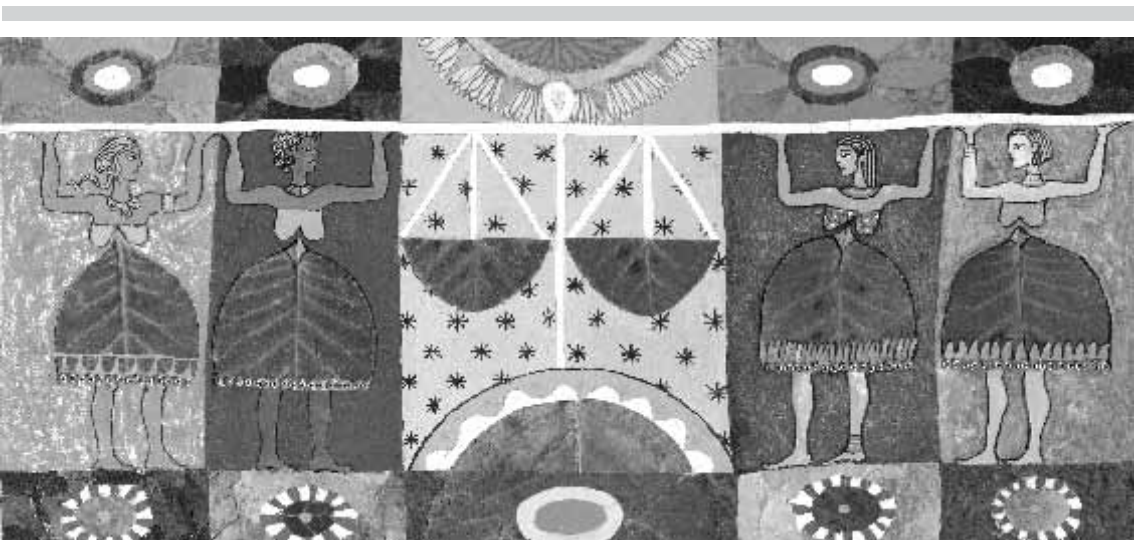


# Informe Regional

de Derechos Humanos y Justicia de Género

2 0 1 1



# Índice

## Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2011

### Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género:

**Argentina:** Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA

**Bolivia:** Coordinadora de la Mujer

**Chile:** Corporación Humanas Chile

**Colombia:** Corporación humanas Colombia

**Ecuador:** Corporación Humanas Ecuador

**México:** EQUIS Justicia para las Mujeres

**Perú:** Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer, DEMUS

**Edición:** Mariela Infante Erazo, Corporación Humanas Chile

**Diseño Gráfico:** Geraldine Gillmore

**Impresión:** Letras y Monos

**ISBN:**

Permitida su reproducción citando las fuentes.

Este libro cuenta con el auspicio de la Fundación Ford y Oxfam.

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<b>I. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES</b>	9
1. Introducción	9
2. Marco Normativo Internacional	10
3. Marcos Normativos Nacionales	14
4. Mujeres en el Poder Legislativo	15
5. Mujeres en el Poder Ejecutivo	18
6. Participación femenina en cargos de responsabilidad gubernamental	21
7. Participación de mujeres en instancias del poder regional y local	22
8. Participación de las Mujeres en la Sociedad Civil	25
9. Casos Paradigmáticos	27
10. Reflexiones sobre la paridad	31
11. Tendencias y Desafíos	32
12. Conclusiones	34
<b>II. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES</b>	37
1. Leyes y Políticas contra la Violencia hacia las Mujeres	39
2. Información sobre la recopilación, revisión y análisis de los datos de violencia contra la mujer	44
3. La Violencia contra la Mujer en el marco de las relaciones de pareja	46
4. Violencia Sexual	51
5. Femicidio	58
6. Trata de mujeres	62
7. Desafíos	66
<b>III. JUSTICIA DE GÉNERO</b>	69
1. Introducción	69
2. Participación de mujeres en el Poder Judicial	70
3. Mecanismos de género en el Poder Judicial	73
4. Violencia contra las mujeres	74
5. Mujeres privadas de libertad	92
6. Justicia de género y justicia especial indígena	93
7. Reforma Penal	95
8. Conclusiones	98
<b>IV. AUTONOMÍA Y FAMILIAS</b>	99
1. Introducción	99
2. Tendencias que marcan América Latina	101
3. Políticas Públicas y Autonomía	104
4. Legislación y Autonomía	109

5. Modelos y Enfoques de Protección Social v/s Dimensión de Género	114
6. Conclusiones	119
<b>V. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</b>	121
1. Introducción	121
2. Panorama Regional	124
3. Particularidades por país	130
4. Conclusiones	146
<b>VI. TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	147
1. Introducción	147
2. Participación de las mujeres en el mercado laboral	152
3. Problemas de acceso a la seguridad social y reformas efectuadas en los sistemas previsionales	156
4. El trabajo reproductivo y la economía de cuidado	161
5. Políticas de conciliación familia y trabajo: el debate pendiente	165
6. Algunos aspectos de la regulación legal del empleo y derechos de las trabajadoras	167
7. Programas sociales y otras medidas no contributivas implementadas	171
8. Conclusiones	175
<b>VII. EDUCACION</b>	179
1. Introducción	179
2. Marco Jurídico, Recomendaciones y Metas Internacionales	180
3. Eficiencia del sistema escolar	182
4. Educación Inicial y Educación post-secundaria. El inicio y el final del ciclo	186
5. Análisis de las Políticas Públicas implementadas en los respectivos países para mejorar el acceso y la calidad de la educación	192
6. Conclusiones	202
<b>VIII. MULTICULTURALIDAD Y PLURINACIONALIDAD</b>	205
1. Reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas	205
2. Panorámica general de las mujeres indígenas y afrodescendientes	212
3. Políticas públicas, institucionalidad y normativa	224
4. Pendientes regionales con las mujeres indígenas y afrodescendientes	224
<b>IX. MUJERES MIGRANTES</b>	227
1. Introducción	227
2. Consideraciones generales sobre las dinámicas migratorias de las mujeres en América Latina y la Región Andina	229
3. Factores determinantes en la emigración	233
4. Migración, género, trabajo y hogares transnacionales	234
5. Mujeres migrantes, economía del hogar y remesas	237
6. Mujeres migrantes, seguridad social y salud	239
7. Gestión Migratoria	241
8. Conclusiones	243

## Presentación

El Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género 2009-2010 constituye el tercer informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, y es producto del trabajo de las organizaciones que integran la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género.

El objetivo de la presente publicación es reflexionar críticamente, y desde una perspectiva feminista, acerca de los avances y/o retrocesos en materia de derechos de las mujeres, considerando especialmente la institucionalidad vigente y el grado de protección por parte de los Estados de los derechos humanos en los siete países mencionados durante el período comprendido entre los años 2009 y 2010.

El informe hace parte de una estrategia que permite visibilizar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos en América Latina, mostrando las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que han vivido estos países en estos últimos años y su impacto en los derechos humanos de las mujeres.

El primer capítulo aborda la participación y representación política de las mujeres, donde por una parte se muestran los procesos de reformas políticas e institucionales acontecidos en varios de los países de la región, y por otra parte, se evidencian los desafíos pendientes para lograr una representación equilibrada de hombres y mujeres en los espacios de decisión política.

En el segundo capítulo se analizan las diversas manifestaciones de la violencia de género, constatándose que a pesar de los avances en la promulgación de normas a nivel nacional e internacional, la violencia contra las mujeres continúa siendo una de las violaciones de derechos humanos de mayor prevalencia en los países de la región.

El tercer capítulo se refiere a la Justicia de Género, abordando principalmente la eficacia de los sistemas de justicia en los países que conforman la Articulación Regional Feminista para satisfacer la demanda de justicia de las mujeres, principalmente en delitos de violencia.

El cuarto capítulo está destinado al tema de Autonomía y Familias, donde se analiza cuáles han sido las transformaciones en el concepto tradicional de familia y la manera en que los Estados enfrentan estas nuevas dinámicas sociales y las reconocen jurídicamente, con especial énfasis en los impactos de estas nuevas realidades en la autonomía de las mujeres.

En el quinto capítulo, referido a Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres, se evidencia que a pesar de que todos los países que forman parte del informe han suscrito y ratificado el marco internacional de los derechos humanos de las mujeres, donde la salud sexual y reproductiva es reconocida como un derecho humano, no todos los países reconocen explícitamente los derechos sexuales y reproductivos dentro de su ordenamiento jurídico, lo que no permite garantizarlos y protegerlos adecuadamente, a excepción de Bolivia y Ecuador que los reconoce constitucionalmente.

El sexto capítulo se refiere a Trabajo y Generación de Ingresos donde se da cuenta de la situación de las mujeres trabajadoras atendiendo tanto al trabajo remunerado como al trabajo reproductivo y su mutua interrelación, considerando también los efectos de la crisis económica internacional en los derechos laborales desde una perspectiva de género.

El séptimo capítulo corresponde a Educación y presenta una síntesis de las principales tendencias respecto a la inserción de las mujeres en el sistema educativo, enfatizando en el rol que han cumplido los Estados en la generación de políticas públicas que faciliten el acceso a una educación de calidad en todos los niveles de formación.

El octavo capítulo se refiere a Multiculturalidad y Plurinacionalidad donde se muestra una panorámica general del estado de situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Finalmente, el último capítulo da cuenta de la situación de las mujeres migrantes quienes enfrentan una doble discriminación: una derivada de su condición de mujeres, y la otra, dada por la desprotección en que se encuentra la población migrante debido a la falta de normativa jurídica y de políticas públicas que protejan y promuevan sus derechos.

Esperamos que la visibilización del estado de situación de los derechos humanos de las mujeres en la región sea un aporte que permee a los/as tomadores/as de decisión y a la sociedad en su conjunto para hacer exigibles los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género en nuestros países.

**Carolina Carrera F.**  
Presidenta Corporación Humanas Chile.

# I. Participación y representación política de las mujeres<sup>1</sup>

## 1. Introducción

A lo largo de los años noventas y la primera década del siglo XXI, en los países de América Latina se viven procesos de reformas políticas e institucionales, en un contexto en el que es preciso corregir desigualdades económicas y enfrentar la escasa transparencia de los procesos de decisión pública y el deterioro y pérdida de legitimidad de las instituciones políticas de las democracias de la región.

Diversos actores sociales, movimientos feministas y de mujeres e indígenas, entre otros, emergen en el escenario social y político latinoamericano movilizando recursos y desplegando iniciativas para participar en los rediseños estatales a favor de construir gobernabilidades más democráticas en la región. La capacidad de acción y concertación que las mujeres organizadas despliegan les permite permear el proceso de reformas políticas e institucionales y demandar, como requisito para construir una convivencia democrática en sus países, el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres. Esto significa que cualquier intento por profundizar la gobernabilidad democrática, conduce inevitablemente a introducir en la agenda de reformas estatales y políticas el debate sobre los déficits históricos de representación que enfrentan las mujeres en las estructuras de poder.

En este escenario las mujeres entienden que cualquier reforma política que pretenda remontar los déficits de legitimidad de las democracias y el deterioro de las instituciones políticas, deberá tomar en serio el discurso de la igualdad y la paridad de género en la conformación de los gobiernos y asambleas representativas de cada país. Esto supone demandar democracias de género que debiliten las desigualdades sociales y simbólicas preexistentes en la sociedad y

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por María Lourdes Zabala.

consoliden la presencia y voz de las mujeres y de otras categorías subalternas (indígenas, campesinas, afrodescendientes, opciones sexuales) en los gobiernos y las asambleas representativas.

Es en el marco de esta nueva subjetividad colectiva que las mujeres de la Argentina, Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, México y Perú despliegan sus impulsos para permear los contenidos de las reformas legales y constitucionales y la reestructuración de los sistemas políticos que tienen lugar en las dos últimas décadas en estos países.

Sin embargo, el papel de las mujeres en este proceso no puede valorarse sin vincularlo al contexto internacional que tiene que tiene como un hito central la realización de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Es en sintonía con este escenario global de nuevas discursividades respecto a la igualdad y derechos de las mujeres, de redes internacionales de mujeres feministas, de Cumbres, Conferencias, Tratados y de compromisos de gobiernos y Estados; que las mujeres incluyen en los debates nacionales sus propuestas en materia de no discriminación y leyes de acción positiva para ampliar su presencia en los espacios de decisión en las democracias conquistadas.

El presente capítulo busca ofrecer un panorama general sobre los avances y/o retrocesos de esta participación política y social de las mujeres en siete países de la región, en un período que aproximadamente abarca entre el 2000 y 2010. El texto parte relevando el contexto internacional y los marcos jurídicos nacionales a favor de los derechos de las mujeres, para luego identificar los obstáculos y tensiones que enfrentan las mujeres para revertir sus rezagos de ciudadanía y, finalmente, concluir con algunas recomendaciones que permitan orientar futuras acciones.

## 2. Marco Normativo Internacional

Fue en la Conferencia de Naciones Unidas de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, cuando la comunidad internacional declaró que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Tomando en cuenta que el discurso de los derechos se forjó bajo el rasero de una visión androcéntrica que ignoraba las particularidades y necesidades que marcaban la vida de las mujeres, la nueva visión que se inaugura permite aplicar una mirada de género a los derechos humanos y visibilizar las formas específicas en que éstos se vulneran, cuando la sociedad está atravesada por relaciones de desigualdad y discriminación entre hombres y mujeres.

A partir de entonces, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales desarrollan un conjunto de tratados, convenciones y declaraciones que se dirigen a la protección, promoción y garantía de los derechos de las mujeres

Destaca entre ellos por su carácter vinculante la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará” (1994) y sus correspondientes mecanismos de vigilancia.

La CEDAW ratificada por los siete países bajo análisis, se ha convertido quizás en uno de los instrumentos jurídico políticos más relevantes de fines del siglo pasado. Ha logrado sentar las bases para considerar la no discriminación contra la mujer en las distintas esferas de la vida social, como un valor legal exigible. Consagran esta noción los Arts. 2 y 3 donde se establece que *se deben tomar todas las medidas necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que limiten el disfrute de los derechos, tanto en el sector público como privado.*

Constituye un instrumento complementario a la Convención, la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (2000), cuyo principal atributo descansa en su capacidad de exigibilidad y aplicabilidad de los derechos humanos de las mujeres, a los Estados que han asumido este compromiso. En su Artículo 18, la Convención prescribe que los Estados Partes se comprometen a elevar un informe al Comité (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) *sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente convención y sobre los progresos realizados en este sentido.* En este sentido, su Comité adquiere la facultad de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, de recibir denuncias o quejas por actos de discriminación que resulten de una acción u omisión del Estado e iniciar investigaciones respecto a la violación de los derechos humanos de las mujeres, en situaciones concretas<sup>2</sup>.

Son signatarios de este Protocolo, Bolivia como país pionero, al que le siguieron Perú, Ecuador, México Colombia y por último Argentina quienes lo han firmado y ratificado su Protocolo Facultativo. La excepción es Chile, que a pesar de ser un Estado Parte de la CEDAW, sólo lo ha firmado, en virtud a que la adscripción a este instrumento no reviste un carácter obligatorio. Incluso, aquellos Estados que lo han ratificado pueden a su vez formular “reservas a los procedimientos de comunicación e investigación”.

2 Información disponible en: <http://www.americalatinagenera.org>

Diez años después de la adopción de las Estrategias de Nairobi (1985) en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se adopta la Plataforma de Acción de Beijing cuyo objetivo es *eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada*. Para ello *define un conjunto de objetivos estratégicos y explica las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer*.

En la historia de los derechos de las mujeres, este evento constituye uno de los más relevantes que protagoniza el movimiento feminista internacional en su esfuerzo por eliminar los obstáculos que entorpecen la participación de las mujeres en los espacios de decisión pública política.

La Plataforma de Acción de Beijing tiene la virtud de explicitar una agenda política como plataforma para dialogar y negociar con gobiernos y otros actores sociales. Esencialmente, se convierte en un instrumento para actualizar política y programáticamente los derechos consagrados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Esta Plataforma brinda a los movimientos de mujeres políticas, feministas, activistas, sindicalistas de los países de la región un escenario movilizador de nuevas disponibilidades y energías políticas para interpelar los desequilibrios y la persistencia de sesgos de género en la composición de las estructuras de poder. De este modo, las medidas de acción positiva se instalan como un mecanismo para comprometer a los gobiernos y a sus instituciones políticas a desafiar los modelos de democracias restringidas y excluyentes en los países de la región que lo adoptan.

En la 49ª sesión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en New York 2005, (Beijing +10) los avances de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción fueron revisados y evaluados. Se evidenció que la mayoría de los países desarrollaron acciones meramente simbólicas, con una escasa asignación de recursos públicos y que salvo algunas excepciones, los mecanismos para el avance de la mujer fueron frágiles tanto en el ámbito político, como económico. En Beijing +15, a pesar de la dificultad de contar con indicadores y estadísticas de género, los mayores avances se reflejan en la presencia creciente de las mujeres en puestos de toma de decisión y en las políticas para la eliminación de la violencia.

No obstante ello, la reducción de las barreras institucionales que limitan la participación política de las mujeres siguen siendo un desafío para los gobiernos y la cultura democrática de la región, en orden a lograr la meta de la paridad acordada en Beijing y fijada para el año 2005.

Retomando la posta de Beijing, la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, denominada “Consenso de Quito” (2007) relanza el reto de ampliar la presencia de las mujeres en los espacios de poder, instalando en el debate público y al más alto nivel político de la región, el tema de la paridad que compromete en su radicalidad la superación de las restricciones estructurales que enfrentan las mujeres para acceder al poder.

En este sentido, no sólo se trata de ampliar la presencia de mujeres sino de transformar la democracia, como diría Anne Phillips “en los modos, en el lenguaje, en las prioridades”<sup>3</sup>. Ello supone incluir el análisis del sistema de género como una dimensión que complejiza la mera inclusión cuantitativa de las mujeres. En ese sentido es preciso interpelar las raíces estructurales de la división sexual del trabajo, cuestionar la aparente neutralidad de las instituciones (mercado y Estado) y a nivel simbólico disputar las representaciones e imaginarios que reproducen la exclusión y subordinación de las mujeres, condicionando su acceso a las diversas esferas de la vida social.

Reafirmando su compromiso con la CEDAW, con la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la igualdad, con la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), con el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) entre otros; reconoce como temas para destacar:

- *El valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar;*
- *La división sexual del trabajo que se mantiene como factor estructural de las desigualdades e injusticias económicas que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, laboral, político y comunitario y que, asimismo, propician la desvalorización y falta de retribución de los aportes económicos de las mujeres;*

<sup>3</sup> Phillips, Anne, “Las pretensiones universales del pensamiento político”, en Michele Barret y Anne Phillips, Desestabilizar la teoría, debates feministas contemporáneos, Paidós, México, 2002.

- *La contribución de las mujeres al retorno y al fortalecimiento de la democracia, la igualdad de género, la justicia social;*
- *La valiosa aportación de los distintos pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes a la gobernabilidad de los Estados;*
- *La paridad como uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.*

### 3. Marcos Normativos Nacionales

Sin lugar a dudas, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing y la Plataforma de Acción, se convierten en un referente estratégico que marcan un antes y un después, en las luchas de las mujeres por democratizar el poder. Tiene la virtud de comprometer a los Estados y gobiernos para la generación de condiciones para la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y la adopción de decisiones. Las cuotas como medidas de acción positiva se convierten así en el mecanismo obligatorio para garantizar la igualdad de condiciones en la conformación de las asambleas de representación y en la composición de los ejecutivos.

Así, en buena parte de los países de la región como Argentina (1991), Bolivia (1997), Ecuador (2006), México (2008) y Perú (1997), se introduce el sistema de cuotas dentro de las reformas electorales que tienen lugar la década de los 90s. Las cuotas ganan también centralidad en las reformas constitucionales como es el caso de Argentina (1994) y Bolivia (2009).

En el caso de este último país, la nueva Constitución Política del Estado recientemente aprobada por referéndum (2009), amplía y explicita los derechos políticos de las mujeres reconociendo que “en la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (Art. 147). Asimismo establece que “la participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (Art. 21).

Las reformas electorales, a través de la Ley 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley de Régimen Electoral expresan la nueva legislación concordante con las nuevas definiciones de modelo de Estado y de democracia, plasmadas en el nuevo orden constitucional.

En concordancia con lo estipulado en la nueva CPE, la Ley del Régimen Electoral Transitorio (2009) prevé en su artículo No. 9 la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la alternancia en la conformación de listas de candidaturas para la Asamblea Legislativa Plurinacional (Senado y Diputación), para las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales, a nivel tanto de titulares como de suplentes. Respecto a las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, serán nominadas de acuerdo a sus propias normas y procedimientos. Aquí es importante destacar la obligación de las organizaciones políticas de respetar el principio de alternancia en las listas (candidato titular varón, candidata suplente mujer o viceversa), que constituye un avance notable en la legislación electoral boliviana.

En el Órgano Ejecutivo, con referencia a las atribuciones del Presidente de la República, se determina que éste designará a sus ministros y ministras respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete.<sup>4</sup>

Por otro lado, en lo que refiere a la elección interna de la dirigencia y candidaturas de los partidos políticos y de las agrupaciones ciudadanas, la norma electoral prevé que ésta será regulada y fiscalizada por el Consejo Electoral Plurinacional y se garantizará la igual participación de hombre y mujeres.

### 4. Mujeres en el Poder Legislativo

En todos los países donde se han aplicado medidas de acción afirmativa en las esferas de representación parlamentaria, las mujeres han visto incrementada su presencia, pero sin llenar las expectativas democratizadoras que despertaron al inicio. A más de una década de su aplicación, los niveles de participación política distan de ser paritarios, como se puede observar en el siguiente cuadro.

<sup>4</sup> Coordinadora de la mujer, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Bolivia período 2009-2010”, 2010.



**Porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo en cinco países de América Latina que cuentan con “Ley de Cuotas” Período 2010-2011**

País	Cuotas	Año de la Reforma	Porcentaje de representación femenina antes de la cuota		Promedio	Porcentaje de representación femenina período 2010-2011		Promedio
			Cámara Alta	Cámara Baja		Cámara Alta	Cámara Baja	
Argentina	30%	1991	Cámara Alta 3%	Cámara Baja 6%	4,5%	Cámara Alta 38,1%	Cámara Baja 36,1%	37%
Bolivia	30% 50%*	1997 2009	Cámara Alta 3,7%	Cámara Baja 11%	7,35%	Cámara Alta 44,4%	Cámara Baja 21,5%	22%
Ecuador	20% 30%**	1997 2000	Unicameral 4%		4%	33,01%		33,01%
México		1996	Cámara Alta 15%	Cámara Baja 17%	16%	Cámara Alta 21,6%	Cámara Baja 27%	24,3%
Perú	25%	1997	Unicameral 11%		11%	Unicameral 29,2%		29%
Promedio General					9,8%			39,1%

Fuente: Elaboración propia en base a [www.ipu.org](http://www.ipu.org) y [www.idea.int](http://www.idea.int) y los Informes de cada uno de los países incluidos en el presente estudio.

\* De acuerdo a la nueva CPE.

\*\* Reformada el año 2000

Si se agrupan los porcentajes de la representación femenina antes de la aplicación de la cuota, se constata que no superaban el 9,8% %. A la fecha, con el 39,1% de mujeres de la región ejerciendo de parlamentarias, el nuevo porcentaje es profundamente revelador si se toma en cuenta que se ha sobrepasado el tercio que prescribe la ley de cuotas. En su caso si comparamos con el promedio mundial que es del 19% y la media de América Latina y el Caribe que bordea el 22%, el patrón de crecimiento de estos países es ascendente. Ahora bien, si comparamos el rango de presencia política femenina por países, el valor más alto lo ostenta la Argentina con un 37%, Ecuador le sigue con 33,3% y Perú con el 29,2%. Un comportamiento más moderado, experimentan Bolivia y México, con 22% y 24%, respectivamente.<sup>5</sup>

5 En el caso de Bolivia este bajo porcentaje puede atribuirse a que la ley electoral vigente que si bien prevé el criterio de paridad y alternancia para la elección de diputaciones uninominales y diputaciones especiales representadas por pueblos indígenas y originarios, ésta no se aplica. El correlato de ello es que de 70 diputados uninominales apenas 4 son mujeres y de 7 circunscripciones especiales, todos son varones elegidos por sus “usos y costumbres”. Esto explica el contraste entre el Senado donde la presencia femenina alcanza al 44% y en la Cámara de Diputados al 21,5%.

Si cotejamos estos resultados con la experiencia de Colombia y Chile, países que no han consagrado las cuotas en sus legislaciones para los cargos de representación parlamentaria, se constata un mayor rezago de las mujeres en estos cargos. Tanto en el primero como en el segundo país la participación femenina no sobrepasa el 14%, lo que constata el valor de las cuotas.

Aunque el número de mujeres que llega al Congreso en la elección de 2010 en Colombia, supera al del anterior periodo legislativo (2006-2010), la proporción de mujeres que acceden a los cargos de representación política sigue enfrentando obstáculos y restricciones. En este sentido el informe consigna que “en ésta ocasión hay 37 mujeres, 9 más que en la elección de 2006: 20 en la Cámara de Representantes y 17 en el Senado, que en total representan el 14% sobre un total de 267 congresistas”<sup>6</sup>.

En el caso de Chile, cabe destacar como un dato de contraste a la baja participación femenina en el poder Legislativo, la feminización del padrón electoral (47,4% son varones y un 52,6% son mujeres) como una expresión del interés creciente de las mujeres por la política. “Así también, las encuestas de opinión de población femenina dan cuenta que los índices de politización de las mujeres en Chile son de nivel medio-alto, alcanzando un 69%. En este sentido, los bajos índices de mujeres en cargos de representación política parecieran responder a las resistencias de las élites partidarias de incorporar mujeres en los procesos electorarios”<sup>7</sup>.

Aun cuando los países que han incorporado el sistema de cuotas tienen mejores índices de representación femenina que aquellos que no lo han hecho, el caso de Colombia ilustra las dificultades y resistencias propias de este proceso de cambio. Tal como reporta el informe de Colombia, “los cargos de elección popular, que no se rigen por la ley de cuotas, obedecen más a la dinámica de los partidos políticos y rara vez operan bajo la lógica de la competencia basada en los conocimientos o el saber hacer; allí funcionan las redes sociales informales, que se han construido a lo largo de la militancia en un partido o movimiento político”<sup>8</sup>.

Respecto a la presencia de mujeres indígenas en el poder Legislativo, en su informe “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas

6 Corporación Humanas Colombia, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Colombia período 2009-2010”, 2010.

7 Corporación Humanas Chile, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Chile período 2009-2010”, 2010.

8 Corporación Humanas Colombia, op. cit.

y ciudadanos”<sup>9</sup> el PNUD muestra que el número de indígenas en las cámaras bajas o unicamerales durante el período 2001-2002 ha sido 0,8% (1 sobre un total de 120) en Perú; 3,3% (4 sobre 121) en Ecuador y 26,2% (34 sobre 130) en Bolivia. Porcentajes que en todo caso están por debajo del promedio de la población indígena en este país.

El informe de Colombia ratifica la inexistencia de mujeres indígenas en el Congreso de la República. Aunque importantes lideresas se visibilizan en el ámbito territorial.

Eulalia Yagarí, indígena Embera Chamí y Diputada de la Asamblea Departamental de Antioquia explica así las causas de esta exclusión:

*“Una de las problemáticas que enfrentamos las mujeres en los espacios político públicos es el acoso sexual por los líderes varones. A ellos no les gusta una mujer retórica con capacidades de dirigir, cuestionar, direccionar un trabajo...La discriminación racial es otro de los grandes retos por superar en el panorama político. Por ser indígena, he vivido la discriminación en los espacios políticos como la Asamblea Departamental de Antioquia. Esta discriminación se traduce en que no nos dejen hablar, ya que se considera que “maltratamos” el castellano. También hay atropello verbal de compañeros, hombres y mujeres, dirigido a las mujeres indígenas que participamos en espacios de decisión, puesto que, entre otras razones, no existe una educación que inculque a las personas desde pequeñas las relaciones estables y equitativas (...). Se necesita que los indígenas que están en los espacios políticos respeten y valoren el papel de las mujeres para que podamos posicionarnos en las instancias políticas locales donde se toman decisiones. En los ámbitos nacional y estatal también es muy importante la participación de la mujer indígena. Sin embargo, a pesar de que hay una constitución que avala esta participación, todavía no hay mujeres indígenas en el Senado”<sup>10</sup>.*

## 5. Mujeres en el Poder Ejecutivo

De hecho la paridad como consigna de democratización del poder, encuentra una frontera difícil de franquear en la cabeza del Poder Ejecutivo, aunque cada vez más mujeres se postulan a esta alta magistratura.

<sup>9</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004.

<sup>10</sup> Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

Sin lugar a dudas, el logro más significativo de los comicios de 2007, fue la elección de Cristina Fernández de Kirchner, primera mujer presidenta en la historia de Argentina que ganó las elecciones presidenciales con el 44,92% de los votos. Un año antes, Michelle Bachelet llegó a la Presidencia en Chile. Sin embargo, más allá de estas dos recientes experiencias los avances de género en este ámbito son más lentos de lo deseado.<sup>11</sup>

A pesar de estas presencias femeninas irrumpiendo en la cúspide del poder político, los gabinetes ministeriales, salvo el de **Chile** que alcanza la paridad en aquel período (50% de mujeres a nivel ministerial y 48% a nivel de subsecretarias), su sostenibilidad se tornó precaria. “El nuevo gobierno que se instala en marzo de 2010, del total de Ministros/as sólo nombra un 27% de mujeres, lo que representa un retroceso respecto del periodo anterior”.<sup>12</sup>

Por su parte, la Argentina muestra dificultades para acoger este criterio de representación. En la actualidad, de 14 ministerios que componen la estructura del gobierno, solo 3 están a cargo de mujeres (21,4%). Aún en los ministerios de áreas consideradas tradicionalmente femeninas –Educación, Desarrollo Social- la proporción de mujeres en Secretarías y Subsecretarías sigue siendo muy baja. En contraste el porcentaje de mujeres asciende significativamente entre el personal administrativo de los ministerios, en un clara muestra de que operan mecanismos de segregación vertical.<sup>13</sup>

Los gabinetes de ministros provinciales al parecer siguen la tendencia señalada para los ministerios nacionales, pues de los 261 ministerios provinciales, solamente 37 están a cargo de mujeres (14,2%).<sup>14</sup>

En el caso de Colombia, en el actual gobierno de Juan Manuel Santos, el porcentaje de mujeres en cargos de designación ministerial se eleva de manera más sostenida que en otros ámbitos de representación popular, pues alcanza al 28,6%.<sup>15</sup>

Por su parte, el gabinete ministerial del Estado Plurinacional de Bolivia (2011) logra plasmar el criterio de la paridad en consonancia con la nueva economía

<sup>11</sup> No se considera la elección de Dilma Rousseff en Brasil pues se halla fuera de los países objeto de análisis.

<sup>12</sup> Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

<sup>13</sup> Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Argentina período 2009-2010”, 2010.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

jurídica del país. Con la reorganización del Poder Ejecutivo se incrementan de 16 a 20 ministerios y en los cambios de gabinete realizados para el 2020, por primera vez se cumple la proporción de la paridad. Se destaca en este ámbito, la presencia de 10 mujeres en cargos ministeriales de un total de 20. Ocupando las carteras de: Desarrollo Productivo y Economía Plural; Justicia, Salud y Deportes - Medio Ambiente y Aguas Desarrollo Rural y Tierras; Transparencia, Culturas, Planificación del Desarrollo y de Defensa. Esta participación desafía, sin embargo, el sentido meramente cuantitativo y le otorga un carácter simbólico más radical al incluir mujeres de pueblos originarios o campesinos, rompiendo una larga tradición colonial y patriarcal. La responsabilidad de tomar decisiones en temas estratégicos a nivel nacional, le otorga a este hecho político un carácter inédito.

En el Ecuador la nueva estructura del Ejecutivo contempla tres niveles de dirección institucional: Ministerios, Ministerios Coordinadores y Secretarías. De un total de 21 ministerios, 14 están dirigidos por hombres y 7 por mujeres, representando el 33,3%. En la segunda categoría, las mujeres representan el 57,14% y en la última 27,27%. Las carteras asignadas a mujeres, están relacionadas con los campos sociales, culturales de infraestructura, de industria y productividad, éste último liderado tradicionalmente por varones<sup>16</sup>.

En México, la composición de género de las Secretarías de Estado (Ministerios) reconoce un evidente predominio masculino. Del total de las carteras ministeriales, “el 19,2% estaban encabezadas por mujeres hasta enero de 2011. A finales de 2008, de las 59 Subsecretarías de Estado, 13 las ocupan mujeres, observándose una relación de cuatro hombres por cada mujer”<sup>17</sup>

A pesar de la promesa electoral del actual presidente Alan García (2006-2011), el gobierno peruano tampoco logra generar equilibrios de género en la conformación de su gabinete, de 16 ministerios, solo 3 están ocupados por mujeres (15,7%). “El propio estado reconoce que en la mayoría de los Ministerios, se observa que al 2009, la presencia masculina es todavía mayoritaria en los cargos de decisión, sean estos de confianza, de dirección o de jefatura”<sup>18</sup>

16 Corporación Humanas Ecuador, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Ecuador período 2009-2010”, 2010.

17 EQUIS-Justicia para las Mujeres, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en México período 2009-2010”, 2010.

18 DEMUS, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Perú período 2009-2010”, 2010.

### Porcentaje de Mujeres en los Gabinetes Ministeriales en los 7 países de la región Período 2010 - 2011

País	Gabinetes Ministeriales Porcentaje de Mujeres
Bolivia	50%
Ecuador	33,3%
Colombia	28,6%
Chile	27%
Argentina	21,4%
México	19,2%
Perú	15,7%
<b>Promedio</b>	<b>27,8%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los informes por países

Tradicionalmente los puestos de liderazgo femenino en la administración pública han tendido a concentrarse en carteras de menor rango, tales como ministerios de cultura, educación, bienestar social, sin embargo, en los años recientes esta tendencia tiende a revertirse cuando las mujeres acceden, como es el caso de México, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Energía. En Argentina dos carteras poco convencionales son ocupadas por mujeres, el Ministerio de Defensa y de Industria (2010). Asimismo, la presencia de mujeres en las carteras de Defensa, Economía y Producción, constituye una novedad para el Perú.

En el caso de Colombia, por primera vez en la historia, dos mujeres son elegidas para ocupar el cargo de Contralora de la República y Fiscal General de la Nación (2010). El que una mujer haya llegado al cargo de generala, es otro logro sin antecedentes en la historia de este país. En Bolivia, sucede lo propio cuando en un acto inédito una mujer es designada Ministra de Defensa Legal del Estado (2010). La presencia de dos mujeres indígenas en las carteras de Justicia y Desarrollo Rural y de Tierras muestra a su vez un gabinete plural en términos étnico culturales.

## 6. Participación femenina en cargos de responsabilidad gubernamental

Como lo muestran diversos estudios, el adelanto de las mujeres en cargos de responsabilidad en el sector público, sigue siendo menor, aunque en algunos países va en aumento. Las Cortes Supremas de Justicia en casi todos los países en estudio están sobrerrepresentadas por varones, el porcentaje de magistradas fluctúa entre el 10% y el 25%. No obstante, debe considerarse el caso de la Argentina que supera estos indicadores con un 40%.

La participación de las mujeres en el Poder Judicial, tal como muestra el informe de Argentina, sigue “ciertos patrones que ponen de manifiesto la combinación de dispositivos de segregación horizontal y vertical”. El personal femenino se halla en todos los fueros nacionales, excepto en aquellos vinculados a la justicia penal. Su presencia se hace más significativa en los fueros administrativos, de seguridad social, de trabajo, comercial y civil. En este sentido, el “techo de cristal” es una constante observada en todos los países.

Uno de los temas pendientes en el proceso de reforma Judicial en Perú, es lograr revertir las brechas de género en la conformación de sus instancias superiores y suprema, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. De hecho existen iniciativas legislativas en ese sentido.

En Bolivia, la Ley del Órgano Judicial presenta un aspecto innovador al incorporar en su normativa el criterio de la paridad de género para la elección por voto universal de las autoridades jurisdiccionales del órgano judicial y del tribunal constitucional. Este proceso iniciará con la convocatoria, a partir de mayo de 2011, cuando la nómina de postulantes preseleccionados debe ser remitida al Tribunal Supremo Elector. Se esperan resultados favorables a la paridad de género.

Debe destacarse que en el Ecuador, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Quinto Poder del Estado, reconozca una cuota paritaria de 12 hombres 12 mujeres<sup>19</sup>.

Una constante observada en todos los países es que a medida que disminuye el nivel de importancia de los cargos en los poderes del Estado, se reduce también la brecha a favor de los hombres, y las mujeres terminan sobrerrepresentadas en los rangos de menor envergadura. El poder judicial, expresa nítidamente esta tendencia.

Esta situación da cuenta de la persistencia de las barreras institucionales y culturales para el reparto equitativo del Poder, a pesar de los compromisos adquiridos por los gobiernos y los Estados para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres a ejercer cargos en los más altos niveles de decisión del poder público

## 7. Participación de mujeres en instancias del poder regional y local

Analizar la participación de las mujeres en los poderes regionales y locales resulta relevante para el presente análisis porque permite mostrar las potencialidades y

<sup>19</sup> Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

oportunidades que estas instancias abren para democratizar el poder y profundizar los liderazgos y representación de las mujeres en estos espacios.

Los mecanismos de descentralización y autonomías implementados en varios países de la región (Bolivia, Ecuador) de hecho apuntan en ese sentido. Particularmente en el caso de Bolivia, “desde 1994, con la ley de Participación Popular y actualmente con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se han generado importantes espacios que han promovido una acumulación de conocimiento y experiencia de participación local de la población rural, indígena originaria campesina; proceso que ha contado con medidas de afirmación positiva que han respaldado la apertura institucional y societal para la participación y representación política de las mujeres”<sup>20</sup>.

A pesar de que en algunos países el aumento de mujeres en estos espacios de decisión ha sido importante, los progresos pueden ser considerados todavía modestos, particularmente, cuando se refiere a la presencia de mujeres indígenas.

### *Gobernaciones*

En Colombia los resultados electorales de 2007 en el ámbito de las gobernaciones, reportan un promedio de participación femenina que apenas alcanza al 3,03%. Hasta septiembre de 2010, México tenía dos gobernadoras de 32 lo que equivale a un 6,25%. En las elecciones de 2007 se elige, en la Argentina a la primera y única gobernadora provincial. Por otro lado, de 6 jurisdicciones solo una vice gobernación está a cargo de una mujer. En Chile, para el año 2010, de las 15 intendencias regionales, solo 5 están a cargo de mujeres, lo que representa un 33%. Y en lo que hace a las gobernaciones la presencia femenina alcanza sólo un 26%<sup>21</sup>.

De los 1799 Gobernadores designados a nivel nacional en el Perú, apenas el 16,35 % (300) está ocupados por mujeres. En Bolivia como resultado de las elecciones de 2010, ninguna mujer fue elegida a la cabeza de las gobernaciones en los 9 departamentos del país; de hecho, sólo hubo una candidata a gobernadora. No obstante, la representación de las mujeres en las respectivas asambleas departamentales muestra tendencias más próximas, aunque todavía alejadas

<sup>20</sup> Coordinadora de la mujer, “Informe nacional de derechos humanos y justicia de género en Bolivia período 2009-2010”, 2010.

<sup>21</sup> *Ibid.*

de la paridad. “De 243 asambleístas titulares elegido(a)s por territorio y población sólo 67 son mujeres (27%), en cambio 176 mujeres (73%) fueron elegidas como asambleístas suplentes”<sup>22</sup>

### Alcaldías

El porcentaje de alcaldesas en casi todos los países de la región bajo análisis, es significativamente más bajo que el número de concejales.

La composición de los concejos municipales en los países en estudio muestra que la presencia femenina en los concejos fluctúa entre 28,7%, mientras que el porcentaje de alcaldesas no sobrepasa los 6,98%.<sup>23</sup>

Debe destacarse el caso de Bolivia, que presenta el porcentaje más alto de concejales del conjunto de países de la región en estudio con el 43%. Aunque la normativa electoral establece el principio de paridad y alternancia, criterio que debiera traducirse en 50% entre concejales y concejales, se debe reconocer que este porcentaje es una representación muy alta comparada con años anteriores y considerando que en Bolivia la participación de las mujeres en instancias legislativas nacionales y municipales ha sido históricamente muy baja.

Otro dato alentador que llama ciertamente la atención es que de los 11 municipios con autonomías indígenas recientemente creados por el Estado Plurinacional de Bolivia (2010), el porcentaje de representación femenina en los flamantes concejos municipales indígenas bordea la paridad. De un total de 55 concejales, 5 por cada circunscripción municipal indígena, fueron elegidos 32 concejales titulares (58%) y sólo 23 mujeres se convirtieron en concejales titulares (43%). Debe resaltarse, simultáneamente que la mayoría de las concejales a nivel nacional proceden de las organizaciones sindicales campesinas o de organizaciones de mujeres como Confederación Nacional de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” y la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, entre otras.

22 *Ibíd.*

23 Según informe elaborado al 30 de Septiembre de 2010 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se destaca que en los países que conforman América Latina solo un promedio de 7,9% de ayuntamientos tenían a una mujer electa como alcaldesa.

### Porcentaje de Mujeres en Gobernaciones, Alcaldías y Concejos Municipales

Países	Gobernaciones %	Alcaldesas	Concejos Municipales
Argentina	27,3	8,4%*	35,1%
Bolivia	0%	7%	43%
Ecuador	9%	5,88%	28,40%
Chile	26%	12%,	23%.
Colombia	3,03	9,94%	14,49%.
México	6,25	4,34%	n.d**
Perú	16,35	2,76%.	n.d**

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cada país.

\* Dato consignado en el ICC para el año 2005. \*\* No se cuenta con datos

## 8. Participación de las Mujeres en la Sociedad Civil

Hasta aquí el informe ha privilegiado las prácticas desplegadas por las mujeres en los espacios y mecanismos formales de participación política, sin embargo, es útil recordar que existen otros ámbitos en los cuales, de manera individual o colectiva, las mujeres desarrollan actividades políticas y canalizan agendas sociales. Estas prácticas no sólo gozan de una alta legitimidad social y cultural, también generan impactos efectivos en los procesos de toma de decisiones en los espacios de poder formal.

Se trata de diversas organizaciones de la sociedad civil, como son los sindicatos/gremios, las asociaciones de profesionales, los partidos políticos, y movimientos sociales, a los cuales las mujeres acceden de manera diferenciada respecto a los varones.

Conforme muestra el informe de Argentina, los ámbitos privilegiados de participación pública de las mujeres son aquellos considerados tradicionalmente femeninos. En ese marco las mujeres tienden a concentrarse en instituciones religiosas, de beneficencia /voluntariado, y cooperadoras en un 72%. Su participación en asociaciones profesionales (5%), en partidos políticos (8%), en sindicatos o gremios (4%) y en organizaciones de mujeres (3%), resulta la más reducida (ELA, 2007)<sup>24</sup>.

En Argentina, a pesar de la vigencia de la **Ley de Cupo sindical**, que establece un mínimo del 30% de mujeres en cargos electivos y de representación, el predominio masculino en las direcciones sindicales sigue mostrando importantes sesgos de género<sup>25</sup>.

24 ELA, 2010, op. cit.

25 *Ibíd.*

En países como Colombia, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) no contempla mujeres en la directiva nacional y en las directivas departamentales, sólo hay 3 mujeres presidentas de un total de 31. En el Perú, también se aprecia un importante rezago femenino a nivel de los cargos directivos de la estructura sindical. En el Secretariado Ejecutivo de la Confederación General del Trabajo del Perú (CGTP), se evidencia la presencia de 3 mujeres de los 10 cargos que dispone.

Si bien, tal como lo atestigua un informe de 2007 del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), citado en el informe de Argentina, no existen datos desagregados sobre la presencia femenina en la militancia de los partidos políticos de América Latina, hay acuerdo en asumir que en muchos de ellos la militancia femenina fluctúa entre un 40% y 50%. “No obstante, esto no tiene su correlato en una presencia significativa de mujeres en los espacios de toma de decisiones. Es decir, hay una desproporción entre el número de mujeres militantes y su representación en los niveles decisorios de los partidos”<sup>26</sup>.

En el caso de Argentina, según informe Sexo y Poder “sólo el 15,2% de los partidos políticos con representación nacional, tienen en la presidencia a una mujer”<sup>27</sup>. A su vez, en los órganos ejecutivos, las mujeres representan el 29,5%, lo que pone de manifiesto, la persistencia de valores y prácticas de discriminación que impiden el ascenso de las mujeres a las estructuras jerárquicas partidarias.

Para el caso de Chile, “según un estudio del Institute for Democracy and Electoral Assistance, respecto de mujeres dirigentas de partidos en 18 países de América Latina, revelaba que Chile al 2009 se encontraba en el último lugar de la escala con tan solo un 12% de presencia femenina a nivel de las dirigencias de los partidos políticos”<sup>28</sup>.

### 8.1 Sociedad Civil y Movimientos de Mujeres

La sociedad civil, en tanto esfera pública no estatal, incluyente y plural, es también el escenario desde donde los movimientos y organizaciones de mujeres de los países de la región emergen como nuevos actores sociales expresando sus demandas y reivindicaciones en el ámbito público. Estos movimientos son heterogéneos tanto en lo que hace a su estructura organizativa como a las formas de movilización y al repertorio de sus luchas y acción política. Combinan diversos objetivos, de acuerdo a las identidades y relaciones de conflicto en las que se hallan insertas.

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

Sus luchas en los países de la región han estado vinculadas a estrategias de sobrevivencia y programas sociales, como las experiencias del Vaso de Leche, Club de madres, Comités de Amas de Casa, comedores populares, experiencias que se hallan extendidas en Perú y Bolivia. La lucha de las mujeres desde el feminismo, a través de las Ongs es otra expresión del movimiento amplio de mujeres que denuncian su posición subalterna en la sociedad y desarrollan una perspectiva contestataria a las formas de poder entre hombres y mujeres. La emergencia de mujeres indígenas y de minorías étnicas en el escenario político de países como Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, es otra vertiente de los movimientos de mujeres, cuyo protagonismo se hace evidente en las últimas décadas al jugar un rol particular en las reformas políticas y constitucionales de estos países, al permear sus contenidos no solo con demandas de reconocimiento étnico cultural, sino también con ampliar los derechos de las mujeres. En ese sentido, así lo muestra la experiencia Boliviana, las mujeres articuladas en una amplia alianza para sortear su diversidad, lograron llevar una agenda de visibilización de la paridad de género (en todos las esferas sociales) como una conquista equivalente a descolonizar el país.

En general, las experiencias de participación social y política de las mujeres indígenas es un fenómeno reciente en estos países. En todo caso, estas experiencias han posibilitado cada vez más la construcción de nuevas perspectivas que promuevan cambios en la región y en las sociedades en su conjunto, para que la mujer indígena juegue un rol cada vez más destacado en ellas.

## 9. Casos Paradigmáticos

### *Argentina:*

#### **Determinación del cupo femenino para elecciones 2009, Rioja**

El Tribunal Electoral de la provincia debe resolver el tema de la oficialización de las listas de candidaturas a los cargos a cubrir de diputados y concejales provinciales, para respetar el cupo femenino consagrado en la constitución de la provincia (art. 81, reglamentado por la ley electoral 5129 de la provincia) y en la Ley Nacional 24.012 de 1991. El tribunal se pronuncia señalando que:

*“no se puede lógicamente inferir que la Carta Magna consolide el derecho de la mujer no solo a ser candidata con las mismas oportunidades que el hombre sino también a ser elegida para el cargo al que se postuló. Interpretar en este sentido el art. 81 de la Constitución Provincial implicaría modificar sustancialmente el derecho que consagra al ampliar la hipótesis legal más allá de sus límites.”*

El voto minoritario, en cambio, hace un exhaustivo análisis tanto del porcentaje como de los lugares en las listas que las mujeres deben ocupar.

### **Provincia de Jujuy aprobación de ley de Cupo**

Organizaciones de mujeres impulsaron en la justicia una solicitud para que se obligue a los poderes del estado arbitrar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos a una igualitaria participación de las mujeres en los cargos electivos en todo el territorio provincial, estableciendo en las normas que rigen el proceso electoral el sistema denominado de cupos o cuotas.

El Tribunal señaló que la cláusula constitucional que establece que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas, “no ofrece alternativa alguna al poder legislador, razón por la que en este caso no le cabe más que subordinarse al cumplimiento de su cometido constitucional”. El fallo no se encuentra firme y el 8 de julio de 2010, los diputados del oficialismo local aprobaron un pedido de jury enjuiciamiento para los jueces Benjamín Villafañe y Luis Morales y la jueza Silvia Maurín, del Tribunal Contencioso Administrativo, quienes habían fallado a favor de la petición.

A la fecha de entrega de este informe con la sanción por la Cámara de Diputados de Jujuy de la modificación del Código Electoral de la provincia, se exige intercalar candidatos de distinto sexo en las listas electorales, eliminando la necesidad de oficializar las listas cuando las mismas nominen a más de dos candidatos del mismo sexo en orden sucesivo.

Para el movimiento de mujeres de la provincia, la medida sancionada no reúne las condiciones para promover la democratización de los parlamentos provinciales a partir de la perspectiva de género, consiguiendo en cambio cristalizar la bajísima presencia de mujeres con posibilidades reales de resultar electas para los cargos públicos.

### **Provincia de Entre Ríos aprobación de una Ley de Cupo**

A pesar de haber incorporado el mandato de la equidad de género en su reforma de la Constitución de la Provincia en el año 2008, no cuenta con una ley de cupo provincial. El 11 de agosto de 2010, la Cámara de Diputados de la provincia votó, de forma unánime, la sanción de un proyecto de ley que establece un cupo del 25% de personas del mismo sexo para cargos electivos. El porcentaje, inferior al nacional, se opone a demás al art. 17 de la recientemente reformada constitución provincial, que establece el principio de equidad de género.

De acuerdo con la ley, se busca promover efectivamente “el principio de equidad de género en la representación política y en la conformación de candidaturas con probabilidad de resultar electas” (art. 1). Sin embargo, este proyecto de ley no ha sido debatido aún en la Cámara de Senadores, donde no hay una sola mujer.

La resolución judicial de La Rioja, la situación legislativa de Entre Ríos y la sanción de la normativa en Jujuy, dan cuenta que a 20 años del inicio del sistema de cuotas en Argentina, algunos debates aún se encuentran vigentes. Por lo tanto, parece claro que es necesario mantener este mecanismo transitorio por excelencia para asegurar la presencia de mujeres en los lugares de decisión, al menos en el ámbito legislativo.

### **México**

#### **Incrementar la participación de la mujer en la Corte de Justicia de la Nación<sup>29</sup>**

El 30 de noviembre de 2010, tuvo lugar un fallido intento para incrementar la representación de las mujeres en el Máximo Tribunal, compuesto por dos ministras de un total de 11. El presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, envía una terna para ocupar la vacante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Senado de la República, quien de acuerdo al arreglo constitucional mexicano debía votarla. La terna fue presentada 15 días antes de que el Senado entrara en receso. El 14 de diciembre, un día antes del receso, el Senado votó el asunto. Tras dos rondas de votación, ninguna de las candidatas obtuvo la mayoría calificada exigida por la Constitución para ser nombrada Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la votación el Senado rechazó la terna, esto dio lugar al envío de una segunda terna. Así, el 2 de febrero de 2011, el presidente de la República envió una segunda terna integrada únicamente por hombres: el 10 de febrero de 2011, el Senado eligió al nuevo ministro: Jorge Mario Pardo Rebolledo, con 97 votos. El Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la designación de jueces y magistrados, así como de la administración del Poder Judicial Federal, no cuenta con ninguna mujer en su composición.

#### **Acción de inconstitucionalidad 7/2009**

Mediante esta acción de inconstitucionalidad se impugnaron las disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz que, a pesar de contener cuotas de género para las fórmulas completas al Congreso local (candidatura propietaria y

29 EQUIS, 2010, op. cit.

suplente) y de ampliarlas a los ayuntamientos (municipios), las contemplaban en una relación 70-30%, incluyendo, por tanto, una proporción menor al del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que las establecía en una relación 60-40% como mínimo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos, consideró adecuada la cuota de género establecida y aseveró que no existía exigencia constitucional alguna para establecer cuotas de género en la representación política.

Asimismo, la Suprema Corte afirmó que las cuotas en los partidos políticos, limitaría su libertad para el diseño de candidaturas, el cual debe regirse a partir de consideraciones democráticas, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad.

#### **Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano**

Este juicio involucra la efectividad de la aplicación de las cuotas de género, de acuerdo con la regla de alternancia establecida por el COFIPE para la conformación de la listas para candidaturas de representación proporcional. Según ese ordenamiento las listas de candidaturas deberían quedar conformadas por bloques de cinco, las cuales deben incluir dos candidaturas de género distinto.

El orden de la conformación de las listas es muy importante porque determina el acceso de las personas en la lista a los escaños y determina sus posibilidades de acceder a la representación política en el Congreso de la Unión. En la interpretación del partido político demandado, se cumplía plenamente con la regla de alternancia establecida en el COFIPE colocando dos candidaturas del mismo género, seguidas de una de género distinto. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró errónea esta interpretación y señaló que la alternancia implicaba colocar una candidatura de un género seguida por una de género distinto. De esta forma, el bloque de cinco candidaturas daría el resultado exigido por el COFIPE; es decir, que cada bloque incluyera dos candidaturas de género distinto.

#### **Acción de inconstitucionalidad 2/2002**

Al resolver la inconformidad de un partido político respecto a la incorporación de cuotas de género a la legislación electoral del estado de Coahuila, la Suprema Corte establece que las cuotas de género no violan el principio de igualdad entre hombres y mujeres porque no impiden que ambos sexos participen en igualdad de circunstancias en la contienda política.

De manera desafortunada, sin embargo, la Suprema Corte enfatiza que las cuotas de género son constitucionales en la medida en que son opcionales, pues no aplican en caso de selección democrática de los partidos políticos.

### **10. Reflexiones sobre la paridad**

Luego de un ciclo de vigencia de las leyes de cuotas que abarca la década de los noventa, la demanda de paridad en los últimos años, empieza a ganar centralidad y consagrarse en el lenguaje constitucional y jurídico de países como Ecuador, Bolivia y Colombia. Al mismo tiempo que se instala en los referentes discursivos y las luchas feministas y de mujeres, irrumpe en los espacios y agendas internacionales<sup>30</sup>.

Más allá de que la paridad se plantee como un cuestionamiento a las cuotas como “techo de mínimos”, lo cierto es que su implementación, aún débil en todos los países analizados, está poniendo en tensión las premisas de los regímenes democráticos de la región y sus promesas de mayores grados de igualdad e inclusión. En ese sentido, la demanda de paridad evidencia la crisis de representatividad de las instituciones políticas de las democracias en la región.

La paridad como principio de representación alude a la composición de género de la población, pretendiendo que las asambleas reflejen el mismo porcentaje de mujeres y hombres que contiene el electorado. En ese entendido, su aplicación remite a la “política de la presencia” o una “feminización de las élites”<sup>31</sup> lo que equivale a aumentar la participación e influencia de las mujeres en las instancias de deliberación, de consulta y decisión, buscando romper el monopolio masculino del poder político.

El objetivo de la paridad consiste, así, en hacer visible la diferencia sexual, es decir hacer explícitas las relaciones de género en la política y hacer una crítica abierta a la idea abstracta y anónima del sujeto de la ciudadanía (“pueblo”).

A diferencia de la demanda de las cuotas, concebidas como medidas temporales de ajuste para acelerar la igualdad de facto, la paridad que reivindican los movimientos de mujeres y feministas y otros actores sociales, es una medida definitiva que deja atrás la idea de progresividad de las cuotas para hacer efectiva la posibilidad de que las mujeres sean la otra mitad de la comunidad política de manera permanente.

<sup>30</sup> En la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito-Ecuador, las delegaciones de 24 países se comprometieron a realizar acciones de gobierno para garantizar la paridad en la participación política de las mujeres y en todos los ámbitos de la vida social.

<sup>31</sup> Marques Pereira, Bérengère, “La paridad, una nueva práctica de ciudadanía: entre la individuación y la identidad suscrita”. Presentada en el seminario “El Estado en Cuestión: Ciudadanía y Estado”. FIUC, París, 2000.



Sin embargo, la mayor presencia de las mujeres en los cargos políticos no garantiza *per se* el que sean incluidas aquellas identidades subalternas, como las indígenas y las afrodescendientes, tampoco garantiza la calidad de la representación.

El que más mujeres accedan a las estructuras de representación a través de la paridad no significa que se hayan eliminado los clivajes de clase, regionales, urbano-rurales, étnico culturales o las opciones sexuales. En ese sentido, las mujeres elegidas a los parlamentos pueden no ser representativas de las diversas identidades que marcan la vida y experiencia de las mujeres. Esta situación puede percibirse cuando en los Poderes Legislativos sigue siendo minoritaria la presencia de mujeres de sectores subalternos como las indígenas, pobres, rurales, situación que emerge con mayor nitidez en aquellos países que tienen una importante población originaria, campesina o afrodescendiente.

El desafío de la paridad debe servir para acortar las brechas no solo entre hombres y mujeres, sino también entre distintas categorías de mujeres. Desde un horizonte político propio, es importante que las mujeres indígenas establezcan alianzas con organizaciones de mujeres de las ciudades, con militantes políticas, con organizaciones sociales para potenciar sus liderazgos. La experiencias de las alianzas entre mujeres, en las reformas constituciones (Argentina, Ecuador y Bolivia) pone en relieve la importancia de crear puntos de contacto y diálogo, a pesar de las diferencias.

Preguntarse qué están haciendo las mujeres en el ejercicio del poder, o como están cambiando el sentido de las prioridades de las políticas o el contenido de las agendas de reformas, debe remitirnos a mirar las barreras que encuentran en un escenario marcado por prejuicios y estereotipos machistas y sexistas, por discursos que seleccionan lo que debe ser considerado político y lo que no. Esto supone interpelar las prácticas antidemocráticas de los partidos políticos, los usos instrumentales que hacen de la presencia de las mujeres en los espacios políticos al mostrarse como los dueños legítimos de las instituciones y de las decisiones que en ellas se toman.

## 11. Tendencias y Desafíos

De la lectura de los datos proporcionados por todos los países en estudio se destaca que luego de más de una década de vigencia de las cuotas, la participación femenina en los escaños de representación legislativa ha pasado de 9,8% antes de la aplicación del mecanismo a 39,1%, logrando sobrepasar la media de América Latina y el Caribe, que bordea el 22%. Un hito sin precedente, resultado del impacto de la paridad y alternancia prevista en la normativa electoral, constituye el contundente avance que experimentan las mujeres en Bolivia en la Cámara

de Senadores (40%), espacio de poder tradicionalmente masculino marcado por sesgos de clase y etnia. En tanto Colombia y Chile, se mantienen rezagados respecto al resto de países al carecer de mecanismos de promoción y acción positiva institucionalizados que amplíen la participación de las mujeres.

Si bien la participación de mujeres en los gabinetes ministeriales se ha elevado en la última década, alcanzando un promedio de 27,8% el proceso ha sido menos expedito y no guarda relación con la composición de las asambleas legislativas nacionales. Aun cuando la tasa de profesionales mujeres ha ido en aumento, persisten resistencias por parte de los políticos para reconocer como equivalentes a sus homólogas mujeres a la hora de compartir espacios de responsabilidad pública en niveles de alta jerarquía. En ese sentido siguen operando prejuicios y mecanismos de segregación que ubican a las mujeres en áreas consideradas menos valoradas, tal como ocurre en el sistema de justicia.

La composición de género en los concejos municipales en dos países de estudio, Argentina y Bolivia ilustra una creciente participación femenina que supera la cuota del 30%. No obstante ello, la persistencia de múltiples expresiones de discriminación, de violencia simbólica y acoso sexual contra las mujeres que deciden incursionar en el ámbito de la política dificultan su acceso a cargos de poder y de decisión, tendencia que se traduce en un número de alcaldesas que en 6 de los 7 países no sobrepasa el 10%.

Esto convierte a los municipios en los espacios de mayor resistencia para el avance de la participación y liderazgo de las mujeres y un freno para la definición de políticas con contenido de género. Las causas que intervienen en la baja proporción o débil aumento de mujeres electas alcaldesas, son diversas y complejas en cada país. Pero lo cierto es que las barreras estructurales y subjetivas, están reproduciendo la marginalidad política de las mujeres en un espacio que se asume como más cercano y accesible a las necesidades de las mujeres.

Otro elemento que debe considerarse, sobre todo en países con importantes poblaciones indígenas o afrodescendiente (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú) es la reducida participación de mujeres indígenas en cargos ejecutivos en los poderes públicos regionales, departamentales y municipales (governadoras, alcaldesas, intendentas, etc.) y con mayor razón en las legislaciones nacionales. En muchos casos la exclusión de las mujeres de estos espacios se explica por los déficits que experimentan respecto a sus capacidades políticas y técnicas, a los bajos niveles de escolaridad o analfabetismo, lo que reduce sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos políticos. No obstante la incidencia de estos factores, el racismo y la discriminación de género son las causas estructurales más extendidas que reproducen su marginación de los espacios público políticos nacionales, regionales y locales.

Para que exista una participación plena de las mujeres indígenas se precisa no sólo contar con normas como los sistemas de cuotas, sino también transformar la cultura política patriarcal y autoritaria de la sociedad y de las propias comunidades indígenas. Uno de los principales desafíos actuales es la democratización en las organizaciones de base indígenas y campesinas, porque allí también existe subordinación de género, exclusión y machismo. Los propios “usos y costumbres” que en algunos casos limitan el protagonismo de las mujeres en los espacios públicos de poder, deben ser revisados por las propias mujeres indígenas.

Respecto a la participación de las mujeres en diversas organizaciones de la sociedad civil, tal como los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, las universidades, los medios de comunicación, la tendencia es que se reproduzcan patrones de exclusión de género en los niveles de representación más altos. A pesar de que las diferencias entre hombres y mujeres, en la militancia de los partidos tienden a reducirse, así lo muestran algunas experiencias en la región, las brechas de género en la composición de sus órganos directivos se mantienen. Esto quiere decir que no existe una relación de correspondencia entre el número de mujeres militantes y el lugar que éstas ocupan en la estructura de toma de decisiones.

Por otro lado, a pesar de la vigencia de cuotas de participación en los reglamentos partidarios, este mecanismo no se ha traducido en el ascenso de liderazgos femeninos a las máximas direcciones partidarias (ejemplo, presidencias). La tendencia de los partidos ha sido ignorar o resistir esta norma, al ser utilizada como un “techo” o tope para limitar el acceso de las mujeres a los cargos públicos o partidarios al argumentar que la cuota es violatoria del principio de igualdad. La falta de acceso a recursos financieros para sus campañas completan el conjunto de obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a puestos de decisión.

## 12. Conclusiones

Como se ha podido constatar en las experiencias de los países analizados, el mecanismo de cuota/cupo, por sí sólo no garantiza una presencia paritaria de mujeres en los espacios de decisión, tanto a nivel nacional como a nivel local. La efectividad de la “cuota” depende de la presencia de diversos factores asociados a la calidad de los sistemas democráticos, a la fortaleza de las instituciones, al comportamiento de los partidos políticos y el desarrollo de los marcos normativos electorales.

Tal como lo reflejan distintas experiencias regionales, el papel de los sistemas electorales es de suma importancia al momento de determinar la aplicación e impacto de las cuotas en el nivel de representación política de las mujeres. La elección de un sistema proporcional o de simple mayoría, la introducción de una determinada modalidad de escrutinio, no son algo social o políticamente neutro, de hecho determinan la composición de las asambleas legislativas y afectan la calidad de las decisiones que serán asumidas.

El grado de institucionalidad y el estilo de financiamiento juegan también un rol fundamental en la promoción de la participación política femenina. En efecto la débil institucionalidad de las organizaciones políticas, así como la falta de financiamiento interno de las candidaturas constituyen un obstáculo a la presencia de las mujeres en la política, sobre todo a sus posibilidades de acceso a los espacios de poder internos. Si bien en muchos países de la región existe financiamiento público a los partidos políticos, para las campañas internas debe acudir al financiamiento externo. Este es el punto en el que las mujeres se encuentran en desventaja en tanto cuentan con menos recursos económicos y apoyo partidario.

Los valores e imaginarios de género en el estado y la sociedad, las brechas sociales y los clivajes étnico culturales son factores que también deben considerarse en la construcción de sistemas democráticos con paridad e igualdad de género.

En ese sentido, mientras no se tome en serio que las estructuras de los Estados son núcleos de ideología patriarcal que reproducen tanto estereotipos sobre el desempeño de las mujeres como la división sexual del trabajo, el proceso de democratizar la democracia a través de la paridad será apenas un deseo.

En tanto, la dicotomía entre público y privado que oculta la sujeción de las mujeres permanezca sin despertar la crítica y atención de los gobiernos y sus políticas, la ciudadanía de las mujeres y su participación en igualdad de condiciones que los varones seguirá siendo un ítem pendiente.

Una vez que lo público continúe siendo el lugar simbólico de los varones, donde se viven experiencias de igualdad, de libertad, de autonomía, de ejercicio de derechos, de acceso a la acción política, de visibilidad y de prestigio, y desde lo privado las mujeres faciliten la perfección de los hombres, con su trabajo doméstico y su dedicación al cuidado, muy poco se habrá avanzado.

Mientras los hogares no adopten una distribución más equitativa de las responsabilidades domésticas y los gobiernos no desarrollen políticas a favor

de la conciliación del trabajo doméstico, el precio de seguir una carrera política y simultáneamente cumplir con las responsabilidades familiares resultará muy elevado para muchas mujeres.

En la medida en que se mantengan los bajos niveles de bienestar y las grandes disparidades entre las áreas rurales y urbanas, entre las poblaciones más ricas y las más pobres, se estarán reproduciendo las condiciones para que una mayor cantidad de mujeres deje de participar en la vida social y política de sus países.

En tanto no se tomen en cuenta las particularidades y especificidades de la discriminación racial y étnica que sufren las mujeres indígenas y afrodescendientes, su participación en los procesos electorales y de designación de cargos, seguirá siendo deficitaria, no sólo respecto a sus homólogos varones sino también al interior del colectivo mujeres. La aplicación de las cuotas deberá ir acompañada de estas consideraciones.

## II. Violencia contra las mujeres<sup>32</sup>

Pese a los avances en la promulgación de normas a nivel nacional e internacional, la violencia contra las mujeres continúa siendo una de las violaciones de derechos humanos de mayor prevalencia en los países de la región y concretamente en los siete países objeto de análisis en el presente documento.

En el sistema internacional de protección de derechos humanos los Estados adoptaron la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en la década del 80' y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en la década del 90'; salvo Chile, todos los países analizados han adoptado el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

La ratificación de estos tratados por parte de los Estados los obliga a acciones concretas para enfrentar la violencia hacia las mujeres. Una revisión de la jurisprudencia del sistema interamericano en materia de violencia contra las mujeres<sup>33</sup> da cuenta que de los siete países estudiados, México es el más denunciado (11 peticiones) seguido por Perú (8 peticiones)<sup>34</sup>; de ahí que no resulte extraño que

<sup>32</sup> Documento elaborado por Jeannette Llaja Villena, Directora de DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer.

<sup>33</sup> Ramírez, Beatriz, "Peticiones sobre violencia contra la mujer en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", Documento Inédito, Lima, 2010.

<sup>34</sup> México: 11 peticiones; Perú: 8 peticiones; Argentina: 5 peticiones; Bolivia y Colombia: 4 peticiones cada uno; Chile y Ecuador: dos peticiones cada uno.

las tres sentencias más importantes sobre la aplicación de la Convención de Belem do Pará hayan sido contra el primero. Ellas son:

- Sentencia en el Caso González y Otras vs. México - Campo Algodonero (Casos 12.496, 12.497, 12.498), sobre Desaparición y homicidio perpetrado por terceros – feminicidios (2009).
- Sentencia en el caso Valentina Rosendo Cantú e hija vs. México (Caso 12.159) sobre detención arbitraria, tortura y violencia sexual perpetradas por agentes del Estado (2010).
- Sentencia en el caso Inés Fernández Ortega y familiares vs. México, sobre violencia sexual perpetrada por agentes del Estado (2010)

El cumplimiento de estas sentencias es un pendiente para el Estado mexicano pero también un referente de actuación para los demás países, ya que la comprensión de los compromisos adoptados con la suscripción de estos tratados se alimenta de las decisiones de los órganos supranacionales que monitorean su cumplimiento. A continuación analizaremos el comportamiento de los Estados de cara a las últimas recomendaciones recibidas del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (Comité CEDAW)<sup>35</sup>, así como algunos pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como se observará existen avances, pero también desafíos.

35 Las últimas recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW a los países objeto del presente estudio son: ARGENTINA: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/ARG/CO/6 de 16/08/2010; BOLIVIA: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/BOL/CO/4, de 8/04/2008; COLOMBIA: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/COL/CO/6, de 2/02/ 2007; CHILE: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/CHI/CO/4, de 25/08/ 2006; ECUADOR: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/ECU/CO/7, de 7/11/2008; MEXICO: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/MEX/CO/6 de 25/08/ 2006; PERU: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/PER/CO/6, de 2/02/ 2007.

## 1. Leyes y Políticas contra la Violencia hacia las Mujeres

El Comité CEDAW ha instado a varios Estados a elaborar y aplicar una estrategia global para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas, de conformidad con la Recomendación General 19, a fin de prevenir la violencia, castigar a quienes la perpetren y prestar servicios de asistencia y protección a las víctimas<sup>36</sup>.

A su vez, la MECSEVI, en su Primer Informe Hemisférico, que contiene la evaluación respecto de la legislación y las políticas públicas implementadas por los Estados Partes de la Convención de Belem do Pará, recomendó que *“el tratamiento de los temas sobre las mujeres deben ser abordados desde una perspectiva de género y de derechos humanos, y no en el marco de concepciones familistas y tradicionales que obstaculicen y frenen el avance de los derechos de las mujeres o implique su retroceso”*<sup>37</sup>.

Los pronunciamientos de los órganos que supervisan el cumplimiento de tratados internacionales muestran la necesidad de que los Estados aprueben y apliquen normas que recojan políticas de prevención, atención y sanción a las diferentes formas de violencia hacia la mujer (no sólo violencia intra familiar y sexual), donde se reconozca que el sustrato de la violencia es la discriminación y donde el abordaje sea desde los enfoques de género y derechos humanos.

Como se recordará en los países de América Latina, en la década del 90, se aprobaron leyes de violencia intra familiar o doméstica centradas en la familia y que en la práctica se convirtieron en una excusa para proteger la unidad familiar más allá de la violación de los derechos humanos de sus integrantes. El siguiente cuadro evidencia que al menos tres de los siete países objeto del presente estudio, han aprobado leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres<sup>38</sup>.

36 Informes del Comité CEDAW a Ecuador (2008) y a México (2006).

37 Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MECSEVI). Informe Hemisférico adoptado en la Segunda Conferencia de Estados Parte, celebrada en Caracas, Venezuela, del 9 al 10 de julio de 2008.

38 En Perú y Bolivia las organizaciones de mujeres hacen incidencia para la aprobación de Leyes contra la Violencia hacia la Mujer. En Perú, la Comisión Especial Revisora de la Ley de Violencia Familiar ha denominado a su propuesta *“Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia”*.

País	Primeras leyes contra la violencia intra familiar o doméstica	Leyes de violencia contra las mujeres
Argentina	Protección contra la Violencia Familiar – Ley 24.417 (1994)	Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales (marzo de 2009). Reconoce la violencia de género en sus diversas formas, física, sexual, simbólica, económica y patrimonial y psicológica; en el ámbito doméstico, los organismos públicos, los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil, en los servicios de obstetricia; asimismo reconoce la violencia mediática y aquella que atente contra la libertad reproductiva.
Bolivia	Contra la violencia en la familia o Doméstica – Ley 1674 (1995)	-
Colombia	Ley 294 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar (1996)	Ley 1257/08 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres (diciembre 2008). Reconoce la violencia, física, psicológica y sexual, la violencia económica o patrimonial y las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Tipifica el acoso sexual.
Chile	Ley de Violencia Intrafamiliar – Ley 19.325 (1994)	-
Ecuador	Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia – Ley 103 (1995)	-
México	Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal y otros 22 estados (1996)	Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (febrero de 2007). Reconoce la violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, económica y otras análogas. Reconoce la violencia familiar, la violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional y la violencia feminicida.
Perú	Establecen política del Estado y de la sociedad frente a la Violencia Familiar – Ley 26260 (1993)	-

La aprobación de estas normas significa un avance en el abordaje de la violencia contra las mujeres, ya que no sólo se establecen procedimientos para la obtención de medidas de protección, justicia y reparación, sino también la implementación de medidas de prevención y atención integral desde un enfoque de derechos humanos. Resalta la norma mexicana por prever la obligación del Estado de resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, considerando diversas formas de reparación, entre las que se contempla la obligación del Estado de investigar y sancionar los actos de omisión o negligencia de las autoridades responsables de la impunidad de la violación de derechos humanos. Estas leyes, además, amplían el espectro de protección estatal visibilizando las diferentes formas de violencia que acontece a las mujeres.

Frente al avance que significa la aprobación de estas leyes, se debe reconocer las dificultades que tienen los Estados para aplicarlas a todas sus ciudadanas. México y Argentina, países con sistemas federales, tienen vigente el desafío de armonizar la ley aprobada con las normas internas de los estados o provincias que los conforman; de lo contrario, se corre el riesgo que las leyes integrales contra la violencia hacia la mujer estén vigentes pero no beneficien a la mayoría de la población<sup>39</sup>.

En el caso de Argentina, además, la ley 26.485 no aclara su articulación con las normas que abordan distintos aspectos de la violencia (ley contra la Trata o normas que protegen integralmente a la niñez), ni con las normas específicas de las provincias. Hasta el momento solo existen acciones aisladas en algunos puntos del país sin suficiente articulación como para asegurar la prevención o solucionar los problemas que la ley intenta afrontar. Asimismo, la ley delega en el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) la iniciativa de su implementación, instancia que carece de liderazgo a nivel nacional, así como de recursos humanos y económicos suficientes para llevar adelante la política<sup>40</sup>. En este caso, el Comité CEDAW (2010) ya le mostró su preocupación porque tras haberse adoptado la norma, no se ha aprobado legislación de aplicación ni se ha asignado recursos financieros suficientes para su aplicación.

39 El Comité CEDAW (2010) instó a Argentina a acelerar en todas las provincias la aprobación y aplicación coherentes de la legislación y el aporte de los recursos financieros necesarios para que entre plenamente en vigor la Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Para ello, a escala nacional, provincial y municipal debe procederse a la aplicación efectiva de la legislación vigente para hacer frente a todas las formas de violencia contra la mujer, como la violencia doméstica.

40 ELA, 2010. op. cit.

En el caso de Colombia, la ley 1257/08 marcó un cambio en la comprensión y tratamiento de las violencias contra las mujeres, hasta ese momento abordada por el Estado desde un enfoque familista; es más, la ley ha permitido la puesta en marcha de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164/10) y la creación del Comité de Seguimiento a la ley con participación de entidades del Estado y tres representantes de la sociedad civil, además del lanzamiento de la Estrategia Interinstitucional de Comunicaciones del Estado colombiano para la Prevención de la Violencia contra la Mujer<sup>41</sup>. Pese a estos avances, aún existen debilidades en la articulación y coordinación entre las entidades responsables de las distintas estrategias, y en particular, entre las entidades del nivel nacional y las territoriales. Además, no existe una política pública para prevenir las violencias contra las mujeres que brinde atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto interno para garantizar la protección y restitución de sus derechos, tal como lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual 2009<sup>42</sup>.

Chile no cuenta con una norma que aborde la violencia contra las mujeres en su integridad<sup>43</sup>. El Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM ha centrado su atención en la incorporación de la perspectiva de género en la atención de la violencia familiar, a través de convenios bilaterales y no ha propuesto al Ejecutivo una política sobre prevención de la violencia de género<sup>44</sup>.

Frente a la opción de aprobar leyes integrales contra la violencia adoptada por Argentina, Colombia y México; en países como Bolivia, Ecuador y Perú se han aprobado normas que abordan la política contra la violencia hacia la mujer, pero de menor nivel (administrativo).

41 Especialmente aquella que se ejerce contra la Mujer Desplazada, con la campaña comunicativa "Mujer tienes derechos", con el apoyo del Fondo para el logro de los ODM - Programa Integral contra las violencias de género.

42 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe de Seguimiento – Las mujeres frente a la Violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia", 2009, en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.5.Colombia.sp.htm> (visitado en julio de 2011).

43 Ello a pesar de que Agenda de Género de la ex Presidenta Bachelet puso en la perspectiva de acción de las reparticiones públicas la promoción del derecho a una vida sin violencia.

44 Corporación Humanas Chile, 2010. op. cit.

País	Norma que establecería la política nacional contra la violencia hacia la Mujer
Bolivia	El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para vivir bien. Contiene como política "Contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres en razón de género" (2009).
Ecuador	Decreto Ejecutivo 620 por el que se decreta como política de Estado la Erradicación de la Violencia de Género hacia la niñez, adolescencia y mujeres (2007).
Perú	Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. Decreto Supremo 003-2009-MIMDES (2009).

Entre las dificultades identificadas en la aplicación de estas normas se encuentra que:

- Las normas aprobadas co existen con otras que abordan tipos específicos de violencia (Plan Nacional para la erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo del Ecuador), o enfoques divergentes (Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 del Perú), sin tener una articulación que potencie la intervención.
- La priorización del trabajo para enfrentar la violencia hacia las mujeres se da fundamentalmente en los mecanismos de adelanto para la mujer y no necesariamente en los otros actores involucrados en su prevención, atención y sanción (educación, bienestar social, salud, interior, justicia, entre otros). Los avances en la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer no pasan de ser la sumatoria de acciones dispersas emprendidas por los diferentes; en Chile, persisten, a nivel estructural en el aparato público, posiciones "de parcela" que estiman que el tema de la violencia corresponde al Servicio Nacional de la Mujer, desvinculando sus quehaceres propios de la labor de prevenir la violencia en sus espacios de acción.<sup>45</sup>

Elo nos lleva a cuestionar la capacidad de liderazgo de los mecanismos de adelanto de la mujer, por ejemplo en Bolivia, si bien se creó una Dirección de Eliminación de todas las Formas de Violencia<sup>46</sup>, su debilidad institucional e inestabilidad del personal del organismo han impedido un proceso continuo y de mayor incidencia en la estructura estatal, en las políticas públicas y en la sociedad. En este caso concreto, los avances existentes han sido sistemáticamente sostenidos por iniciativas desde la sociedad civil o la participación decisiva de la cooperación internacional<sup>47</sup>.

45 *Ibid.*

46 Antes Dirección de Asuntos de Género del Ministerio de Justicia. El cambio se ha dado en la nueva estructura del Poder Ejecutivo y habría restringido los alcances en materia de género.

47 Coordinadora de la Mujer, 2010. op. cit.

- Salvo excepciones, la estrategia de prevención para cambiar patrones culturales y estereotipos son frágiles y poco articuladas. Si bien resalta la campaña “Despierta Ecuador, el machismo es violencia” promovida por la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, las demás acciones promovidas en este país son débiles y aisladas. Lo mismo ocurre en Chile, donde no existe una política comunicacional general y sistemática que contribuya a la modificación de los roles tradicionales de género, y en Perú, donde el mecanismo para el adelanto de la mujer (MIMDES) informó como campaña comunicacional por el 8 de marzo de 2010, acciones en las que participaron solo 6045 personas a través de los Centros de Desarrollo Integral de la Familia<sup>48</sup>.

Si bien existen avances en la aprobación de leyes o normas administrativas que establecen políticas contra los diferentes tipos de violencia hacia las mujeres, su aplicación hace necesaria una fuerte voluntad política de las autoridades del Estado y el compromiso de sus funcionarios, de lo contrario corren el riesgo de ser buenas propuestas con poca efectividad real.

Es preciso relevar el casi unánime silencio de las normas sobre la violencia contra mujeres lesbianas. Se ha identificado que solo el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 del Perú considera como forma de violencia hacia la mujer la “homofobia”, sin embargo, no establece acciones específicas para enfrentarla.

## 2. Información sobre la recopilación, revisión y análisis de los datos de violencia contra la mujer

La Convención de Belem do Pará obliga a los Estados a adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, incluso programas, para “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”<sup>49</sup>. Asimismo,

48 El Perú tiene una población mayor a los 28.000.000.

49 El Primer Informe Hemisférico de la MECSEVI, que contiene la evaluación a nivel regional de la aplicación de la Convención de Belem do Pará, señala en el rubro estadísticas (art. 8 inciso h) que se debe “Mejorar el sistema estadístico, debiendo realizarse la recopilación estadística desde los niveles primarios hasta llegar a un acopio de datos centralizado que permita obtener información de carácter nacional, y desagregada especialmente por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad”; “Incluir en los censos y encuestas nacionales módulos sobre violencia contra la mujeres”, entre otras recomendaciones.

el Comité CEDAW, en su Recomendación General N° 19, alienta a los Estados a “la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella”.

En el marco de estas obligaciones, los Estados deben generar información acerca de la **prevalencia de los diferentes tipos de violencia** contra la mujer así como de **registros administrativos sobre los casos** que llegan a su conocimiento. La articulación entre estos dos tipos de información permitirá la implementación de una adecuada política contra la violencia.

Se ha encontrado que Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú cuentan con información sobre la prevalencia de la violencia hacia la mujer en sus países. Sin embargo, ésta tiende a centrarse (salvo en el caso de México) en la violencia perpetrada por la pareja o ex pareja (física, psicológica o incluso económica), seguida de la violencia sexual; se deja de lado los otros tipos de violencia como la trata, el acoso sexual, la violencia contra mujeres lesbianas, el feminicidio, etc.

País	Instrumento	Año	Tipo de información
Bolivia	ENDSA (Encuesta Nacional de Demografía y Salud).	2008	Violencia intrafamiliar. Violencia física por la pareja u otra persona*.
Chile	Estudio comparativo El Maltrato a las Mujeres en Seis Regiones del País - Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).	2006	Violencia intrafamiliar. La información del estudio no es de carácter nacional.
	Encuesta Nacional sobre Victimización (Ministerio del Interior).	2008	Violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
Ecuador	ENDEMAIN (Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil).	2004	Se abordan tres temas: las experiencias de violencia durante la niñez, la violencia y abuso sexual y la violencia de la pareja.
México	ENDIREDH (Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares).	2006	Violencia en su relación de pareja o en el espacio comunitario, laboral, familiar o escolar.
Perú	ENDES (Encuesta Demográfica y Salud Familiar).	2009	Violencia familiar y sexual por parte de la pareja o la ex pareja.

\* La falta de información no permite tener aproximaciones en el ámbito rural, por estudios cualitativos se conoce sus alcances de un daño social irreversible.

Esta información es importante para dar cuenta del impacto del servicio y proponer mejoras, más no es representativa del problema; las encuestas sobre prevalencia dan cuenta que solo el 9% de bolivianas y el 16.1% de peruanas afectadas por violencia buscan ayuda en una institución pública.

Por otro lado, se han identificado registros administrativos que recogen información sobre los casos de violencia contra la mujer que son atendidos por los servicios que el Estado brinda (Fiscalías, Policía, servicios de los mecanismos de adelanto de la mujer, entre otros). Los registros administrativos enfrentan varios problemas; uno de los más importante es su desarticulación y la falta de uniformidad en los criterios de recojo de información, lo que impide identificar la ruta que siguen las mujeres en su búsqueda de atención y justicia. Existen algunos esfuerzos en ese sentido, pero que aún enfrentan dificultades: El Sistema nacional de seguimiento y monitoreo de delitos de mayor connotación social de Chile<sup>50</sup> presenta información que en algunos casos no se condice con la que remite la entidad a cargo de la recepción de la denuncia<sup>51</sup>; y en el caso de Bolivia, el proceso de estandarización de Registros que viene desarrollando el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE)<sup>52</sup> no abarca los 327 municipios del país, sino sólo los municipios de las 9 ciudades capitales y de 8 municipios que comprenden las ciudades intermedias.

Además se trata de registros que no brindan información detallada de todos los casos de violencia contra las mujeres. Existe información pormenorizada de los casos de violencia familiar o doméstica, y de menor calidad en los casos de violencia sexual y trata, mientras que el registro de violencia contra mujeres lesbianas, el hostigamiento sexual en el trabajo, en los centros educativos, es casi inexistente. Si bien se ha avanzado en algunos casos identificando el sexo de la víctima, en la mayoría no se recogen todos los tipos de violencia, y menos detalles que permitan identificar si los casos constituyen casos de violencia de género o no.

### 3. La Violencia contra la Mujer en el marco de las relaciones de pareja

#### *La subsistencia de leyes contra la Violencia Familiar y/o doméstica*

Tal como se señaló, en la década del 90, los países de América Latina aprobaron leyes contra la violencia doméstica o intrafamiliar. A más de quince años de su aprobación se ha demostrado que éstas aportaron a la visibilización de la violencia

50 Dependiente de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Se alimenta de las denuncias efectuadas ante Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, además de los datos de diferentes tribunales y organismos intervinientes en la judicialización de las diversas manifestaciones de violencia, tales como los Juzgados de Garantías, Tribunales de Familia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública.

51 Mientras que para el año 2009, el sistema reportó que la tasa de promedio anual de denuncias de violencia intrafamiliar se había mantenido desde el año 2007, la Fiscalía Metropolitana Occidente reportó un aumento de denuncias en un 200%.

52 Estandariza los Registros administrativos de las Brigadas de Protección a la familia, los Servicios legales integrales municipales y Ong's que prestan atención en casos de violencia doméstica y familiar.

contra la mujer en el marco de relaciones de pareja, sin embargo, poco avanzaron en el acceso a la atención, protección, justicia y reparación para las mujeres afectadas. La decisión de colocar la centralidad de las normas en el ámbito familiar o doméstico, más que en las mujeres, invisibilizaron el sustrato de discriminación existente en la violencia y propiciaron medidas como la conciliación y/o la mediación que desconocieron su calidad de violación de derechos humanos. Varias de estas normas, aunque modificadas, subsisten en Bolivia, Ecuador, Perú y Chile.

En Bolivia, la ley 1674 se mantiene pese a que Comité CEDAW, en el 2008, observó sus debilidades para enfrentar el alcance, la intensidad y la prevalencia de la violencia, la que llega a niveles de femicidio, especialmente por la prioridad que le da a la reconciliación y la integridad familiar, así como por el hecho de que los funcionarios judiciales inducen a las mujeres víctimas a renunciar a hacer valer sus derechos ante la justicia.

En Ecuador los casos de violencia intrafamiliar siguen siendo considerados como contravenciones (infracciones menores), pese a que el Comité CEDAW, desde el 2008, le mostró su preocupación por esta decisión y le recomendó considerar la violencia doméstica como un delito. Ello significa que en las comisarías nacionales e inclusive en algunas comisarías de la mujer y la familia, se sigan dando lugar a transacciones y actas de respeto mutuo o compromiso, las cuales son violatorias a los derechos de las mujeres víctimas de violencia<sup>53</sup>.

Como se puede observar, el Comité CEDAW tiene una preocupación específica por la conciliación y ha exhortado a estudiar detenidamente sus resultados a largo plazo y evaluar sus efectos en el acceso de la mujer a la justicia y la protección de sus derechos. En Colombia, se han identificado muchas mujeres que se han quejando por haber recibido insinuaciones y en ocasiones instrucciones directas para que concilien, lo cual es fácilmente conseguido por el carácter de autoridad que tienen las autoridades<sup>54</sup>.

#### *El acceso a servicios especializados*

La atención de casos de violencia de género hace necesaria la implementación de servicios específicos de atención a mujeres, la que asegure la especialización de los/as funcionarios/as de justicia, así como condiciones de privacidad y trabajo interdisciplinario cuando el caso lo amerite. La experiencia de algunos países da cuenta de esta opción, sin embargo se trata de servicios que aun no tienen cobertura nacional, y con muchas dificultades para atender a la población rural.

53 Corporación Humanas Ecuador, 2010. op. cit.

54 Corporación Humanas Colombia, 2010. op. cit.



En el Ecuador se han implementado 32 Comisaría de la Mujer y la Familia, las que son presentadas como la política pública prioritaria para enfrentar la violencia en el interior del hogar y, en particular contra las mujeres; sin embargo ellas, al tener cobertura cantonal, no cubren todo el territorio y dejan a la mayoría de la población con espacios como las Intendencias y Comisaría Nacionales de Policía. Lo mismo sucede con las unidades especializadas de la Fiscalía que existen en las principales ciudades del país. Estos esfuerzos fueron reconocidos por el Comité CEDAW (2008), el que no obstante mostró su preocupación por el alcance insuficiente y los recursos limitados de los programas dirigidos a proteger a las mujeres víctimas.

En Colombia, las Comisarias de Familia no tienen cobertura nacional y muchas no cuentan con la infraestructura física necesaria ni con la planta de personas que se requiere para prestar los servicios a las mujeres. En Chile se han desarrollado planes pilotos para la atención expedita de los casos de violencia, a lo que se suma el que algunas fiscalías cuentan con fiscales con especialización en violencia. Si bien son decisiones positivas, está pendiente su aplicación a nivel nacional.

En Argentina, la Ley 26.485 tiene como uno de sus objetivos garantizar el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia. En el año 2010, el Estado presentó ante el Comité CEDAW la implementación de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) como una estrategia novedosa para afrontar los problemas de la violencia contra las mujeres<sup>55</sup>. Sin embargo, este servicio fue creado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, funciona solo en la ciudad de Buenos Aires y no tiene la función, ni la capacidad de patrocinar jurídicamente a las mujeres (cuenta con solo 2 abogados), su objeto es recibir denuncias de violencia doméstica y luego derivarlas a la justicia civil o la justicia penal, dependiendo del caso. La OVD es una iniciativa importante pero es absolutamente insuficiente para la atención de casos de violencia contra las mujeres.

En Bolivia, desde 1995, se han venido estableciendo servicios de atención de la violencia, entre los que se encuentran los servicios Integrales Municipales y las Brigadas de la Policía Nacional para atender los casos de violencia. En ambos casos, temas de presupuesto, de infraestructura y de calificación del personal impiden tener una atención de calidad y con cobertura nacional con alcance a todos los municipios del área rural.

<sup>55</sup> En funcionamiento desde el año 2008.

### *Las medidas de protección y su ineficacia*

La provisión de medidas de protección por parte del sistema de justicia debería constituir la herramienta por excelencia para evitar lesiones graves o incluso la muerte de mujeres. Si bien su existencia está prevista en todas las leyes contra la violencia, la persistencia de prejuicios y estereotipos de género en los operadores de justicia hacen que no se brinden o, si se brindan, no cumplan su función de proteger a la víctima.

En Chile las medidas de protección son difíciles de justificar ante el sistema de justicia pues las situaciones de riesgo de las mujeres tienden a naturalizarse y desconocerse por parte de los operadores de justicia. Además, si es que se otorgan, carecen de sentido ya que no se cuenta con un monitoreo que permita activar redes de apoyo que posibiliten la protección real de la mujer en riesgo. En la práctica, las medidas de protección se flexibilizan, y su incumplimiento ni siquiera es tramitado como delito de “desacato” pues se considera que son temporales o que el agresor estaba suficientemente sancionado con la pena asociada al delito violento previamente aplicada<sup>56</sup>.

En el Perú, los jueces y fiscales de familia suelen brindar como medidas de protección la “orden de cese de la violencia” o la “terapia para el agresor”, medidas ineficaces de manera inmediata; difícilmente se ordena el retiro del agresor del hogar, y cuando se hace, existen dificultades operativas para que éste sea efectivo, pues depende de la Policía, a la que no supervisan y la que no cuenta con suficiente presupuesto para realizar su labor<sup>57</sup>. Un avance ha sido la aprobación de la Directiva N° 005-2009-MP-FN del Ministerio Público, la que tiene por objeto mejorar la intervención de los fiscales frente a los casos de violencia familiar y de género y, concretamente, garantizar que las medidas de protección a las que tienen derecho las víctimas se ejecuten, contribuyendo así a prevenir el feminicidio íntimo. Es preciso recordar que el primer reporte realizado por el Ministerio Público sobre feminicidio<sup>58</sup> dio cuenta que 10 de las 79 víctimas había presentado denuncia por violencia familiar antes de ser asesinada y que cinco de ellas habían obtenido medidas de protección, las que no impidieron el asesinato.

<sup>56</sup> Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

<sup>57</sup> Policía no cuenta con suficiente presupuesto para ejecutar las medidas de protección, es decir, para asegurar que el agresor prohibido de acercarse al domicilio de la agraviada cumpla con ello o hasta acudir al llamado de las usuarias que cuentan con medidas de protección.

<sup>58</sup> Villanueva, Rocío, “Homicidio y feminicidio en el Perú”. Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, Lima, 2009.

Constituye un avance normativo la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México, la que ha previsto diferentes órdenes de protección. Las de “emergencia” que se otorgan de plano por el Juez Penal tomando en consideración el riesgo o peligro existente<sup>59</sup>, las de “protección de naturaleza civil” que buscan salvaguardar el patrimonio de la víctima o víctimas indirectas y se emiten dentro de las seis horas de la solicitud<sup>60</sup> y las preventivas que incluyen la retención y guarda de armas del agresor. Todas las órdenes de protección que deben otorgarse por un plazo no mayor de 72 horas. México tiene el desafío de aplicar esta norma a nivel nacional, luego de compatibilizarla con las normas internas de los Estados que lo conforman.

### *Acceso a Justicia y Reparación*

Pese a los esfuerzos desarrollados en los últimos quince años, la violencia contra la mujer en el marco de relaciones de pareja continúa rodeada de impunidad. Son varias las condiciones que se juntan: insuficientes y deficientes servicios de apoyo, falta de asesoría y patrocinio legal, sexismo de los operadores de justicia, además de las deficiencias propias de cada sistema de justicia (corrupción, sobre carga de casos, lentitud, falta de especialización).

El Comité CEDAW (2007) mostró su preocupación porque las mujeres en el Perú tienen restringido el acceso a la justicia debido a la falta de información de sus derechos y la falta de asistencia jurídica; además de enfrentarse a procesos judiciales dilatados y a un Poder Judicial que no conoce lo suficiente la CEDAW. En el caso del Perú, pese a que el Código Penal lo establece, los casos de violencia psicológica no son sancionados.

En Ecuador, el sistema de justicia resulta ineficaz para las mujeres. La acumulación de causas determina que un proceso judicial lleve más de 785 días y no genere resultados idóneos, o simplemente sea impune. Ello obstaculiza una buena investigación, proseguir el caso y no abandonarlo, conseguir la sanción y obtener una reparación justa para la víctima<sup>61</sup>.

59 Beneficia a las víctimas directas como indirectas y entre otras medidas contempla: la desocupación por el agresor del domicilio, el reingreso de la víctima a su domicilio, la prohibición al agresor de acercarse o ingresar al domicilio, lugar de trabajo, de estudios de la víctima y las víctimas indirectas.

60 Entre otras, puede consistir en suspender el régimen de visitas y convivencia, elaboración de inventarios de bienes, la prohibición de enajenar o hipotecar bienes de la sociedad conyugal, pensión alimentaria provisional.

61 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

En Chile se aprecia que los consejeros/as y jueces de los tribunales insisten en catalogar las relaciones violentas como “discusiones de pareja”, con miras a no judicializarlas. En otras situaciones, se tiende a caricaturizar las características que debieran tener las mujeres víctimas y/o los hombres agresores, como si existiera un patrón único, rígido y regular, observable a primera vista que les permitiera desestimar aquellas denuncias en las cuales la mujer “no parece víctima”. La ley N° 20.066 determina que se sancione en sede penal solo los casos en el que la violencia fue “habitual”<sup>62</sup>, de lo contrario queda en manos de la justicia de familia con cargo a que se le imponga una multa. Si va a sede penal, su suerte es incierta y sólo será sancionada la conducta denunciada si es posible argumentar la prueba. A pesar de estos esfuerzos, en caso de habitualidad de la violencia, las mujeres esperan un promedio de 5 meses para su audiencia de juicio. Las vías de hecho<sup>63</sup> no son sancionadas en el sistema penal, la violencia psicológica es frecuentemente impune tanto en el sistema de familia como en el penal<sup>64</sup>.

En Bolivia el nivel de impunidad es alto, se abandonan el 83% de las denuncias por parte de la Policía Técnica y el Ministerio Público, por falta de pruebas, las mismas que quedan bajo la responsabilidad de la víctima. Adicionalmente se abandonan o pierden el 94% de los pocos casos que logran superar la etapa inicial. Del total de denuncias recibidas, el 77% se pierden o abandonan entre la denuncia ante la Brigada de Protección a la Familia y el ingreso del caso al Poder Judicial. Sólo 11.04% reciben tratamiento y respuesta judicial, la mayoría en la jurisdicción de la familia, y el 0.04% por la vía penal<sup>65</sup>.

## **4. Violencia Sexual**

Los Códigos Penales de la región fueron modificados, en su mayoría, en la década del 90, reivindicando como bien jurídico la libertad sexual, introduciendo nuevos tipos de violación sexual o eliminando expresiones como la honestidad sexual, ello en clara consonancia con los derechos humanos de las mujeres. Pese a los avances, el Comité CEDAW (2007) ha llamado la atención sobre dificultades en la tipificación de los delitos. En el caso concreto del Perú, ha reiterado la necesidad de tipificar el abuso sexual incestuoso como un tipo penal específico.

62 No hay criterios sobre la habitualidad, si son dos o más denuncia de violencia, o si se requiere condena previa.

63 Golpes que no dejan marcas físicas.

64 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

65 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

Asimismo, en el caso de Bolivia, el Comité CEDAW (2008) ha mostrado su preocupación por las debilidades de la Ley 2033 de protección a las víctimas de violencia sexual; norma que mantiene el eximente de sanción a las personas condenadas que contraigan matrimonio con la víctima. De manera similar el Código Penal del Estado de México establece que la penalidad queda extinguida si la víctima que tiene trece años y menos de quince, consintió de la relación sexual y se casa con el agresor<sup>66</sup>.

Por otro lado, los Códigos Penales enfrentan la tensión entre la protección debida a las personas menores de edad de agresiones sexuales y su derecho a ejercer su autonomía sexual; opciones que pueden generar problemas si es que no se consideran supuestos legales que problematicen el consentimiento y tomen en cuenta entornos o relaciones que, por sí mismos, implican coerción<sup>67</sup>.

En el Distrito Federal de México la protección se da hasta los doce años (donde el consentimiento es irrelevante), sin embargo luego de esa edad y antes de los dieciocho solo se sanciona la cópula mediante la figura del estupro, con una pena muy inferior a la violación<sup>68</sup> y que contempla como medio comisivo únicamente el engaño. En un polo opuesto, en el Perú se optó por la protección de las personas menores de edad incluso desconociendo su autonomía sexual. Desde el año 2006 (ley 28704) constituye violación sexual las relaciones sexuales voluntarias con personas menores de 18 años. Esta situación, corregida en parte por la Corte Suprema<sup>69</sup>, ha generado dificultades en el acceso a servicios de salud reproductiva por las adolescentes, así como en el derecho a la identidad de sus eventuales hijos, entre otros problemas.

### *Re victimización y la necesidad de protocolos*

Pese a los avances normativos a nivel internacional y de derecho interno, las mujeres violentadas sexualmente que deciden buscar justicia y reparación se enfrentan a operadores/as del sistemas de justicia premunidos/as por prejuicios o estereotipos de género; ello además de enfrentar las dificultades características de cada país (corrupción, lentitud, excesivo formalismo, entre otras características). Esta situación genera situaciones de re victimización de la persona agraviada, además de impunidad del hecho ocurrido.

66 La indemnidad sexual en México se protege hasta los quince años. El Código del Distrito Federal no contempla esta eximente.

67 EQUIS, 2010, op. cit.

68 Artículo 180: seis meses a cuatro años de prisión; en contraste, la violación merece una pena corporal de seis a diecisiete años.

69 A través del Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-11 por el que se interpreta la norma y exige de pena si las relaciones sexuales fueron voluntarias. Solo es vinculante para los jueces, no para los demás actores del sistema de justicia.

En Argentina, Bolivia y Perú se ha reportado que las mujeres, por la desconfianza basada en prejuicios de género que se les tiene, son expuestas a múltiples entrevistas y exámenes médicos en los distintos organismos que intervienen para efectivizar la denuncia penal.

Frente a esta realidad existe la iniciativa de algunos Estado de aprobar normas o disposiciones que restrinjan el nivel de arbitrariedad de los operadores/as de justicia y eviten la re victimización. En el Perú, la Ley N°27055 determina que las víctimas de violencia sexual niñas, niños y adolescentes no sean sometidas a confrontación con su agresor y declaren en una sola oportunidad; esta disposición no se aplica a las mujeres mayores de edad. En Ecuador se han aprobado los protocolos médico legales para víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales por la Fiscalía General del Estado (Resolución No. 005-FGE-2009), protocolos que basados en el enfoque de derechos humanos y el trato digno recoge las evidencias físicas para una adecuada investigación. En Chile, el sector salud ha implementado 23 salas de primera acogida en los servicios de urgencia para la atención a víctimas de violencia sexual, éstos buscan compatibilizar la acogida y atención especializada para disminuir la victimización e incentivar la denuncia de la violencia sexual con el cumplimiento de su función de recolección de pruebas para una adecuada investigación<sup>70</sup>. En este país además se han establecido salas especiales en algunas comisarías que permiten tomar declaración a mujeres y niñas violentadas sexualmente, y se ha previsto el procedimiento desarrollado tanto en Carabineros como en Investigaciones en orden a resguardar, y en lo posible no re victimizar, a las mujeres facilitando en todo momento el establecimiento de las pruebas necesarias para acreditar el abuso.

De todas las experiencias, resalta la propuesta por Argentina, la que el marco de un programa de políticas de Estado para el Poder Judicial, en noviembre de 2010, presentó el primer Protocolo Pericial Común para los casos de abuso sexual<sup>71</sup>. Este protocolo está destinado a evitar las evaluaciones repetitivas que dan lugar a la re victimización de las víctimas y dispone la capacitación al personal policial, médico

70 Entre las dificultades que se presentan en esta intervención se cuentan la falta de infraestructura adecuada, la falta de capacitación de las/los funcionarias/os, la falta de tecnología para practicar las pericias y el tiempo que involucra para los directivos de estos establecimientos tener que concurrir a los tribunales a prestar declaración como lo exige el nuevo procedimiento procesal penal.

71 Promovido por la magistrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Carmen Argibay y que fue elaborado conjuntamente entre el Cuerpo Médico Forense, el programa "Las Víctimas contra las Violencias" del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, el Programa de Asistencia a Víctimas de Violencia Sexual de la Ciudad de Buenos Aire y la División Medicina Legal de la Policía Federal Argentina.

y judicial que las atienden. Su virtud, frente a lo que ocurre en los otros países, es que se formula integrando las diferentes instancias del Estado que intervienen en los casos de violación y abuso sexual. Es importante hacer seguimiento a su aplicación para observar su repercusión en el ejercicio de derechos por parte de las mujeres.

### *Situaciones específicas de violencia sexual*

Si bien las mujeres que han sido violentadas sexualmente enfrentan serios obstáculos para ejercer su derecho a la atención, justicia y reparación, existen contextos en los que su situación se hace más precaria.

La violencia sexual dentro del matrimonio se sigue dando impunemente pese a las normas existentes de violencia contra la mujer, de violencia intra doméstica y violencia sexual. El Comité CEDAW (2010) instó a Argentina a implantar un sistema que aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de ese tipo y a que establezca un conjunto de indicadores para evaluar las tendencias sobre la presentación de denuncias y su incidencia.

Respecto a la violencia sexual en cárceles contra las mujeres privadas de libertad, en Ecuador, la Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos (CEDHU) ha documentado delitos cometidos por el personal masculino que afectan la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres que se encuentran privadas de libertad en centros de rehabilitación femeninos, situación que las coloca en permanente riesgo y que vulnera su derecho a la protección jurídica de la que deben gozar, al estar bajo la responsabilidad absoluta del Estado<sup>72</sup>. En el caso de Argentina, el Comité CEDAW (2010) le ha manifestado su preocupación por la persistencia de la violencia contra las reclusas, los casos repetidos de registros e inspecciones vaginales y los incidentes de mujeres muertas mientras se encontraban detenidas, además consideró limitadas las medidas para impedir que se repitan esos actos para garantizar una mayor protección a las detenidas y enjuiciar a los responsables de actos de violencia sexual<sup>73</sup>.

72 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

73 Para este último caso el Comité CEDAW recomendó que se elaboren políticas, estrategias y programas integrales que tengan en cuenta la dimensión del género; asimismo instó al Estado a que vele porque personal penitenciario sensible a las cuestiones de género supervise a las reclusas y porque en las instituciones penitenciarias para mujeres no se emplee a personal masculino en puestos de primera línea. Además le instó a adoptar medidas para garantizar el respeto de la dignidad y los derechos humanos de todas las personas durante los registros corporales, ateniéndose estrictamente a las normas internacionales, y a que establezca un mecanismo externo de supervisión y reparación para las reclusas que sea independiente, amplio y accesible.

Finalmente, en Chile se han reportado casos de violencia sexual perpetrada por la policía contra las mujeres que se encuentran inmersas en situaciones como la detención. Entre 1990 y 2004 ingresaron 6 083 denuncias contra Carabineros de cuatro regiones, en el caso de las mujeres la mayoría imputando “abusos deshonestos”. Estos casos son procesados por tribunales militares, por lo que la sanción es particularmente difícil; y si bien se ha avanzado con la aprobación de protocolos y normas internas en el gobierno de la presidenta Bachelet, es necesario aprobar un proyecto existente de reforma del Código de Justicia Militar<sup>74</sup>.

### *Acceso a Justicia y Reparación*

Al igual que en el caso de la violencia en relaciones de pareja, la falta de servicios de atención interdisciplinaria y de asesoría jurídica especializada, así como la persistencia de estereotipos en los operadores de justicia, determinan que casos de violencia sexual queden impunes. Si bien no existen datos precisos en todos los países, en Bolivia se ha reportado que del total de casos rechazados bajo la figura de sobreseimiento, el 40% corresponden a violencia sexual.

Asimismo, en México y en Perú se han registrado criterios de investigación que perjudican a las mujeres que denuncian. En ambos países se reporta la existencia de casos en los que se exige a las mujeres probar mediante “evidencia directa” que se resistieron físicamente a la relación sexual para considerar que hubo ausencia de consentimiento y por lo tanto violación sexual. Esta exigencia contradice la regla 70 de las Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma, la que establece que el consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual.<sup>75</sup>

### *Violencia Sexual en situaciones de conflicto y/o dictadura*

Todos los países objeto de estudio han ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tratado que reconoce que la violencia sexual puede configurar crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, dependiendo del contexto en el que se comete.

De ellos, Argentina y Chile han pasado por procesos de Dictadura; en tanto Perú y aún Colombia comparten las consecuencias de conflictos armados internos.

74 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

75 Sin embargo, en el caso de México se reportan dos sentencias positivas (Tesis: 1a./J. 123/2008 y 1a./J. 122/2008) en las que se amplían la interpretación tradicional de la violencia física; primero, incluyendo como medio comisivo del delito también el suministro de agentes químicos o biológicos para anular o vencer la resistencia de la víctima, y segundo, determinando que la violencia física requerida es la necesaria para someter a la víctima, pudiendo ésta ser mínima.

En estos procesos, la comisión de graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres se tradujo en la utilización de sus cuerpos como trofeos de guerra, provocando situaciones de violencia sexual cometidas en forma sistemática y/o generalizada.

Recientemente, el Comité CEDAW recomendó a Argentina (2010) adoptar medidas proactivas para hacer públicos, enjuiciar y castigar los incidentes de violencia sexual perpetrados durante su pasada dictadura, en el marco de los juicios por crímenes de lesa humanidad, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 del Consejo de Seguridad; asimismo lo instó a conceder reparaciones a las víctimas. En Argentina, estos casos de violencia sexual siguen impunes.

En el caso de Chile, las mujeres violentadas sexualmente durante el régimen militar no han recibido ni justicia ni reparación por este delito. El Ministerio del Interior, a través de su Programa de Derechos Humanos no incorporó criterios que pudieran reparar a mujeres víctimas de la innumerable gama de abusos y violaciones vividas durante el régimen militar; actualmente, la reapertura de la Comisión Valech y la reciente creación del Instituto de Derechos Humanos pueden ser la oportunidad al Estado de revertir esta situación. Asimismo, la Corte de Apelaciones para causas de derechos humanos tiene que resolver la primera querrela por violencia sexual hacia las mujeres como tortura presentada por la sociedad civil<sup>76</sup>, estrategia iniciada ante la impunidad existente.

Por otro lado, el Comité CEDAW instó al Perú (2007) a investigar todos los actos de violencia sexual cometidos contra mujeres durante el conflicto armado que tuvo lugar de 1980 a 2000, enjuiciar a sus autores y conceder reparaciones; asimismo lo instó a ampliar su definición de violencia contra la mujer incluyendo la esclavitud sexual, el embarazo forzado, la prostitución forzada, la unión forzada y el trabajo doméstico forzado. En el Perú, el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) da cuenta de 527 casos de violación sexual contra mujeres, mientras que el Consejo de Reparaciones<sup>77</sup> reporta

76 La Corporación Humanas Chile presentó ante el Ministro en visita designado por la Corte de Apelaciones para las causas de derechos humanos, una querrela por violencia sexual hacia las mujeres como tortura, siendo la primera en la que se evidencia que durante la dictadura el método generalizado y sistemático de tortura que vivieron las mujeres detenidas y/o secuestradas fue precisamente la violencia sexual.

77 Información remitida a DEMUS mediante el Oficio N°811-2010-PCM-CR/ST de fecha 19 de noviembre de 2010.

haber inscrito 1150 casos de violación sexual y 185 de violencia sexual<sup>78</sup>. Hasta el momento no existe ninguna persona sancionada por los delitos cometidos, y solo se han registrado 16 casos en investigación por el Ministerio Público y tres en el Poder Judicial<sup>79</sup>; asimismo, pese a la existencia de un Plan Integral de Reparaciones, ninguna de estas mujeres ha sido reparada individualmente, e incluso aquellas que fueron violentadas sexualmente pero no fueron “violadas” no tienen derecho a reparación<sup>80</sup>.

En el caso de Colombia, donde el conflicto armado interno persiste, el Comité CEDAW (2007) manifestó su preocupación sobre cómo afectará a la aplicación del tratado el clima general de violencia e inseguridad reinante en el país. Preocupación que debe mantenerse vigente si se toma en cuenta que entre los años 2001 a 2009<sup>81</sup>, el 17,58% de las mujeres (489 687 mujeres) fueron víctimas directas de violencia sexual; el 82,15% de ellas no denunciaron los hechos que sufrieron y el 73,93% consideró que la presencia de actores armados en sus municipios es un obstáculo a la denuncia.

Asimismo, el Comité CEDAW exhortó a Colombia (2007) a adoptar las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles; sin embargo, hasta el momento no existe una política pública para prevenir las violencias contra las mujeres y que brinde atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto interno para garantizar la protección y restitución de sus derechos. Además las Mesas Nacionales de Seguimiento del Auto 092/08 de la Corte Constitucional –justicia en violencia sexual y programas de políticas públicas–, han informado los pocos avances del gobierno nacional en desarrollo de los 13 programas ordenados por la Corte y de la Fiscalía General de la Nación respecto a las investigaciones de hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En Colombia la violencia sexual constituye una práctica habitual y frecuente, es decir, generalizada, en el marco del conflicto armado<sup>82</sup>.

78 Que no constituyen violación: desnudo forzado, esclavitud sexual, etc.

79 Instituto de Defensa Legal, “Protocolo para la investigación de casos de violación sexual en el conflicto armado interno”, Lima, IDL, 2010.

80 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

81 La Campaña Saquen mi Cuerpo de la Guerra llevó a cabo la primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en 407 municipios con presencia de fuerza pública, guerrilla, paramilitares y otros actores armados. (2010).

82 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

## 5. Femicidio

El 16 de noviembre de 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en el caso *González y otras vs. México (Campo Algodonero)*, resolución trascendental en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y en especial el derecho a una vida libre de violencia. En ella se reconoce expresamente que el femicidio es el homicidio de mujeres por razones de género y se da contenido minucioso al deber de garantizar derechos (obligaciones de prevenir, investigar y no discriminación) establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de violencia contra la mujer, así como a las obligaciones establecidas en el artículo 7 de la Convención de Belem do Pará.

La sentencia es un hito importante en el proceso de denuncia de los femicidios iniciado tempranamente en México por las violaciones, desapariciones y muerte de mujeres en la ciudad de Juárez, y que ha sido visibilizado posteriormente en los demás países de América Latina donde la preocupación se ha centrado en el femicidio en relaciones de pareja.

La información de los siete países da cuenta que el femicidio es parte de la agenda prioritaria de las organizaciones de mujeres y en algunos casos de sus Estados. Y si bien en todos hay consenso de su existencia en el ámbito privado como en el público, al momento de cuantificar su dimensión o abordarlo jurídicamente se encuentran diferencias.

### *La dimensión del femicidio.*

Se ha encontrado preocupación por cuantificar el fenómeno en todos los países, especialmente de parte de las organizaciones de la sociedad civil.

País	Tipo de femicidio	Institución que recoge información	Fuente
Argentina	Muertes de mujeres en manos de sus parejas o ex parejas.	Amnistía Internacional, La Casa del Encuentro e INDESOL Mujer.	Medios gráficos de comunicación.
Bolivia	Femicidio sexual, femicidio infantil, femicidio íntimo/conyugal, femicidio familiar.	CIDEM (Centro de Información y Desarrollo de la Mujer) a través de su Sistema de Vigilancia Ciudadana desde una perspectiva de Género (SIVICIGE) y su Observatorio "Manuela".	Prensa escrita, reportes institucionales e informes de organismos internacionales.
Colombia	Muerte violenta de una mujer, perpetrada por un hombre por factores asociados al género y que puede darse en espacios privados o públicos.	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense.	Información oficial de casos analizados por el instituto.
Chile	Homicidio en el marco de la violencia intra familiar.	Organizaciones de la sociedad civil y SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer).	Información de la prensa.
Ecuador	Muerte de mujeres por razones de género.	Sociedad civil, salvo un estudio propiciado por la Municipalidad de Quito (2007).	Periódicos.
México	Muerte de mujeres por razones de género.	Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF).	Información de medios de comunicación e información obtenida de instituciones estatales a cargo de los casos.
Perú	Femicidio íntimo, no íntimo y por conexión.	Observatorio de Criminalística del Ministerio Público.	Información oficial de casos tramitados ante el Ministerio Público.
		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	Información de prensa.

En la región, cabe resaltar la experiencia del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú, el que por su representatividad y las características de su información ha sido reconocido por las Naciones Unidas como una experiencia exitosa para combatir la violencia contra la mujer. Este registro recoge la información remitida por los y las fiscales provinciales penales y mixtos del país, quienes indagan durante la investigación preliminar la relación entre la víctima y el presunto homicida así como las características y circunstancias en que se

produjo el homicidio de la mujer, o la tentativa de homicidio<sup>83</sup>. El Observatorio no sólo visibiliza la existencia del feminicidio, sino que da cuenta de la falta de eficacia de las leyes vigentes, su información permite evidenciar el porcentaje de las mujeres muertas que habían presentado denuncia e incluso habían obtenido medidas de protección de la fiscalía.

### *La política pública para enfrentar el feminicidio.*

Uno de los desafíos que tienen los Estados es implementar políticas que eviten la muerte de mujeres por razones de género; ello en la medida de que el feminicidio suele ser el último eslabón de una situación permanente de violencia contra la mujer. Entre los países que han adoptado políticas contra la violencia hacia la mujer que incluyen explícitamente el abordaje del feminicidio se encuentran México con la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Perú con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, siendo la primera de mayor relevancia.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México (ley federal) establece que la violencia feminicida es “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

La ley, si bien no da lugar a sanciones penales, sustenta medidas específicas de política pública en el ámbito federal para enfrentar la violencia feminicida, una de ellas es la “alerta de género” consistente en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar este tipo de violencia en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. Ella incluye el establecimiento de un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo; la implementación de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida; la elaboración de reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

83 Es un registro que busca contar con información de los homicidios y tentativas de los homicidios de mujeres, cometidos presuntamente a manos de: sus parejas o ex parejas (cónyuges, convivientes, ex cónyuges, ex convivientes, enamorados, ex enamorados, novios, ex novios, etc.); por cualquiera de las personas comprendidas en los incisos e) a j) de la Ley de Protección frente a la Violencia hacia la Mujer; por amigos, vecinos o conocidos, etc.; por desconocidos, cuando hay un ataque sexual previo contra la víctima; o cuando la muerte se produce en el contexto de trata de personas; y, por el cliente de una trabajadora sexual.

la asignación de recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y la publicidad de su motivo y de la zona territorial que abarcan las medidas a implementar<sup>84</sup>.

Si bien la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es un referente importante en la implementación de la política pública, la posibilidad de su aplicación depende de que los diversos Estados mexicanos promulguen leyes similares, recojan sus definiciones y les den operatividad en el ámbito local.

### *La penalización del feminicidio*

En la región existe una discusión sobre la necesidad y viabilidad de tipificar el feminicidio, más allá del consenso sobre el requerimiento de políticas públicas para prevenirlo. De los siete países analizados sólo Colombia y Chile adoptaron la decisión de mencionarlo expresamente en su legislación penal, mientras que México, pese a haber sido instado por el Comité CEDAW en el año 2006, no lo ha hecho.

En Colombia, a través de la Ley 1257 del año 2009, se añadió como agravante del tipo penal de homicidio calificado si éste “se cometiere contra la mujer por el hecho de ser mujer”; y en Chile, a través de la Ley 20.480 del año 2010 se modificó el delito de parricidio estableciendo que el delito tendrá nombre de feminicidio si es que la víctima “es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor”.

Como se puede observar en ninguno de estos países se optó por la tipificación de un tipo penal autónomo, como sucedió con Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Está pendiente el análisis del impacto que tienen estas normas en el abordaje del feminicidio por parte del sistema de justicia, ello más allá del efecto simbólico que sin duda tienen.

### *El cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Campo Algodonero vs. México.*

La sentencia emitida en el año 2009 constituye un hito en la defensa de los derechos de las mujeres, por ello es prioritario dar seguimiento a su cumplimiento por parte del Estado mexicano.

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) es la instancia que ha reportado avances al cumplimiento de la sentencia. La CONAVIM, si bien muestra avances en las obligaciones vinculadas con la publicación de la sentencia, la difusión de la lista de mujeres desaparecidas

84 EQUIS, 2010, op. cit.

en Chihuahua, la construcción del memorial a las mujeres víctimas de violencia de género, entre otras, no ha mostrado información concreta sobre el cumplimiento de las partes sustantivas de la sentencia, en particular, sobre el estado de los procesos penales instaurados por las desapariciones y asesinatos materia de la condena internacional, ni sobre el estado de las investigaciones respecto a la responsabilidad de quienes condujeron las investigaciones en forma omisa y negligente. Tampoco se ha culminado el proceso para la debida indemnización de familiares de las víctimas, ni existe evidencia contundente acerca de la implementación de protocolos de investigación<sup>85</sup>.

## 6. Trata de mujeres

Los Estados de los países objeto de estudio han ratificado, en su mayoría, los principales tratados que abordan el problema de la trata de personas, en especial la trata de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual<sup>86</sup>; sin embargo, aun enfrentan desafíos los que han sido visibilizados por el Comité CEDAW en sus informes país.

### *Sobre la necesidad de información para la elaboración de estrategias*

El Comité CEDAW ha mostrado su preocupación por la insuficiente información sobre trata brindada por los Estados de Bolivia (2008), Chile (2006), Colombia (2007), Perú (2007) y ha instado a estos países, así como a México y Ecuador, a que estudien este fenómeno para una formulación de estrategias adecuadas para enfrentarlas.

No se han identificado avances considerables en la búsqueda y análisis de información en esta materia. Sin embargo, resalta que en México, la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y trata de Personas (FEVIMTRA) se encuentre en proceso de construcción de una Base de Datos Nacional sobre Delitos de Trata de Personas y delitos conexos, así como un Sistema de Geo referencia de Información Estadística sobre Trata de Personas, el cual se está construyendo con el apoyo del INEGI y del Centro Nacional de Análisis,

85 EQUIS, 2010, op. cit.

86 Los siete Estados de los países objeto del presente estudio han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas principalmente mujeres y niños. Colombia, Chile y Perú no han ratificado el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Chile y México tampoco han ratificado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

Planeación e Información para el Combate a la Delincuencia, de la Procuraduría General de la República (CENAPI)<sup>87</sup>. Asimismo, en Perú se ha instalado el Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA – PNP) que contiene información cualitativa y cuantitativa sobre denuncias, operativos e investigaciones policiales del delito de trata de personas así como los delitos de explotación sexual<sup>88</sup>.

El Comité CEDAW además ha llamado la atención sobre la necesidad de que los Estados atiendan las particularidades de la trata que se viene dando a nivel internacional. A Argentina le mostró su preocupación por el “carácter transnacional del delito” y a Colombia la vinculación de este delito con el “el tráfico de drogas, que se sirve de las mujeres para que hagan las veces de “mulas”, y otras formas de trata de mujeres y niñas”; en ese contexto, alentó a Colombia a que “fortalezca la cooperación regional e internacional, en particular con los países de destino, para combatir eficazmente las operaciones de tráfico y trata” y a Bolivia que “impulse, en la medida de lo posible, acuerdos regionales sobre este problema en el área del Mercado Común del Sur”.

Es preciso señalar que Colombia es uno de los países con el mayor número de mujeres y niñas trasladadas a América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia, Medio Oriente y Norteamérica, con fines de explotación sexual, según un reporte producido en el 2010 por la embajada de USA en Colombia<sup>89</sup>.

Sobre la necesidad de aprobar leyes especializadas que incluyan una política para prevenir, atender y sancionar la trata de personas.

El Comité CEDAW en sus últimos informes ha relevado que los siete países objeto de análisis han mostrado avances en el abordaje del fenómeno de la trata. Sin embargo, ha llamado la atención de la insuficiencia de estas medidas, así como aspectos del abordaje normativo o la aplicación de las normas ya aprobadas que contradicen el marco internacional de derechos humanos.

En el 2010, el Comité CEDAW instó al Estado de Argentina que complemente la Ley 26.364 (Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas) con el objetivo de que proteja a todas las mujeres independientemente de su edad, así como a las víctimas que regresan a su país y temen ser procesadas. Actualmente la ley argentina, fundamentada en el Protocolo de Palermo pero

87 EQUIS, 2010, op. cit.

88 DEMUS, 2010, op. cit.

89 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.



no precedida por una reforma integral del Código Penal, determina que las víctimas mayores de dieciocho años tengan que probar no haber prestado su consentimiento; y que solo se excluya de punibilidad las acciones delictivas cometidas por las víctimas como “resultado directo” de la trata; medidas que repercuten negativamente en las mujeres que han sido objeto de este delito. En el año 2010 se presentaron más de 10 proyectos para mejorar estas normas pero ninguno prosperó.

En el año 2006, el Comité CEDAW llamó la atención de Chile por la “falta de legislación nacional y la ausencia de medidas adecuadas para combatir el fenómeno de la trata y la explotación de la prostitución”. Así mismo, instó al Estado de México a aprobar el proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes. Respecto a estas recomendaciones, al año 2010 Chile no presenta avance alguno, ya que aun no se aprueba el proyecto de ley que tipifica el delito de tráfico de niños/as y personas adultas que establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Por su parte, México ya aprobó (2007) la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, a nivel federal, la que es congruente con el Protocolo de Palermo y plantea acciones articuladas en una política pública. El desafío para México es la articulación de esta norma con la que existe en los diferentes Estados federativos del país<sup>90</sup> en términos de tipificación del delito como de las políticas para su prevención y atención. Actualmente la norma no es aplicable a todos los casos sino solo a aquellos en los que la trata se inicia, planea o comete en territorio nacional y pueda repercutir en otros países, o cuando se inicia, planea o comete en el extranjero y tiene efectos en territorio nacional.

En el año 2007 para el caso peruano y en el año 2008 para el caso ecuatoriano y boliviano, el Comité CEDAW instó a velar por la plena aplicación de la normatividad existente. En el caso del Perú se cuenta con la Ley N°28950, “Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de Migrantes” y con su Reglamento (Decreto Supremo 007-2008-IN), normas acorde con el Protocolo de Palermo pero que en la gradación

90 En el Programa Nacional en materia de trata de personas adoptado en enero de 2011, a propósito de la Ley se prevén acciones para establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, según el estudio sobre trata de personas en México realizado por el Instituto Belisario Domínguez (2010), se han presentado dos iniciativas de reforma constitucional en el sentido de ampliar la competencia federal en el delito, así como 13 iniciativas de reforma legal a leyes secundarias, entre las que se encuentra la Ley Federal contra la delincuencia Organizada, Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, y, una iniciativa para crear una nueva Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata.

de las penas respecto a delitos como proxenetismo evidencian una opción estatal en considerar más grave el crimen organizado que la afectación de las víctimas<sup>91</sup>. En Bolivia se cuenta con la Ley 3325 sobre Trata y Tráfico de personas y otros delitos relacionados del año 2006; y en Colombia con el Decreto 4786 de 2008 que adopta la estrategia nacional contra la trata de personas; normas que establecen la política nacional contra este fenómeno y que siguen teniendo problemas en ser aplicadas.

### ***Sobre las campañas de sensibilización y las medidas para la atención integral de las víctimas de trata y la sanción de los responsables***

El Comité CEDAW ha instado a los diferentes países a realizar acciones de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata (México y Ecuador), así como a adoptar medidas para enjuiciar y sancionar a los tratantes y adoptar medidas de rehabilitación e integración social a las mujeres y niñas objeto de trata (Colombia, Perú y Bolivia).

Una de las iniciativas de Ecuador ha sido crear dentro de la Policía Nacional una Unidad Especializada Anti trata y Explotación Sexual, la que ejecuta las decisiones emanadas de las Comisarías de la Mujer y otras dependencias policiales como Migración y la Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas, y Adolescentes (DINAPEN) y coordina la atención a las víctimas de trata de personas y la restitución de sus derechos con el Ministerio de Inclusión Económica y Social<sup>92</sup>.

En México, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) tiene un modelo compuesto por tres ejes fundamentales: la atención integral de las víctimas, la investigación del delito con métodos de inteligencia estratégica y la consolidación de argumentos jurídicos conforme a varios criterios entre los que se encuentran los tratados internacionales de derechos humanos y los criterios de género. En este caso, por su reciente creación, lo limitado del ámbito de su competencia y las adecuaciones legislativas en curso pareciera prematuro arribar a una evaluación definitiva de su actuación, sin embargo, se constata que si bien ha ido creciendo el número de averiguaciones que tramita, es todavía muy reducido el número de éstas que somete a consideración de quienes imparten justicia<sup>93</sup>. Resta conocer cuántas de éstas llegan finalmente a sentencias condenatorias por conducción adecuada del proceso penal por parte de la Fiscalía.

91 DEMUS, 2010, op. cit.

92 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

93 EQUIS, 2010, op. cit.

En ese mismo sentido, los datos dan cuenta que más allá de la política aprobada y de los esfuerzos realizados, todavía existen dificultades para enfrentar la impunidad del delito. Por ejemplo, en Colombia en el año 2009 se iniciaron 215 investigaciones por trata de personas, hubo 200 juicios y solo 14 sentencias condenatorias<sup>94</sup>. En el caso del Perú, la ONG CHS Alternativo reportó que de los 318 casos registrados por el Sistema de Registro de Trata de Personas y Afines de la Policía Nacional del Perú (RETA-PNP) entre el 2004 y septiembre de 2010, menos del 10% llegó a ser judicializado y tan sólo 11 casos obtuvieron una sentencia condenatoria<sup>95</sup>.

## 7. Desafíos

El informe identifica diferentes avances en cada uno de los países analizados, los que han sido precedidos de decisiones políticas para enfrentar varios o algunos de los diferentes tipos de violencia que acontecen a las mujeres. El informe además identifica grandes vacíos.

Una mirada simplista podría indicar que los países están en la tendencia a aprobar leyes integrales contra la violencia hacia la mujer, tal como lo han hecho Argentina, Colombia y México. Sin embargo, un análisis de lo que ocurrió en esos países y lo que ocurre en los otros, evidencian que la tensión entre la posición que prefiere proteger a la familia y aquella que reivindica los derechos de las mujeres, sigue vigente; el enfoque familista suele colarse incluso en aquellos países con normas de avanzada. En ese sentido, es prioritario que los Estados asuman los enfoques de género y derechos humanos y reconozcan que los diferentes tipos de violencia hacia la mujer<sup>96</sup> tienen como causa común la discriminación, asimismo que sean consientes de la diversidad de las mujeres<sup>97</sup> para integrar en su política de intervención medidas específicas acorde a sus necesidades.

Se ha detectado, además, que la preocupación por la violencia hacia la mujer suele estar concentrada en los mecanismos de adelanto de la mujer, los que, dependiendo del país, no tienen fuerza para convocar a los demás sectores, poderes del Estado y niveles de gobierno. La falta de articulación y de recursos económicos suficientes determinan que las acciones emprendidas por los Estados sean percibidas como acciones aisladas y de impacto limitado. La falta de articulación se ha hecho

94 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

95 Capital Humano y Social Alternativo, Nota de Prensa NDP N°152: Acciones del Gobierno contra Trata de personas son aún insuficientes, en <http://tratadepersonasenelperu.blogspot.com/2010/11/ndp-152-acciones-del-gobierno-contra.html> (visitado en julio de 2011)

96 Violencia familiar, sexual, trata, feminicidio, hostigamiento laboral, lesbofobia, entre otras.

97 Condición etaria, extracción social y cultural, raza, etnia y orientación sexual.

evidente en los Estados Federados como Argentina y México, sin embargo es un problema también grave en los países con sistemas políticos unitarios.

Finalmente es preciso señalar que la visibilización de los diferentes tipos de violencia suelen darse dependiendo del contexto de cada país. Las pasadas dictaduras en Argentina y Chile han dejado pendientes en materia de justicia y reparación los casos de violencia sexual, lo mismo ocurre con el conflicto armado interno que ocurrió en el Perú entre 1980 y 2000 y el que acontece a Colombia, país que además expone las tasas más altas de trata de personas. El contexto de inseguridad ha determinado que el feminicidio y la violencia feminicida sea agenda prioritaria de México; y que por sus características sean Bolivia y Ecuador los países que reporten preocupaciones sobre las mujeres indígenas. Sin embargo, más allá de las particularidades, existe un sustrato común de violencia que afecta a las mujeres y que no logra ser revertido. Resulta preocupante que, pese a los esfuerzos desplegados en los noventa para enfrentar la violencia familiar, no se puedan presentar logros sostenibles.

### III. Justicia de género<sup>98</sup>

#### 1. Introducción

En este capítulo se aborda principalmente la eficacia de los sistemas de justicia en los países que conforman la Articulación Regional Feminista para satisfacer la demanda de justicia de las mujeres, principalmente en delitos de violencia.

Desde el sistema universal de protección de los derechos humanos se reconoce el derecho de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, por lo que es deber del Estado adoptar medidas legislativas que establezcan recursos jurídicos efectivos para sancionar penalmente todo tipo de violencia contra la mujer y le asegure una indemnización por la misma, en virtud de la Recomendación General N°19 del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos rige la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), la cual establece en materia de acceso a la justicia que:

#### **Artículo 7**

*Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...)*

*d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; (...)*

*f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; (...)*

---

98 Documento elaborado por Victoria Hurtado, Corporación Humanas Chile.

## Artículo 8

*Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: (...)*

*c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;*

*d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;*

*e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;*

*f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;*

A continuación se da cuenta de dos ámbitos relevantes para el acceso a la justicia por parte de las mujeres. Uno refiere a legitimidad del poder judicial y alude tanto a su composición en términos de hombres y mujeres como al desarrollo de experticias en torno a la violencia de género. El otro refiere a la respuesta del sistema judicial, en particular del sistema penal, para administrar justicia en estos casos, en el marco de las nuevas reformas procesales penales.

## 2. Participación de mujeres en el Poder Judicial

Sobre la composición de la rama judicial en Colombia en términos de hombres y mujeres, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, expresó su preocupación “*por la falta de medidas que permitan el incremento del número de juezas y Magistradas*”<sup>99</sup> y recomienda que se fomente la participación de la mujer en la rama judicial como parte del desarrollo institucional de la rama judicial y de las garantías institucionales.

99 Consejo de Derechos Humanos, 14º período de sesiones, Tema 3 de la agenda, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knauth de Albuquerque e Silva. Adición Misión a Colombia”, A/HRC/14/26/Add., 16 de abril de 2010.

En Argentina las mujeres constituyen la mayoría del personal de todos los fueros e instancias que componen el Poder Judicial. Sin embargo, suelen concentrarse, casi sin excepción, entre los puestos de menor rango jerárquico. La situación es aún más compleja en aquellos fueros vinculados a la justicia penal, en donde la mayoría del personal está compuesto por varones. Esta subrepresentación femenina en los fueros penales se profundiza también en los niveles más altos de la escala jerárquica<sup>100</sup>.

En Chile, la incorporación de mujeres en el sistema judicial ha ido sistemáticamente aumentando. No obstante, se mantiene la participación piramidal lo que se traduce en que si bien el 60% de los jueces/zas son mujeres, porcentaje que crece con la concentración de mujeres en los tribunales de familia donde estas alcanzan casi el 80%. En las altas cortes (de Apelaciones y Suprema) las mujeres apenas superan el 30%<sup>101</sup>.

En Bolivia, la Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial (2010) determina la participación de un 50% de mujeres en el proceso de calificación y preselección del Tribunal Supremo y Tribunal Agroambiental, en la elección para el Tribunal Supremo de Justicia, para vocales de los Tribunales Departamentales y para los juzgados (art.33, 48). En la designación de vocales y jueces queda determinado que se garantiza la equivalencia de género y la plurinacionalidad (art.21). En el régimen de suplencia se introduce el orden de prelación y alternancia entre hombres y mujeres (art 24 y 25).

No obstante, el Órgano Judicial se ha caracterizado por ser un espacio de predominio masculino. Aún cuando no se cuenta con datos a nivel departamental, en La Paz de un total de 18 miembros de la Corte Superior de Distrito 5 son mujeres y 13 son hombres. De las 5 mujeres, cuatro están en cargos de vocales y una en la presidencia. En el caso de los hombres, 9 son presidentes y 4 son vocales. Estos datos muestran la desigual distribución por cargos jerárquicos a pesar de las nuevas normas vigentes acerca de la equidad de género<sup>102</sup>.

En Perú, respecto a la composición de género de las Salas de la Corte Suprema, de un total de 33 Jueces Supremos, 26 (78.8%) son hombres, mientras que 7 (21.2%) son mujeres. De las 7 mujeres sólo una (14.3%) es titular y 6 (85.7%) son provisionales. De los hombres 16 (61.5%) son jueces supremos provisionales y 10 (38.5%) son jueces supremos titulares. Así, a nivel de las Salas Supremas existe mayor provisionalidad en el caso de las mujeres<sup>103</sup>.

100 ELA, 2010, op. cit.

101 Corporación Humanas, 2010, op. cit.

102 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

103 DEMUS, 2010, op. cit.

En el Ministerio Público, la Fiscal de la Nación, máxima autoridad de dicha institución durante el 2009 y 2010 fue mujer. En la instancia Suprema se encuentra al 2009 que de 7 miembros, tres son mujeres, y 4 son hombres. De los Fiscales Supremos Adjuntos, 7 son hombres y 5 mujeres. Lo cual evidencia un mínimo equilibrio de género en la instancia suprema. Sin embargo, a nivel de fiscalías superiores a nivel nacional, 131 (65.5%) fiscales son hombres, mientras que 69 (34.5%) son mujeres. De la misma forma, de 203 fiscales superiores adjuntos, 134 (66%) son hombres y 69 (33.9%) son mujeres<sup>104</sup>.

La composición del Tribunal Constitucional (TC) es de 7 magistrados nombrados por 7 años y elegidos por el Congreso de la República, por la mayoría de dos tercios del número legal de congresistas, de conformidad con el artículo 201 de la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del TC. Actualmente los 7 magistrados son hombres. A lo largo de su historia el TC sólo ha tenido a una mujer como magistrada, entre los años 1996 – 2005.<sup>105</sup>

El Consejo Nacional de la Magistratura, que es el órgano encargado de nombrar a jueces/zas y fiscales, respondiendo a un pedido de información solicitado por DEMUS, remitió una lista de magistradas/os nombrados/as durante el 2009 y hasta octubre de 2010. De la sistematización por sexo resultó que durante el 2009, se nombraron a 340 magistrados hombres y 197 magistradas mujeres; mientras que hasta octubre del 2010 se nombraron a 21 hombres y 14 mujeres.

Aún cuando en el Perú rige la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, que sobre el particular establece como rol del Estado *“promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación y (la adopción de) medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias”*, el sistema de justicia peruano no cuenta con ninguna medida de acción afirmativa. Sin embargo, existe un interés desde congresistas a título individual, así como desde grupos parlamentarios por promover proyectos de Ley que buscan garantizar la participación de las mujeres en esferas de decisión de las instituciones del sistema de justicia.

104 Ministerio Público, “Anuario Estadístico 2009”. Numeral 1.7, Fiscales del Ministerio Público por categoría y sexo, según distrito judicial, al 31 de diciembre de 2009, en [http://www.mpf.n.gob.pe/estadistica/anuario\\_est\\_2009.pdf](http://www.mpf.n.gob.pe/estadistica/anuario_est_2009.pdf) (Visitado en julio de 2011).

105 DEMUS, 2010, op. cit.

### 3. Mecanismos de género en el Poder Judicial

En México, de 2008 a 2010 se asignó al Poder Judicial de la Federación, en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, un presupuesto etiquetado con el fin de realizar acciones para sensibilizar, capacitar y formar a quienes imparten justicia en perspectiva de género. Como resultado, se creó la Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación y se integraron tres direcciones de equidad de género en cada una de las instancias que conforman dicho poder: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se creó el Comité Interinstitucional<sup>106</sup> de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, órgano rector de la política en materia de equidad de género en el Poder Judicial de la Federación.

El trabajo en materia de género en el Poder Judicial de la Federación se orienta a partir de cinco programas generales: formación, investigación, vinculación, difusión y evaluación. El trabajo desarrollado responde a los objetivos de: sensibilizar y formar en perspectiva de género a quienes desempeñan labores jurisdiccionales en el Poder Judicial Federal; así como a transversalizar la perspectiva de género en la vida institucional a los órganos del Poder Judicial Federal. En cumplimiento de dichos objetivos se ha sensibilizado y dotado de herramientas teóricas y prácticas sobre derechos humanos y género al personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial Federal. El impacto del Programa en las resoluciones dictadas y en los cambios institucionales aún no ha sido evaluado<sup>107</sup>.

En Perú, si bien la Constitución no ha reconocido explícitamente derechos de las mujeres, en términos de sus derechos a vivir libres de violencia, derechos sexuales y reproductivos, igualdad de oportunidades, acciones afirmativas, entre otros; cabe destacar que estos se consideran parte del derecho nacional, en virtud del artículo 55° de la Constitución, en la medida que se encuentran reconocidos por tratados internacionales.

La Ley 28983, ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, establece entre los lineamientos del Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia, en materia de acceso a la justicia lo siguiente: *Desarrollar programas de formación*

106 El Comité Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación está actualmente integrado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quien lo preside; el Magistrado Daniel Cabeza de Vaca, Consejero de la Judicatura Federal, y la presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa.

107 EQUIS, 2010, op. cit.

y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas, contenidos sobre género, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres. El Ministerio Público (MP), en Oficio N° 8835-2010-MP-FN-SEGFIN, informa que si bien es obligatoria la capacitación en género y derechos humanos, no existe norma que establezca la formación del personal encargado de la investigación en casos de violencia de género. Asimismo el MP informó que, durante el 2009, se dictaron 6 cursos relacionados a violencia de género y 2 talleres sobre afrontamiento de situaciones críticas - Instituto de Medicina Legal. A junio de 2010, se han dictado dos cursos sobre violencia de género. Cabe destacar que el MP cuenta con la Escuela del Ministerio Público, que es su ente rector en capacitación e investigación en el campo jurídico, forense y administrativo. No obstante no han brindado información sobre si entre su oferta de formación y especialización se encuentran cursos de género y derechos humanos de las mujeres.

Considerando las actividades formativas que han sido realizadas entre el 2009 y octubre de 2010 en distintos puntos del territorio peruano, se evidencia que el Estado peruano ha brindado espacios de formación insuficientes y no sostenidos de acuerdo con lo establecido por la CIDH y la ColDH, ya que, cursos que se imparten en una sola ocasión o de un día no garantizan la especialización en género de los operadores de justicia.

En Bolivia, la institucionalidad es uno de los problemas estructurales del sistema de justicia, no sólo en cuanto a una débil institucionalidad, escasa adecuación a las necesidades reales de la población, bajas coberturas -especialmente en el área rural- sino también en cuanto a una estructura, organización y funcionamiento del sistema que no considera los derechos de las mujeres. El sistema judicial no cuenta con las capacidades institucionales para responder a problemáticas derivadas de: género, propiedad sobre tierra y territorio, acceso a servicios básicos, reivindicación de los derechos laborales de trabajadores rurales y daños ambientales<sup>108</sup>.

#### 4. Violencia contra las mujeres

La administración de justicia y sus operadores no siempre están preparados para atender adecuadamente las demandas de las mujeres, y esto se pone de manifiesto en particular en los casos de violencia física y sexual. En sus Observaciones finales para la Argentina (2010), el Comité de la CEDAW se declara preocupado por los problemas que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia, a pesar de que este

108 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Caminos hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia", OEA. Washington, 2007.

acceso está reconocido legalmente como un derecho. En la opinión del Comité, las posibilidades reales para que las mujeres puedan ejercer este derecho y llevar los casos de discriminación a los tribunales están limitadas por la falta de información, las barreras idiomáticas, especialmente en el caso de las mujeres indígenas, entre otras barreras estructurales e institucionales.

El Comité también señala la presencia de estereotipos de género en el sistema de justicia y la ausencia de capacitación de sus integrantes en los temas de discriminación por género como es el caso de la violencia contra las mujeres. Por ello, sugiere al Estado argentino que emprenda iniciativas de alfabetización jurídica, en particular en áreas rurales y al interior de los grupos más desaventajados, a través de programas que permitan dar a conocer los remedios legales que les son otorgados por la Convención y la ley<sup>109</sup>.

Las prácticas judiciales desconocen en ocasiones los compromisos internacionales asumidos por el Estado, especialmente en lo que respecta a los procedimientos establecidos para las denuncias de las mujeres víctimas de violencia de género, pasando por encima del derecho a la no discriminación y a llevar una vida libre de violencia. Esto evidencia cómo en la práctica los convenios y tratados internacionales ratificados por el país han resultado insuficientes para proteger a las mujeres contra la violencia de género, y para combatir prácticas estatales instauradas que consideran los hechos de violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, como conflictos privados en los que no corresponde inmiscuirse.

En materia de sentencias judiciales, el reconocimiento de los derechos de las mujeres no ha sido homogéneo y hay temas en los que es común encontrar múltiples prejuicios y estereotipos frente a los roles femeninos (en cuanto comportamientos o acciones que se esperan de ellas), la sexualidad de las mujeres y, en los casos de violencia sexual, las respuestas que han de esperarse de una víctima. Sin embargo, en el tema de justicia de género no hay estadísticas que permitan evaluar los problemas de acceso a la justicia, revictimización en los procesos e impunidad en la resolución de los casos, para conseguir una comprobación fáctica de los postulados teóricos sobre género y acceso a la justicia. Esto, que se constata para la Argentina, sin duda puede hacerse extensivo a todos los países de la Articulación.

109 Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 46° período de sesiones, 12 a 30 de julio de 2010, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Argentina", CEDAW/C/ARG/CO/6.

La Defensoría General de la Nación Argentina presentó en diciembre de 2010 un análisis cualitativo de algunas causas judiciales en diferentes jurisdicciones en todo el país representativas de la actuación del Poder Judicial frente a la violencia de género.<sup>110</sup> El informe señala que los operadores de la Justicia Penal se han desligado de su deber de investigar desplazándolo e imponiéndoselo a la víctima. De este modo, la obligación de investigar que legalmente recae sobre los órganos públicos, es desestimada por el sistema penal, exigiendo pruebas a las víctimas sobre los hechos denunciados, lo que resulta incompatible con el deber de investigar que pesa sobre las autoridades estatales.

La mayoría de los delitos sexuales y de los hechos de violencia en las relaciones interpersonales ocurren en soledad o en la intimidad del hogar, por lo que para las mujeres, aportar pruebas testimoniales o documentar las agresiones, significa invertir los roles de víctima y agresor en el proceso de investigación. Sin embargo en la práctica, la circunstancia de que la víctima no haya aportado pruebas adicionales a su testimonio, suele constituir un argumento para sostener que los hechos “en modo alguno” ocurrieron de la forma denunciada. Así entonces, el proceso penal impone a la víctima la carga de impulsar la investigación<sup>111</sup>.

Esta situación de análisis fragmentado de los hechos, sumado a la necesidad para los operadores judiciales de corroborar cada tramo de las denuncias, conllevan a la imposibilidad material en hechos de violencia, ocurridos generalmente en privado, de probar la mayoría de estos delitos.

Los hechos denunciados en la violencia de género, suelen tener origen en conflictos de índole familiar, cuya ausencia de investigación o investigación ineficiente o meramente aparente, remite al concepto artificial de separación entre la esfera pública y la esfera privada, de acuerdo con la cual, la noción de esfera privada resulta inviolable y se ubica fuera del ámbito de actuación de los poderes del Estado y, así, por fuera del ámbito de aplicación de la ley, subsistiendo la vieja noción de acuerdo con la cual, los hechos de violencia que se producen en el plano de la vida familiar, carecen de relevancia para el derecho penal<sup>112</sup>.

110 Asensio, Raquel, “Discriminación de Género en las Decisiones Judiciales: Justicia Penal y Violencia de Género”, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2010.

111 La Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Las mujeres frente a la vigencia y discriminación derivada del conflicto armado en Colombia”, analiza la ocurrencia de prácticas judiciales en Colombia que al exigir a la mujer el impulso de la investigación y su consecuente imposibilidad para aportar pruebas adicionales a su testimonio, concluyeron que los hechos denunciados no habían ocurrido. Esto evidencia “la importancia de que las autoridades encargadas de administrar justicia no asuman que un hecho no ocurrió si la víctima desiste o no procede a efectuar la denuncia del delito.” (CIDH, citado en Asensio, 2010 n.18, pp. 47).

112 Asensio, Raquel, 2010, op. cit.

Quienes sufren violencia de género corren el riesgo de ser revictimizadas al sufrir otro tipo de maltratos por parte de las instituciones policiales, judiciales y de salud.<sup>113</sup> La Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina se encuentra trabajando en capacitación para los diversos agentes estatales que participan en el ámbito de la recolección de pruebas para la denuncia en los casos de violencia sexual.<sup>114</sup> La idea del protocolo toma como base la idea de que a fin de evitar los procesos de revictimización, resulta imperativa la adecuada información brindada a las víctimas respecto de sus derechos, el debido respeto de su dignidad e intimidad, y la capacitación del personal para que pueda adoptar las medidas especiales de apoyo y asistencia que las acompañen durante el proceso. Esto representa un importante avance en el tema de justicia de género, ya que las deficiencias que se presentan en los mecanismos de información para las víctimas y sus familiares, dificultan la formulación de denuncias y favorecen la impunidad.

El avenimiento (Art. 123 Código Penal Argentino), se presenta a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos como problemático<sup>115</sup>. Los estándares internacionales prohíben la existencia de normas o prácticas discriminatorias a nivel del proceso penal que mantengan la impunidad de ciertos delitos.

Si bien es cierto que la introducción de figuras conciliatorias y de solución alternativa de los conflictos ha nacido con el fin de privilegiar la voluntad y autonomía de la víctima en cierto tipo de delitos, también es cierto que el mismo puede encubrir el desprecio por los derechos fundamentales de la víctima o la consagración de su impunidad.

En este sentido, cuando el Código Penal decide restringir la procedencia de la figura del avenimiento a las agresiones sexuales cometidas por parejas, exparejas u otras personas con quienes las víctimas mantuvieron alguna relación afectiva<sup>116</sup>, brinda

113 Rioseco Ortega, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, “Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en Argentina” en Seguridad y Prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007. Ed. Valente, Chile, 2008.

114 Para mayor información, véase el apartado sobre “Violencia contra las mujeres” en este mismo informe.

115 Para más información véase Cesano, J. D. “De la crítica a la cárcel a la crítica de las alternativas”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2003, vol. 36, n.108, en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332003000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200003&lng=es&nrm=iso) (Visitado en diciembre de 2010).

116 Artículo 132. - En los delitos previstos en los artículos 119: 1º, 2º, 3º párrafos, 120: 1º párrafo y 130 la víctima podrá instar el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de instituciones oficiales o privadas sin fines de lucro de protección o ayuda a las víctimas. Si ella fuere mayor de dieciséis años podrá proponer un avenimiento con el imputado. El Tribunal podrá excepcionalmente aceptar la propuesta que haya sido libremente formulada y en condiciones de plena igualdad, cuando, en consideración a la especial y comprobada relación afectiva preexistente, considere que es un modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo del interés de la víctima. En tal caso la acción penal quedará extinguida; o en el mismo supuesto también podrá disponer la aplicación al caso de lo dispuesto por los artículos 76 ter y 76 quáter del Código Penal.

un tratamiento especial no a todos los casos en los que el impulso de la acción penal dependa de instancia privada, sino particularmente a este tipo de casos; sin brindar una justificación razonable, lo que constituye entonces un trato discriminatorio, ya que mantiene la idea de que el Estado no debe intervenir en la esfera más íntima.

En Chile, aún cuando la Ley da cuenta de situaciones de riesgo en las cuales se requiere de medidas de protección<sup>117</sup>, en la práctica, enfrentados a un procedimiento judicial, éstas deben ser justificadas. Finalmente las situaciones de riesgo tienden a naturalizarse y desconocerse<sup>118</sup>, operando aún en muchos operadores de justicia, prejuicios de género. Incluso desde tribunales se aprecia la insistencia de consejeros/as y jueces/zas en orden a catalogar las relaciones violentas como “discusiones de pareja”, con miras a no judicializarlas. En otras situaciones, se tiende a caricaturizar las características que debieran tener las mujeres víctimas y/o los hombres agresores, como si existiera un patrón único, rígido y regular, observable a primera vista que les permitiera desestimar aquellas denuncias en las cuales la mujer “no parece víctima”.

Los tribunales de justicia son uno de los espacios donde más se puede medir el compromiso que tiene el Estado con la justicia de género y con el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Para mejorar el tratamiento de la violencia de género por parte del sistema judicial, la Constitución ecuatoriana prevé que se debe aprobar un procedimiento específico para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, y aquellos cometidos dentro del ámbito doméstico.

La ley en Ecuador establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley (Art. 81).

Esta necesaria reforma responde al reconocimiento de que el procedimiento penal actual es re-victimizante, lento, y responde principalmente a los delitos penales cometidos fuera del ámbito familiar, o de las relaciones afectivas. Aun está pendiente crear este procedimiento.

117 Artículo 7 de la Ley N° 20.066.

118 La Ley N° 20.480, promulgada en diciembre de 2010, que introduce el femicidio como delito, incluye una modificación al artículo séptimo de la ley de violencia que apunta a asegurar la correcta valoración del riesgo: “Asimismo, se presumirá que hay una situación de riesgo inminente, cuando el denunciado oponga, de manera violenta, su negativa a aceptar el término de una relación afectiva que ha mantenido recientemente con la víctima”.

En Ecuador, el Plan nacional de erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, ha desplegado un trabajo importante en la promoción de cambio de patrones socioculturales. Los cambios institucionales también son parte de la agenda del Plan en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución. Las Comisarías de la Mujer y la Familia deben pasar a formar parte de la Función Judicial, transformándose en Juzgados contravencionales, que estarán encargados de la administración de justicia de casos de violencia contra la mujer y la familia. Este proceso de transición está a cargo del Ministerio del Interior, con la participación del Ministerio de Justicia, el Consejo de la Judicatura y la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad de Género.

Los protocolos médico legales para víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales fueron aprobados por la Fiscalía General del Estado ecuatoriano, mediante resolución No. 005-FGE-2009, el 21 de abril del 2009. El objetivo de los protocolos es ofrecer una atención oportuna y ágil, exentos de criterios subjetivos y prejuicios sexistas, étnicos o de cualquier otro tipo, para coadyuvar con información objetiva para el esclarecimiento de los casos denunciados ante la fiscalía. Tiene un enfoque de derechos, de evitar la revictimización, dar un trato digno y de recoger las evidencias dejadas por agresiones físicas de manera que la administración de justicia cuente con criterios técnicos para resolver.

La Policía Nacional, creó una Unidad Especializada Antitrata y Explotación Sexual y ha consolidado sus acciones en este campo. Su departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), que ejecuta las decisiones emanadas de las Comisarías de la Mujer y otras dependencias policiales como Migración y DINAPEN, coordina con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la atención a las víctimas de trata de personas y la restitución de sus derechos. La institución también coordina con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Fiscalía.

En Bolivia, entre otros aspectos, se logró incluir en la Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial (2010): i) que la violencia intrafamiliar o doméstica es parte de las atribuciones de las salas en materia de familia, niñez y adolescencia (art.57); ii) el rechazo, por parte del juez o jueza, de la conciliación si ésta vulnera los derechos establecidos en la CPE; iii) no está permitida la conciliación en temas de violencia intrafamiliar o doméstica y en temas que involucren el interés superior de niñas, niños y adolescentes; iv) no está permitida la conciliación en procesos que sea parte del Estado, en delitos de corrupción, narcotráfico, que atenten contra la seguridad e integridad del Estado y que atenten contra la vida, la integridad física, psicológica y sexual de las personas; v) se crea competencia de juzgados públicos en materia de violencia intrafamiliar o doméstica y en el ámbito público(art.72); vi) en las



competencias de juezas y jueces agroambientales se introduce el mandato de velar porque se respeten los derechos de las mujeres en el registro de la propiedad agraria (art.152). En general se utiliza un lenguaje no sexista.

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano (2010) constituye otra de las normas importantes en este contexto de rediseño normativo. Se enmarca en la Constitución Política como norma suprema en el ordenamiento jurídico, identifica que el bloque de constitucionalidad se encuentra integrado por los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario (art.4).

En Perú la violencia contra la mujer en el ámbito de la familia, se encuentra abordada por la Ley 26260, Ley de Protección frente a la violencia familiar. Dicha norma, a la fecha cuenta con cinco modificaciones que evidencian su ineficacia. Los principales problemas de la aplicación de la norma tienen que ver con la promoción de conciliación en los distintos servicios de justicia y el otorgamiento tardío de las medidas de protección, actualmente obligatorias bajo responsabilidad fiscal, pues en la medida que dependía de la voluntad de los operadores de Justicia, estos ni las otorgaban. Es importante señalar que los problemas de aplicación de la Ley están muy vinculados al no reconocimiento de esta violencia como un problema de derechos humanos; en consecuencia, a la no adecuación de la legislación nacional a la Convención Belém do Pará y las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

En el estudio realizado por el Centro de Derechos Humanos y la Universidad de Chile<sup>119</sup>, se identifican ocho nudos críticos en la búsqueda de protección, justicia y reparación para las mujeres que han sufrido violencia, en base a las investigaciones llevadas a cabo en Perú sobre la aplicación y nivel de eficacia fundamentalmente de la Ley 26.260 y sus modificaciones.

*Primer Nudo, Preparación y condiciones de trabajo:* Las y los magistrados no cuentan con una especialización en género y derechos humanos de las mujeres, con un nivel tal que logre transformar los prejuicios y estereotipos de género en una comprensión de la problemática sobre la que tienen que resolver, toda vez que estos no están insertos en la currícula obligatoria y la oferta educativa en esta materia es esporádica.

119 Llaja Villena, Jeannette. "Violencia contra las Mujeres en el Perú. El tratamiento de la Violencia Familiar". Documento inédito base del "Protocolo de actuación para operadores de justicia frente a la violencia contra las mujeres en el marco de las relaciones de pareja". Centro de Derechos Humanos y Universidad de Chile, Lima, 2010.

*Segundo Nudo, Atención:* La información que se brinda, sobre todo en dependencias judiciales, que es a donde acuden primero las víctimas, no es clara y completa, por el contrario, se les llama la atención o se las amedrenta con actitudes agresivas.

*Tercer Nudo, Conciliación:* Los estudios sistematizados por la abogada Llaja, muestran una clara tendencia de los operadores de justicia hacia la conciliación, la cual es la primera recomendación que hacen a la víctima. Es a nivel de juzgados que mayormente se promueve, comprometiendo a las partes en sus resoluciones a "respetarse mutuamente" y "acudir a terapia".

*Cuarto Nudo, Duración del proceso:* El proceso se prolonga de manera no razonable, lo cual produce que muchas de las víctimas lo abandonen o porque regresaron con el agresor o porque tanto objetiva como subjetivamente se les dificulta mantener un proceso tan largo.

*Quinto Nudo, Medidas de protección ineficaces:* Pese a que el Ministerio Público tiene la obligación de brindarlas en un máximo de 24 horas, en la realidad esto no se da así. Las medidas de protección, en muchos casos, no se brindan y en muchos otros se dicta el "cese de la violencia", lo cual es una medida meramente declarativa sin efectos reales. Así también se confunde la medida de protección con la orden a ambos de acudir a terapia psicológica.

*Sexto Nudo, No sanción:* El análisis de expedientes por faltas realizado por la Defensoría del Pueblo arroja que solo el 31% de procesos analizados concluyeron con resolución de fondo (sentencia), frente a un 63% de casos que concluyeron por prescripción (21%), desistimiento, (21%), conciliación (14%), abandono, sobreseimiento, entre otros. Asimismo en la mayoría de sentencias condenatorias (77%) el juez ha hecho uso de la figura de "reserva del fallo condenatorio", declarando formalmente la culpabilidad del procesado, pero éste no es condenado y no tiene pena alguna. Estas decisiones no cuentan con una motivación en la resolución judicial.

*Séptimo Nudo, Reparación irrisoria:* El estudio de Llaja señala que si bien los jueces/zas emiten "una decisión legal, (...) relacionada con los bajos montos que se dan por reparaciones económicas (el 60% recibió menos de \$29) evidencian un menosprecio por la gravedad de los hechos, así como una sensación de impunidad para la víctima y las personas que conocen de esta situación".

*Octavo Nudo, Violencia Psicológica:* Desde los magistrados/as se manifiestan dificultades en cuanto al procesamiento de la violencia psicológica, que en ningún caso es tramitada desde la justicia penal. Estas dificultades están relacionadas al tema de la reiterancia y a la graduación del daño ocasionado por ese tipo de violencia.

Respecto a si se encuentra vigente o no el mecanismo de la conciliación en los casos de violencia en el hogar en Colombia, cuyo uso fue motivo de preocupación del Comité de la CEDAW, debe entenderse a la luz de la lectura concordante de tres disposiciones<sup>120</sup>: la primera, prevista en la ley 1257 de 2008 (ley sobre violencias contra las mujeres), que consagra el derecho de las mujeres víctimas (artículo 8, literal k.) “a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo”. La segunda, la ley 1142 de 2007 (art. 4) que excluyó los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria de los querellables, lo que derivó en que el procedimiento de la conciliación perdiera vigencia para estos casos. Y la tercera disposición, de la misma ley 1142 que en su artículo 2 dispuso, respecto a estos mismos dos delitos que la “investigación de oficio no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela para beneficio y reparación integral de la víctima del injusto”. En conclusión, *“sólo es posible adelantar audiencia de conciliación de manera excepcional, para beneficio y reparación integral de la víctima, después de haber informado a la persona denunciante sobre su derecho a no ser confrontada con el agresor y sólo a partir de su autorización expresa. En caso contrario debe continuarse con la investigación penal”*<sup>121</sup>.

En Chile, el establecimiento de unidades de atención al público no ha tenido efectos como factor de detección activa de la violencia. Delicado resulta evidenciar que en los Tribunales de Familia – sede por excelencia de la violencia intrafamiliar- se soslaya el cumplimiento de la carga que les implica evidenciarla. Esta situación se agrava con la puesta en marcha de la mediación obligatoria previa a la judicialización de causas de alimentos y relación directa y regular.<sup>122</sup> El instructivo oficial del Poder Judicial, que entrega la unidad de atención al público de los Tribunales de Familia de Santiago, establece como criterio para estimar la existencia de violencia intrafamiliar una denuncia previa o medidas de protección otorgadas. Esto implica que frente a la violencia no judicializada, por la naturalización de la víctima u otros factores, los/las mediadores/as podrían constituirse en agentes amparadores, agravando sus consecuencias.

La falta de información clara y detallada en cuanto a la forma en que la justicia aborda la violencia, enfrenta a las mujeres que reclaman su protección a la impotencia de ajustar sus tiempos vivenciales a los tiempos institucionales.

120 Ramírez Cardona, Claudia Cecilia (Coordinadora). “Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres. Herramientas para su aplicación e implementación”, Corporación Cisma Mujer, Bogotá, Colombia, 2010.

121 Ibid.

122 En diciembre de 2009.

No obstante los avances alcanzados con la Ley N° 20.066, aún son muchos los escollos que las mujeres denunciadas deben enfrentar al iniciar su ruta por tribunales. Esta legislación deja en manos de la justicia de familia y del Ministerio Público la intervención, dependiendo de la “habitualidad” con que los hechos violentos se manifiesten. La calificación de habitualidad de la violencia, se entiende como un requisito de procesabilidad necesario para que el Ministerio Público pueda investigarla y sancionarla. Por lo anterior, el delito de maltrato habitual es el único delito en Chile que no contempla su esclarecimiento directo por parte del órgano persecutor, lo que da cuenta de la falta de comprensión de la violencia como grave violación a los derechos humanos.<sup>123</sup> Conforme lo establece la ley, si un juez de familia, conociendo una causa de violencia, la califica como “habitual”, debe enviar los antecedentes al Ministerio Público. Esta calificación queda entregada al criterio de los/las magistrados/as. Hasta la fecha, el Poder Judicial no ha establecido pautas uniformes, exigiéndose en algunas situaciones más de dos hechos de maltrato para estimar la violencia como habitual y en otros casos, incluso la existencia de una condena previa.

Si los hechos violentos denunciados no son calificados de habituales, serán sancionados en sede familiar con una multa máxima de 15 unidades tributarias mensuales (alrededor de US\$1.200). Si la causa es remitida al Ministerio Público, su suerte es incierta, pues en la lógica persecutoria sólo será sancionada la conducta denunciada si es posible argumentar la prueba.<sup>124</sup> En la mayoría de los casos se buscará salidas alternativas, las que van desde la suspensión condicional del procedimiento, la facultad de no perseverar en la investigación, hasta el archivo de los antecedentes. La preferencia por el respeto irrestricto a las normas del proceso por sobre el mandato protector de la ley de violencia, manifiesta en muchos casos, la falta de comprensión por parte de esos operadores judiciales, de la esencia y significado de las normas de derechos humanos en cuanto a su valor normativo, así como de la gravedad de la violencia como tal. En este orden de cosas, la Ley N° 20.480 para sancionar el “femicidio”<sup>125</sup>, contiene una importante modificación a la Ley N° 20.066, que indica al juez la necesidad de consultar el registro de anotaciones de violencia para evaluar la aplicación de la atenuante “irreprochable conducta anterior”.

123 Moción originada en la Cámara de Diputados en julio de 2007, Boletín legislativo N°5200, actualmente en segundo trámite constitucional, busca facilitar la investigación del maltrato habitual al Ministerio Público. Moción senatorial ingresada en agosto de 2007, pretende ampliar el ámbito de aplicación de la ley y facilitar la investigación del delito de maltrato habitual por el Ministerio Público, Boletín legislativo N° 5212, en primer trámite constitucional.

124 La sanción establecida en el artículo 14 de la Ley N° 20.066 es de presidio menor en su grado mínimo, salvo que el hecho sea constitutivo de un delito de mayor gravedad, caso en el cual se aplicará sólo la pena asignada por ley a éste.

125 Boletín legislativo N°4937-18.

En relación a las medidas cautelares, en la práctica ocurre que éstas se flexibilizan si los tribunales las califican como resoluciones de menor valor de imperio. Ello ocurre cuando frente a su vulneración por parte del agresor, se niega la aplicación del delito de desacato. La jurisprudencia ha dado muestras de aquello, encontrándose fallos en los que se les niega imperio por considerarlas medidas de carácter temporal, y otros, en que se les niega valor, por estimar que el agresor estaba suficientemente sancionado con la pena asociada al delito violento previamente aplicada<sup>126</sup>.

La situación varía si la violencia es conocida por el delito particular asociado, ya sea la gama de las lesiones o los delitos sexuales. En estos casos, vale decir cuando la violencia ejercida deja secuelas físicas, el Ministerio Público actúa directamente, sancionando principalmente con base a las pruebas que las evidencias corporales le entregan. Estos delitos, sin embargo, no siempre son castigados en contexto de violencia intrafamiliar- calificación que conforme a la ley agravaría la pena- puesto que dependerá de la agudeza de los fiscales ahondar en las relaciones de parentesco existentes entre víctimas y agresores.

Frente a la complejidad en el tratamiento legal de la violencia y enfrentado a casos de femicidios, el Ministerio Público ha realizado esfuerzos por determinar los límites de sus atribuciones en relación con los Tribunales de Familia, para lo cual ha elaborado diferentes oficios e instrucciones.<sup>127</sup> Por su parte, las URAVITS<sup>128</sup> que se han establecido -vía convenio con SERNAM- como la puerta de entrada a las Casas de Acogida de su dependencia, han definido claramente la forma de derivación a estos albergues en caso de riesgo vital.

Igualmente se desarrollaron planes pilotos<sup>129</sup> para la atención expedita de los casos de violencia, a lo que se suma el que algunas fiscalías cuentan con fiscales con especialización en violencia. No obstante, queda aún pendiente el establecimiento de fiscales para la violencia en todas las fiscalías del país.

126 Sentencia de Corte de Apelaciones de San Miguel, de 16 de marzo de 2009, RIT 204-2009. Sentencia RIT N° 81-2009 del Tribunal Oral Talagante de 17 de septiembre de 2009. Sentencia RIT 250-2009 del Tribunal de Juicio Oral de Santiago, de 21 de agosto de 2009. Sentencia Rol 105-2006 del Tribunal Oral de Antofagasta de 04 de septiembre de 2006. Sentencia de 26 de enero de 2010, RIT 481-2009 de la Corte Suprema. Sentencia Corte de Apelaciones de Chillán, de 27 de Marzo de 2009, Rol 35-2009.

127 Oficio FN N° 551 Ley N° 20.066, que sustituye Ley de violencia intrafamiliar, modifica el Código Penal y Ley que crea Tribunales de familia. Formula comentarios e imparte instrucciones, Santiago, septiembre 29 de 2005.

128 Unidad Regional de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público.

129 Como el de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, especializada en violencia intrafamiliar, en la que, recibidas las denuncias, se contacta a las víctimas en un plazo de 24 horas para evaluar el riesgo (alto, medio, bajo) determinando medidas cautelares a través de la URAVIT asociadas a un seguimiento.

A pesar de estos esfuerzos, diversas descoordinaciones han determinado que en caso de “habitualidad” las mujeres víctimas esperen un promedio de 5 meses para su audiencia de juicio<sup>130</sup>. En ese lapso de tiempo el riesgo vital es enorme y subvalorado. Para responder a esta situación, la Ley sobre femicidio contiene una modificación a la ley de Tribunales de Familia que obliga al juez a dictar cautelares cuando califica la habitualidad.

Por otro parte, es frecuente que el escaso manejo de los aspectos psico-sociales de la violencia por parte de los diferentes actores judiciales, unido a la falta de perspectiva de género en su abordaje, determine la naturalización de los casos de violencia psicológica. Las vías de hecho<sup>131</sup> no son sancionadas en el sistema penal, la violencia psicológica es frecuentemente impune tanto en el sistema de familia como en el penal.

En la judicatura de familia la situación es variada, dependiendo la sanción de la violencia del criterio y preparación de los/las jueces/zas que intervienen en cada caso. Pero todos/as ellos/as, al momento de enfrentarse tanto a la prueba de los hechos como al establecimiento de medidas accesorias a la sentencia, se ven desafiados/as con la falta de catastros referidos a las instituciones estatales y no gubernamentales que brindan servicios psicológicos y psiquiátricos especializados, así como también reparatorios. Igualmente se ven impedidos de decretar el ingreso de mujeres a las Casas de Acogida, puesto que la política institucional de SERNAM definió que sólo el Ministerio Público, a través de las URAVITS, puede autorizar su entrada.

Otro aspecto interesante de abordar es el referido a la defensa jurídica de las mujeres víctimas de violencia. Si bien la ley permite que ellas lleven adelante el proceso sin la necesidad de patrocinio de un abogado, es innegable que, dadas las complejidades de la ruta legal, y especialmente por la situación de vida de las denunciadas, es aconsejable contar con asesoría especializada. Ésta es, sin embargo, escasa, asumiéndose en términos generales por las Corporaciones de Asistencia Judicial, por los abogados de las Casas de la Mujer -tratándose de situaciones graves y emblemáticas-, por los fiscales del Ministerio Público y por pocas redes de la sociedad civil, como es la coordinada por Fundación Pro Bono, en la que participan activamente y ad honorem, abogados/as colegiados/as, la cual opera sólo en la jurisdicción de los Tribunales de Familia de Santiago y, excepcionalmente, San Miguel.

130 Corporación Humanas, “El Derecho a Vivir una Vida Libre de Violencia. Análisis de la aplicación del nuevo delito de violencia habitual y su impacto en la Protección de las Mujeres que la viven”, Santiago, Agosto 2007.

131 Golpes que no dejan marcas físicas.

No existe defensa jurídica para víctimas como tales. La Defensoría Penal Pública, por definición, no puede intervenir en estos casos salvo tratándose de delitos en los que una mujer sea la imputada. En situaciones de violencia intrafamiliar es cada vez más frecuente encontrar casos en los que mujeres, extenuadas de vivir violencia por años por parte de sus parejas, al ver amenazadas las vidas de sus hijos, actúan para defenderse, causándoles lesiones de diversos tipos e incluso, ocasionándoles la muerte a los agresores.<sup>132</sup>

La Unidad de Estudios de la Defensoría trabaja en un proyecto piloto, acotado a la jurisdicción del Tercer Juzgado de Garantía de Santiago, cuyo objeto es extender a mujeres imputadas por delitos bajo el contexto de violencia intrafamiliar la atención actualmente focalizada a hombres, para brindarles atención psicológica personalizada y rehabilitadora en su problemática de violencia.

El piso fundante del deber de protección, y coadyuvante con la sanción, lo constituyen Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, a quienes la Ley N° 20.066 otorgó facultades para actuar en casos de violencia flagrante, deteniendo al agresor, y en aquellos en que el victimario incumple una medida de protección decretada por un tribunal de la República. Sin embargo, pese a su reconocida actuación<sup>133</sup>, la falta de presupuesto asociado a la ley y la escasez de funcionarios que hagan frente a las numerosas denuncias diarias, no permite dar garantías efectivas de resguardo de la integridad de las mujeres en riesgo que los requieren.

De acuerdo a las cifras entregadas por el sistema del Ministerio del Interior, la tasa promedio anual<sup>134</sup> de denuncias de violencia intrafamiliar referida a mujeres en el año 2001 fue de un 29,1. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.066 en el año 2006, aumenta a un 41,12, subiendo en el año 2007 a un 45,33, para mantenerse en ese rango durante el año 2009.

Sin embargo, de acuerdo a lo informado por la fiscal metropolitana occidente<sup>135</sup>, el panorama es distinto, observándose un impactante aumento de las denuncias por violencia intrafamiliar en los últimos tres años en la Región Metropolitana. Conforme a los números proporcionados, éstas experimentaron un crecimiento

132 Sentencia Rit 4-2006, Tribunal Oral de Castro. Sentencia 72-36 PL de 14 de enero de 2008, del Tribunal en lo Penal de Puente Alto.

133 Habilitación de un fono-denuncia gratuito número 149, en todas las regiones del país, para denuncias y consultas sobre violencia intrafamiliar que tiene como propósito la atención oportuna de las denuncias.

134 Por cada cien mil habitantes.

135 Crónica de 1 de enero de 2010, Diario La Segunda: "Explosivo aumento de violencia Intrafamiliar: 200% en tres años".

de un 200%, y pasaron de 16.170 casos en 2006 a 49.049 en 2009. De los casos denunciados, un 90% corresponde a lesiones y amenazas, mientras que por maltrato habitual la cifra sólo llega al 6%, y un 3,4 % a otros delitos.

En Ecuador, "de todas las denuncias por violencia intrafamiliar, efectuadas en el año 2007, sólo 16.968 terminaron en sentencia y de las denuncias por delitos sexuales, en el año 2005, sólo el 1.43% llegaron a sentencia y del total de denuncias sólo 105 fueron condenatorias, que representa el 1.17% del total de denuncias"<sup>136</sup>. En el 2008 se presentaron 10.672 denuncias por delitos sexuales en la Fiscalía, de ellas solo 300 casos tuvieron sentencia. Y la cifra más preocupante es que el 21% de niños, niñas y adolescentes han sufrido alguna vez abuso sexual. Aunque no se tuvo acceso a la información estadística de los años 2009 y 2010, los datos mencionados reflejan una tendencia de los altos niveles de impunidad.

### *Violencia sexual*

El Estado Colombiano no ha cumplido con sus compromisos internacionales para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual, si se tienen en cuenta la falta de resultados de las denuncias tanto por fuero como en el marco del conflicto armado que vive el país. Ello ocurre a pesar de la existencia de la ley 1257 de 2008, la cual tiene por objeto -según su art. 1- "la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización" y del Auto N° 092 de la Corte Constitucional, cuyo objeto es "proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado".

En este Auto, la Corte Constitucional señala que lo "que resulta más grave es que sobre este tipo de violencia se desarrolla un triple proceso de invisibilidad oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores"<sup>137</sup>. Continúa la Corte señalando que este "triple proceso, que provee el fundamento para la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición y obstaculiza la investigación estatal de los hechos contribuyendo a su turno a fomentar la casi total impunidad de crímenes tan atroces".

136 Fiscalía General del Estado y CEPLAES, "Manual para Médicos y Médicas Legistas. Protocolos médico legales: violencia intrafamiliar, delitos sexuales", Quito, Ecuador, 2010.

137 Corte Constitucional, Auto N° 092, 2008, pág. 30.

El resultado de todo esto es la falta de una respuesta estatal efectiva, lo que se confirma con los datos de la fiscalía General de la Nación en las investigaciones de los casos de violencia sexual remitidos por la Corte Constitucional en el auto 092, “la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH reporta que le han sido asignados 60 de los 183 casos contenidos en el Auto, es decir, el 32,7%. Mientras que de los 67,3% restantes no reporta información. El 100% de los 60 casos a los que la Fiscalía se refiere en su informe de gestión, continúan en la impunidad. Sólo un caso está en etapa de juicio, sin que aún se haya obtenido sentencia. Los casos restantes están aún lejos de obtener resultados en la justicia”<sup>138</sup>.

En junio de 2010 la Mesa Nacional de Seguimiento al auto 092, para la elaboración de su III informe a la Corte Constitucional, tomó una muestra de 40 casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado y que son acompañados por las organizaciones que la integran (con experiencia en litigio en casos de violencia sexual), originados en hechos ocurridos en el período 1994-2009 en distintas partes del territorio nacional, de presunta autoría de actores armados (75%) y de civiles (25%). En el informe se señala que: “De los 40 casos, 23 hacen parte del anexo reservado del Auto 092 de 2008. De estos últimos (...) el 52,1% de los casos (...) se encuentran en investigación preliminar, en el 13% (...) hay inhibición, preclusión en el 4,3% (1 caso), en juicio el 8,7% (2 casos) y solo en el 21,7% (5 casos) hay sentencia condenatoria. (...) en el 100% de las condenas se trata de casos en los que los victimarios eran civiles y personas cercanas al entorno de las víctimas: padrastro, padre, vecinos, y conocidos. De la muestra, a la fecha no existe ninguna sentencia condenatoria contra actores armados...”<sup>139</sup>.

Los obstáculos surgidos en Colombia en la aplicación del Sistema Penal Acusatorio y de la Ley 975 de 2005 (justicia y paz), se relacionan con: (i) las dificultades de las víctimas de participación en el proceso dado el cambio de su calidad de sujetos procesales a intervinientes. Su participación en la etapa de investigación se limita a solicitar y aportar pruebas y a pedir información, pero se les impide el conocimiento de la información con la que cuenta la Fiscalía; (ii) el Sistema Acusatorio prevé la excepcionalidad de la prueba de referencia (“*toda declaración realizada fuera del juicio oral*”) y la prohibición de condenar solo a partir de dichas pruebas. Con fundamento en esta normativa las autoridades judiciales han

138 Villamizar García-Herreros, María Eugenia y Ana María Díaz Peña, “Balance de las políticas del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la equidad de género: pobreza, violencia sexual e impunidad (2002-2010)”, Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación, Bogotá, noviembre 15 de 2010, en <http://www.limpalcolombia.org/userfiles/balance.pdf> (Visitado en julio de 2011).

139 III Informe Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, 2010, pág. 7 y 8.

exigido como prueba necesaria e irremplazable la declaración de la víctima dentro del juicio oral, so pena de no iniciar un proceso formal, lo que genera una nueva victimización a las mujeres; (iii) en cuanto a la ley de justicia y paz, no obstante la obligación legal para los postulados de decir la verdad sobre todos sus crímenes, estos no están confesando los crímenes sexuales ni las causas y circunstancias de tiempo, modo y lugar en los que fueron cometidos, lo que se agrava con el hecho de que la Fiscalía no tiene la práctica institucional de indagar sobre la ocurrencia de hechos de violencia sexual perpetrados por paramilitares<sup>140</sup>.

En las sentencias proferidas en procesos judiciales por violencia sexual en contra de mujeres y niñas, se encuentra que si bien en la argumentación de las mismas las posturas jurisprudenciales mayoritariamente responden a interpretaciones en derecho o a una aplicación correcta de la ley, sólo algunos planteamientos se adecuan a estándares internacionales de los derechos de las mujeres reconocidos por Colombia, y muy escasamente utilizan como fuente los tratados internacionales que reconocen estos derechos como la CEDAW y la Belem do Pará. También dificulta la realización de la justicia para las mujeres, la ausencia de tipos penales autónomos para algunas modalidades de violencias sexuales y para la anticoncepción forzada, cometidas en el marco del conflicto. Igualmente el vacío existente por la falta de clasificación de los delitos abusivos (contra menores de 14 años) como delito contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario.

En Chile, la violencia sexual como tortura se ha mantenido invisibilizada en cuanto a su magnitud e impacto en las mujeres víctimas. Su señalamiento en lo que fue la Comisión de Prisión Política y Tortura no ha sido suficiente para ubicarla como una expresión brutal del continuo de la violencia contra las mujeres, exacerbada en el período dictatorial<sup>141</sup>.

En Argentina, con la reforma del Código Penal, al modificar el bien jurídico protegido por las normas que tipificaban los delitos sexuales, se reconoció que éstas se dirigen ahora a tutelar la integridad sexual de las víctimas y no su honestidad. Sin embargo, el concepto de honestidad continúa gravitando en las decisiones de los tribunales. De este modo, la indagación de la conducta previa, o la historia sexual de la víctima es recurrente, pareciendo que la protección del derecho penal sólo resguarda los derechos de las “mujeres honestas”.

140 Comité Nacional Seguimiento Auto 092, 2010.

141 Recientemente, Corporación Humanas Chile ha presentado la primera querrela por violencia sexual como tortura.

Respecto a la atención en violencia sexual, en Ecuador existen cuatro unidades especializadas en delitos sexuales y violencia intrafamiliar en la Fiscalía, en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala. Las demás fiscalías atienden estos casos, pero no ofrecen una atención especializada, lo cual puede llevar a desanimar a las víctimas a abandonar las causas. El Programa de Protección a Víctimas y Testigos, aún enfrenta muchas limitaciones para acoger a un mayor número de víctimas por el limitado presupuesto del que dispone (aproximadamente 94.000 dólares en el 2008). No se tuvo acceso a una evaluación sobre los casos atendidos hasta el momento.

En Bolivia, el caso de MZ fue reconocido públicamente por el Estado como responsabilidad internacional. Es un caso de violencia sexual con un fallo contrario a las pruebas y con un enfoque basado en prejuicios de género. La solución se basa en un acuerdo amistoso entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Estado que se compromete a una serie de medidas como: programas pedagógicos para la promoción y protección de los derechos humanos con enfoque de género dirigido al personal de la judicatura; campañas de concientización sobre los derechos de las mujeres dirigidos a personal de instituciones de justicia y de la policía; difusión de manuales sobre el tratamiento de víctimas de violencia sexual; creación de unidades especializadas para atención a víctimas de violencia sexual y para el desarrollo de estudios científicos-técnicos de delitos a la libertad sexual. Este acuerdo no ha sido cumplido en toda su extensión, quedando los espacios para reproducir casos como el de MZ, como es el nuevo caso denunciado por Marcela Alpire a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por falta de protección judicial y fallo basado en prejuicios de género en un caso comprobado de violencia sexual<sup>142</sup>.

En Perú, en los últimos dos años la violencia sexual contra las mujeres, no ha tenido modificaciones significativas. En tal sentido mantiene la penalización a la persona que “obliga a una persona a tener acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías”. Cabe destacar que el actual Código Penal de 1991, a diferencia del anterior (1924), tiene como bien jurídico protegido en este capítulo a la libertad sexual de las mayores de edad y la indemnidad sexual de los menores de entre 14 y 18 años. En estos últimos casos para la configuración del delito no se requiere considerar el consentimiento por lo que incluso estarían penalizadas las relaciones sexuales libres y voluntarias, no reconociéndose su derecho a la libertad sexual.

142 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 14º período de sesiones, “Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Bolivia”, A/HRC/14/7 15 de marzo de 2010.

Sobre esta modificación la Salas Penales Permanentes, Transitorias y Especiales de la Corte Suprema de Justicia de la República emitieron el Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-11, por el cual se establecieron los criterios interpretativos para la aplicación del Art. 173º inciso 3 del Código Penal. Este acuerdo establece que las relaciones sexuales de menores entre 14 y 18 años voluntarias, constituyen causal de exención de la pena del delito de violación sexual

De acuerdo a un estudio realizado por DEMUS<sup>143</sup>, los principales obstáculos para el procesamiento de la violencia sexual son las siguientes:

1. Vergüenza, temor y desconfianza de las víctimas: se sienten culpables – sentimiento que es reforzado socialmente- tienen temor de las reacciones de sus familiares y de los agresores. Ello sumado a la desconfianza frente al sistema de justicia, que no da valor a estos casos y mantiene un contexto de impunidad.
2. Asesoría Legal; un mínimo de estos casos termina con sentencia y menos aún si se trata de sentencia condenatoria. Ello puede suceder porque cuentan con abogado brindado por el Estado, quien no conoce el expediente debido a su carga laboral, o porque no tienen recursos para contratar un asesor legal.
3. Actuación Policial deficiente, siguen atendiendo sin brindar un espacio privado.
4. Las declaraciones ante las instancias policiales; suelen interrogar acerca del pasado sexual de la víctima, su imagen y su conducta, culpabilizando a la agraviada por lo ocurrido, en base a estereotipos machistas
5. El reconocimiento médico legal; el valor de la prueba está fundado en la constatación física de la violencia sexual, sobre la base de estereotipos, aún no se supera el término “himen complaciente” el cual da mayores alcances sobre pasado sexual de la víctima que sobre la denuncia. Asimismo, la prueba física ginecológica deja de lado las otras pruebas e indicios, privilegiando a las víctimas “vírgenes”, menores de edad o sin experiencia.
6. El testimonio de la víctima; no es considerado suficiente para crear convencimiento a las y los operadores de justicia; pese a que puedan existir indicios que corroboren sus testimonios.

143 Portal, Diana. “Acceso a Justicia a mujeres víctimas de violencia sexual en el Perú. En tiempo de paz y guerra, la historia se repite. En: Para una Justicia Diferente III: Violencia Sexual en conflictos armados. DEMUS, Lima: 2010.

7. Pericia Psicológica o Siquiátrica; pese a que las normas procesales señalan su importancia para demostrar las características del agresor y el impacto sufrido por las víctimas, no se trata de un medio probatorio muy bien valorado.
8. Tiempos procesales excesivos, lo cual tienen en común con procesos sobre violencia contra las mujeres en ámbito familiar.

Entre los principales obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual durante conflicto armado -considerando que esta grave violación a los derechos humanos de las mujeres se cometió en zonas rurales, andinas y amazónicas de forma masiva- se cuentan los siguientes<sup>144</sup>:

1. Mujeres pobres, quechuhablantes y campesinas: quienes no son atendidas debidamente o no son atendidas por la discriminación de género, raza, idioma, etc; por falta de recursos económicos o porque no atienden en la lengua materna del lugar donde ejercen sus labores.
2. Mujeres víctimas de violencia sexual indocumentadas, muchas de las víctimas aún no han accedido al documento de identificación, el cual es la acreditación necesaria para ser beneficiaria o usuaria de los servicios del Estado, incluido el servicio de justicia estatal.
3. Vergüenza, culpa y estigmatización; estas mujeres son revictimizadas por la posición de desventaja en la que son colocadas en el proceso penal y la poca sensibilidad de los y las operadoras de justicia.
4. Prejuicios de género; tales como, el cuestionamiento al testimonio de la víctima, la culpabilización o señalar de que estos hechos han sido parte de la forma de relacionarse en la cultura andina; entre otros.
5. Insuficientes recursos económicos y humanos en el sistema de justicia para estos casos.
6. Ausencia de protocolos especializados en materia de violencia contra la mujer adulta

## 5. Mujeres privadas de libertad

La Contraloría General de la República de Colombia, en desarrollo del Plan General de Auditoría 2007 y 2008 en el sector justicia, y luego de haber verificado, (i) el

<sup>144</sup> Ibid.

hacinamiento en las cárceles de mujeres, (ii) la persistencia de infraestructura pensada en función de pabellones femeninos en cárceles para hombres, “desconociendo con ello, que las condiciones y necesidades propias de las mujeres, son diferentes a las de los hombres”, y (iii) la situación que padece el alto porcentaje de mujeres sindicadas privadas de la libertad, que:

*“El Estado colombiano ha incumplido su obligación de proteger la vida, integridad física, dignidad y seguridad jurídica de las mujeres privadas de libertad, así como el deber de promover y facilitar su reinserción social, consagradas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país.*

*De la misma manera, ha incumplido con las obligaciones establecidas por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW), al no contemplar una perspectiva de género en la política penitenciaria y carcelaria que proteja de manera especial a las mujeres privadas de la libertad contra la discriminación, los abusos y los tratos crueles e inhumanos que puedan cometer las autoridades penitenciaria, los jueces y los particulares<sup>145</sup>.*

En relación a la situación de violencia sexual en los centros de rehabilitación femeninos, la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) ha documentado delitos cometidos por el personal masculino, “lo que determina que la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres privadas de libertad en Ecuador esté en permanente riesgo y se vulnere el derecho a la protección jurídica de la que deben gozar, al estar bajo la responsabilidad absoluta del Estado”<sup>146</sup>.

## 6. Justicia de género y justicia especial indígena

Tratándose de las mujeres indígenas, ¿la justicia de género tiene más posibilidades de realización en la jurisdicción ordinaria que en la jurisdicción especial indígena? ¿Prevalece el derecho de los pueblos indígenas a administrar su propia justicia, sobre los derechos individuales de las mujeres indígenas?

La ley 1257 en Colombia establece que la autoridad competente para conocer de la violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas es la respectiva autoridad indígena (art.16).

<sup>145</sup> Contraloría General de la República, “Informe Equidad de Género”, Bogotá, Colombia, 2010, en [http://www.contraloriagen.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?&folderId=11692486&name=DLFE-20105.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?&folderId=11692486&name=DLFE-20105.pdf) (Visitado en julio de 2010).

<sup>146</sup> CLADEM Ecuador, “Informe alternativo para el Comité de Derechos Humanos”, Sesión 97ª, Septiembre 2009.

En Ecuador, un estudio de CLADEM<sup>147</sup> revela dos situaciones en relación a las mujeres indígenas en cuanto a su derecho a vivir una vida sin violencia y acceder a la justicia:

- Que la vigencia del derecho a la vida libre de violencia de las mujeres indígenas está más afectada que el de las mujeres mestizas, por lo menos así lo refleja la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN) realizada en el año 2005: “La experiencia del maltrato en la niñez fue más reportado por las mujeres indígenas, con el 41% que relató violencia física y el 35% abuso psicológico, en comparación con las mestizas que reportaron 27% abuso físico y 24% abuso psicológico.”
- Que el acceso a la justicia indígena por parte de las mujeres indígenas es más limitado y revela profundas inequidades en el tratamiento a hombres y mujeres. En la investigación del Centro de Estudios y Difusión Social (CEDIS), se establece que: “los cabildos (autoridades indígenas) poco intervienen en asuntos familiares que interesan o afectan en mayor dimensión a las mujeres: violencia intrafamiliar, abandono del hogar por infidelidad, violaciones [...] las mujeres sienten que no se hace verdadera justicia.”

Las dificultades de acceso a la justicia ordinaria para la población indígena originaria campesina que vive en el área rural en Bolivia, hace que parte importante de esta población quede al margen de éste sistema. Actualmente con el reconocimiento constitucional de la justicia comunitaria se tiene un respaldo normativo para la administración de justicia de acuerdo a normas y procedimientos propios; a la vez que se reconoce la justicia ordinaria. Sin embargo, para el caso del acceso a la justicia por parte de las mujeres, las barreras se mantienen vigentes porque ambos sistemas han sido construidos sobre un orden patriarcal, lo que no sólo dificulta su acceso, sino que en casos específicos como es el caso de la violencia contra las mujeres ambos sistemas operan sobre la naturalización de las relaciones de poder que se ejerce sobre las mujeres y la subordinación a la que se encuentran sometidas. Los casos estudiados muestran que las mujeres acuden demandando justicia, pero paradójicamente, las forma actuales de administración ejercen injusticia con ellas, especialmente en los casos de violencia. En cambio, en la práctica regular de las demandas de asistencia familiar, la respuesta está condicionada a favor de las mujeres por el carácter de vulnerabilidad y dependencia con la que son consideradas.

147 Ibid.

En la justicia comunitaria se presenta una concepción basada en la natural subordinación de las mujeres que introduce otra diversidad de formas de discriminación en su concepción y administración.

## 7. Reforma Penal

En Colombia, Perú y Chile se ha realizado ya una reforma penal. Oré Guardia<sup>148</sup>, considerando las diferencias en las distintas legislaciones que regulan la reforma procesal penal en Latinoamérica, identifica los siguientes fines específicos en común:

- a. Perseguir y sancionar la criminalidad grave. Esto es posible gracias a la implementación de mecanismos de selección de los casos que no deben ingresar al aparato judicial, por su menor gravedad o porque sólo entorpecen la labor de los órganos de investigación, incrementando innecesariamente la carga procesal.
- b. Mejorar la calidad de las decisiones de los órganos judiciales. Finalidad que se pretende alcanzar con la implementación de una nueva metodología de trabajo que privilegia la oralidad, la intermediación y la contradicción.
- c. Ampliar el ámbito de protección a la víctima: Con la implementación de programas de justicia restaurativa y de reparación integral efectiva.
- d. Lograr mayor confianza pública en las instituciones penales, como efecto derivado de la consecución de los anteriores objetivos.

No obstante, considerando que dichas “salidas alternativas del procedimiento” proceden mayormente para casos de menor relevancia y que la violencia de género muchas veces es considerada de ese modo, terminan constituyendo herramientas que acentúan la impunidad.

Frente a esta mayor garantía del agresor en el proceso penal y considerando el estado de afectación de las víctimas de violencia, se presenta una condición de protección procesal del victimario en contraste con la desprotección de la víctima. En casos en los que la privación de libertad del agresor significa proteger la seguridad de la víctima, se protege en mayor medida la primera sin considerar los riesgos a la vida e integridad de la víctima.

148 Oré Guardia, Arsenio y Liza Ramos Dávila. “Aspectos comunes de la reforma procesal penal en América Latina”, Lima, 2009.



Estas circunstancias sumadas a la complejidad de la prueba y la ausencia de autonomía e independencia en muchas de ellas, agravan los obstáculos para el acceso a la justicia. Asimismo, la construcción de una teoría del caso sólida, uniforme, no ha considerado el estado emocional de las víctimas que muchas veces no están en condiciones de mantener una misma versión en sus declaraciones.

Pese a lo mencionado, es importante resaltar que la reforma procesal penal, considera el reconocimiento expreso de los derechos de las víctimas a nivel de protección, información y reparación. Sin embargo, no se puede afirmar que este reconocimiento de los derechos de las víctimas supere lo meramente normativo, no sólo por la falta de diagnósticos sobre el impacto de la aplicación en casos de violencia de género, sino porque una reforma normativa no asegura que se hayan superado los obstáculos que constituyen los prejuicios y estereotipos de género de los operadores de justicia.

La reforma penal constitucional para introducir un sistema penal acusatorio en México está en proceso de implementación.<sup>149</sup> De hecho, la mayoría de las legislaciones penales estatales aún no han completado sus procesos de adaptación a dicha reforma.<sup>150</sup> Chihuahua es uno de los pocos estados en que esta reforma está en vigor y el único respecto del cual ya existe un diagnóstico sobre su funcionamiento en delitos cometidos contra las mujeres.

El Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A. C. publicó un estudio reciente sobre “El Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia de Género en el Sistema Penal Acusatorio”<sup>151</sup>.

Si bien el estudio pone de manifiesto las bondades de dicho sistema en términos de protección de los derechos humanos y las ventajas que ofrece para las víctimas, también revela cómo los problemas de discriminación estructural no desaparecen, sino que, incluso, se refuerzan con el falso cobijo de la presunción de inocencia.

En efecto, la función jurisdiccional se ha liberado recientemente del requisito de la prueba tasada. Esto debiera conducir a una apreciación más crítica y objetiva del material probatorio para inferir hechos delictivos que prueben la responsabilidad penal en casos que normalmente suceden sin la presencia de testigos. Sin embargo, al flexibilizar la tasación de la prueba y permitir que quienes imparten

<sup>149</sup> Reforma publicada el 18 de junio de 2008.

<sup>150</sup> Según la reforma constitucional, este proceso debe ser completo el 18 de junio de 2016.

<sup>151</sup> México, Julio, 2010.

justicia la valoren de acuerdo con las reglas de la lógica y el sentido común,<sup>152</sup> al tiempo que se aumenta el estándar para establecer la responsabilidad penal de las personas, se crea un espacio para que comparezcan a los juicios penales los prejuicios y estereotipos de género.

El estudio preparado por el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C., de Chihuahua resalta, al menos, siete casos en que esto tuvo lugar (Andazola, B., Aragón, L., Castro, L., & Delgadillo, A.L., 2010, pp.55-80). Así, por ejemplo, en el caso de una mujer de 20 años, que había sido violada por su padrastro desde los siete, en el cual obraban como evidencia periciales psicológicas e informaciones de testigos indirectos que confirmaron el estado de temor que envolvía a la víctima cada vez que su padrastro la recogía de la escuela, un magistrado de segunda instancia revocó el “auto de vinculación a proceso”, dictado inicialmente, sobre la base de visiones estereotípicas acerca de las mujeres<sup>153</sup>.

El magistrado de segunda instancia, aunque consideró demostrado que el agresor tenía cópula con la víctima desde los siete años, estimó que estos hechos no configuraban el delito de violación agravada porque, en su opinión, el agresor tenía respecto de la víctima sentimientos no filiales, sino amorosos. El magistrado argumentó que los 20 años eran edad suficiente para desarrollar una vida independiente y, sin embargo, la víctima continuaba viviendo con el imputado, a pesar de contar con un trabajo remunerado. Lo que implicaba su complacencia con la conducta sexual desplegada por su padrastro.

En el estudio el Centro de Derechos Humanos, A. C. destaca, principalmente, la ceguera del magistrado a las relaciones de poder entre los géneros, al daño psicológico ocasionado por una agresión sexual desde la temprana infancia y al temor fundado de la víctima frente a su agresor. Es de subrayarse, igualmente, cómo los prejuicios de género se elevaron, incluso, por encima de consideraciones de tipo jurídico estrictamente. Al respecto, se comenta que el consentimiento de una menor de 12 años para las relaciones sexuales es legalmente inválido; por lo tanto, con base en su propia afirmación, de que estaba probado de que el agresor había sostenido cópula con la menor desde los siete años, el magistrado debió confirmar el auto de vinculación a proceso por violación agravada.

<sup>152</sup> Lo cual, sin duda, resulta positivo pues elimina las pruebas únicas e idóneas, al tiempo que permite la diversidad de las informaciones y medios probatorios, a condición de que sean constitucionalmente obtenidos. Así, por ejemplo, la revisión ginecológica realizada por el médico o médica de confianza que atiende a la mujer puede válidamente sustituir o completar la información obtenida por un médico o médica legista.

<sup>153</sup> Andazola, B., Aragón, L., Castro, L., & Delgadillo, A.L., “El Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia de Género en el Sistema Penal Acusatorio”, México: Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, 2010.

El sistema penal acusatorio adopta los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y representa una ventaja frente a un estado perseguidor; sin embargo, permanece como reto lograr que en la aplicación de las nuevas normas procesales la discriminación estructural contra las mujeres no se imponga.

## 8. Conclusiones

Los informes nacionales dan cuenta no sólo de la subrepresentación de las mujeres en los sistemas de justicia de los distintos países que se incluyen en este informe, sino también de cómo la masculinidad de la norma y la discriminación hacia las mujeres impacta el acceso de estas a la justicia.

La situación de desigualdad social en que se encuentran las mujeres genera, especialmente en la problemática de violencia de género, un clima de impunidad, que repercute en la sociedad en su conjunto, e incide también en el tratamiento judicial dado a cada situación concreta.

La falta de exhaustividad en el análisis de la prueba en los casos de violencia de género evidencia la ausencia de esfuerzos dirigidos a realizar una investigación seria, efectiva y libre de prejuicios y estereotipos de género frente a los hechos denunciados. Hacer visible el vínculo entre discriminación y violencia resulta clave para lograr reforzar la idea en la Administración de Justicia de que los estereotipos de género pueden tener consecuencias adversas al ser utilizados para negar a las mujeres la protección legal necesaria.

La capacitación y especialización del personal a cargo de los programas sobre violencia de género y de todos los agentes estatales involucrados en el proceso de denuncias e impulso de la acción penal, resulta un requisito fundamental en la consolidación de un estado de derecho que reconozca la igualdad de las mujeres y que involucre el concepto de violencia como expresión de la desigualdad estructural existente entre varones y mujeres y no solamente como una manifestación de conflictos o disfunciones en las relaciones interpersonales.

Una de las formas en las que se manifiesta la discriminación es en el uso de estereotipos de género, los que se convierten en causa y consecuencia de la violencia de género contra la mujer. Así, si una determinada sociedad es tradicionalmente discriminatoria, sus agentes de Estado responderán de esta forma a la violencia contra las mujeres.

Por lo tanto, urge que los sistemas de justicia nacionales asuman su responsabilidad, como parte del Estado, de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, asumiendo que la aplicación de una justicia efectiva para las mujeres puede incluir tratamientos iguales o diferentes, pero siempre equivalentes en términos de sus resultados en garantía de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

## IV. Autonomía y familias<sup>154</sup>

### 1. Introducción

La evolución social, política y cultural que experimentan los países, son en parte resultado de las decisiones que van adoptando los Estados a través de sus gobiernos, que van definiendo el tipo de sociedad y las relaciones sociales que van a dominar en favor de su desarrollo.

En esta perspectiva, es prioritario conocer cuáles son los enfoques que predominan en los Estados y las instancias de influencia para los gobiernos y los parlamentos, porque es en estos espacios donde se configura el escenario que permite prever el tipo de políticas y legislaciones de cada país. Un segundo elemento a contemplar es cómo los Estados se incorporan al concierto de relaciones internacionales y participan de los acuerdos y tratados que definen la convivencia global y las relaciones entre las naciones.

En la lógica de los derechos humanos de las mujeres, es fundamental saber qué tipo de tratados y acuerdos han sido adscritos por los Estados y como las orientaciones que de allí surgen son incorporadas por las naciones.

Este capítulo pretende observar cuáles son los avances en materia de familia y autonomía de las mujeres que se han llevado adelante en los países latinoamericanos, teniendo a la vista los acuerdos internacionales en la materia. Se propone revisar logros y retrocesos que se han producido a nivel de los países en materia de familia y autonomía, teniendo a la vista los acuerdos internacionales que se relacionan directamente con los derechos humanos de las mujeres, con el propósito de establecer cuáles han sido los avances, las inercias instaladas y los principales obstáculos presentados, para determinar con posterioridad las áreas a profundizar desde una perspectiva estratégica.

Para efecto de este análisis, se consideran como los ejes ordenadores de la reflexión tres acuerdos internacionales, la Declaración Universal de los

<sup>154</sup> Documento elaborado por Claudia Núñez G.

Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem do Pará. Sin desconocer la existencia e importancia de otros acuerdos internacionales como son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Convenio 156 y Recomendación 165 de la OIT sobre igualdad de oportunidad y trato entre trabajadores con responsabilidades familiares y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se optó por los anteriores dada la relevancia de los temas abordados.

Como bien se ha reconocido desde un punto de vista más relacional, los derechos humanos se han definido como las condiciones que permiten crear una relación integrada entre las personas y la sociedad.

En este sentido, parece relevante que el punto de partida de las acciones que emprenden los Estados considere el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que nos dice *“que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*. Así como *“que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”*<sup>155</sup>

Siguiendo la línea antes señalada los Estados firmantes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), deberían incorporar iniciativas que *“tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”*. Asimismo se establece que *“los Estados adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y familiares”*.<sup>156</sup>

155 Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos” adoptada por resolución 217 A (III), de 10 de Diciembre de 1948, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (visitado en julio de 2011).

156 Naciones Unidas, “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”, adoptada por resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979; vigente desde el 3 de septiembre de 1981, en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (visitado en julio de 2011).

Bajo el mismo precepto se debiera tener a la vista el siguiente principio establecido en la Convención de Belem do Pará, *“respeto irrestricto a los derechos humanos que ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmado en otros instrumentos internacionales y regionales; Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”*<sup>157</sup>.

Teniendo en cuenta que estos tres acuerdos internacionales fueron ratificados mayoritariamente por Argentina, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y México, salvo el Protocolo Facultativo de la CEDAW que Chile no ha sancionado, se analizarán los grados de adecuación a los acuerdos internacionales a fin de evaluar los avances y retrocesos en esta materia.

La revisión contempla cuatro tópicos: las tendencias observadas en América Latina en torno a los cambios que se han producido en las sociedades; tipo de políticas públicas impulsadas por los gobiernos; tipo de legislación propuesta y el análisis respecto de los modelos de protección social y su grado de incorporación de la perspectiva de género.

## 2. Tendencias que marcan América Latina

Cuando se analiza el tipo de sociedad que predomina en América Latina, el eje ordenador sigue estando centrado en el valor social que se asigna a la familia tradicional, y que a pesar de los cambios que ésta ha experimentado en los últimos años, continúa siendo dominada en lo jurídico, social y cultural por la familia de carácter nuclear.

Esto implica que la familia es concebida principalmente por padre, madre e hijos, y que ésta eventualmente se extiende cuando se incorporan a la convivencia familiar los abuelos, primos y/o tíos. Si bien este modelo familiar es cada vez menos frecuente y aumentan otros tipos de familia, la política pública y la legislación siguen ajustadas a la familia nuclear.

Por tanto, se hace necesario reconocer cuales son los cambios en las familias para determinar en qué medida los gobiernos se adecuan a estas nuevas realidades.

157 Organización de Estados Americanos, “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)”, Washington, D.C., junio, 1994, en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (visitado en julio de 2011).

De acuerdo a los antecedentes disponibles, aunque las familias latinoamericanas continúan formalizando sus vínculos de pareja mayoritariamente a través del matrimonio, cada vez se manifiesta con mayor fuerza una tendencia a la baja de los matrimonios civiles. Como consecuencia de lo anterior, también se constata un aumento en las relaciones de convivencias consensuadas o libres y más son las mujeres que asumen la maternidad en su calidad de madres solteras.

Otras tendencias observadas son: la caída en la tasa de natalidad, el aumento en la edad promedio en que las mujeres deciden quedar embarazadas y la disminución de la brecha de edad entre el hombre y la mujer que contraen matrimonio. Los datos además indican que si bien es cierto que las mujeres siguen eligiendo hombres mayores, esta brecha es cada vez menor.

Asimismo, se distingue un cambio en la composición de los ingresos familiares. Hasta hace algunos años los recursos económicos de la familia eran proporcionados principalmente por los hombres, en su calidad de proveedores, sin embargo, ya sea por decisión de autonomía de las mujeres o por la necesidad experimentada en los hogares de mejorar los ingresos, han aumentado las familias cuyo sustento es provisto por ambos integrantes de la pareja.

En otra línea, se corrobora que las separaciones y divorcios han tendido a aumentar en los últimos cinco años en la mayoría de los países latinoamericanos, prueba de ello son las estadísticas encontradas en países como Chile<sup>158</sup>, Ecuador<sup>159</sup>, Colombia<sup>160</sup>, Argentina<sup>161</sup> y México<sup>162</sup>. Una de las razones que explicarían este fenómeno, sería la decisión política de los gobiernos de incorporar al derecho de familia la tramitación judicial del divorcio, como un mecanismo regulador de las separaciones de hecho, en cuanto, a los derechos adquiridos por hombre y la mujer en el matrimonio (reparto equitativo de los bienes), y las obligaciones derivadas de la paternidad como son la regulación de los alimentos y regímenes de visitas.

Como consecuencia del aumento de separaciones y divorcios se observa a nivel de la región un aumento sistemático en la presencia de hogares monoparentales, encabezados por mujeres, que llevarían a éstas finalmente a asumir la responsabilidad del cuidado y crianza de los hijos, así como la mantención económica de todas las necesidades del grupo familiar.

158 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

159 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

160 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

161 ELA, 2010, op. cit.

162 EQUIS, 2010, op. cit.

Pareciera que este acrecentamiento en la cifra que supera el 20% en todos los países, sería consecuencia del aumento de las separaciones legales y/o de hecho experimentadas en los últimos años. Es importante advertir que esta situación constituye una tendencia indiscutible en países como Argentina, México, Ecuador, Chile, Perú y Colombia.

Otro aspecto que se relaciona con el efecto de las separaciones y la existencia de hogares monoparentales es la total ausencia de los hombres en el cumplimiento de su rol paterno, lo que responsabiliza exclusivamente a las mujeres de la familia y restringe su autonomía.

Por otra parte, la sociedad latinoamericana también ha manifestado cambios a nivel del envejecimiento de la población, situación que trae como consecuencia un aumento de las familias constituidas por personas mayores; así como un alza de las familias unipersonales. Al mismo tiempo, se aprecia un ascenso importante de personas que envejecen en condiciones deficientes de salud, generando como efecto la dependencia al grupo familiar y en particular de las mujeres que asumen dicho cuidado.

De acuerdo a las estadísticas proyectadas, entre los años 2000 y 2050 la proporción de personas de 60 y más años de edad en el mundo se duplicará (10 por ciento al 20 por ciento), mientras que el porcentaje de niños se reducirá en un tercio (30 por ciento al 21 por ciento). Latino América cuenta con 70 millones de mayores de 60 años y para los próximos 50 años esta cifra crecerá hasta 188 millones<sup>163</sup>. En este nuevo escenario el porcentaje mayor corresponderá a mujeres porque la expectativa de vida de este segmento es mayor.

En el contexto de las transformaciones ya mencionadas en la sociedad y en la familia los Estados han desarrollado políticas y legislaciones para enfrentar estos cambios y adecuarse a la nueva realidad.

Las medidas emprendidas a la fecha, no han sido concebidas teniendo a la vista la dimensión de género, ni el enfoque basado en derechos, haciendo más bien una opción por un enfoque de riegos sociales que enfrenta a la población colocando en el centro las vulnerabilidades. Esto explicaría el carácter asistencial y promocional detectado en muchas políticas públicas actuales.

163 Fundación Milenio, "Informe Nacional de Coyuntura", 2010, en [http://www.fundacion-milenio.org/component/docman/doc\\_view/62-informe-nacional-de-coyuntura-no-50-edad-de-jubilacion.html](http://www.fundacion-milenio.org/component/docman/doc_view/62-informe-nacional-de-coyuntura-no-50-edad-de-jubilacion.html) (Visitado en abril de 2011).

Como se verá en adelante las políticas públicas y las legislaciones que se han impulsado en América Latina responden a un modelo de protección social cuyos ejes se construyen a partir de una matriz conservadora, reforzando la reproducción social y cultural de los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres.

Todo parece indicar que los gobiernos tendrán que evaluar si continúan desarrollando las medidas emprendidas a la fecha u optan por un giro que recoja la naturaleza y profundidad de las transformaciones que está experimentando la sociedad.

### 3. Políticas Públicas y Autonomía

Los antecedentes indican que los países cuentan con políticas y programas dirigidos a la familia cuyos diseños se orientan principalmente a responder a problemáticas y necesidades de carácter social, político y cultural que se presentan al interior de las naciones.

En la mayoría de los países se han realizado esfuerzos por disminuir los altos índices de pobreza y vulnerabilidad privilegiando enfoques que permiten superar en el corto y mediano plazo el bajo nivel de ingresos que presentan las familias latinoamericanas.

En general, no se observa en los gobiernos la voluntad por explorar políticas que vayan en la dirección de ampliar el ejercicio de derechos ciudadanos en las esferas de lo económico, social y cultural apostando por un enfoque basado en derechos.

En esta perspectiva las políticas preponderantes se fundan en una protección social que privilegia el manejo social de los riesgos, estrategia impulsada por el Banco Mundial desde mediados de los 2000 como una alternativa en América Latina para configurar mecanismos aseguradores ante los riesgos que sufren las personas a lo largo del ciclo vital. En este planteamiento se busca identificar riesgos y prever su ocurrencia permitiendo reconocer las vulnerabilidades que existen y detectar a los sectores sociales que los experimentan<sup>164</sup>.

En esta mirada de las políticas sociales, las iniciativas dirigidas a las mujeres y la familia son visualizadas desde el paradigma de roles tradicionales de hombres y mujeres. Esta concepción es la que permitiría entender la existencia de programas para Jefas de Hogar, programas de transferencias condicionadas destinadas a

164 Ministerio de Planificación, “Análisis de la Legislación, Financiamiento e Institucionalidad del Sistema de Protección Social en América Latina”, 2009, en [www.mideplan.cl/index.php?option=com\\_rubberdoc](http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc) (Visitado en abril de 2011).

las madres en su calidad de guardadoras de los hijos, los bonos solidarios y de derechos humanos, los jardines infantiles privilegiados para sectores pobres, entre otras iniciativas.

Esta manera de plantear las políticas públicas lamentablemente impacta de manera negativa en la autonomía de las mujeres dado que no incorporan el enfoque de género y reproducen roles sexuales tradicionales. Bajo esta mirada es complejo avanzar en la construcción de autonomía pues las políticas sólo se centran en vulnerabilidad y/o pobreza.

A continuación se presentan las iniciativas más relevantes de los países latinoamericanos, que expresan con claridad la visión antes descrita.

En México existe desde el año 1997 el Programa Nacional de Desarrollo Humano “Oportunidades”, que es una política social cuya finalidad es impulsar el desarrollo y bienestar de los y las mexicanas, rompiendo el ciclo intergeneracional de pobreza.

Su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición. Porque pretende en el corto plazo mejorar las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y asimismo, que a mediano plazo se impulse el desarrollo de capacidades de la población beneficiaria al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela<sup>165</sup>.

Entre los apoyos que proporciona se encuentran recursos monetarios bimestrales, que se entregan por lo general a las madres de familia; bases educativas para niñas, niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior; apoyo económico para las y los jóvenes que acreditan la conclusión de su educación media superior antes de los 22 años, a través de “Jóvenes con Oportunidades”; apoyo monetario para adquirir útiles escolares o la dotación de un paquete de éstos para los becarios de primaria. Para los de secundaria y educación media superior, apoyo monetario anual para su compra; Complementos alimenticios para los niños y niñas de 6 y 23 meses, para los niños y niñas con desnutrición entre los 2 y 5 años, y para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia<sup>166</sup>.

En Argentina, desde 2003, se encuentra vigente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que se dirige a familias “que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad

165 EQUIS, 2010, op. cit.

166 Ibid.

nutricional”. Se dirige a familias con niños/as menores de 14 años, mujeres embarazadas, personas desnutridas, discapacitadas y adultas mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional. Actualmente, llega a 1.830.899 familias con ayudas alimentarias. Asimismo el programa de Inclusión Previsional permitió a muchas mujeres adultas acceder al sistema jubilatorio a través de la moratoria, los aumentos para las pensiones no contributivas, entre otros<sup>167</sup>.

Asimismo, se cuenta con políticas para la familia cuyo propósito es la regulación de la sexualidad y la reproducción en general, la definición del matrimonio y los derechos asociados a esta condición, los casos de concubinato, las políticas referidas a la diversidad sexual y al aborto, entre otras. Otra iniciativa destacada es la política orientada al cuidado infantil y de conciliación trabajo-familia en este caso los servicios prestados al cuidado de niños y niñas se vinculan con el sistema educativo (en especial jardines maternales y guarderías para la primera infancia –con un alto predominio de la gestión privada-, y educación formal del nivel primario) y por último se menciona la política orientada a abordar la realidad de los y las adultas mayores como ha sido el sistema de jubilaciones y pensiones (Programa de Inclusión Previsional que permitió a muchas mujeres adultas acceder al sistema jubilatorio a través de la moratoria, los aumentos para las pensiones no contributivas, entre otros)<sup>168</sup>.

En el caso de Colombia, se cuenta con el Programa Familias en Acción de la Presidencia de la República que entrega subsidios de nutrición o educación a niños y niñas que pertenezcan a las familias más pobres, a las familias en condición de desplazamiento y a familias indígenas. De acuerdo a sus estadísticas a diciembre de 2009, de un total de 2.555.491 familias titulares beneficiadas con subsidios, 2.304.657 son mujeres, lo que equivale al 90% de la población beneficiaria”<sup>169</sup>.

En el Ecuador, se encuentra instituido desde el 2002 el Bono de Desarrollo Humano con la meta de alcanzar 1,2 millones de las familias situadas en los dos quintiles de más bajos ingresos. Corresponden a transferencias monetarias a controles de salud de niños y asistencia escolar. Es un bono que se paga a las mujeres como titulares y es un incentivo solo para los que califican de muy pobres<sup>170</sup>.

---

167 ELA, 2010, op. cit.

168 Ibid.

169 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

170 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

En el Perú, se dispone del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres “Juntos”, que se dirige a las familias más pobres con niños y adolescentes. Las familias reciben un subsidio en dinero como un incentivo al cumplimiento de compromisos de participación en algunos programas de las áreas de salud, nutrición, educación y desarrollo de la ciudadanía, bajo un enfoque de restitución de Derechos Básicos. La mujer es la representante de la familia para efectos del cobro del incentivo y cada hogar asume compromisos en las áreas de salud, educación, nutrición e identidad (indocumentación) como condición de acceso al programa<sup>171</sup>.

En Bolivia, se cuenta con el Bono de transferencia condicionada denominado “Juancito Pinto”, un subsidio de incentivo a la permanencia escolar desde el 2006. La medida se inscribe en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo, y es definida en consideración a que “las tasas de inasistencia y abandono escolar no se han reducido de manera significativa, afectando la permanencia escolar y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio”<sup>172</sup>.

En Chile, se encuentra el Sistema de Protección Social Chile Solidario, instituido desde el año 2002 y que se dirige a las familias en situación de indigencia. Este Programa cuenta con cuatro componentes: apoyo psico-social (Programa Puente/FOSIS); apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia decreciente en el tiempo); beneficios monetarios garantizados (pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental etc.); acceso preferencial a los programas de promoción social<sup>173</sup>.

A partir de lo expuesto se puede concluir que, si bien los países coinciden en la matriz tradicional que utilizan para diseñar sus políticas, también se puede observar el interés por introducir algunos cambios y aportar con otro tipo de iniciativas. A continuación se presentan algunos ejemplos destacados.

En el caso de Chile, durante el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (2006-2009), se implementa una política orientada a instalar un sistema de protección social más inclusivo, que incorpora entre otros aspectos una política dirigida a la protección de la primera infancia denominada “Chile Crece Contigo”. Además, en la reforma previsional se incluyó un sistema de pensiones solidario que favorece a las mujeres que no cotizaron contributivamente y el bono por hijo nacido vivo. Por otra parte, existieron políticas de vivienda que impactaron positivamente en los hogares encabezados por mujeres.

---

171 DEMUS, 2010, op. cit.

172 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

173 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

Durante ese período se aprecia claramente la intención de cambiar de rumbo en las políticas sociales, sin embargo, estos avances se vieron truncados con el cambio de orientación política que se produjo en el gobierno a partir de marzo del 2010, lo cual ha generado incertidumbre respecto a la continuidad de este tipo de políticas sociales y al posible giro conservador de las mismas.

En esta misma línea podemos observar algunas iniciativas en Argentina destinadas a generar mejores condiciones a las mujeres, que se expresan en políticas de sostenimiento del ingreso; ya que cubren a los trabajadores/as formales bajo la forma de “seguro social” (aumentos en los haberes previsionales y ampliaciones registradas en la cobertura del sistema de previsión social, aumentos en el sistema de asignaciones familiares); como también aquellos grupos de la población que no están insertos en el mercado de empleo formal y/o se encuentran en condiciones de pobreza (la implementación de la Asignación Universal por Hijo es un ejemplo contundente).

En el caso del Perú llama la atención la existencia del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011, que da cuenta de 12 principios rectores, de los cuales 4 pueden contribuir a la no discriminación de la mujer en el ámbito familiar, los cuáles son: protección, apoyo y promoción de la familia, velando porque las personas que la conforman tengan igualdad de oportunidades, la conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales, la promoción de la familia como prevención de la violencia familiar y de otras formas de violencia, y del protagonismo y responsabilidad compartida de los padres en la conducción de la familia.

A modo de conclusión, se puede inferir que en materia de políticas públicas en América Latina, los países aún con sus diferencias, han realizado esfuerzos por contar con un dispositivo de políticas que respondan a las problemáticas de pobreza extrema y vulnerabilidad. En este segmento el interés ha estado puesto en las familias más pobres considerando el impacto que esto tiene en la calidad de vida y la subsistencia de las personas, impactando colateralmente en las mujeres que son el grupo social cuyo índice de pobreza crece con más fuerza.

En los enfoques privilegiados no está vigente ni el enfoque basado en derechos ni la perspectiva de género como ejes articuladores de la política. Esto permite explicar el escaso avance de las políticas vigentes en relación a las orientaciones emanadas de las convenciones internacionales relativas tanto a derechos económicos, sociales y culturales como a derechos de las mujeres.

Para avanzar en políticas que apunten a cambios más estructurales es preciso transformar los enfoques y fundamentos que las originan, de no ser así se continuará elaborando iniciativas que refuerzan los roles tradicionales en cuanto al papel que le cabe a hombres y mujeres en la sociedad.

#### 4. Legislación y Autonomía

En materia de avances legislativos, se puede observar que en general los países latinoamericanos demuestran interés por favorecer cambios legales, que van en la dirección de proteger o resguardar ciertos derechos al interior de la familia. También algunas naciones en particular, pretenden avanzar en el reconocimiento legal de la manifestación de las diversas formas de familias existentes entre las cuales se encuentra las relaciones de parejas del mismo sexo.

En este sentido, el esfuerzo que realizan los países se valora como una estrategia que busca incorporar los cambios experimentados en la sociedad en relación a los distintos tipos de familia.

Un primer cambio legislativo observado es aquel que busca igualar o reconocer los derechos de las familias, incluida aquella que se constituye de hecho. Este es el caso de Argentina, que ha dado paso formal “a las uniones consensuales” como consecuencia de una tendencia que se experimentó con fuerza en las décadas del 60 y 80.

Otro país es Ecuador que estableció en su legislación que “La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio. La adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo”<sup>174</sup>.

Y por último el Perú cuya Constitución reconoce en su artículo 5 “las uniones de hecho como otra forma de constituir una familia, al igual que el matrimonio, en su artículo 5: “La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto le sea aplicable.”

Una segunda línea examinada por las legislaciones nacionales, es la que se relaciona con aquellas medidas tendientes a regular las separaciones y divorcios. En este campo una primera constatación es la existencia de leyes que regulan el divorcio, en países como Bolivia, Chile, México, Colombia, Argentina, Perú y Ecuador, sin embargo la diferencia detectada se encuentra en el articulado de las leyes, que responde a las realidades experimentadas en cada país.

Lo relevante en esta materia, son los avances alcanzados en particular en algunos países como Chile y México en medidas tendientes a proteger los derechos de las mujeres, sobre todo cuando éstas durante el matrimonio no realizaron trabajos

174 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

remunerados y se dedicaron principalmente al cuidado de la familia y a la crianza de los hijos/as. Para este tipo de situaciones se contempla una indemnización compensatoria, que en el caso de México es concebida como *“reclamar de su contraparte el pago de una indemnización de hasta el 50% del valor de los bienes adquiridos dentro del matrimonio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la compensación económica se entiende basada en la función social y familiar de la propiedad sobre los bienes de los cónyuges, y su relación con las prestaciones económicas consistentes en el trabajo del hogar y el cuidado de los hijos.”*<sup>175</sup> Y en Chile se *“refiere a la protección del cónyuge más débil, esto es, aquel que como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los/las hijos/as o a las labores propias del hogar común, no haya podido desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía o quería. En este caso, la ley establece la posibilidad de solicitar una compensación económica”*<sup>176</sup>.

Se observan a su vez, otras modalidades que van en la perspectiva de avanzar también en este punto, pero con soluciones distintas, este es el caso que aplica Perú, mediante el *artículo 345-A del Código Civil que establece la posibilidad indemnizatoria a favor de quien resulte perjudicado por la separación de hecho (art. 333 inciso 12), cuya causal está configurada dentro de la doctrina del llamado divorcio-remedio; que al conferir derecho a indemnización implica la probanza de un perjuicio, lo cual conlleva a un análisis de los presupuestos de la responsabilidad civil*<sup>177</sup>.

En general la legislación latinoamericana, en relación al divorcio, contempla una amplia gama de causales que dan término al vínculo, reconociéndose que éstas se invocan según se trate de un divorcio unilateral, acordado o por culpa. En esta última modalidad, lo relevante de resaltar es que la mayoría de los países incluyen en las leyes causales de término como la violencia de género, el maltrato al interior de la familia en sus múltiples formas, las infidelidades, y la ingesta abusiva de alcohol y drogas en alguno de los cónyuges. De acuerdo a la información revisada los países que contemplan estas causales son Colombia, Chile, México, Perú, Ecuador y Bolivia.

Otro aspecto que llama la atención, es la estadística que muestra en alza la tramitación de divorcio particularmente el divorcio unilateral, que en muchos casos es propiciado por las propias mujeres. Si bien la tramitación de divorcios ha tendido aumentar en los últimos cinco años, esta decisión asumida por las

175 EQUIS, 2010, op. cit.

176 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

177 DEMUS, 2010, op. cit.

parejas debe ser valorada en alguna medida como la voluntad de las partes de regular las obligaciones y compromisos contraídos durante el matrimonio como es la crianza de los hijos/as.

Un aspecto importante de rescatar y que se produce por efecto de la tramitación del divorcio es la posibilidad que tienen muchas mujeres de recuperar facultades legales individuales, que vieron restringidas durante el matrimonio, producto del régimen matrimonial elegido al momento de casarse.

Estas limitaciones se relacionan principalmente con la administración de los bienes adquiridos antes o durante el matrimonio. Esta situación en si misma constituye un problema que está siendo abordado por algunos países como Perú y Chile. En el caso de este último, se han promovido iniciativas legislativas que intentan modificar el sistema vigente pero que hasta la fecha no han sido exitosas. La importancia de abordar esta problemática radica en la discriminación que sufren las mujeres al ver restringidas sus facultades personales sobre todo cuando no pueden administrar sus bienes como ocurre con el régimen de sociedad conyugal.

Los hogares monoparentales, particularmente los encabezados por mujeres, es otra de las realidades que los Estados han debido afrontar. Como bien señalan las estadísticas se ha detectado un alza generalizada en América Latina de jefaturas de hogar femenina, por lo cual los gobiernos han desarrollado políticas públicas dirigidas a este grupo, incluso a través legislaciones específicas como es el caso de Colombia.

La importancia de esta nueva realidad social se relaciona con el efecto que esta situación tiene para la familia, especialmente para las mujeres que son quienes asumen la responsabilidad de los hijos, viendo afectada su calidad de vida.

La legislación de Colombia pretende actuar sobre los efectos en la familia y en esta lógica *“prevé una serie de apoyos especiales para las mujeres cabezas de familia en empleo, vivienda, educación para los hijos, salud, desarrollo empresarial, flexibilización de créditos, con preferencia de las mujeres desplazadas.”*<sup>178</sup> Esto implica por tanto, que las medidas están orientadas a asegurar la existencia de recursos que permitan paliar los impactos que tiene esta situación en la sobrevivencia familiar.

Otra legislación impulsada, también por Colombia, es aquella que apunta hacia la valoración del trabajo no remunerado que realiza la mujer en el hogar. Para tal efecto existe una ley que se ha planteado *“incluir la economía del cuidado conformada*

178 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.



por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. Economía del Cuidado hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado<sup>179</sup>.

En ambas leyes se aprecia un interés por reconocer el aporte de las mujeres a la familia y de proporcionar apoyos en el cumplimiento de su rol materno, como es la crianza de los hijos, y su reinserción laboral.

En otro campo de acción se observan países que se han planteado legislaciones que van en la dirección de resolver problemáticas particulares. Este es el caso de Argentina que promueve una Ley que otorga beneficios a mujeres privadas de libertad. Mediante esta ley modificatoria del año 2009 se proponen medidas “relativas a la ejecución de la pena privativa de la libertad, agregando para el beneficio de prisión domiciliaria a las mujeres embarazadas y a las madres de niños y niñas menores de 5 años o a cargo de personas discapacitadas. La inclusión de la madre dentro de los supuestos, mantiene el patrón de cuidado de los hijos en su cabeza, ya que el beneficio es únicamente para la progenitora, sin reconocer que en múltiples circunstancias los hijos están a cargo de otros miembros de la familia como el padre o los abuelos<sup>180</sup>”.

En el caso de Ecuador, mediante la aprobación del referéndum nacional de la nueva Constitución de la República en septiembre del 2008, se logra incluir algunos artículos específicos respecto a la familia, entre los cuales destacan el art 69 en que el Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos<sup>181</sup>.

En el Perú se puede hacer referencia a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 28.983, “que establece como obligación de parte del Poder Ejecutivo el adoptar políticas, planes y programas que garanticen a las mujeres el derecho a un trabajo productivo armonizando sus responsabilidades familiares y laborales (artículo 6)”<sup>182</sup>.

---

179 Ibid.

180 ELA, 2010, op. cit.

181 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

182 DEMUS, 2010, op. cit.

En general se puede inferir que las leyes impulsadas durante los últimos 3 años en Latinoamérica, si bien no siguen un patrón común, se han centrado en enfrentar las transformaciones sociales del último tiempo. Esto explicaría las leyes a favor de la regulación de las familias constituidas de hecho, el divorcio que incluye como causal la violencia de género, entre otros ejemplos.

No se aprecia una legislación de vanguardia que de manera efectiva tienda a aumentar la autonomía de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos.

En tal sentido, los avances observados son considerados insuficientes, lentos y más bien conservadores, sin constatarse mejoras en la calidad de vida de las mujeres y en sus oportunidades.

Sin embargo, parece relevante significar asimismo otros procesos que se vienen detectando en América Latina y que ciertamente, en un mediano plazo, podrían favorecer la autonomía de las mujeres. Esto se relaciona con los movimientos que buscan modificar el concepto jurídico de familia, en la idea de incluir a quienes hasta la fecha se ha excluido, como es el caso de las personas de un mismo sexo que constituyen pareja y que luego forman familia mediante la adopción.

En esta línea lo que se aprecia son avances que ya tienen expresión de ley en México y Argentina, que aprobaron legislaciones que permiten el matrimonio de parejas de un mismo sexo. Así también, se corroboran ciertos reconocimientos legislativos en países como Ecuador y Colombia, que irían en la misma dirección.

En el caso de México la ley establece en su artículo 146 del Código Civil del Distrito Federal que se puede producir “la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida”. En esta nueva definición de matrimonio quedan incluidas las personas del mismo sexo que deseen contraerlo<sup>183</sup>.

En cuanto Argentina con la sanción de la Ley 26.618 el 15 de julio de 2010, aprobó la modificación del Código Civil “para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo, se han visibilizado las realidades diversas de muchas familias argentinas, superadoras del concepto tradicional de familia que es reemplazado por otras formas más inclusivas<sup>184</sup>”.

En lo que respecta a la situación observada en Ecuador se constata que la nueva Constitución (2009), “establece varias novedades, autoriza y equipara la unión civil del mismo sexo con similares derechos a los matrimonios; y otorga derecho a tomar

---

183 EQUIS, 2010, op. cit.

184 ELA, 2010, op. cit.

*decisiones libres sobre la vida reproductiva y sobre cuándo y cuántos hijos tener.*<sup>185</sup> Sin embargo, el obstáculo en esta medida estaría dado a nivel de la implementación, que presenta serias dificultades para llevarse a cabo. Aun así, es importante relevar el avance porque apunta en la misma dirección.

Otro país en el cual se avizoran avances, es en Colombia que *establece “con la Sentencia C-075 de 2007 de la Corte Constitucional el reconocimiento de las parejas del mismo sexo y las asimiló a las figuras de unión marital de hecho y de compañeros permanentes”*<sup>186</sup>. Esto se produce como resultado de la revisión de dos demandas de inconstitucionalidad sobre derechos patrimoniales contenidos en la Ley 54 de 1990 y afiliación a salud del compañero del mismo sexo en el régimen contributivo contenido en la Ley 100 de 1993. Lo valorable de esta sentencia es que se produce el reconocimiento por parte del Estado de la igualdad entre las parejas del mismo sexo y las heterosexuales, en cuanto a derechos patrimoniales.

Existe una segunda Sentencia C-029 *“que reconoce a las parejas del mismo sexo derechos y deberes en diversos ámbitos civiles, políticos, penales, económicos y sociales: patrimonio de familia inembargable y afectación de vivienda familiar; obligación de alimentos mutuos; entre otros aspectos”*<sup>187</sup>.

En esta perspectiva, es factible proyectar que Colombia dispone de un ambiente propicio para continuar un debate, que a mediano plazo, diera como resultado una legislación en esta línea. En el caso de países como Chile y Perú esta posibilidad está lejos de concretarse porque grupos conservadores limitan inclusive su debate.

Finalmente, a modo de conclusión se puede señalar que, las legislaciones en general no marchan al ritmo de las transformaciones sociales y culturales que viven las sociedades latinoamericanas y que los logros alcanzados, si bien son satisfactorios como es el caso de las leyes de divorcio y violencia de género, lejos están de concretar los principios establecidos por las Convenciones Internacionales que los propios países concurrieron a ratificar.

## 5. Modelos y Enfoques de Protección Social v/s Dimensión de Género

La orientación que puede llegar a tener la política pública y las legislaciones de los países, está determinada por los enfoques y visiones que predominen en cada momento histórico y que son aplicados por los gobiernos en cada administración.

<sup>185</sup> Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

<sup>186</sup> Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

<sup>187</sup> *Ibid.*

Los distintos modelos de Estado que han existido en América Latina son determinantes para establecer cuáles han sido las políticas sociales y los sistemas de protección social que se han impulsado, así como los efectos que han provocado en la población, sobre todo en materia de acceso a los bienes, servicios y prestaciones que son resultado de su implementación.

Como indica la literatura los modelos de Estado establecen la estructura política, jurídica e institucional que fundamenta la existencia del enfoque de derechos. Por tanto, es posible analizar las vinculaciones entre el modelo estatal y los derechos sociales que se han promovido en América Latina<sup>188</sup>.

En esta perspectiva, los acontecimientos de los últimos 30 años permiten visualizar cual ha sido la evolución en los enfoques de protección social; dado que no existe un único enfoque que da la posibilidad de reconocer los logros alcanzados y las razones que explican los estancamientos en la conquista de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales que impactan en la sociedad, y en particular a las mujeres.

Como nos muestra la historia, en los años ochenta, se asiste a un cambio sustentado en reformas estructurales, impulsadas por los organismos financieros internacionales, que van a actuar sobre la base de la privatización total o parcial del financiamiento de los servicios de seguridad social y salud, y en forma frecuente en la provisión de prestaciones para los pobres, privilegiando la lógica del subsidio de los servicios esenciales basados en el análisis del costo-beneficio.

Las políticas de base universalizadora, existentes hasta esa fecha, serían reemplazadas mayoritariamente por políticas focalizadas, como medida de respuesta ante situaciones de pobreza, pero asimismo como estrategia para la reducción de gasto social y manejo de la política económica en los países latinoamericanos.

Las políticas sociales en este período, pasan a ocupar un rol subordinado frente a las políticas económicas y un rol paliativo para aquellos sectores de la población que no estaban en condiciones de participar en el mercado. De este modo, se pasa de la lógica de derechos a la lógica de asistencialidad.

Estas definiciones políticas van a llevar a que los riesgos afrontados, hasta ese momento en forma colectiva, se fueran reduciendo y que gran parte de la población fuera quedando excluida de la protección social, entre estos segmentos las propias mujeres.

<sup>188</sup> Ministerio de Planificación, 2009, op. cit.

Estos lineamientos, que estarán presentes durante el período de influencia de las políticas del Consenso de Washington van a ser un rasgo común en América Latina. Sin embargo, esta opción por el mercado, la minimización del Estado, el ajuste, la primacía de las políticas asistenciales y el exclusivo énfasis en la focalización, no implicarían finalmente una reducción de la pobreza y menos aún de la desigualdad<sup>189</sup>.

Por tanto una de las consecuencias de esta etapa, será la alta carga que tuvo, principalmente para las mujeres, las tendencias del modelo predominante donde se terminan por profundizar la desigualdad y los mayores niveles de pobreza de éstas.

En este sentido, no será hasta finales de la década de los `90 que se comenzarán apreciar en los países de la región, esfuerzos por avanzar en modelos de protección social, en que predominen los principios de equidad social e igualdad de oportunidades.

Sin embargo, la mirada de cohesión social que se impondrá entre los Estados seguirá careciendo, en sus fundamentos, de un enfoque basado en derechos que dé cuenta de las diferencias de género y las brechas de desigualdad que históricamente han afectado a las mujeres impidiéndose de esta forma la inserción a la sociedad en igualdad de condiciones.

Esta visión de un enfoque basado en derechos, que es parte de la propuesta de la CEPAL, lo define como aquel que busca impulsar un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones: una ética, basada en los principios plasmados en los derechos humanos de carácter vinculante; una procesal, que consiste en mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre los actores sociales y políticos, que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos, y a su vez traducir estos instrumentos en políticas; y una de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida como salud, educación, seguridad social entre otros<sup>190</sup>.

La propuesta de la CEPAL, establece de manera explícita, que el enfoque de derechos debe guiar las políticas sociales y que es necesario conjugar este enfoque con las opciones viables para avanzar en su titularidad y exigibilidad<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*

En la actualidad, esta perspectiva está solo a nivel de propuesta, porque si bien los gobiernos apuntan a generar condiciones de protección social, estas tienden a centrarse prioritariamente en los grupos vulnerables, o bien, en quienes viven en condiciones de pobreza.

Ciertamente en la última década se han detectado adelantos importantes en las condiciones de vida de la población, en términos de ingresos, educación y salud. No obstante, estos avances continúan siendo insuficientes si subsiste un número tan significativo de población en situación de pobreza, si las desigualdades en materia de ingresos no manifiestan cambios relevantes y las múltiples formas de discriminación y exclusión no son abordadas mediante mecanismos y estrategias que aseguren la expansión de los derechos al conjunto de la sociedad.

Si bien en América Latina la cohesión social es un desafío, las brechas de desigualdad económica, social y cultural son afrontadas con políticas y legislaciones que se construyen a partir de una matriz que las concibe neutrales, sin entender que cualquiera sea la intervención que se realice desde el Estado ésta impactará en a lo menos la mitad de la población, que son mujeres.

En general las políticas económicas, fiscales y sociales (cohesión social), no toman en cuenta la perspectiva de género. En el ámbito de la familia, por ejemplo las políticas son conservadoras y se sigue considerando éste un ámbito exclusivo de las mujeres. El Estado no toma en cuenta que todas sus políticas impactan en las relaciones de género.<sup>192</sup> Las políticas económicas en general ignoran la especificidad laboral femenina en el ámbito doméstico y en el mercado de trabajo.

En este sentido, se observa que cuatro han sido las estrategias más utilizadas por los Estados para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, éstas son igualdad de oportunidades, acción positiva, transversalidad, y cambio estructural. En la visión de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres se ha propuesto mejorar el acceso al mundo público, eliminando las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder. En las políticas de acción positiva se busca corregir la desventaja de las mujeres en el mundo público. En las políticas de transversalidad se pretende ampliar el campo de actuación institucional a todas las instituciones del Estado y no sólo las unidades especializadas. En las políticas de cambio estructural se busca resolver realmente la discriminación de las mujeres considerando cambios en la organización social, es decir, el fin último

<sup>192</sup> Astelarra, Judith, "Feminismo e Institucionalización de la perspectiva de género", 2005, en [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/5\\_participacion\\_politica/11.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/5_participacion_politica/11.pdf) (Visitado en abril de 2011).

de estas políticas es modificar las características y la relación entre ámbito público y ámbito privado de nuestra sociedad y eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino<sup>193</sup>.

A juicio de Judith Astelarra, es necesario que la sociedad organice su base privada, en especial los servicios producidos en la familia, de otra manera y que las personas modifiquen radicalmente lo que respecta al género, sus ideas, sus modos de actuar y sus valores.

Lamentablemente, su planteamiento está distante de la experiencia de los países de América Latina, por cuanto las políticas, orientadas en una lógica de igualdad de oportunidades, han tendido a buscar más bien mejoras en las condiciones de acceso a servicios y prestaciones de las personas, incluidas las mujeres; la transversalización se ha restringido a impulsar un selectivo tipo de políticas públicas, entre las que destacan las vinculadas a violencia de género; y la acción positiva se ha considerado para introducir cambios principalmente a nivel de participación política de las mujeres.

En lo que se refiere a cambios estructurales, orientados en la línea de autonomía de la mujer, se continúa sin reconocer la existencia de avances significativos.

La trayectoria mostrada por los sistemas de protección social impulsados en América Latina lleva a la conclusión de que es necesario realizar apuestas más estratégicas que reconozcan la centralidad del género en el orden social y lo incorporen en las políticas gubernamentales<sup>194</sup>.

En este sentido, es preciso trabajar por el enfoque basado en derechos que tienda a predominar con una matriz que esté fundamentada en la dimensión de género, porque de lo contrario se continuarán observando avances limitados en materias de inserción laboral de las mujeres, la reproducción y crianza de los hijos/as seguirá en manos de las mujeres, así como las legislaciones continuaran siendo utilizadas para reforzar los estereotipos de lo femenino y masculino como se ha conocido hasta la fecha.

Por último si bien cada país se constituye a partir de su propia realidad política, social, económica y cultural, las naciones latinoamericanas han definido participar de los acuerdos y tratados internacionales por mutuo propio, en tal sentido será necesario seguir fiscalizando e impulsando iniciativas que en el marco de las convenciones emplacen a los países a cumplir con sus compromisos.

---

193 Ibid.

194 Ibid.

## 6. Conclusiones

A modo de conclusión se podría señalar que en América Latina aún predomina como eje ordenador y valor social el enfoque de la familia de carácter nuclear, sin desconocer los cambios que han experimentado las sociedades.

Asimismo, aunque las familias latinoamericanas continúan formalizando sus vínculos de pareja mayoritariamente a través del matrimonio, cada vez se manifiesta con mayor fuerza una tendencia a la baja de los matrimonios civiles.

Respecto a la composición de los ingresos familiares, hasta hace algunos años los recursos económicos de las familias eran proporcionados principalmente por los hombres en su calidad de proveedores. Sin embargo, ya sea por decisión de autonomía de las mujeres o por la necesidad experimentada en los hogares de mejorar los ingresos, han aumentado las familias cuyo sustento es provisto por ambos integrantes de la pareja.

Otro aspecto que retrata los cambios es el aumento de las separaciones y divorcios en los últimos cinco años, prueba de ello son las estadísticas encontradas en países como Chile, Ecuador, Colombia Argentina y México.

En materia de políticas públicas, en la mayoría de los países se han realizado esfuerzos por disminuir los altos índices de pobreza y vulnerabilidad privilegiando enfoques que permiten superar en el corto y mediano plazo el bajo nivel de ingresos que presentan las familias latinoamericanas. En general, no se observa en los gobiernos la voluntad por explorar políticas que vayan en la dirección de ampliar el ejercicio de derechos ciudadanos en las esferas de lo económico, social y cultural apostando por un enfoque basado en derechos.

En el plano legislativo, los países latinoamericanos demuestran interés por favorecer cambios legales que van en la dirección de proteger o resguardar derechos al interior de las familias. Algunas naciones han avanzado en el reconocimiento legal de la manifestación de las diversas formas de familias existentes entre las cuales se encuentra las relaciones de parejas del mismo sexo.

Otro cambio observado a nivel de las legislaciones nacionales, son aquellas medidas tendientes a regular las separaciones y divorcios. En este campo una primera constatación es la existencia de leyes que regulan el divorcio, en países como Bolivia, Chile, México, Colombia, Argentina, Perú y Ecuador, sin embargo la diferencia detectada se va notando en el articulado de las leyes, que responde más bien a las realidades experimentadas en cada país.

Finalmente un fenómeno social en aumento son los hogares monoparentales, particularmente los encabezados por mujeres. Un efecto de esta nueva realidad es el surgimiento de políticas públicas dirigidas a este grupo, incluso a través legislaciones específicas como es el caso de Colombia. La importancia de esta nueva realidad social se relaciona con el impacto que esta situación tiene para las familias, especialmente para las mujeres que son quienes asumen la responsabilidad de los hijos, viendo afectada su calidad de vida.

En síntesis, las transformaciones sociales y culturales que viven las sociedades latinoamericanas y los logros alcanzados en tanto cambios que favorecen los derechos de las mujeres, si bien son positivos como es el caso de las leyes de divorcio y violencia de género, lejos están de concretar los principios establecidos por las Convenciones Internacionales que los propios países concurrieron a ratificar.

## V. Salud sexual y reproductiva<sup>195</sup>

### 1. Introducción

El marco jurídico de los derechos sexuales y reproductivos dentro del derecho internacional de derechos humanos ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. A partir de la Conferencia sobre Población y Desarrollo en el Cairo en 1994 y la Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995, la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos fueron reconocidos como derechos humanos y se acordó un plan de acción para avanzar en la garantía de estos derechos. Este marco jurídico en el que se sustentan los derechos sexuales y reproductivos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos incluye la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>196</sup>, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>197</sup> (también conocida como Convención Belem do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>198</sup> y la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>199</sup>, entre otros.

Todos los países bajo análisis en este informe han firmado y ratificado los tratados mencionados anteriormente. Sin embargo, no todos los países explícitamente reconocen los derechos sexuales y reproductivos dentro de su ordenamiento jurídico interno. Adicionalmente, a pesar de los avances que se han dado en los últimos años en América Latina, no se ha logrado todavía un pleno reconocimiento *de jure* ni *de facto* de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En los últimos años, cabe destacar el progreso relacionado a la declaración formal de

195 Documento elaborado por María Paula Castañeda.

196 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981.

197 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994.

198 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976.

199 La Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

los derechos sexuales y reproductivos en las nuevas constituciones de Bolivia<sup>200</sup> y Ecuador<sup>201</sup> donde explícitamente reconocen los derechos sexuales y reproductivos en acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos.

Los estándares internacionales en materia de derechos sexuales y reproductivos han avanzado, en gran medida, gracias a las observaciones finales, comentarios generales y jurisprudencia de los órganos de monitoreo de los tratados de Naciones Unidas (también conocidos como “Comités”). En el período del presente informe, particularmente el Comité CEDAW (que vigila el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), ha emitido una serie de recomendaciones finales<sup>202</sup> a los gobiernos de América Latina insistiendo en la necesidad de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Por ejemplo, en el año de 2008 el Comité CEDAW recomendó a Ecuador:

*“El Estado debe asegurar que proveedores de salud y profesionales médicos actúen en conformidad con la sentencia de la Corte y no se nieguen a proporcionar abortos legales. Asimismo el Estado parte debe tomar medidas para ayudar a las mujeres evitar embarazos no deseados, para que no tengan que recurrir a abortos ilegales o inseguros que pueden poner en riesgo su vida. El Estado parte debe facilitar el acceso a información pública sobre cómo acceder a un aborto legal”<sup>203</sup>.*

Otro ejemplo más reciente que ilustra las recomendaciones finales del Comité CEDAW en materia de derechos sexuales y reproductivos es la emitida al gobierno de Argentina en julio de 2010 que establece:

*“El Comité insta al Estado parte a que asegure el acceso de las mujeres y las adolescentes a los servicios de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, y a que vele por que se imparta educación sobre la salud sexual*

200 La Constitución Política de Bolivia entró en vigor el 7 de febrero de 2009, en <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf> (visitado en julio de 2011).

201 La Constitución de la República de Ecuador entró en vigor en septiembre de 2008, en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (visitado en julio de 2011).

202 Después del estudio de los informes periódicos de los Estados por parte del Comité, el Comité emite observaciones puntuales señalando sus puntos de preocupación e indicando como los Estados pueden cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales de derechos humanos.

203 Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 42° período de sesiones, 20 de octubre a 7 de noviembre de 2008, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador”, CEDAW/C/ECU/CO/7CEDAW/C/CHI/CO/4.

*y reproductiva en todas las escuelas a todos los niveles, según corresponda. El Comité insta también al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para reducir aún más la elevada tasa de mortalidad materna. El Comité insta además al Estado parte a que revise la legislación vigente que penaliza el aborto, que tiene graves consecuencias para la salud y la vida de las mujeres”<sup>204</sup>.*

En los últimos diez años el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - aunque en cierta medida también la Corte- han reconocido formalmente los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos. En los últimos diez años se han llevado a cabo varias audiencias temáticas y la Comisión ha decidido varios casos individuales relacionados con los derechos reproductivos y sexuales. Recientemente, se llevó a cabo una audiencia temática sobre derechos reproductivos en la cual organizaciones de la sociedad civil proporcionaron a la Comisión Interamericana información sobre la situación en doce países de la región. Las conclusiones de la Comisión son indicativas del tipo de acciones y resultados que el sistema interamericano de derechos humanos espera de los gobiernos de América Latina: “La CIDH reitera que la salud reproductiva de las mujeres debe ocupar un lugar prioritario en las iniciativas legislativas y los programas de salud nacional y local en las esferas de prevención y protección. Esto conlleva el deber de analizar de forma detallada todas las leyes, normas, prácticas, y políticas públicas que en su texto o en la práctica puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres en su acceso a servicios de salud reproductiva, y prevenir las consecuencias negativas que estas medidas pudieran tener en el ejercicio de sus derechos humanos en general”<sup>205</sup>.

De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, el presente capítulo sobre derechos sexuales y reproductivos analiza los principales avances y retrocesos en la región. Primero se abordan algunas tendencias regionales sobre derechos sexuales y reproductivos, posteriormente se comparan temas más puntuales entre los siete países de América Latina analizados en el presente informe.

204 Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 46° período de sesiones, 12 a 30 de julio de 2010, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Argentina”, CEDAW/C/ARG/CO/6.

205 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Anexo al comunicado de prensa 28/11 sobre el 141° período ordinario de sesiones de la CIDH”, 2011, en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2011/28A-11sp.htm> (visitado en julio de 2011).

## 2. Panorama Regional

### 2.1 Roles de Género en el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos

En las últimas dos décadas los gobiernos de América Latina han dado pasos significativos para avanzar en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, particularmente en el marco normativo. Sin embargo, también ha habido retrocesos muy graves y cuestiones en las que no se han registrado muchos avances. En este ámbito resulta interesante analizar el sesgo de género de muchas políticas gubernamentales en la materia. Existe un predominante enfoque en las políticas de los derechos sexuales y reproductivos de los estados centrados en las mujeres en su rol de madres. Sin duda, el reconocimiento de las características y condiciones específicas de las mujeres en su capacidad reproductiva es fundamental para el pleno ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, es importante que las políticas no se enfoquen exclusivamente en la capacidad reproductiva de las mujeres y que no refuercen los estereotipos de género de la mujer sólo como madre. Las políticas públicas deben reconocer a las mujeres como seres autónomos para tomar decisiones sobre su sexualidad y reproducción y deben afirmar las identidades sexuales de las mujeres y reconocer su sexualidad.

En América Latina los estereotipos y roles de género se encuentran todavía muy arraigados y están muy influenciados por la posición de la jerarquía de la iglesia católica y el machismo predominante en la cultura. Aunque técnicamente los Estados son laicos, la influencia de la iglesia y de la derecha tiene mucho peso en las políticas gubernamentales, especialmente en relación a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Es crucial integrar una perspectiva feminista en el análisis de los programas gubernamentales de derechos sexuales y reproductivos para determinar si estos programas refuerzan los roles de género estereotipados de las mujeres. A continuación se demuestran dos ejemplos, relacionados al tema de mortalidad materna y métodos anticonceptivos, donde las políticas públicas se centran en la capacidad reproductiva de las mujeres. Después se considera la tendencia a reforzar los roles de género estereotipados de las mujeres mientras que la identidad sexual es un elemento menos reconocido en la implementación de los derechos sexuales y reproductivos de parte de los países en América Latina.

La mortalidad materna es un problema mundial para la salud de las mujeres que afecta desproporcionadamente a mujeres en zonas rurales y con pocos recursos económicos. Afortunadamente ha habido en los últimos años un impulso global

desde diferentes gobiernos para abordar esta problemática, especialmente después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>206</sup>. Según un informe de UNICEF sobre mortalidad materna publicada en 2008, ha habido en América Latina una reducción del 28% en la tasa de mortalidad materna desde 1990. Esta disminución se debe parcialmente al aumento en la cobertura de atención prenatal y el aumento en la cobertura de asistencia calificada durante el parto. Sin embargo, el informe señala que esta tasa de progreso es insuficiente para alcanzar la meta del ODM fijada para el 2015<sup>207</sup>.

Los programas para la eliminación de la mortalidad materna prevenible, naturalmente se centran en la atención de la salud materna de las mujeres, particularmente en garantizar acceso a servicios apropiados de atención obstétrica. Una consecuencia del enfoque en programas para reducir la mortalidad materna ha sido irónicamente un reforzamiento del rol de género tradicional de madres. Por supuesto que los avances en programas de salud materna y neonatal y todos los esfuerzos relacionados con la reducción de la mortalidad materna prevenible son positivos para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Sin embargo, es importante cuestionar si otros programas han impulsado simultáneamente los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres más allá de la maternidad, por ejemplo con un enfoque de la identidad sexual de las mujeres. Adicionalmente, este enfoque exclusivo en salud materna promueve intervenciones “verticales” donde a las mujeres sólo se les proporciona información y servicios sobre salud materna y no una atención integral que incluya todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción.

En el tema de métodos anticonceptivos, en general en América Latina, son las mujeres sobre quienes recae la mayor responsabilidad en el uso de anticonceptivos. Se podría argumentar que esta responsabilidad es natural dado que uno de los principales propósitos de los anticonceptivos es prevenir el embarazo. Sin embargo, este pensamiento refleja los estereotipos de género y es discriminatorio. Los hombres y las mujeres en términos iguales deben protegerse de embarazos no deseados a través de métodos anticonceptivos; es una responsabilidad y un derecho compartido. Paradójicamente por las propias normas culturales en torno a los derechos sexuales y reproductivos, en la práctica las mujeres no pueden

206 La meta 5.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna. En [http://www.who.int/topics/millennium\\_development\\_goals/maternal\\_health/es/index.html](http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/maternal_health/es/index.html) (visitado en Julio de 2011).

207 UNICEF, “Informe progreso para la infancia. Un balance sobre la mortalidad materna”, Número 7, septiembre de 2008, en [http://www.unicef.org/lac/Progreso\\_para\\_la\\_infancia\\_No7.pdf](http://www.unicef.org/lac/Progreso_para_la_infancia_No7.pdf) (visitado en Julio de 2011).

libremente utilizar métodos anticonceptivos, debido a varios factores, incluyendo falta de información, la falta de recursos, el estigma social y la violencia ejercida en contra las mujeres. Por ejemplo, dada la relación desigual entre los sexos, las mujeres tienen menos poder para negociar con su pareja el uso del condón, poniéndolas no sola en riesgo de embarazos no deseados pero también de contraer una infección de transmisión sexual (ITS). El derecho reconocido en la CEDAW para “decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos” depende mucho de si los programas gubernamentales impulsan el uso de anticonceptivos por los dos sexos<sup>208</sup>.

La mayor parte de las políticas públicas de la región en materia de derechos sexuales y reproductivos carecen de un enfoque integral en el que se reconozca a las mujeres como sujetas autónomas de su propia sexualidad y reproducción. Para que realmente las políticas públicas relacionadas a derechos sexuales y reproductivos tengan una perspectiva de género, se necesita considerar la sexualidad de las mujeres, con la igualdad de derechos para expresar su sexualidad y no enfocado únicamente en el rol reproductivo.

## ***2.2 Acceso a la Información en materia de salud sexual y reproductiva y educación sexual***

El acceso a la información y la educación sexual son fundamentales para poder garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres conforme a los estándares del derecho internacional de derechos humanos<sup>209</sup>. La información y educación sexuales permite que las mujeres y las y los adolescentes exijan sus derechos sexuales y reproductivos. Para ello se requiere que el personal de salud esté calificado y conozca la información para que pueda transmitirla a las mujeres usuarias del sistema de salud. La información debe ser completa, objetiva y basada en evidencia científica.

El acceso a la información también implica que el Estado debe producir indicadores concretos e información actualizada sobre la situación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Ello, para que se monitoreen de manera adecuada las políticas y programas y se hagan los ajustes necesarios. A continuación se describen con más detalle algunos de los obstáculos en materia de educación sexual y en el acceso a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos.

208 Naciones Unidas, “Convención para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer”, Artículo 16 e.

209 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 y Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 16 e.

En general en América Latina existe un atraso enorme en el conocimiento de los derechos sexuales y reproductivos por la parte de las mujeres. Por ejemplo, en Bolivia las mujeres en zonas rurales, con altos niveles de pobreza y bajos niveles de educación tienen menos conocimiento de métodos anticonceptivos<sup>210</sup>. El proceso de difusión y promoción de los derechos sexuales y reproductivos es un proceso que afecta de manera desigual diferentes sectores de la población, especialmente porque en muchos países la información sobre salud sexual y reproductiva no está formalizada en el sistema de educación.

Por otro lado, también existen obstáculos en el acceso a la información sobre derechos sexuales y reproductivos relacionados directamente con el rol del personal de salud. Necesariamente, ellas y ellos necesitan capacitación y contar con toda la información para transmitir la información correcta a las y los usuarios del sistema de salud además de brindar un servicio de calidad.

Las y los jóvenes tienen una situación especial en relación al acceso a la información. No tienen acceso a la información sobre esta materia porque en general no existen programas de educación sexual integral en sus escuelas, situando a las y los adolescentes en una situación de alta vulnerabilidad. En relación a la educación sexual, ha habido varios avances positivos en el panorama regional. La Declaración Ministerial “Prevenir con Educación” en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Salud y Educación para Detener el VIH en Latinoamérica y el Caribe del año 2008 realizada en la Ciudad de México, es una declaración a favor de la educación integral en sexualidad con una perspectiva de derechos humanos y con una perspectiva de género<sup>211</sup>. Esta Declaración es un gran avance en el reconocimiento de la importancia de la educación sexual conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. La Declaración se enfoca en combatir la discriminación de la personas con VIH y fortalecer la educación sexual de las y los jóvenes y adolescentes. Los compromisos de la Declaración incluyen; “Para el año 2015, se habrá reducido en 75% la brecha en el número de escuelas que actualmente no han institucionalizado la educación integral en sexualidad, para los centros educativos bajo la jurisdicción de los Ministerios de Educación. Para el año 2015, se reducirá en 50% la brecha en adolescentes y jóvenes que actualmente carecen de cobertura de servicios

210 Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, “Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2008”, 2008, en <http://es.scribd.com/doc/22108642/Encuesta-Nacional-de-Demografia-y-Salud-ENDSA-2008> (Visitado en Julio de 2011)

211 La Declaración Ministerial de la Ciudad de México “Prevenir con Educación” del 1 de agosto 2008, en <http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/pdfs/declaracion.pdf> (Visitado en Julio de 2011)



de salud para atender apropiadamente sus necesidades de salud sexual y reproductiva”<sup>212</sup>. Irónicamente, no se cuentan con los datos para poder hacer esta evaluación en el presente informe.

Otro avance en el reconocimiento de la educación sexual por los gobiernos de los países es el Consenso de Brasilia en el marco de la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe del 16 de julio de 2010. El consenso recalca la importancia de “garantizar el acceso a la educación sexual implementando programas de educación sexual integral con perspectiva de género y pertinencia cultural”<sup>213</sup>. Estos dos reconocimientos formales son fundamentales para avanzar en la educación sexual integral fortaleciendo el acceso a la información en las y los adolescentes, un tema controversial en las sociedades conservadoras de América Latina.

En general, no existen programas formales de educación sexual en el sistema educativo en los países analizados en el informe. Las iniciativas que promueven la educación sexual en las escuelas son muchas veces bloqueadas por la sociedad conservadora y religiosa quien pone muchas barreras para esta difusión de la información sobre los derechos sexuales y reproductivos.

El acceso a la información en todas sus formas es necesario para garantizar la autonomía de las mujeres en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Es un grave problema en la práctica real de los derechos sexuales y reproductivos en América Latina a pesar de recientes avances normativos de los gobiernos y reconocimiento en la comunidad internacional.

### ***2.3 Derechos sexuales y reproductivos de las y los Adolescentes***

La falta de acceso a la información es sólo una parte de la discriminación que sufren las y los adolescentes en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Las y los adolescentes en muchos casos son discriminados por ser menores de edad y juzgados “incapaces” de exigir sus derechos sexuales y reproductivos. A pesar de los estándares internacionales de derechos humanos, varias políticas públicas de los países analizados ignoran el hecho que las y los adolescentes también son sujetos de sus derechos sexuales y reproductivos, negando que las relaciones sexuales pueden comenzar antes de la edad adulta. Muchas de las políticas

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> CEPAL, “¿Qué Estado para qué Igualdad”, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia 13 a 16 de julio 2010, en [http://www.eclac.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.eclac.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf) (Visitado en Julio de 2011).

públicas de los países están diseñadas como si las y los adolescentes no fueran sexualmente activos y no deberían tener la capacidad para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

La autonomía de las y los adolescentes debe asociarse al concepto de las capacidades evolutivas: “El concepto de las capacidades evolutivas del menor se refiere a la limitación de la facultad de los padres de decidir por sus hijos, a medida que estos van adquiriendo las condiciones necesarias para adoptar decisiones de manera autónoma sobre su propia vida, ejerciendo los derechos de los que son titulares”<sup>214</sup>. Para el pleno reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes es necesario evaluar en la legislación y políticas públicas de los Estados si las personas están siendo discriminadas por su edad o si están siendo reconocidas como sujetos autónomos de su propia sexualidad y vida sexual.

La legislación de Perú es particularmente ilustrativa de esta discriminación por edad en los servicios de salud sexual y reproductiva; *toda* relación sexual entre o con adolescentes de catorce años y menos de dieciocho años se considera automáticamente delito de violación sexual por mandato legal sin distinción alguna sobre si fue válidamente consentida o no<sup>215</sup>. Las consecuencias de esta política restrictiva se detallan en el apartado sobre adolescentes pero es importante subrayar la incongruencia de esta legislación con otras normas legales. Aunque es delito para cualquier adolescente tener relaciones sexuales en Perú, el Código Civil Peruano sí reconoce la capacidad de las y los adolescentes desde los 14 años para actos relacionados con la sexualidad y reproducción<sup>216</sup>.

Por consecuencia de esta política restrictiva, muchas madres adolescentes en Perú no reconocen el nombre del padre en el acta de nacimiento por temor de que se pudiera utilizar como una prueba en el delito de violación. Subsecuentemente, las madres adolescentes no tienen ninguna prueba legal para exigir que los padres cumplan las obligaciones legales por sus hijos, como la pensión de alimentos. Estas madres adolescentes son discriminadas en el ejercicio de sus derechos reproductivos y están en un alto nivel de vulnerabilidad. La situación es realmente conflictiva en perjuicio de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes, sus derechos en vez de ser garantizados son penalizados y criminalizados.

<sup>214</sup> González, Ana Cristina y Durán, Juanita. “Consentimiento informado: capacidad de los menores de tomar decisiones sobre su salud sexual y reproductiva”, en *Derechos sexuales y reproductivos de la gente joven: Autonomía en la toma de decisiones y acceso a servicios confidenciales*, IPPF WHR, en [http://www.ippfwhr.org/sites/default/files/libro\\_espanol.pdf](http://www.ippfwhr.org/sites/default/files/libro_espanol.pdf) (visitado en julio de 2011).

<sup>215</sup> Ley N°28704.

<sup>216</sup> Código Civil Peruano, artículos 6, 241 y 244.

Cuando las y los adolescentes requieren la autorización de sus padres para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, como métodos anticonceptivos, el riesgo de embarazos no deseados y de infecciones de transmisión sexual aumenta. Los gobiernos de los países de América Latina necesitan reconocer la autonomía y capacidad de las y los adolescentes para acceder a sus derechos sexuales y reproductivos, eliminando barreras innecesarias para este ejercicio, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

### 3. Particularidades por país

#### 3.1 Aborto

El Distrito Federal de México es el único lugar dentro de los países que componen el presente informe<sup>217</sup> donde el aborto está permitido hasta las primeras 12 semanas de gestación<sup>218</sup>, lo cual ha significado un gran avance para los derechos reproductivos de las mujeres en América Latina. El gobierno del Distrito Federal, a través de las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud, garantiza el acceso a interrupciones legales del embarazo seguras y gratuitas desde el 2007<sup>219</sup>. Esto en marcado contraste con Chile, donde el aborto es considerado un delito en todos los casos. Anualmente en Chile se practican alrededor de 120.000 a 160.000 abortos clandestinos, poniendo en grave riesgo la salud y vida de las mujeres<sup>220</sup>.

En Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina y algunas entidades federativas de México el aborto es considerado un delito excepto en algunos casos específicos. Aunque existen variaciones de estas excepciones por país, el aborto terapéutico, en caso de amenaza de la vida de la mujer embarazada, es permitido en todos estos países. En Colombia<sup>221</sup> y Bolivia<sup>222</sup>, la interrupción del embarazo también es permitida

217 En América Latina, el derecho de la Interrupción Legal del Embarazo hasta 12 semanas de gestación es permitido en el Distrito Federal, Cuba, y Puerto Rico.

218 Art. 144 del Código Penal del Distrito Federal: "Aborto (como delito) es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación. Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio."

219 Artículo 58 de la Ley de Salud del Distrito Federal.

220 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

221 En la sentencia C-355 de la Corte Constitucional de 2006 se despenalizó el aborto en tres circunstancias: cuando la vida o la salud (física o mental) de la mujer esté en peligro, cuando el embarazo sea el resultado de violación o incesto y cuando se diagnostiquen graves malformaciones fetales que hagan inviable la vida fuera del útero.

222 Artículo 266: "Solo se reconoce el aborto como legal, impune o no sancionado en casos específicos como: cuando el embarazo es producto de violación, rapto no seguido de matrimonio, estupro o incesto, o cuando la vida de la madre corre grave peligro (aborto terapéutico)."

cuando es producto de una violación. En Perú desde el 2009, el aborto no está penalizado si es producto de una violación sexual fuera del matrimonio, claramente ignorando que la violación también ocurre dentro del matrimonio<sup>223</sup>. Mientras que en Argentina<sup>224</sup> y Ecuador el aborto se permite cuando el embarazo es producto de una violación sexual, con el criterio adicional en caso que la mujer embarazada "tenga una discapacidad mental". Es interesante notar las variaciones que existen en la región, aunque el panorama general indica que el derecho de las mujeres de decidir sobre sus cuerpos sigue estando bastante restringido en el marco legal.

Es relevante mencionar que los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos de Naciones Unidas han reiterado de manera sistemática la necesidad de expandir el acceso a la interrupción del embarazo, al menos en ciertas circunstancias. Esto lo ha reiterado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus observaciones emitidas a los países de América Latina en los últimos años insistiendo que los países revisen su legislación restrictiva del aborto y supriman las penas para la práctica de abortos punibles.

El caso de Chile es ilustrativo porque es el único país donde el aborto es considerado un delito sin excepciones. Varios Comités en los últimos años han exhortado al Estado a modificar su legislación respecto al aborto: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2004, "El Comité recomienda al Estado Parte que revise su legislación y despenalice el aborto cuando se trate de abortos terapéuticos y cuando el embarazo sea consecuencia de violación o incesto"<sup>225</sup>, el Comité de la CEDAW en 2006, "...Le sigue suscitando preocupación el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituya un delito enjuiciable con arreglo a la legislación chilena..."<sup>226</sup>, y el Comité de Derechos Humanos en 2007, "El Comité expresa nuevamente su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto"<sup>227</sup>, entre otros órganos de monitoreo de derechos humanos.

223 En el Anteproyecto del Nuevo Código Penal de Perú aprobado en 2009, se amplió la despenalización del aborto a violación sexual fuera del matrimonio, inseminación artificial no consentido o cuando el feto conlleva graves defectos físicos.

224 Artículo 86, incisos 1 y 2, del Código Penal de Argentina. (Ley 11.170).

225 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33° período de sesiones, 8 a 26 de Noviembre de 2004, "Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Chile", E/C.12/1/Add.105.

226 Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4.

227 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 89° período de sesiones, Nueva York, 12-30 de marzo de 2007, "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al Artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Chile", CCPR/C/CHL/CO/5.

Se considera importante destacar la diferencia del marco legal que permite el aborto en la particular situación de dos países federales: Argentina y México. Las mujeres son discriminadas según su lugar de residencia dado a las restricciones al aborto de cada entidad federativa/provincia. En México el aborto es materia que se legisla a nivel local mientras que en Argentina aunque la ley federal regula la práctica del aborto, la aplicación está sujeta a las interpretaciones de las cortes locales<sup>228</sup>. Las mujeres en estos dos países federales no tienen un igual acceso a la interrupción del embarazo según su lugar de residencia.

El caso de México es quizás el más diverso. Una mujer en el Distrito Federal puede acceder gratuitamente a la interrupción legal del embarazo donde además existen varias organizaciones de la sociedad civil que ofrecen acompañamiento constante a las mujeres. La reforma en el Distrito Federal aprobando la despenalización parcial del aborto voluntario fue cuestionada por la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 del Pleno de Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte determinó como constitucional esta reforma afirmando que la Constitución Mexicana no establece de manera expresa el establecimiento de un derecho específico a la vida, finalmente defendiendo la legalidad del aborto. Desde esta aprobación en el Distrito Federal en 2007, ha habido una reacción violenta en los gobiernos de las entidades federativas. De 2008 a diciembre 2010, diecisiete constituciones locales fueron modificadas protegiendo la vida desde el momento de la concepción, la mitad de las entidades federativas del país. En Guanajuato, por ejemplo, la interrupción legal del embarazo solamente está permitida en casos de violación o el aborto imprudencial o doloso. Existen casos donde mujeres que practican abortos en ciertas entidades federativas están perseguidas por el delito de homicidio en razón de parentesco con penas extremadamente altas. La dificultad de acceder a una interrupción legal del embarazo en ciertos estados, provoca una tendencia de mujeres a viajar a la Ciudad de México para practicar un aborto, el único lugar en el país adonde el acceso es legal, seguro y gratuito. A pesar del gran avance en el Distrito Federal, la discriminación para el ejercicio de los derechos reproductivos en México es evidente, no únicamente por las legislaciones restrictivas en los estados pero también por el hecho que las mujeres solicitando un aborto en el DF deben contar con los recursos suficientes para realizar el viaje.

En Argentina, el aborto siempre es un delito. Existen dos excepciones donde el aborto no es penado: “Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios” y “Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una

228 Artículos 85, 86, 87 y 88 del Código Penal de Argentina.

mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto”<sup>229</sup>. Para la segunda excepción, cada uno estos tres criterios se tienen que cumplir para autorizar la interrupción del embarazo. El lenguaje es claro en este inciso: si la mujer no tiene discapacidades mentales graves no puede acceder a un aborto. En 2010, en varios casos de Tribunales locales en las provincias de Río Negro<sup>230</sup> y Chubut<sup>231</sup>, se dicta una interpretación amplia de estos criterios a favor de los derechos reproductivos de las mujeres; todos los casos involucran la violación sexual de una menor de edad por un familiar. Las cortes autorizan las interrupciones del embarazo sin pena aplicando el derecho al aborto a todas las mujeres víctimas de violación, no teniendo que aplicar el criterio de discapacidad mental. Aunque estos casos han sido favorables y muestran un avance de la interpretación jurídica a favor de las mujeres en Argentina, la judicialización de los casos de aborto no es la estrategia idónea para garantizar acceso a las mujeres y se debe evitar a favor de una reglamentación oficial.

Aunque los marcos legales de los países en América Latina sí permiten la interrupción del embarazo en algunos casos, contrasta considerablemente con el acceso real de las mujeres y la puesta en práctica por parte de los profesionales de salud. En Perú, por ejemplo, el médico está obligado a denunciar a una mujer por el delito de aborto<sup>232</sup>. Mientras que en Chile se celebra desde 2009, la prohibición de extraer confesiones de parte de funcionarios de salud hacia mujeres que han abortado<sup>233</sup>. El avance en Chile refuerza la confidencialidad médico/paciente a favor de las mujeres. Una tendencia que se ha observado en varios países es

229 Artículo 86, incisos 1 y 2, del Código Penal de Argentina. (ley 11.170).

230 M., G. L. y otra s/ Acción de amparo. Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro. 18/05/2010. Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=425&plconta mpl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

N., R. F. s/abuso sexual. Juzgado de Instrucción N° II - San Carlos de Bariloche 05/04/2010. Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=539&plcontampl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

231 F., A. L. s/ medida autosatisfactiva. Superior Tribunal de Justicia de Chubut 08/03/2010. Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=498&plcontampl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

F. J. s/ Autorización judicial. Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia. 19/03/2010. Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=528&plcontampl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

232 Ley General de Salud Artículo 30.

233 Ordinario No. 1675.

la discrecionalidad de los funcionarios de salud cuando no existen protocolos o lineamientos claros y establecidos. En Bolivia, Perú, y Argentina<sup>234</sup> existe una falta de lineamientos concretos o protocolos para garantizar el acceso al aborto, consecuentemente el aborto no es reglamentado. Esta falta de reglamentación da la apertura para la discrecionalidad y arbitrariedad de los operadores de salud según sus convicciones personales y religiosas, limitando la exigibilidad del derecho al aborto, y finalmente dificultando el acceso para las mujeres. En Perú y Argentina, sí se han publicado guías técnicas de atención para abortos dirigido a funcionarios/as de salud. Sin embargo, estas guías no son un reglamento oficial, y por lo tanto no se pueden exigir desde el marco legal.

Las barreras por parte del personal de salud para practicar la interrupción del embarazo impiden a las mujeres acceder a este derecho. Sin la reglamentación adecuada, los funcionarios de salud pueden aplicar la objeción de conciencia sin ofrecer alternativa para las mujeres. Se menciona dos casos donde sí existe la reglamentación necesaria en casos de objeción de conciencia por parte de los funcionarios de salud. La resolución T-388 2009 de la Corte Constitucional en Colombia, define reglas concretas para la objeción de conciencia en casos de aborto para las autoridades judiciales y empresas de salud. El Distrito Federal también tiene un reglamento específico para la objeción de conciencia, incluyendo la obligación de dirigir a la mujer a un médico no-objeto. La discriminación ejercida por los funcionarios de salud, aumentando en un marco legal restrictivo, es un obstáculo real para las mujeres que les impide acceder a sus derechos reproductivos en América Latina.

### 3.2. Anticonceptivos/Anticoncepción de Emergencia

El uso de anticonceptivos en América Latina varía en cada país y en general se observa una diferencia entre el nivel de conocimiento y el uso actual de métodos anticonceptivos. Factores como las políticas gubernamentales, regulaciones en los sistemas de salud, discrecionalidad del personal de salud, y características de las y los usuarios afectan el acceso de manera a métodos de anticoncepción. Por ejemplo, en México 49,9% de las mujeres en edad reproductiva son usuarias de algún anticonceptivo<sup>235</sup>, mientras que en Perú, el porcentaje se aumenta a 73,2% en mujeres unidas y 84,7% en mujeres no unidas sexualmente activas<sup>236</sup>.

234 Consorcio Nacional de Derechos Reproductivos y Sexuales, "Monitoreo Social sobre los Derechos Reproductivos y Sexuales en Argentina: Informe Nacional 2009", Buenos Aires, 2009.

235 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009", 2010, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/especiales/enadid/enadid2009/default.aspx> (Visitado en Julio de 2011).

236 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Encuesta Demográfica y de Salud Familiar- ENDES Continua, 2009. Informe Principal", 2010.

Los países de América Latina muestran un aumento en el conocimiento de métodos anticonceptivos modernos en la última década; 67% de mujeres casadas entre 15-49 años utilizan métodos modernos<sup>237</sup>, comparado con un 7% de métodos tradicionales<sup>238</sup>. Los métodos modernos más comunes varían por país, en México occlusión tubaria bilateral<sup>239</sup>; en Bolivia la píldora; en Perú la inyección entre mujeres unidas y el condón entre mujeres no unidas sexualmente activas<sup>240</sup>; en Chile el hormonal oral combinado<sup>241</sup>. Aún con el alto uso de métodos modernos anticonceptivos en la región, la tasa de embarazos no deseados es alarmante; más de la mitad de embarazos no son planeados<sup>242</sup>.

El método anticonceptivo donde se registran los mayores obstáculos en el acceso en la región es la Anticoncepción de Emergencia (AE). El ingrediente principal en la AE es el levonorgestrel, cuyos efectos impiden la implementación del óvulo en el endometrio. Organizaciones religiosas en varios países de América Latina declaran la AE como un método abortivo y han lanzado campañas para prohibir su distribución. La Organización Mundial de Salud, dice lo contrario, citando que la píldoras anticonceptivas de emergencia que "contienen levonorgestrel previenen la ovulación y que no tienen un efecto detectable sobre el endometrio (revestimiento interno del útero) o en los niveles de progesterona, cuando son administradas después de la ovulación. Las PAE no son eficaces una vez que el proceso de implantación se ha iniciado y *no provocarán un aborto*"<sup>243</sup>. Sin embargo, en la región en general, la distribución de la AE es enfrentada con mucha resistencia por parte de los grupos religiosos, resultando en el limitado acceso de las mujeres a la AE.

237 Population Reference Bureau (PRB), "World Population Data Sheet", 2010, en <http://www.prb.org/Datafinder/Geography/MultiCompare.aspx?variables=49%2c105%2c43%2c44%2c131%2c132&regions=73> (Visitado en Julio de 2011).

238 Population Reference Bureau (PRB), "World Population Data Sheet", 2008.

239 INEGI, 2010, op. cit.

240 INEI, 2010, op. cit.

241 CEPAL, "Informe de América Latina sobre los progresos y las perspectivas de la implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009. Versión preliminar". Santiago, octubre de 2009, en [http://www.oei.es/pdf2/Inf\\_preliminarCIPD\\_15AL.pdf](http://www.oei.es/pdf2/Inf_preliminarCIPD_15AL.pdf) (Visitado en Julio de 2011).

242 Datos sobre la inversión en planificación familiar y en salud materna y neonatal en Latinoamérica y el Caribe, en <http://www.guttmacher.org/pubs/FB-AIU-LAC-SP.pdf> (Visitado en Julio de 2011).

243 Organización mundial de la Salud, "Levonorgestrel para anticoncepción de emergencia". Nota descriptiva N°244, 2005, en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs244/es/> (Visitado en Julio de 2011).

En Colombia, la AE está permitida únicamente para casos de violencia sexual contra la mujer y en relaciones sexuales sin protección en población adolescente vulnerable<sup>244</sup>. En Argentina, México, Chile, y Ecuador se permite la distribución libre de la AE. El gran avance desde México ha sido la aprobación de la Norma 046 – SSA2-2005 el 27 de mayo 2010 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Norma 046 obliga a todas las clínicas y hospitales de todo el país a proporcionar la píldora anticonceptiva de emergencia en casos de violación para evitar embarazos forzados. Esta norma representa un gran avance en el acceso a la información para las mujeres en el ejercicio de sus derechos reproductivos. En Chile, desde el 2006 la distribución de la AE era gratuita, además no se requería la previa autorización de los padres (en niñas mayores de 14). En abril 2008, el Tribunal Constitucional de Chile declara la AE parcialmente inconstitucional, únicamente autorizando su acceso en casos de violación. En una gran reversa, con la aprobación de la Ley No. 20.418 en enero del 2010 sobre Información, Orientación y Prestaciones en Materia de Regulación de la Fertilidad, se garantiza el acceso universal y confidencial a la anticoncepción de emergencia<sup>245</sup>. Perú tuvo una experiencia similar, en 2009 el Tribunal Constitucional de Perú declaró que la AE ya no se podría distribuir gratuitamente, prohibiendo la distribución en servicios públicos de salud<sup>246</sup>. Esta sentencia es claramente discriminatoria en contra de las mujeres pobres que tienen menos recursos para acceder a la AE. En ambos casos la fuerte presión de organizaciones de derecha y religiosas incidió en el proceso jurídico presentando argumentos protegiendo el derecho a la vida desde la concepción y presentando la AE como abortiva. La amenaza al estado laico es evidente.

Aunque la distribución de la AE sí está autorizada legalmente por algunos gobiernos su acceso sigue siendo difícil. Uno de los grandes obstáculos es la discrecionalidad de los funcionarios de salud y el personal de las farmacias en la provisión de la AE. El caso de Ecuador es ilustrativo. Desde 2009, la AE, presente en normas de planificación familiar y protocolos de atención legal, fue distribuida a servicios de la salud del sistema público para la disponibilidad gratuita a las mujeres que lo solicitan. Dado a la discrecionalidad de los funcionarios de salud y la falta de conocimiento de las mujeres sobre este método anticonceptivo, la AE no ha sido demandada por las mujeres, por lo cual está siendo devuelta al Ministerio de Salud<sup>247</sup>.

244 Resolución 769 de 2008 del Consejo Nacional de Seguridad Social, Apartado 5.3.3. Anticoncepción de emergencia, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29225>. (Visitado en Julio de 2011)

245 Resolución 769 de 2008 del Consejo Nacional de Seguridad Social, Apartado 5.3.3. Anticoncepción de emergencia, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29225> (Visitado en Julio de 2011)

246 Resolución Ministerial N 652-2010/MINSA, 19 agosto 2010

247 Fundación Desafío y Coordinadora Juvenil por la Equidad de Género, “Diagnóstico en la situación de la difusión y demanda de Anticoncepción de Emergencia en Loja, Guayas, Pichincha, Esmeraldas y Chimborazo”. Quito, 2010.

En el sistema privado, algunas cadenas farmacéuticas se resisten a vender la AE incluso con receta médica. Adicionalmente, las farmacias que sí distribuyen la AE se ubican únicamente en las ciudades más grandes de Ecuador, imposibilitando el acceso a mujeres en zonas rurales. En general, se nota una laguna de información tanto por parte de las mujeres como el personal de salud en relación a la AE. Si las mujeres no saben que existe y es gratuita, no la van a solicitar.

### 3.3 Mortalidad Materna

Según la definición proporcionada por Organización Mundial de Salud, la muerte materna es “la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales”<sup>248</sup>. Las condiciones que causan las muertes maternas son evitables si las mujeres tienen acceso a la salud materna incluyendo atención de personal médico especializado en el parto y acceso a información relacionada a sus derechos reproductivos y salud materna. Mejorar la salud materna es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovido por el sistema de Naciones Unidas y adoptado por los estados miembros en el año 2000. Específicamente, la Meta 5.A es reducir un 75% la mortalidad materna entre 1990 y 2015.

Según un informe del 2010 por la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “los índices de mortalidad materna en las Américas alcanzan un total de 22.680 muertes anuales. Las causas principales de muerte materna en los países de la región son prevenibles y coincidentes: preeclampsia, hemorragia y aborto, variando el orden según la razón de mortalidad materna y las coberturas de atención prenatal, parto y prevalencia de uso de anticoncepción”<sup>249</sup>.

Los factores relacionados a la mortalidad materna son diversos y varían mucho por país y también dentro de diferentes regiones del mismo país. Algunos factores se relacionan a la voluntad política de los gobiernos de los países para implementar servicios de salud accesibles para la población, las normas culturales que estigmatizan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres,

248 Organización Mundial de la Salud (OMS), “Mortalidad materna en 2005: Estimaciones elaboradas por la OMS, el UNICEF, el UNFPA y el Banco Mundial”, 2008, en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789243596211\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789243596211_spa.pdf) (Visitado en Julio de 2011).

249 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos”, 2010, en [http://cidh.org/women/SaludMaternoSp/SaludMaternaCap1.sp.htm#\\_ftn13](http://cidh.org/women/SaludMaternoSp/SaludMaternaCap1.sp.htm#_ftn13) (Visitado en Julio de 2011).

y las características particulares de las mujeres<sup>250</sup>. La mortalidad materna afecta desproporcionadamente a mujeres jóvenes, pobres, de bajo nivel de educación, indígenas, y las que viven en áreas rurales. Estas son las mujeres que en general tienen menos acceso a información relacionada con salud materna, menos acceso a anticonceptivos para evitar embarazos no deseados, más riesgo para enfermedades asociadas con la pobreza y menos acceso a servicios de salud para control prenatal y parto.

Las tasas de muerte materna varían considerablemente por país en América Latina. La Organización Mundial de Salud recopiló las tasas de razón de mortalidad materna (RMM) o las defunciones maternas por 100 000 nacidos vivos de los países del año 2005: Chile de 16, México de 60, Argentina de 77, Colombia de 130, Ecuador de 210 y Perú de 240 defunciones maternas por 100,000 nacidos vivos<sup>251</sup>. Una causa de mortalidad materna está directamente relacionada al aborto inseguro. En los países de América Latina con legislaciones restrictivas de la interrupción del embarazo, las mujeres están forzadas a practicar abortos clandestinos en situación de alto riesgo, poniendo su vida en peligro. Este riesgo se agrava cuando el personal de salud está obligado a denunciar a las mujeres por el delito de aborto cuando acuden a centros de salud. Según un estudio publicado en la revista *The Lancet*, América Latina es la región del mundo con la más alta proporción de muertes maternas atribuibles al aborto inseguro, 20% de los embarazos en la región termina en un aborto realizado en condiciones de riesgo<sup>252</sup>. En específico, Colombia reporta 4,8% de muertes por aborto<sup>253</sup>, México reporta 7%<sup>254</sup>, Chile reporta 14,9%<sup>255</sup>, y Argentina reporta 21%<sup>256</sup>. Estas cifras indudablemente son afectadas por la política sobre el aborto en cada país. Sin embargo, es importante notar que existe una falta de indicadores concretos para medir la muerte materna. Por ejemplo en Colombia existen ‘sistemas ineficaces de información’ en población rurales y comunidades indígenas<sup>257</sup>.

250 Women Deliver, “Apuntar al 5. La salud de las mujeres y los ODM”, 2010, en [http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/DOCUMENTS/2010/MDG\\_CARDS\\_Sp\\_2010\\_v11-4.pdf](http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/DOCUMENTS/2010/MDG_CARDS_Sp_2010_v11-4.pdf) (Visitado en Julio de 2011).

251 OMS 2008, op. cit.

252 Lancet, “El aborto inducido: tasas estimadas y tendencias mundiales”, 2007, en [http://www.internationalmidwives.org/Portals/5/Lancet2009\\_LAC%20%20-%20Español%20pdf%20\(2\).pdf](http://www.internationalmidwives.org/Portals/5/Lancet2009_LAC%20%20-%20Español%20pdf%20(2).pdf) (Visitado en Julio de 2011).

253 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

254 EQUIS, 2010, op. cit.

255 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

256 ELA, 2010, op. cit.

257 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos de los países en América Latina en general no garantizan el acceso a las mujeres a un aborto seguro, en vez penalizan estas acciones. Reducir las barreras para el acceso a un aborto seguro es crítico para reducir el número de muertes maternas. Algunos gobiernos si han implementado programas para reducir la mortalidad materna, en acuerdo con el compromiso de sus gobiernos para los Objetivos del Milenio; Destacan el Plan Estratégico para la Reducción de la Mortalidad Materna e Infantil 2009-2011 en Argentina y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) en Bolivia.

Aunque en general los países demuestran tendencias decrecientes en las tasas de mortalidad materna, la disminución es poco significativa y además las desigualdades regionales son altas. El caso de Perú es ilustrativo en demostrar las disparidades y tasas muy altas de mortalidad materna en mujeres indígenas y afro descendientes. Son problemas estructurales adonde las personas con menos recursos tienen menos acceso a servicios de salud. En Perú, las regiones con mayores índices de muertes maternas se concentran en los quintiles más pobres de la población<sup>258</sup>.

Un ejemplo de un caso exitoso en reducir la mortalidad materna es Cartagena de las Indias, Colombia. Aunque Colombia como país muestra poca evolución en mejorar la salud materna, Cartagena ha logrado disminuir la tasa de mortalidad materna a 25.2% en 2009, casi la mitad de las grandes ciudades de Colombia como Barranquilla (42.5%), Bogotá (48.4%) y Medellín (37.8%). El programa de gobierno, *Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos*, consiste en “el traslado de los equipos de ginecología y obstetricia a las comunidades, capacitación del personal de atención en primer nivel en la norma técnica de de detección temprana de alteraciones en el embarazo y la captación del 70% de las mujeres embarazadas en el programa de control prenatal durante el primer trimestre de embarazo”<sup>259</sup>. Es importante destacar en esta política pública, el acceso que tienen las mujeres en las áreas rurales a servicios médicos con personal capacitado. Son este tipo de programas de gobierno que se deberían impulsar en los países de América Latina para reducir el nivel de mortalidad materna, una amenaza evitable para las vidas de las mujeres.

258 Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N 138”, Derecho a una maternidad segura: Supervisión Nacional de los Servicios de Ginecología y Obstetricia del MINSA, Lima, 2008.

259 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

### 3.4. VIH/SIDA

La ONUSIDA afirma que existe una progresiva feminización del VIH<sup>260</sup>: “Las mujeres representan casi el 52% del total de personas que viven con el VIH en todo el mundo”<sup>261</sup>. Por ejemplo, en Argentina la razón de hombre infectado por mujer era de 92/1 en 1987. Recientemente, el ratio es de 1,6 hombres por cada mujer<sup>262</sup>. Aunque la gran mayoría de transmisiones del virus se transmiten por relaciones sexuales entre hombres, existe una tendencia creciente de transmisión de VIH por relaciones heterosexuales<sup>263</sup>. Además, según la Organización Panamericana de la Salud, “las mujeres son 4 veces más vulnerables de infectarse con el VIH que los hombres: el área de los genitales femeninos expuestos a semen y otros fluidos sexuales es más grande que lo de un hombre. Además, semen contiene más virus que fluidos vaginales”<sup>264</sup>. Las razones biológicas añadiendo las tendencias de feminización y heterosexualización en la transmisión de VIH aumentan el riesgo de las mujeres a ser transmitidas con VIH. Otra razón que se profundiza a continuación es el poco margen de decisión que tienen las mujeres para decidir sobre su cuerpo y sexualidad, específicamente la decisión de utilizar métodos de protección en relaciones sexuales, aumentando su vulnerabilidad en la transmisión de VIH.

El desequilibrio de poder entre hombres y mujeres, especialmente relacionado al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, afecta la autonomía de las mujeres para ejercer decisiones en relación a su salud sexual. En muchos casos las mujeres tienen que negociar para poder usar métodos de protección para prevenir enfermedades de transmisión sexual durante relaciones sexuales<sup>265</sup>. El uso del condón masculino es un método especialmente complejo porque los hombres tienen que acceder a usarlo durante relaciones sexuales. Los datos de Ecuador resaltan la baja prevalencia en el uso del condón en el país, sólo 1.5% de las mujeres en edad fértil utilizan el condón masculino<sup>266</sup>.

260 ONUSIDA, “Informe sobre la epidemia mundial de sida 2008”, en <http://www.unaids.org/es/dataanalysis/epidemiology/2008reportontheglobalaidssepidemic/> (Visitado en julio de 2011).

261 Ver <http://www.unaids.org/es/strategygoalsby2015/womenandgirls/> (Visitado en julio de 2011).

262 ELA, 2010, op. cit.

263 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

264 Ver <http://www.ops.org.bo/its-vih-sida/?TE=20040628161712> (Visitado en julio de 2011).

265 ONUSIDA, “Agenda para la acción acelerada de los países para abordar la problemática de las mujeres, las niñas, la igualdad de género y el VIH”, 2010, Disponible en: [http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/report/2010/jc1825\\_community\\_brief\\_es.pdf](http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/report/2010/jc1825_community_brief_es.pdf) (Visitado en julio de 2011).

266 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

En contraste, el uso del condón femenino es un método que otorga más autonomía a las mujeres en protegerse de la transmisión de VIH y otras ITS. Las mujeres se aplican el condón femenino en la vagina y se lo pueden aplicar hasta 8 horas antes de tener relaciones sexuales, elementos importantes que dan mucha más libertad en el ejercicio de su salud sexual. Un gran problema es que el condón femenino es poco accesible para las mujeres en general y se encuentra con barreras similares en el acceso comparado con otros métodos anticonceptivos. Un estudio realizado en Ecuador en 2010 sobre el uso del condón femenino concluyó que “las mujeres siguen siendo protagonistas, responsables de la reproducción, del placer de otros, y no de su propia seguridad y satisfacción”<sup>267</sup>. Aunque el impulso del condón femenino como un método anticonceptivo reconocido y accesible es un paso crítico para prevenir transmisiones de VIH en las mujeres, el problema de fondo sigue siendo la falta de autonomía de las mujeres en ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

El tema de violencia también está muy relacionado con la transmisión de VIH en las mujeres. Las mujeres muchas veces no controlan con quien tienen relaciones sexuales ni bajo cuales condiciones. Las condiciones de riesgo para transmisión de VIH en casos de violencia sexual pueden incluir desde una violación hasta la negación de la pareja de la mujer a usar un condón. Datos de Bolivia demuestran que el 86,6% de las mujeres cree que puede negarse a tener relaciones sexuales con su esposo si tiene ITS. El porcentaje baja en mujeres del área rural, sin educación, o solo con educación primaria<sup>268</sup>. Este tipo de información no está disponible en la mayoría de los otros países de América Latina. La violencia sexual directamente aumenta el riesgo de las mujeres de contraer VIH y otras infecciones de transmisión sexual<sup>269</sup>. Una política pública integral para combatir el aumento del VIH también debe tener en cuenta políticas de violencia de género.

Respecto a la transmisión vertical, es decir, la transmisión de VIH de madre a hijo o hija, existen programas de salud específicos para reducir esta forma de transmisión, y las tasas de transmisión vertical son relativamente bajas en los países analizados. El porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron pruebas de VIH en América Latina incrementó de 29% en 2005 a 57% en 2009<sup>270</sup>.

267 Fundación Desafío, “Informe de investigación cualitativa: promoción, acceso y uso de los condones femenino y masculino en Quito, Guayaquil y Cuenca”, realizado para UNFPA, 2010.

268 Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2008, op. cit.

269 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

270 WHO, UNICEF, UNAIDS, “Towards universal access: scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector. Progress report”, 2010, en <http://www.who.int/hiv/topics/mtct/data/en/index.html>

Similarmente, el porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron tratamientos para prevenir la transmisión vertical incrementó de 43% en 2005 y 54% en 2009<sup>271</sup>.

Es importante mencionar la fuerte discriminación que sufren las mujeres embarazadas con VIH por los operadores de salud específicamente las prácticas coercitivas que se ejercen contra las mujeres que viven con VIH. La Organización Vivo Positivo y el Centro de Derechos Reproductivos tiene un caso contra Chile por esterilización forzada de una mujer que vive con VIH que está pendiente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y recientemente publicaron un informe sobre las violaciones a derechos humanos contra las mujeres con VIH en los centros de salud en Chile<sup>272</sup>. Sus conclusiones son impactantes e indican que mujeres seropositivas sistemáticamente son coaccionadas a tener esterilizaciones forzadas por su estatus positivo de VIH. La práctica de esterilizaciones forzadas ha sido documentada en Chile y México, entre otros países de América Latina y el mundo<sup>273</sup>.

Los programas de los gobiernos en América Latina para la prevención del VIH/SIDA en general no cuentan con una perspectiva integral de género. Para el éxito de la prevención del VIH en las mujeres es crítico considerar las condiciones específicas de las mujeres en las políticas públicas. En Chile, el nuevo gobierno de Piñera lanzó una campaña de prevención de SIDA en medios de comunicación masivos en 2010. Aunque se podrían considerar positivos los esfuerzos del gobierno, el Dr. Aníbal Hurtado, ex Director del Consejo Nacional para Prevención y Control del SIDA en Chile, opina que la campaña es un retroceso por vincular el SIDA con la muerte, generando discriminación en las personas infectadas y “al apelar al terror y al miedo para relacionarlos con la enfermedad”<sup>274</sup>. En Ecuador y Argentina<sup>275</sup>, aun con los esfuerzos del estado y sus programas nacionales para combatir el VIH, las políticas carecen de perspectiva de género, sin tomar en cuenta las especificadas de las mujeres y consecuentemente impidiendo su control sobre su salud sexual y reproductiva.

271 Ibid.

272 Center for Reproductive Rights, “Dignity Denied: Violations of the Rights of HIV Positive Women in Chilean Health Facilities”, 2010, en [http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/chilereport\\_single\\_FIN.pdf](http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/chilereport_single_FIN.pdf).

273 Ibid.

274 Dr. Aníbal Hurtado, ex Director de CONASIDA, “Campaña SIDA 2010. Un serio retroceso”, en Revista Vida Medica, Publicación Oficial del Colegio Médico de Chile, Vol. 62, N 4, 2010.

275 ELA, 2010, op. cit.

### 3.5 Adolescentes

La vulnerabilidad de las y los adolescentes en el acceso a sus derechos sexuales y reproductivos en América Latina es evidente. Los indicadores de uso de anticonceptivos entre adolescentes y la tasa de fecundidad en las adolescentes entre otras, ilustran este rezago entre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos entre adolescentes y el resto de la población. Por ejemplo, en Ecuador aunque el 97% de adolescentes conoce de métodos anticonceptivos, el uso actual de anticonceptivos por adolescentes es del 47% y baja hasta el 13,5% en uso de anticonceptivos en la primera relación sexual<sup>276</sup>. Los obstáculos que tienen las y los adolescentes para acceder a métodos anticonceptivos son numerosos: la falta de información y educación sexual, el consentimiento de los padres para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de recursos, la estigmatización en la cultura, entre otros. Las cifras en Bolivia son especialmente reveladoras; aunque el 21% de adolescentes son sexualmente activas, sólo el 1.5% utiliza métodos anticonceptivos.

El nivel de embarazos adolescentes en América Latina también es alarmante e indica un problema complejo de acceso a derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes, exacerbado en situaciones de pobreza, de bajo nivel de educación, y de personas que viven en zonas rurales. Bolivia tiene las tasas más altas de fecundidad en las adolescentes en la región, una de cada tres mujeres de diecinueve años ha estado embarazada por lo menos una vez. En Bolivia entre 2003 y 2008, aumentó la cantidad de adolescentes embarazadas del 16 al 18%. De forma similar, en Ecuador uno de cada cinco partos corresponde a adolescentes menores de diecinueve años<sup>277</sup>. En Ecuador la tasa de embarazos adolescentes es 3,5% mayor en zonas rurales. En Colombia hubo un aumento del 10% en embarazos adolescentes entre 2000 y 2005<sup>278</sup>, se observa una tendencia desproporcionada hacia mujeres sin o con bajo nivel de educación, la población desplazada, las jóvenes indígenas y en la población de bajo nivel socioeconómico<sup>279</sup>. Cifras de Argentina confirman esta tendencia, la exclusión temprana del sistema educativo está acompañada de niveles de fecundidad más altos<sup>280</sup>. La salud y riesgo de mortalidad de las madres adolescentes también es un tema preocupante considerando estos factores.

276 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

277 Ibid.

278 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

279 Ibid.

280 ELA, 2010, op. cit.



Considerando la vulnerabilidad de las y los adolescentes, es importante destacar de nuevo la legislación penal extremadamente restrictiva de Perú en relación al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos por las y los adolescentes. El personal de salud está obligado a denunciar a sus pacientes adolescentes ya que se pueden considerar como adolescentes infractores por tener relaciones sexuales consensuadas con otro adolescente. Las consecuencias adversas de esta política restrictiva son radicales. Indicadores proporcionados por el Ministerio de Salud incluyen el incremento de la fecundidad en las adolescentes desde el año 2007 y el incremento de la mortalidad materna entre las adolescentes, aunque la tasa de mortalidad materna en el país ha disminuido<sup>281</sup>.

La situación es realmente conflictiva en perjuicio de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes, sus derechos en vez de ser garantizados son penalizados y criminalizados. En un avance normativo, la Suprema Corte de Perú despenalizó en 2008 las relaciones sexuales consentidas entre adolescentes y en 2010 se impulsó un proyecto de ley con el mismo tema en el Congreso<sup>282</sup>. Sin embargo, el Pleno de Congreso necesita aprobar esta ley despenalizando las relaciones sexuales consentidas entre adolescentes para que realmente el cambio normativo sea vinculatorio para todos los funcionarios del país. Las personas que están en contra de esta ley argumentan que las y los adolescentes no tienen la capacidad de dar consentimiento y entonces la aprobación de la ley encubriría violaciones porque las y los adolescentes no tienen la capacidad de tener relaciones consensuales.

El problema de fondo para los adolescentes de Perú se extiende a los otros países de América Latina. En general aunque si ha habido esfuerzos de los países dirigidos a esta problemática como la creación de la Dirección Nacional de Adolescencia en el Ministerio de Salud en Ecuador<sup>283</sup>, los gobiernos de los países en general no han eliminado las barreras al acceso como son el requisito de acompañamiento de sus padres a servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de educación sexual y de información sobre salud sexual y reproductiva dentro y fuera de las escuelas, y, el limitado acceso a anticonceptivos.

### 3.6 Cambio de Sexo

Para las personas transexuales en América Latina, el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos ha sido un proceso particularmente difícil y no se registran muchos avances. Las políticas y legislación de los gobiernos en general, no reconocen sus derechos a la identidad, especialmente cuando implica una

<sup>281</sup> DEMUS, 2010, op. cit.

<sup>282</sup> Ibid.

<sup>283</sup> Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

reasignación de sexo y sus subsecuentes cambios en documentos legales de las personas. Existe un alto nivel de discriminación en contra de las personas transexuales en las culturas latinoamericanas y que se refleja en las violaciones y abusos frecuentes que sufren estas personas en su vida cotidiana. Se destacan en este apartado los avances de dos países, Argentina y México, a favor de los derechos sexuales de las personas transexuales en el período 2009 a 2010.

En Argentina existe una ley oficial que prohíbe las intervenciones quirúrgicas para la adecuación sexual<sup>284</sup>. Sin embargo, en 2009 dos decisiones judiciales han autorizado este proceso de cambio de sexo. Los argumentos de las decisiones judiciales han sido innovadoras para Argentina reconociendo el derecho a la identidad de género y al libre desarrollo de su personalidad. En el primer caso de la Cámara Nacional Civil<sup>285</sup>, se autoriza la reasignación de sexo y modificación de todos los documentos donde la persona aparezca con el sexo incorrecto, utilizando además el derecho a la prestación de servicios de salud en el marco jurídico internacional de derechos humanos<sup>286</sup>. En el siguiente caso con dictámenes similares, el magistrado del Juzgado Civil y Comercial No. 3 afirma que “el cambio de sexo constituye un acto de liberación que guarda concordancia con el derecho fundamental a desarrollar libremente la personalidad, obtener equilibrio y bienestar psicológico y con aquel de afirmar su propia identidad”<sup>287</sup>. Aunque estos argumentos judiciales innovadores son sin duda un gran avance para las personas transexuales, no garantiza el acceso para la población en general ya que sigue vigente la prohibición por ley, además que la vía judicial implica costos económicos y psicólogos innecesarios para las personas solicitando sus derechos sexuales y reproductivos.

En México en el año 2008, hubo una reforma en el Código Civil del Distrito Federal, con la posibilidad de emitir una nueva acta de nacimiento por reasignación para concordancia sexo-genérica<sup>288</sup>. El uso de la terminología en el Distrito Federal es innovadora en el reconocimiento del derecho a la identidad de las personas transexuales. El artículo define la identidad de género como “la convicción personal

<sup>284</sup> Ley 17.132 de 1967.

<sup>285</sup> A., Z. B. s/Autorización s/Proceso Especial. Cámara Nacional Civil – Sala D 20/05/2009. Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=1163&plcontempl=3&aplicacion=appoo3&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

<sup>286</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>287</sup> B, A. A S/ Voluntario. Juzgado Civil y Comercial No 3 de Formosa 10/09/2009 Observatorio de Sentencias Judiciales – ELA, en <http://www.advaserver.com/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=857&plcontempl=3&aplicacion=appoo3&cnl=3&opc=8> (Visitado en Noviembre de 2010).

<sup>288</sup> Artículo 135 bis.

de pertenecer al género masculino o femenino, (la cual) puede ser distinta al sexo original". En 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también establece el derecho a la identidad de las personas en Tesis PLXX/2009<sup>289</sup>, Tesis LXIS/2009<sup>290</sup> y Tesis LXVII/2009<sup>291</sup> autorizando la expedición de una nueva acta en relación con la identidad de la persona y argumentando que la expedición de una nueva actas es necesaria para lograr el estado de bienestar pleno que dicho derecho implica<sup>292</sup>.

#### 4. Conclusiones

Se puede afirmar que aun existe una gran brecha entre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos para las mujeres en América Latina y los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. A pesar de los esfuerzos de los sistemas internacionales de derechos humanos, la sociedad civil, y los gobiernos en los últimos años, las mujeres son sistemáticamente discriminadas en su ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

Barreras culturales como la violencia contra las mujeres, los roles estereotipados de género, las relaciones desiguales de poder, la dependencia económica de las mujeres, la falta de acceso a la información, las creencias conservadoras y religiosas, son factores que todavía obstaculizan el acceso a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

En el capítulo se destacan avances significativos en los últimos años desde cambios normativos constitucionales, políticas gubernamentales sobre salud sexual y reproductiva con perspectiva de género y jurisprudencia a favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en los países analizados en el informe. Es importante reconocer la influencia de los sistemas internacionales de derechos humanos en relación a estos avances, particularmente las observaciones de los Comités de Naciones Unidas, para que los países estén cada vez más conformes a los estándares internacionales de derechos humanos. También es importante reconocer el impulso desde la sociedad civil para el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, muchas veces en enfrentamiento directo con grupos religiosos. Sin embargo, en la vida cotidiana de muchas mujeres, el acceso a los derechos sexuales y reproductivos sigue siendo extremadamente limitado, especialmente en grupos vulnerables como las y los adolescentes, las personas con VIH, y las personas en zonas rurales.

289 Registro 165825.

290 Registro 165698.

291 Registro 165821.

292 Tesis: PLXX/2009, Registro 165825 y relacionadas Tesis LXIX/2009, TESIS LXVII/2009, TESIS LXXI/2009.

## VI. Trabajo y generación de ingresos<sup>293</sup>

### 1. Introducción

Los tratados internacionales ratificados por diversos países de América Latina reconocen la centralidad del trabajo para la organización de la vida de varones y mujeres al definirlo como un derecho inalienable de todo ser humano. Algunos de estos tratados hacen referencia a cuestiones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres y brindan pautas para el tratamiento y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y el trabajo femeninos. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) establece que los Estados parte deben reconocer y garantizar el derecho al trabajo, entendiendo por esto el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un empleo libremente escogido. Para el logro de la plena efectividad del derecho al trabajo, el Pidesc señala en su artículo 6° una serie de medidas que debe adoptar cada Estado parte: (i) orientación y formación técnico profesional; (ii) preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante; (iii) la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana

El artículo 7° del Pidesc establece el derecho de toda persona a tener condiciones de trabajo satisfactorias que aseguren a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones. El Pacto hace hincapié en la situación de las mujeres, señalando la importancia de que sus condiciones de trabajo no sean peores que las de los varones. En segundo lugar, establece la necesidad de condiciones de existencia dignas para los trabajadores y trabajadoras y para sus familiares, de acuerdo con las disposiciones del Pacto, y condiciones de seguridad e higiene en los lugares de trabajo. Por último, establece que la igualdad de oportunidades en materia de ascenso a la categoría superior en el entorno de

293 Documento elaborado por Carla Zibecchi, ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

trabajo, el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración en los días festivos constituyen condiciones que deben garantizar los Estados parte a los trabajadores y trabajadoras.

Por su parte, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido como Protocolo de San Salvador) reconoce en su artículo 1º que toda persona tiene derecho al trabajo y fija el compromiso de los Estados parte a adoptar medidas necesarias a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo. Estas medidas serán tanto de orden interno como mediante la cooperación –económica y técnica– entre los Estados, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta el grado de desarrollo de cada Estado.

La vinculación específica entre la situación de las mujeres y el ejercicio de los derechos es trazada en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). A diferencia de otros tratados de derechos humanos, la CEDAW no se erige como “neutral” en términos de género, sino que promueve la creación de medidas de acción afirmativa para aumentar las oportunidades de participación económica, social, cultural, civil y política de las mujeres<sup>294</sup>.

Tanto los comités de seguimiento de los tratados del sistema universal de derechos humanos (en particular, el Comité del PIDESC y el Comité de la CEDAW) como los órganos del sistema regional de la Organización de Estados Americanos (a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) han señalado su preocupación por la situación del trabajo de las mujeres en la región. Estas observaciones ponen de manifiesto la centralidad que tiene la ocupación y el empleo en la autonomía de las mujeres.

El presente capítulo presenta un sucinto panorama en torno a la situación de las trabajadoras atendiendo tanto al trabajo reproductivo como a lo acontecido en el mercado laboral en América Latina durante el período 2009-2010. Cabe señalar que los países de la región han visto afectadas –en mayor o en menor medida– sus economías domésticas por la crisis internacional. El estallido de la crisis internacional que, en el segundo semestre del año 2008, afectó a los países desarrollados también influyó a aquellos en vías de desarrollo. La crisis impactó con distintos matices e intensidades en las economías latinoamericanas y afectó a los principales indicadores sociolaborales.

294 Pautassi, L.; Faur E. y Gherardi, N, “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, Serie Mujer y Desarrollo N° 56, CEPAL: Santiago de Chile, 2004.

En dicho contexto, Argentina, por ejemplo, atravesó una etapa “contractiva” –período con caída neta en el número de puestos de trabajo– que duró tres trimestres consecutivos (IV 2008 – II 2009), acumulando una pérdida de unos 98 mil puestos de trabajo y un período de recuperación económica que se extiende hasta la actualidad.<sup>295</sup> Asimismo, durante este período hubo una fuerte intervención estatal y medidas “anticrisis” que se propusieron promover la actividad interna, proteger la producción nacional y desalentar el ingreso masivo de importaciones<sup>296</sup>.

Este período no sólo se encuentra signado por la crisis internacional sino también por otros factores y situaciones que afectaron a las economías locales. Tal es el caso de Chile, que en el mes de febrero del 2010 atravesó por un grave terremoto que dejó graves secuelas económicas y sociales al país. El nuevo gobierno inicia su gestión concentrando esfuerzos en los planes de empleo de emergencia destinados a paliar la reducción del empleo en la zona siniestrada e iniciar tareas de reconstrucción a través de la remoción de escombros. Así, se crearon alrededor de 18.000 puestos de trabajo, remunerados con el sueldo mínimo y adjudicados mayoritariamente a mujeres. Sin embargo, según información contenida en el Informe de Humanas Chile, a fines de octubre este programa terminó, desatando protestas en las distintas ciudades afectadas, siendo fundamentalmente mujeres las movilizadas<sup>297</sup>.

Otro fenómeno que caracteriza a algunos países de la región se vincula con que los sectores de las economías domésticas que muestran mayor dinamismo no son generadores de empleo y, frecuentemente, el crecimiento se observa en sectores que concentran una gran proporción de mano de obra masculina. Tal es el caso de Colombia: según el Informe –en base a datos sobre el comportamiento económico publicados por el DANE a mitad del año 2010– se observa que el crecimiento económico del último año no afecta el desempleo y no logra su reducción. En rigor, el mayor crecimiento del PBI se ha dado en la construcción (15.9%), explotación de minas y canteras (13.2%), suministro de electricidad (6.5%) –actividades que captan predominantemente mano de obra masculina–, frente a las cifras de crecimiento que presentan los servicios sociales (4.1%), industrias manufactureras

295 Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, “Comportamiento del empleo registrado en la actual etapa de recuperación económica- Encuesta de indicadores Laborales, datos del 2º trimestre del 2010”, 2010, en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/eil/Comportamiento%20del%20%20empleo%20registrado%20%20en%20la%20actual%20etapa%20de%20recuperaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica-%20EIL%20II%20Trim%202010.pdf> (Visitado en julio de 2011).

296 ELA, 2010, op. cit.

297 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

(3.9%) y comercio y reparación, restaurantes y hoteles cuyo crecimiento fue de 3.6% (sectores empleadores de fuerza de trabajo femenina). Dicho contexto, entonces, no se muestra alentador en tanto se muestra expulsor de la fuerza de trabajo, mayoritariamente de la femenina.<sup>298</sup> Bolivia también presenta cierto crecimiento económico sostenido que se debe al aumento de la demanda y de los precios de las materias primas, y a la recuperación de la demanda interna influida por el consumo de sus hogares. Los principales sectores que se dinamizan son las actividades extractivas (gas natural y minería), la construcción, la industria manufacturera y el sector terciario. Muchos de estos sectores se caracterizan también por ser empleadores de mano de obra masculina. Sin embargo, el Informe de Bolivia también alerta sobre una cuestión central: el país ha seguido un rumbo de crecimiento con bajos niveles de productividad, escasa generación de empleo y un persistente desempleo, persistiendo situaciones de desigualdad que convierten a Bolivia en uno de los países más desiguales de la región en términos de ingresos. En este contexto, y como parte de la gestión gubernamental actual, se elaboró el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades: Mujeres Construyendo Bolivia para Vivir Bien 2008-2012 que plantea, entre otras cuestiones, el acceso a la igualdad de condiciones como uno de los aspectos fundamentales que debería considerar la política económica. Tal medida representa un avance sustantivo en términos institucionales y de decisión política, sin embargo, la persistencia de prácticas discriminatorias y de segregación de las mujeres en la titulación y en el acceso efectivo a las tierras dificulta el cumplimiento de la ley<sup>299</sup>.

Por su lado, la economía ecuatoriana continuó con una dinámica cuyo centro de gravedad sigue siendo la extracción petrolera y minera -a partir de la aprobación de la Ley de Minería-, lo cual explica un crecimiento volátil y estrictamente vinculado al valor del petróleo. Asimismo, la economía ecuatoriana se mostró incapaz de ser generadora de empleos y de generar valor agregado<sup>300</sup>.

Como puede observarse, los países de la región han enfrentado la crisis internacional de diversas maneras al mismo tiempo que se han visto afectados por diversas coyunturas. Como se verá a lo largo del capítulo, las posibilidades de alcanzar cierta autonomía económica para las mujeres dependen de la superación de persistentes situaciones de discriminación en el mercado laboral: tasas diferenciales de inserción laboral, mayores índices de desocupación y subocupación horaria, alta concentración en segmentos de empleo que tienen menores

298 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

299 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

300 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

beneficios y derechos que el resto de los trabajadores asalariados, entre otras. Asimismo, en el período bajo análisis no se observan mejoras en la distribución del trabajo reproductivo y de cuidado –en especial, para las mujeres de bajos recursos económicos–, como tampoco se visualizan avances sustantivos en materia de políticas de conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares –salvo algunos avances vinculados con las licencias parentales y la presencia de proyectos interesantes pero que no han mostrado demasiados avances en los parlamentos locales–. En materia de seguridad social, por otra parte, la informalidad laboral alcanza niveles preocupantes en detrimento de las mujeres más pobres, que se traducen a su vez en bajos niveles de cobertura previsional. Varios países de la región han implementado importantes reformas previsionales que buscaron resolver los altos niveles de exclusión que presentan los sistemas previsionales, sin embargo, poco se evaluó la condición particular que enfrentan las mujeres. Finalmente, resulta preocupante la persistente implementación de programas sociales asistenciales en la región que circunscriben a las mujeres pobres a las tareas reproductivas, con una importante carga de trabajo comunitario. Además, no debe pasarse por alto que la implementación sistemática de programas de corte asistencial agudiza las barreras institucionales para el acceso a la justicia, el ejercicio de derechos y la participación en los ámbitos sociales y políticos.

Cabe efectuar una aclaración de carácter metodológico. En relación con las fuentes de información los datos provienen de los distintos informes regionales, elaborados a fines del año 2010, presentados por los países que integran la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, que integra junto a la Corporación Humanas (de Colombia, Chile y Ecuador), la Asociación Coordinadora de la Mujer (de Bolivia), DEMUS – Estudio para los Derechos de la Mujer (de Perú), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (de Argentina) y Equis: Justicia para las mujeres (de México). Dichos informes, han utilizado distintas fuentes de información -oficiales, de organismos internacionales- al mismo tiempo que han elegido distintos indicadores sociolaborales, otros informes no han presentado tasas específicas o indicadores desagregados por sexo. Asimismo, no todos los Informes presentan información actualizada. Por otra parte, es importante considerar que cada país muestra distintas ausencias y vacíos de información específicos. Por todas estas razones, la información no es estrictamente comparable entre sí. Por lo tanto, se presentan datos de modo ilustrativo con la finalidad de reflejar problemáticas, señalar tendencias, temas que resultan imperiosos de abordar en materia de trabajo en el mercado laboral, trabajo reproductivo, seguridad social y otras temáticas que menciona el capítulo.

Es ocioso resaltar la imperiosa necesidad de contar con datos desagregados por sexo y relevamientos específicos que permitan evaluar la situación de las mujeres, la distribución del tiempo, las responsabilidades de cuidado, el impacto de los programas de empleo, salud, educación, entre otras áreas de interés. Sin embargo, a los fines de este capítulo es importante remarcar que en América Latina en los últimos años no se han producido avances significativos en materia de producción y difusión de estadísticas y acceso a fuentes de información.<sup>301</sup> En este contexto, resulta imperioso el fortalecimiento de los sistemas de información para contar de manera oportuna y continua con datos de calidad que permitan monitorear el ejercicio de los derechos sociales. Este aspecto no sólo constituye un imperativo para sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas sino que además es un compromiso asumido por el Estado con la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW y el Protocolo del El Salvador, entre otros.

## 2. Participación de las mujeres en el mercado laboral

El período 2003-2007 en Argentina se había caracterizado por un proceso de fuerte reactivación económica en el cual se observó un aumento del empleo y la disminución del desempleo femenino. No obstante, persistieron brechas de inequidad de género: las mujeres siguieron teniendo más probabilidades de estar desempleadas y la subocupación horaria había disminuido menos intensamente para las mujeres que para los varones. Si se analiza el período 2008-2010, se puede destacar que la crisis financiera internacional ha afectado levemente los principales indicadores sociolaborales. A grandes rasgos se observa que entre el IV trimestre del 2008 y el III trimestre del 2009 se produce una leve disminución de la tasa de empleo –especialmente para el caso de los varones– y un aumento de la desocupación y la subocupación horaria para ambos sexos. Luego del tercer trimestre del 2009 se registra una leve recuperación de los principales indicadores sociolaborales. Sin embargo, para todo el período analizado (2008-2010) persisten las brechas de inequidad de género, aunque con menor intensidad que en período 2003-2007. De acuerdo con datos actuales –correspondiente al segundo trimestre del 2010– el 6,9% de los varones está desocupado contra el 9,1% de las mujeres. Asimismo, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar subocupadas: lo está el 12,5% de las mujeres, contra el 7,9% que los varones. Por otra parte, la participación laboral femenina –tasa de actividad económica– se ha mantenido estable (alrededor del 47%) a diferencia de años anteriores que venía

301 En Argentina, el avance más sustantivo en lo que respecta al acceso de información se vincula con que recién a partir del año 2010 se han difundido las bases trimestrales.

incrementándose notablemente. Además, las mujeres de menor nivel educativo continúan teniendo una menor participación en el mercado laboral, entre otros motivos, porque el mercado presenta menos oportunidades laborales y no se han producido avances en el país materia de políticas de conciliación familia y trabajo. Actualmente, las mujeres de menor nivel educativo presentan una tasa de actividad del 23% contra un 80,7% de las mujeres con niveles educativos más altos. Asimismo, las que poseen menor nivel educativo son mucho más vulnerables a sufrir la subocupación horaria y, en menor medida, el desempleo<sup>302</sup>.

Por su parte, Chile presenta un baja participación laboral femenina (41%)<sup>303</sup>, que se encuentra muy por debajo del promedio regional (52%).<sup>304</sup> Entre otras razones, el acceso de las mujeres al mercado laboral está condicionado por la zona geográfica en que viven: en las zonas urbanas su participación es de 45% en cambio en las zonas rurales no supera el 25%. Para los varones, en cambio, la diferencia entre zonas urbanas y rurales es sólo de 2 puntos<sup>305</sup>. Según el informe: “Estas cifras demuestran la importancia de focalizar en las mujeres de zonas rurales medidas que promuevan su acceso al empleo y/o trabajo por cuenta propia, y por otro lado, visibilizar el trabajo productivo de muchas mujeres rurales que quedan fuera de las estadísticas oficiales”<sup>306</sup>. El desempleo en mujeres llega al 9,5% y en varones al 7,5%, es decir, la tasa femenina de desempleo sobrepasa a la masculina en 2 puntos porcentuales, diferencia medio punto superior a la de 2009<sup>307</sup>. Por otra parte las mujeres jóvenes son las más vulnerables a caer en el desempleo encontrándose la mayor brecha entre 15 a 24 años.

De acuerdo con el Informe de Perú, la población económicamente activa masculina supera ampliamente la femenina. Además, para todos los grupos de edad analizados las mujeres presentan mayores niveles de desocupación. Así, por ejemplo, mientras que el 4,7% de las mujeres entre 25 a 44 años están desocupadas, solo lo está el 2,6 de los varones de dicho grupo etario. La tasa de desempleo de las mujeres jóvenes de 14 a 24 años es la más alta: 15,2% frente al 11,5% de los varones de la misma edad<sup>308</sup>.

302 ELA, 2010, op. cit.

303 Instituto Nacional de Estadísticas, “Encuesta Nacional de Empleo trimestre: Junio - Agosto 2009”, 2009.

304 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

305 MIDEPLAN, “Discriminación y Segregación Laboral 2000-2006”, 2007.

306 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

307 Ibid.

308 DEMUS, 2010, op. cit.

Según el informe presentado por Colombia, la tasa de participación de las mujeres continúa siendo más bajas que la tasa de participación masculina (51,4% para las mujeres y 74% para los varones). A su vez, el desempleo en las mujeres en 2010 fue 15,8% mientras que en los varones 9,4%.<sup>309</sup> El informe destaca que los hogares con jefatura femenina son más vulnerables a sufrir el desempleo y que este fenómeno está íntimamente relacionado con el de “feminización de la pobreza”. Además, en el caso colombiano, la pobreza afecta más a las mujeres en áreas rurales y en condiciones de “desplazamiento”.

En México, a pesar del incremento durante las últimas décadas de la tasa de participación femenina en el mercado laboral, ésta sigue por debajo de la participación masculina debido a una serie de complejas y variadas razones que enumera el informe: (i) insuficiencia de servicios de cuidado y políticas de conciliación familia y trabajo, (ii) prácticas de contratación con discriminación directa e indirecta, (iii) diferenciales en la remuneración, (iv) dificultad para la movilidad laboral y el ascenso, (v) condiciones de trabajo inflexibles, y (vi) distribución desequilibrada de las tareas familiares en el hogar (en el año 2010 la tasa de participación en el trabajo reproductivo se estima en 86% para las mujeres y 51% para los varones).<sup>310</sup> Sobre algunas de estas causas se volverá a lo largo del capítulo.

### 2.1. Precariedad e informalidad

Bolivia presenta una de las más altas tasas de informalidad<sup>311</sup> en América Latina: de cada diez empleos, aproximadamente siete son generados por este sector (en el área urbana corresponden a seis de cada diez empleos, y en el área rural nueve de cada diez empleos) según estimaciones del año 2007. Del total de estos empleos, el 63% corresponde a varones y el 61% a mujeres. Si se considera el sector doméstico, la cifra asciende al 80% en el caso de las mujeres. Es importante destacar que el 62% de la población del sector informal es absorbida por el sector agropecuario. Además, si se considera la participación en el sector informal por nivel socio económico, se observa que ocho de cada diez personas de estratos bajos se encuentran insertos en el sector informal, cinco del estrato medio y tres del estrato alto. Siete de cada diez personas del estrato de bajos ingresos, son indígenas y están insertos en el sector familiar del mercado laboral con bajas remuneraciones.<sup>312</sup> Según el Informe, otra característica del empleo de las mujeres es la baja remuneración, pero también el empleo sin remuneración.

309 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

310 EQUIS, 2010, op. cit.

311 El sector informal comprende seis actividades: agropecuaria, manufactura, construcción, comercio, hoteles y restaurantes, y transporte.

312 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

En Perú, del total de la PEA (población económicamente activa) ocupada, el 46% de varones y el 54% de mujeres son “trabajadores independientes”. De estos trabajadores/as más mujeres se ubican en la categoría “empresas de 2 hasta 10 trabajadores/as”, indicador de informalidad laboral en tanto presentan baja productividad y condiciones laborales adversas<sup>313</sup>. En rigor, 73,1% de las mujeres ocupadas trabajan en dicho tipo de empresas. Por otro lado, el Informe advierte que las mujeres tienen una alta presencia como “trabajadoras familiares no remuneradas” en relación con los varones, en especial en las áreas rurales. Asimismo, el Informe menciona y describe sectores de la economía que presenta un alto número de mujeres y que se caracterizan por un alto nivel de precariedad laboral, bajo nivel de libertad sindical y bajos salarios, tal es el caso del sector agroexportación y confecciones<sup>314</sup>. Similares apreciaciones efectúa el Informe de México en relación con las obreras de maquiladora.

En Colombia, ante las situaciones de pobreza y pobreza extrema y ante la rigidez del mercado de trabajo, la economía informal aparece como una “salida” para las mujeres. Según el Informe, es una actividad creciente en todas las poblaciones. De acuerdo con datos provenientes de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE del trimestre julio-septiembre 2010, se observa una tendencia creciente de la ocupación “trabajador por cuenta propia”. Dicho segmento de la población trabajadora está compuesto generalmente por personas (especialmente mujeres) dedicadas al comercio minoritario de bienes, empleos que presentan una gran flexibilidad e inestabilidad y que en ocasiones apenas producen un ingreso de supervivencia.

Según el informe de Chile, diversos indicadores demuestran que las condiciones laborales de las mujeres insertas en el mercado laboral son más precarias que la de los varones. El contrato de trabajo, medio que garantiza los mecanismos de protección asociados al empleo (cotización en previsión y salud), es menos frecuente en la fuerza de trabajo femenina: mientras 80% de los varones tiene un contrato de trabajo firmado, un 73% de las mujeres está en la misma situación<sup>315</sup>. El Informe también ilustra el caso de las asalariadas agrícolas que conforman uno de los segmentos con mayor vulnerabilidad en su situación laboral. En el sector agroexportador existen diversas modalidades contractuales, mientras las mujeres

313 Si bien las actividades de tipo informales presentaban problemas a la hora de su definición y caracterización, puede decirse que se consideraron informales a las unidades productivas caracterizadas por baja productividad, alta inestabilidad e ingresos insuficientes para los trabajadores que en ellas se insertan.

314 DEMUS, 2010, op. cit.

315 MIDEPLAN, Encuesta Nacional de caracterización Socioeconómica, Casen, 2006.

se concentran en el contrato por obra o faena<sup>316</sup> caracterizado por la inestabilidad laboral y las interrupciones. En los varones, en cambio, el contrato de plazo indefinido es el más común<sup>317</sup>.

Como puede observarse, las mujeres menos educadas de la región, las mujeres pobres y aquellas que residen en zonas rurales encuentran una fuerte limitación para el ejercicio del derecho a la autonomía económica. Por un lado, los avances en una educación de calidad que garantice el acceso y finalización a todos y todas pueden tener incidencia en la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. No obstante, y como se verá a lo largo del capítulo, los avances en educación deben ir acompañados con políticas activas que garanticen igualdad de derechos en el empleo y con políticas de conciliación entre familia y trabajo que permitan una distribución más igualitaria en relación con las responsabilidades de cuidado. Por otra parte, las condiciones estructurales en las cuales las mujeres se encuentran inmersas -alta participación en la economía informal, sobrepresencia en sectores altamente precarizados (por caso, agroexportador, maquila), la discriminación salarial, la vulnerabilidad a sufrir desempleo o subempleo- se cristaliza en el fenómeno de “feminización de la pobreza”. Además, no debe escapar del análisis el hecho de que la pobreza femenina también se encuentra vinculada con la alta proporción de mujeres de la región que se encuentran en situación de “inactividad económica” como frecuentemente se denominan en tanto se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo y de cuidado. Dicha “inactividad”, por cierto, no se vincula con una libre elección, sino por las imposibilidad de conciliar responsabilidades familiares y laborales y un mercado laboral que segrega a las mujeres menos educadas<sup>318</sup>.

### 3. Problemas de acceso a la seguridad social y reformas efectuadas en los sistemas previsionales

Todas las desventajas y discriminaciones que se observan en el mercado laboral también se traducen en el sistema previsional de la región: el gran número de mujeres en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de

316 En la agroindustria se ha extendido el contrato por faena que fragmenta los periodos de relación contractual con uno o varios empleadores, perdiéndose los derechos al descanso pagado (vacaciones) e indemnizaciones. Para mayor información ver “Los frutos de la Escuela Sindical: articulación entre actores y liderazgos empoderados”. Disponible en línea en [www.proyectoescuelas.cl](http://www.proyectoescuelas.cl) (visitado en diciembre de 2009).

317 MIDEPLAN, 2006. op. cit.

318 Valenzuela, M, “Desigualdad de Género y Pobreza” en Valenzuela, M. E. (comp.) Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo, Argentina y Paraguay. Santiago de Chile: OIT, 2003.

exclusión del sistema previsional. En consecuencia, la dificultad para acceder a puestos asalariados cubiertos por la seguridad social no sólo implica diferenciales en la cobertura actual de la seguridad social (cobertura de salud y seguro de riesgos del trabajo), sino que también impacta tanto en el ingreso presente (en general, los salarios son menores y no hay acceso al régimen de asignaciones familiares en muchos países) como en las condiciones futuras (la falta de aportes condiciona el acceso al derecho a la jubilación). Entre las razones por las cuales las mujeres sufren fuertes dificultades para acceder a los sistemas de previsión social –en especial en el régimen de capitalización-, se encuentran: (i) los sistemas en general excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, de tal forma que las mujeres denominadas “inactivas” quedan sin acceso a las pensiones o se encuentran atadas a recibir una pensión de viudez o asistencial en los países donde existe, (ii) las trayectorias laborales femeninas se caracterizan por ser intermitentes debido a las dificultades para conciliar responsabilidades familiares con la vida laboral, (iii) la alta representación femenina en la economía informal resulta determinante para indicar el nivel de exclusión del sistema jubilatorio<sup>319</sup>.

En el período bajo estudio algunos países -por caso, Bolivia- han puesto en marcha reformas previsionales que modifican e intentan reparar déficit de los sistemas de previsión anteriores y la exclusión de un contingente importante de trabajadores/as al derecho previsional. En lo que sigue, entonces, se efectúan referencias a las reformas recientemente implementadas, al mismo tiempo que se destacan alcances y límites que han tenido las reformas efectuadas en el período anterior (2004-2008), tal es el caso de Argentina y Chile.

Efectivamente, Bolivia en diciembre de 2010 se aprobó la nueva Ley de Pensiones (Ley N° 065) que establece integralidad, unidad de gestión, economía, oportunidad, eficacia, equidad e igualdad de género. Según el Informe, las modificaciones centrales muestran nuevas orientaciones en el sistema de protección social. Entre ellas, se encuentra el hecho de combinar el aporte individual con el aporte solidario con el propósito de elevar y mejorar las rentas bajas, estableciendo una “renta universal”. Concretamente, establece tres modalidades de jubilación: (i) la “contributiva” para los sectores que tienen trabajo permanente y que tienen la posibilidad de alcanzar a tener 240 aportes al llegar a los 60 años de edad, (ii) la “semicontributiva” para

319 Montaña, Sonia, “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina” en Flavia Marco (coordinadora): Los sistemas de pensiones en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2004; Pautassi, Laura, “Legislación previsional y equidad de género en América Latina” en Flavia Marco (coordinadora): Los Sistemas de Pensiones en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2004; Gherardi, N. Pautassi, L. Giacometti, C. y Zibecchi, C, “Sistemas de protección social y responsabilidades familiares. Articulaciones posibles”, ELA – OIT (mimeo), Buenos Aires, 2008.

los sectores que no tienen trabajo permanente y que trabajan bajo el régimen de libre contratación y que no pueden llegar a cubrir la cantidad mínima de aportes para jubilarse al llegar a los 60 años, y (iii) la no “contributiva” que se refiere a la Renta dignidad que beneficia a todas las personas mayores de 60 años, sin haber aportado para rentas. Por otra parte, la disminución de la edad para jubilación de 60 a 58 años es otra de las disposiciones de relevancia. En relación a las medidas específicas a favor de las mujeres se encuentran: “*Reconocimiento al Aporte Social de las Mujeres a través de mecanismos diferenciado a madres: i) A los efectos del cálculo del monto de la Prestación Solidaria de Vejez, se adicionarán doce períodos, por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de 36 períodos. Esta protección aplica a la Asegurada que con esta adición lleguen al menos a 120 aportes y cumplan con 58 años de edad (art.77); ii) Que la Asegurada que tenga al menos 120 aportes en cualquiera de las modalidades, por cada hijo vivo podrá solicitar que se le disminuya un año de edad de acceso a la Prestación Solidaria de Vejez, hasta un máximo de tres años; y iii) Por cada hijo vivo nacido, la Asegurada podrá acceder a la Prestación de Vejez con reducción de edad de un (1) año por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de tres años. (art. 78)*”.<sup>320</sup> Resultan valiosas tales apreciaciones específicas para las mujeres, no obstante, debido a lo reciente que es la medida aún no se puede evaluar su impacto y alcance.

En el caso argentino, una medida que ha tenido efecto sustancioso en la jubilación de aquellas mujeres dedicadas al trabajo reproductivo –comunmente denominadas “amas de casa”- ha sido el Sistema de Prestación Anticipada que rigió de enero de 2005 a abril del 2007. Dicho sistema, creado por la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05 permitió reconocer el acceso a un haber jubilatorio: (a) personas en edad jubilatoria a las que les faltaban años con aportes formales (Programa de Inclusión Previsional), y (b) personas con 30 años de aportes formales que por su edad se encontrasen en situación de riesgo al desempleo (Prestación Anticipada por Desempleo). Actualmente, se encuentra vigente el Programa de Inclusión Previsional que, específicamente, permite que personas en edad jubilatoria (mujeres a los 60 años y varones a los 65 años), que carecen de años de aportes, puedan acceder a una prestación previsional.<sup>321</sup> El Programa ha permitido que casi 2 millones de personas en edad de jubilarse puedan acceder a la prestación previsional (e incluye una pequeña tasa de descuento mensual la jubilación que

320 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

321 Las personas acceden a una prestación previsional, a una cobertura médica del PAMI y se les concede el derecho de percibir asignaciones familiares.

se toma como pago a cuenta de los años de pago no efectuados)<sup>322</sup>. Los resultados de esta moratoria previsional constituyen un ejemplo contundente de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional fueron mujeres, con una edad promedio de 72 años y las tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Por tales razones, comúnmente se denomina a esta moratoria “jubilación para amas de casa”. Indudablemente, medidas como el Programa de Inclusión Previsional tiene un fuerte impacto en las mujeres, precisamente porque las mismas sufren fuertes dificultades para acceder a los sistemas de previsión social como recién se señaló. Por todas estas razones, de acuerdo a datos recientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social, la tendencia continúa: para mayo del 2010 la mayoría de las mujeres accedió al sistema jubilatorio a través de la modalidad de moratoria. El 60% de las mujeres de las mujeres entre 60 y 64 años se jubilaron a través de dicha modalidad, en el mismo rango etario solo el 2% de los varones lo hizo. En este contexto, es importante recordar que Argentina ha puesto en marcha una importante reforma previsional que modifica e intenta reparar déficit de los sistemas de previsión anteriores. El 20 de noviembre de 2008 por Ley 26.495 se dejó sin efecto el régimen de capitalización individual, retornando todos los fondos al manejo estatal, a partir de la unificación en el Régimen Previsional Público, garantizando a los afiliados al régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Sin embargo, la supresión del régimen de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las inequidades de género y nuevamente estas consideraciones estuvieron ausentes<sup>323</sup>.

322 Además, el Dec. 1454/05 permitió por primera vez a los autónomos con problemas de regularización de deudas de aportes, poder inscribirse en un plan de regularización de deudas anteriores al año 1994, que les permitiera acceder al beneficio previsional. (Cf. <http://www.anses.gov.ar/jubilados-pensionados/pip.php>). De acuerdo con datos de la ANSES, el sistema de seguridad social, medido en términos de la tasa de cobertura del sistema de reparto, mostraba una evolución francamente decreciente: pasó de un 55,8 % de cobertura de la población en edad jubilatoria (60/65 años) en 1996 a un 47,3 % de cobertura en 2005. A partir del Programa de Inclusión Previsional logra aumentar significativamente la tasa, pasando a un 56,5 % en 2006 y un 70,5 % en 2007.

323 Entre las consideraciones ausentes puede destacarse las siguientes: (i) si bien el régimen de reparto es más favorable para las mujeres -debido a que no establece una estrecha relación entre el aporte efectivo y el beneficio a percibir, sino que se calcula en base a un promedio de los últimos salarios percibidos, entre otras cuestiones- las disparidades de género siguen sin ser consideradas a la luz de los sistemas previsionales, (ii) el valor del trabajo reproductivo no fue parte del debate, (iii) no se contempló el diferencial de edad o los años de aportes para acceder al beneficio.



Del mismo modo, en Chile se observa que la Reforma Previsional, promulgada el año 2008, ha generado una mejoría significativa para la población de menos recursos en tanto establece una pensión básica solidaria de \$75.000 mensuales (US\$140) para personas mayores de 65 años que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, lo cual tiene un positivo impacto en las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico/reproductivo en sus hogares. Según el Informe, otro de los aspectos de esta Reforma que beneficia a la población femenina es el bono por hijo/a de aproximadamente \$300.000 (US\$560) que se incluirá en las cuentas de ahorro previsional de todas las mujeres que a julio de 2009 no estén pensionadas, sin importar su condición laboral, social y económica. El propósito es compensar la pérdida de oportunidades e interrupciones en la continuidad laboral que implica para las mujeres la maternidad y la consiguiente responsabilización por el cuidado infantil. Sin embargo, observa el Informe de Chile, este aporte económico no logra equiparar el impacto negativo de la maternidad en la trayectoria laboral y jubilación de las mujeres<sup>324</sup>. *“Si bien los avances mencionados son de gran relevancia, la Reforma no intervino en uno de los aspectos más discriminatorios del sistema de capitalización individual que es el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, lo cual es altamente discriminatorio pues clasifica a las personas según características basadas en su pertenencia a un grupo y perjudica a las mujeres en tanto su esperanza de vida es mayor”*<sup>325</sup>.

En el Perú conviven un sistema público de reparto y un régimen privado de capitalización individual, introducido en 1993. La administración del sistema público o nacional está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional, y el sistema privado de pensiones, está a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Dicho sistema muestra grandes niveles de exclusión: sólo el 42,7% de los/as asalariados/as tiene acceso a un seguro de salud y pensiones, de los cuales 41,6% son varones y 44,1% son mujeres. De los trabajadores no asalariados (trabajadores/as independientes, familiares y patronos), sólo el 25,2% tienen acceso a seguro de salud y pensiones<sup>326</sup>.

Ciertamente, las reformas implementadas –como en el caso argentino– representan una mejora sustancial en términos de ingresos y de la posibilidad de un gran número de mujeres para acceder al beneficio. Sin embargo, queda

324 Del mismo modo, a través de esta normativa se garantiza que las trabajadoras de casa particular contarán con un mínimo imponible que no podrá ser menor a un ingreso mínimo mensual, considerado para jornadas completas. Esto significa que la práctica de la parte empleadora de cotizarles por montos menores al sueldo mínimo se revierte y se aumentarán los fondos y las pensiones de las trabajadoras de casa particular. Corporación Humanas 2010, op. cit.

325 Ibid.

326 DEMUS, 2010, op. cit.

pendiente el debate en términos del impacto que tiene para las mujeres que se han dedicado al trabajo reproductivo y/o tienen trayectorias laborales precarias e interrumpidas. En efecto, los beneficios que reciben las personas económicamente activas y la sociedad en general respecto de las mujeres, debido a su papel preponderante en la reproducción social y las tareas de cuidado que asumen de un modo no remunerado, no se hicieron presentes en el momento original del diseño de los sistemas de seguridad social de base contributiva (financiados por impuesto al salario en Argentina y en la mayoría de los países de la región). Las reformas recientes de la seguridad social en la región tampoco consideraron este aspecto. Contrasta con esta indiferencia regulatoria y normativa, el grado en que efectivamente se encuentran incluidas estas reciprocidades en los principales pactos y tratados internacionales de derechos humanos<sup>327</sup>.

#### 4. El trabajo reproductivo y la economía de cuidado

Como se señaló al comienzo del capítulo, una de las grandes dificultades que enfrenta la región a la hora de analizar la distribución y magnitud del trabajo reproductivo se vincula con la ausencia estadísticas e información sobre el tema. La relevancia del trabajo de cuidado (ya sea remunerado o no remunerado) en la reproducción social demanda sin duda de su cuantificación<sup>328</sup>. Sin embargo, es importante destacar que en el período bajo análisis se han ensayado algunos avances en la materia. Tal es el caso de Perú, que aprobó, por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la República, la “Ley que incluye el Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales”. Con dicha norma se busca incorporar en las cuentas nacionales el trabajo doméstico no remunerado realizado por miles de personas en el país, siendo la mayoría mujeres. Asimismo, la Ley plantea la aplicación de encuestas de uso del tiempo (EUT) siendo el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática la institución responsable. En consecuencia, se ha diseñado y aplicado el “Módulo del uso del Tiempo” como parte de la Encuesta de Hogares especializada en niveles de empleo. Los resultados de la encuesta confirmaron tendencias ya conocidas: 6 de cada 10 mujeres en condición de “inactividad económica” residentes en el área Lima Metropolitana no buscan empleo debido a la carga de trabajo reproductiva del hogar y de cuidado<sup>329</sup>.

327 Zibecchi, Carla, Gherardi Natalia y Pautassi Laura, “Del reconocimiento a la vigencia: los derechos humanos de las mujeres en Argentina” en Informe de Derechos Humanos en Argentina 2010, Centro de Estudios Laborales y Sociales, CELS, Siglo XXI editorial, 2010.

328 Cerrutti, M. y Binstock, G, “Familias Latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 147, 2009.

329 DEMUS, 2010, op. cit.

México, a diferencia de otros países de la región, ya contaba con una Encuesta Nacional sobre Usos del Tiempo. En el año 2009, dicha encuesta mostró que en promedio los varones dedican al trabajo doméstico 15 horas con 12 minutos a la semana mientras que las mujeres le asignan 42 horas con 18 minutos. Por el contrario, la participación de los varones en el trabajo orientado al mercado laboral es mayor: del total de horas que dedicadas a este tipo de trabajo, poco más del 62.6% es desempeñado por varones y sólo el 37.4% por mujeres<sup>330</sup>.

En Bolivia, en cambio, no existen estadísticas ni información cualitativa que de cuenta del trabajo del cuidado efectuado en los hogares, mayoritariamente por mujeres, y los bienes y servicios que integran “la economía de cuidado”. En Colombia -al igual que Argentina- registra antecedentes de haber efectuado en el año 2001 la Encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida (MECOVI) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). En rigor, la MECOVI no es una EUT, pero incluyó un módulo de trabajo mercantil y actividades domésticas no remuneradas. Se aplicó a todos los miembros del hogar de 7 años y más a nivel urbano y registró el tiempo dedicado a diversas actividades y las actividades que se realizaron simultáneamente en una semana de referencia. Un importante avance en la materia es que se programa para el corriente año, la realización de una EUT que permitirá la elaboración de una cuenta satélite del trabajo no remunerado del hogar. Según el Informe, su organización ha sido un proceso largo y complejo hasta lograr que el INE asuma esta tarea. El financiamiento proviene de UNIFEM y otras agencias de cooperación. Actualmente se ha realizado una primera prueba piloto y se prepara un segundo pilotaje<sup>331</sup>.

Un avance sustantivo que ha efectuado Colombia en el período de referencia se vincula con la recién expedida Ley de Economía del Cuidado,<sup>332</sup> basada en la necesidad de que se reconozca y valoren las actividades domésticas que mayoritariamente la realizan las mujeres. La Ley señala, basándose en datos del DANE, que más del 90% de la población considerada “inactiva económicamente” (es decir, más de cinco millones), la conforman mujeres que se dedican a tareas del hogar, frente a 308 mil varones que también se dedican a estas tareas<sup>333</sup>.

En el caso argentino, más allá de algunos avances que se han efectuado con algunas encuestas de tiempo (en el año 2005 para la Ciudad de Buenos Aires) que tampoco han logrado mantener su periodicidad, no se han verificado cambios sustanciosos en las mediciones. En consecuencia, los avances en el estudio del trabajo reproductivo, en general, y de cuidado, en particular, se vinculan con estudios

330 EQUIS, 2010, op. cit.

331 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

332 Ley Nro. 1413 de 2010.

333 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

de casos y de carácter cualitativo. Investigaciones recientes<sup>334</sup> han analizado las estrategias que implementan madres de escasos recursos para “articular” múltiples responsabilidades familiares, comunitarias y laborales, lo cual permiten destacar los siguientes hallazgos: (i) Las estrategias de cuidado implementadas no se explican solamente a partir del estrato socioeconómico de pertenencia, sino también por el tipo de familia (monomaterna, nuclear completa, entre otras) y por las representaciones sociales que tienen las mujeres –proveedoras de cuidado- en torno a las necesidades de los miembros dependientes de la familia (niños/as y adultos mayores). (ii) Las mujeres efectúan una costosa articulación –en términos físicos y psicológicos- de los tiempos del trabajo en el mercado laboral y/o de la contraprestación laboral exigida por los programas sociales con los tiempos de las instituciones escolares pública o comunitaria. En este sentido, el ámbito comunitario brinda cierto contexto comprensivo en la medida que permite la auto-organización solidaria entre mujeres “cuidadoras”. (iii) Otras estrategias temporales llevadas delante de manera cotidiana son aquellas que se vinculan con la organización de la rutina diaria, el reparto de responsabilidades durante el día, las rigurosas planificaciones temporales y la realización de tareas domésticas de manera simultánea. (iv) En relación con las instituciones educativas, la búsqueda de cercanía con el hogar y la posibilidad de contar con el comedor escolar y/o doble escolaridad son razones que llevan a la búsqueda de ciertas instituciones, en algunos casos ensayando cambios entre escuelas<sup>335</sup>.

El Informe de Chile, en base a un estudio efectuado por el SERNAM sobre uso del tiempo, señala que las mujeres destinan el doble de tiempo que los varones a las actividades de cuidado familiar y es durante la etapa reproductiva de las mujeres donde la brecha es mayor. Así, mientras los varones destinan aproximadamente 2,4 horas al trabajo no remunerado en el hogar, las mujeres destinan casi 7 horas diarias a las mismas labores, es decir, las mujeres ocupan más de un cuarto de su tiempo diario en cuidar de la casa y de la familia, mientras que los varones utilizan sólo un décimo del día en ellas.<sup>336</sup> En el caso de las mujeres rurales la carga de trabajo no remunerado es aún mayor, pues existe una fusión entre el trabajo productivo y reproductivo lo que finalmente se traduce en que trabajan hasta 16 horas diarias (60 horas a la semana) sumando las tareas domésticas, de agricultura, de comercialización y otros tipos<sup>337</sup>.

334 Pautassi, L. y Zibecchi, C. “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, Serie Políticas Sociales 159, CEPAL, División de Desarrollo Social, Chile, 2010.

335 ELA, 2010, op. cit.

336 SERNAM, “Documento de Trabajo N° 111: “Valorización del Trabajo Doméstico No Remunerado”. Encuesta de Uso del Tiempo”, 2009.

337 Instituto Nacional de Estadísticas, “Empleo, ingresos y tiempo de trabajo en la actividad silvoagropecuaria”, 2009.

Finalmente, el Informe de Ecuador, en base a datos de CEPAL, destaca que el promedio de horas dedicadas por las mujeres al cuidado y el trabajo reproductivo es de 3 horas y 40 minutos, mientras que para los varones es de 1 hora con 42 minutos. Además, en el caso de los varones las horas dedicadas a la economía del cuidado se mantienen casi constantes independientemente del quintil de ingreso. En el caso de las mujeres, en cambio, puede observarse que el tiempo dedicado al trabajo reproductivo y de cuidado aumenta considerablemente en las más jóvenes, existiendo diferencias entre las mujeres del quintil más pobre que trabajan más horas en la economía del cuidado y las mujeres del quintil más rico.

Indudablemente, la información que arroja cada país confirma un escenario ya conocido: las mujeres continúan siendo las principales responsables del cuidado de los miembros dependientes y el trabajo reproductivo, y esto se agrava en el caso de las mujeres en edades reproductivas, residentes en las zonas rurales y pertenecientes a los hogares de menores recursos. En este escenario, debe atenderse a la conjunción “tiempo para cuidar, ingresos para sostener el hogar y oferta de servicios de cuidado”<sup>338</sup> ya que en esta conjunción radica el meollo de la subsistencia de los hogares que actúa en detrimento directo de la calidad de vida de la ciudadanía y en la profundización de la pobreza. Ante esta situación, resulta imperioso garantizar servicios y una infraestructura de cuidado no sujetos a la condición o beneficio del trabajo asalariado, sino que debe ampliarse al conjunto de la población, independientemente de su estatus laboral. En este sentido, el derecho a ser cuidado y a cuidarse debe considerarse un derecho universal, siendo necesario para su cumplimiento no sólo la promoción de una oferta de cuidado sino también la universalización de la responsabilidad, la tarea y la asignación de los recursos materiales para realizarlo<sup>339</sup>.

338 Los componentes del cuidado definidos por Ellingstaeter refieren a la disponibilidad de tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil. Ellingstaeter, Anne Lise, “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton, Rosemary (ed.) *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford - New York, Oxford University Press, 1999.

339 Zibecchi, Carla, Gherardi Natalia y Pautassi Laura, 2010, op.cit.

## 5. Políticas de conciliación familia y trabajo: el debate pendiente

Con el término políticas de “conciliación”<sup>340</sup> familia y trabajo se hace referencia a aquellas intervenciones que permiten incorporar las responsabilidades familiares y de cuidado en el mundo laboral con la finalidad de garantizar una serie de objetivos vinculados con la inserción de la mujer en el mundo laboral, el derecho al cuidado de hijos y miembros dependientes del hogar. Dentro de las estrategias de conciliación se encuentra una variada serie de medidas que incluyen desde los permisos parentales cuando nacen o hay hijos/as enfermos hasta medidas que amplían la cobertura a los niños/as en edad escolar (salas cunas, guarderías, etc). En general, en América Latina, la tendencia en materia de política de conciliación familia y trabajo tiene importantes limitaciones: se circunscribe exclusivamente a las mujeres asalariadas del sector formal de la economía. Además, como lo han demostrado algunas investigaciones,<sup>341</sup> puede decirse que lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el continuum productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a varones y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público.

En materia de avances, se destaca que en Perú se ha aprobado la ley sobre licencia por paternidad para los trabajadores de la actividad pública y privada (Ley N° 29409) que establece cuatro días de licencia para los padres por el nacimiento de su hijo.<sup>342</sup> Más específicamente, en su artículo 1° establece que los trabajadores de la actividad pública y privada, incluso la Fuerzas Armadas y Policiales, tienen derecho a una licencia remunerada por paternidad, en caso del alumbramiento de su cónyuge o conviviente a fin de fortalecer el desarrollo de la familia. Establece cuatro días hábiles consecutivos, sea desde el día de nacimiento o cuando se de alta a la madre o al hijo(a)<sup>343</sup>.

340 Las primeras políticas de conciliación a nivel mundial fueron las que se denominaron como “family friendly policies”, su objetivo principal fue la incorporación de la familia y el cuidado como un área que requiere medidas para que sea posible la igualdad laboral de las mujeres. De allí que surge la denominación de políticas de conciliación laboral/familiar (fundamentalmente, permisos de maternidad/paternidad y la provisión de servicios de cuidado). Para un mayor desarrollo del tema, véase: Torns Martin, Teresa “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos, Cuadernos de Relaciones Laborales”, 23, núm. 1, Madrid, 2005.; Astelarra Judith, “Género, Políticas Conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuesto público”, ponencia presentada en la Reunión de Expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas. México: Fondo de Población, 2005.

341 Pautassi, L; Faur E; Gherardi, N, 2004, op.cit.

342 DEMUS, 2010, op. cit.

343 Ibid.

En rigor, puede decirse que lo que pese a los pocos -o nulos- avances que se han producido en políticas de conciliación familia y trabajo, lo que caracteriza la región es el debate parlamentario y los proyectos presentados en la materia. Tal es el caso de Chile: su legislación contempla para las mujeres el descanso pre y postnatal y permisos por enfermedad de una hija o hijo menor de un año. En este contexto, cabe destacar el debate que se ha generado en torno a la iniciativa parlamentaria<sup>344</sup> de ampliar el postnatal a seis meses, dicho debate se ha reactivado a partir del informe de la Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad. Esta Comisión, convocada por el actual gobierno, finalizó su trabajo luego de tres meses de deliberaciones, entregando sus propuestas al Presidente Piñera. En rigor, ha sido la ampliación del post natal a seis meses la que ha generado mayor discusión en el espacio público. En este sentido, el Informe señala: *“Aún cuando desde la Comisión se levantaron voces que planteaban un post natal mayor pero compartido, lo que promovería la corresponsabilidad y amortiguaría el impacto negativo para la contratación de mujeres debido al aumento de la ausencia laboral por permiso maternal, el discurso público levantado, especialmente desde sectores de la oposición, ha sido exigir al Presidente Piñera cumplir su compromiso de campaña de ampliación del post natal. Son pocas las voces que siguen sosteniendo la necesidad de incluir a los varones de manera que el postnatal de seis meses sea compartido por la pareja y de este modo incentivar la responsabilidad masculina en la crianza y ampliar los derechos de paternidad de los trabajadores, quienes en la actualidad sólo cuentan con la Ley N° 20.047 que establece un permiso paternal de cuatro días pagados en caso de nacimiento o adopción de un/a hijo/a”*<sup>345</sup>.

En términos normativos, Argentina continúa restringiendo sus intervenciones en torno al cuidado en la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral (fundamentalmente en el periodo de gestación, alumbramiento y lactancia). De modo que en Argentina únicamente se contemplan algunas políticas de conciliación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados. Por medio de la Ley de contrato de Trabajo se impone a los empleadores la habilitación de salas maternales y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (art. 179, Ley 20.744/76), norma que nunca fue reglamentada. Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no

344 El Proyecto de Acuerdo N° 560 solicita a la Presidenta de la República el envío al Congreso de un proyecto de ley que otorgue a las madres una extensión del post natal a 6 meses, ya que es una materia sobre la cual solo puede legislar el Ejecutivo.

345 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

existan.<sup>346</sup> En este contexto, actualmente existen diversos proyectos de ley sobre protección de la maternidad y trabajadores con responsabilidades familiares, sin embargo, poco han sido los avances en la materia: solamente 2 de los 14 proyectos fueron tratados en las comisiones correspondientes y los demás sólo han sido elaborados y enviados a las comisiones, quedando pendiente su discusión.

## 6. Algunos aspectos de la regulación legal del empleo y derechos de las trabajadoras

### 6.1 Violencia laboral: acoso sexual y psicológico

En Argentina, la discriminación salarial, el acoso sexual y psicológico dentro del ámbito laboral, permanecen en la cotidianidad laboral de las mujeres. A pesar de ello y de las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la Nación para rectificar esta situación, las normas vigentes del Código Penal y de la LCT permanecen sin modificación. Entre los años 2008 – 2010 se presentaron en el Congreso nueve proyectos para modificar la legislación vigente sobre violencia laboral, que abarca tanto el acoso sexual como el acoso psicológico o mobbing. Las iniciativas buscan mejorar las definiciones de violencia laboral y acoso sexual, reglamentar el sistema y procedimientos de denuncias por violencia laboral (incluyendo la inversión de la carga de la prueba, que significaría un importante avance en la materia) y la creación de campañas de difusión y capacitación al respecto. En el caso de acoso laboral o mobbing en el ámbito del empleo (que incluiría el acoso psicológico) sólo algunas jurisdicciones locales como las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y la Capital Federal, contemplan específicamente la conducta y regulan los procedimientos de denuncia y sanción. Sin embargo, en ausencia de otras campañas de difusión y concientización, y sin un monitoreo activo por parte de los organismos regulatorios y de empleadores, las normas son insuficientes para erradicar las conductas violentas contra las mujeres en el ámbito del empleo. Las intervenciones judiciales en algunos casos que han trascendido recientemente dejan de manifiesto las limitaciones existentes en materia de política pública para modificar las situaciones que dan origen a hechos de violencia laboral<sup>347</sup>.

346 La estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual. Del mismo modo, y exclusivamente para las trabajadoras formales, se contempla el derecho a licencia por nacimiento, que comprende noventa días (cuarenta y cinco días anteriores, y cuarenta y cinco posteriores al parto), durante la cual el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto y a cargo del sistema de seguridad social. Para el padre se permite sólo dos días por nacimiento, dejando en claro el supuesto de que los hijos e hijas son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. También habilita los permisos para lactancia de los menores durante el primer año de vida. Pautassi, L; Faur E.; Gherardi, N, 2004, op. cit.

347 ELA, 2010, op. cit.

En Perú la protección contra el acoso sexual en el espacio laboral del sector público, privado y trabajadoras de hogar, está regulado por la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, Ley N° 27942 – Reglamentado por el Decreto Supremo 010 – 2003 –MIMDES. En el año 2009 esta Ley fue modificada por la Ley N° 29430 (8/11/2009), para incluir algunas mejoras en relación con actos de acoso producidos por personas de igual o menor jerarquía, cargo o grado y el requerimiento de la “reiteración” del hecho, para que sea objeto de sanción. La Ley 29430 señala un nuevo contenido que califica como acoso sexual a la conducta del hostigador, esta puede ser implícita o explícita, siempre que afecte el trabajo de la persona afectada, y es considerado acoso sexual la exhibición de imágenes u otro medio con contenido sexual. Dicha norma ha incorporado el hostigamiento sexual “ambiental” como causal de despido por parte del empleador; cuando el hostigamiento proviene del empleador y/o sus representantes. El Informe de Perú, también destaca que los gobiernos regionales y locales han emitido algunas ordenanzas para enfrentar el hostigamiento sexual y el Ministerio de Trabajo cuenta con un sistema de registro de casos de hostigamiento sexual. Tal registro ha dado cuenta que durante el año 2009 se han producido 815 casos. También se han aprobado Directivas Internas para prevenir, atender y sancionar el Hostigamiento Sexual, lográndose el 2009 que los Ministerios de Educación, Defensa, Transportes y Comunicaciones, el Poder Judicial y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos cuenten con normas para enfrentar este problema que afecta los derechos humanos, principalmente de las mujeres<sup>348</sup>.

## 6.2 Otras medidas de protección hacia de las trabajadoras

De acuerdo con el Informe de Chile, una de las políticas destacadas en términos de protección de derechos es la Reforma a la Justicia Laboral que se implementó en el año 2009 en todo el país, funcionando en base a un sistema oral y público. La nueva justicia laboral considera asistencia jurídica y representación especializada a trabajadores/as de menores recursos. Se aumenta al doble el número de juezas/zas y funcionarios/as, se crean más juzgados especializados y se aumenta la rapidez de los procesos, resolviendo en un plazo aproximado de 30 días desde el inicio de la demanda hasta la sentencia de primera instancia. El Informe señala que, dada que su implementación es reciente, el nuevo sistema no cuenta con evaluaciones formales que permitan identificar sus logros y deficiencias<sup>349</sup>.

348 Tomado del Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de oportunidades del Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de La Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Periodo 2009. DEMUS, 2010, op. cit.

349 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

Por otra parte, Chile en el año 2009, promulgó Ley N° 20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, no considerando arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad. Según el Informe, la promulgación de esta ley representa un avance, en tanto reconoce que enfrentar la brecha salarial entre varones y mujeres requiere intervención legislativa. No obstante, es una normativa con alcance limitado en tanto los mecanismos que entrega no son lo suficientemente directos para obligar a la parte empleadora a la aplicación efectiva de la igualdad salarial: “Concretamente, la normativa alude a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, desvirtuando el sentido original de la propuesta que era asegurar “igual remuneración por trabajo de igual valor”, concepto que habría permitido comparar puestos de trabajo diferentes para determinar su valor relativo, en base a métodos objetivos, como se dispone en el Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, de la Organización del Trabajo<sup>350</sup>.”

Como es ya sabido, Perú es uno de los países en América Latina donde no existe una ley general de trabajo, pese a que desde hace años ésta se viene demandando y discutiendo. El Congreso de la República, desde el año 2001, tiene el proyecto de Ley General del Trabajo que agrupa y reforma la legislación laboral. Esta propuesta fue sometida al diálogo social en el interior del Consejo Nacional Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) donde, luego de un largo e interrumpido proceso de discusión, se logró consensos en el 95% de su contenido. Sin embargo, el proyecto no fue sometido a discusión parlamentaria y aún permanece sin ser impulsado en el Congreso. Por otra parte, en términos de reformas, una mención particular merece la promulgación de la Ley Procesal Laboral (Ley 29497)<sup>351</sup>, la única registrada en los últimos años. Esta norma fue promulgada el 15 de enero del 2010 y entró en vigencia el 15 de julio del mismo año. Según el Informe, con la Nueva Ley Procesal Laboral se pasa de un sistema procesal laboral escrito a un sistema procesal laboral oral y se instaura un proceso especial –el proceso abreviado laboral– para las pretensiones relativas a la vulneración de la libertad sindical. Según los expertos, la Ley no sólo permitirá que los juicios laborales se

350 Observatorio Parlamentario, “Boletín Trimestral, Primer Trimestre año Legislativo 2009”, en [http://www.humanas.cl/boletin2009/1\\_trimestre/01\\_3.htm](http://www.humanas.cl/boletin2009/1_trimestre/01_3.htm) (Visitado en julio de 2011).

351 La Ley propone un nuevo modelo procesal inspirado en los principios de inmediatez, oralidad, concentración, celeridad, economía procesal y veracidad. Asimismo, instaura cinco tipos de procesos laborales: el proceso ordinario laboral, el abreviado laboral, el impugnatorio de laudos arbitrales económicos, el cautelar y el de ejecución. DEMUS, 2010, op. cit.

realicen de manera oral, sino también que se reduzcan los procesos laborales. Sin embargo, existe una polémica sobre los perjuicios que esta ley generaría a la libertad sindical: "...hasta antes del nuevo código procesal no existía una vía procesal específica para la tutela de los derechos sindicales. Con esta nueva ley, la vía específica será el proceso laboral abreviado. Por lo tanto, no cabe la menor duda que cualquier amparo será rechazado, al menos por los jueces constitucionales de primera instancia y por las cortes civiles a nivel nacional"<sup>352</sup>. Otro de los aspectos de preocupación que se presenta en relación con esta nueva ley es que no se refuerza la especialidad del proceso laboral.

### 6.3 Participación sindical

Como destaca el Informe de Chile: "*los bajos índices de participación sindical de las mujeres constituyen un punto de cruce entre el derecho a la participación política y el derecho a la no discriminación en el plano laboral. En este sentido, debería ser uno de los ámbitos prioritarios de intervención estatal de manera de proteger y garantizar la plena vigencia de estos derechos*"<sup>353</sup>. En Chile, la tasa de sindicalización de las mujeres es de 7,5% en comparación al 12,9% en los varones. Si además de los sindicatos se consideran las asociaciones de funcionarios del sector público se llegaría a que un 15% de los varones y un 11,6% de las mujeres pertenecen a sindicatos.<sup>354</sup> Esta brecha se refleja también en la composición de las directivas sindicales que están integradas por mujeres sólo en un 11%. A su vez, las trabajadoras agrícolas son las más desprotegidas en términos de participación sindical debido a la extensión de las prácticas "antisindicales" en el sector agroexportador. De acuerdo con el informe, ampliar las posibilidades de la negociación colectiva es una de las principales preocupaciones del mundo sindical. Sin embargo, en septiembre de 2009, el gobierno declinó cumplir con su compromiso de enviar al parlamento un proyecto de ley que perfecciona la negociación colectiva con el argumento de que la aprobación de la normativa disminuiría las contrataciones y aumentaría el desempleo agudizando los efectos de la crisis económica en el empleo<sup>355</sup>.

Perú, por su parte, también presenta bajo nivel de sindicalización: según la ENAHO, sobre 6,8 millones de personas que recibieron salarios en el año 2008, menos de 417 mil (6%) estaban sindicalizadas. En las áreas rurales la proporción es aún menor: 5% (algo más de 70 mil sobre casi 1.6 millones). Sin embargo, el informe

352 Ibid.

353 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

354 Ibid.

355 La Nación, 23 de septiembre de 2009, en <http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20090923/pags/20090923011223.html> (visitado en diciembre de 2009).

no presenta datos desagregados por sexo, aunque puede estimarse -dadas las tendencias de la región- que la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales es baja<sup>356</sup>.

La tasa de sindicalización del Ecuador ha tenido una tendencia decreciente en el periodo bajo análisis. Además, en los sindicatos públicos la posibilidad de paralizar servicios ha sido prohibida por la Constitución y las leyes. Por su parte, los dirigentes laborales del sector público están sometidos a un régimen de vulnerabilidad en el caso de que sus organizaciones laborales entren en contradicción y confrontación con el gobierno. De igual manera, el Código Orgánico de Servicio Público, fue aprobado sin respetar los acuerdos y consensos que se habían realizado en el trámite previo a su aprobación<sup>357</sup>.

### 7. Programas sociales y otras medidas no contributivas implementadas

El período 2008-2010 estuvo caracterizado en los países de la región por la implementación de programas sociales destinados a mujeres de bajos recursos. Particularmente, se observa la continuidad en los programas de transferencia de ingresos condicionados (PTC) en los cuales se asigna a la mujer el carácter de "titular" del beneficio de sus hijos y responsable de las condicionalidades que los mismos imponen, tal es el caso de Oportunidades de México, Plan Jefes y Jefas de Argentina, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, entre otros. Más allá de la diversidad de programas que implementa cada país de la región -por ejemplo, Chile continúa con el programa Jefas de Hogar que cuenta con otro tipo de prestaciones que facilitan la inserción económica de las mujeres- las tendencias continúan presentes y esto es un tema que requiere especial atención. En particular, porque los PTC han mostrado serias dificultades para promover autonomía económica en las mujeres, sobrecargan su trabajo reproductivo al mismo tiempo que existen estudios y evaluaciones que han destacado las dificultades que tienen para reducir la pobreza -no así la indigencia- y garantizar mejoras en el sistema educativo y de salud. En breve, continúa la tendencia de programas asistencialistas que se muestran "ciegos" al género<sup>358</sup>.

Uno de los aspectos que caracteriza la ceguera de género de los PTC y otros programas sociales que tienen como principales destinatarias a las mujeres de escasos recursos es la ausencia de servicios de cuidado infantil. En este sentido,

356 DEMUS, 2010, op. cit.

357 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

358 Kabear, N, "Realidades Trastocadas. Las jerarquías del Género en el pensamiento del desarrollo", Paidós, México, 1998.

Chile a mostrado una mejora: el Programa Chile Crece Contigo contempla disponibilidad de salas cunas y jardines infantiles gratuitos hasta los 3 años de edad para mujeres pertenecientes al 40% más pobre de la población. Si bien ha habido un aumento sustancial en la oferta pública (un 240% respecto al año 2005) la demanda de los quintiles de ingreso más bajos aún no logra ser cubierta en su totalidad. Por otra parte, continúa en marcha el Programa Jefas de Hogar orientado a mujeres que son el principal aporte económico de su hogar y que tiene como objetivo mejorar sus “condiciones de empleabilidad” y así posibilitar su acceso al mercado laboral. Entre otros beneficios se otorga: capacitación laboral, apoyo al fomento productivo, intermediación laboral y cuidado infantil para hijos e hijas de las jefas de hogar mientras están trabajando o capacitándose. Este programa no cuenta con evaluaciones de impacto que permitan pronunciarse sobre su eficacia, pero en términos generales se constata que una de sus debilidades es que aún no alcanza cobertura nacional, pues es implementado en el 63% de las municipalidades del país<sup>359</sup>.

En Ecuador, se ha acentuado la tendencia de “perfeccionar” los PTC. Según el Informe, esta especialización en PTC da cuenta del hecho de que la política pública se concentró más en la focalización que en la redistribución. Es decir, mientras el Ecuador exhibía los peores indicadores de distribución del ingreso y de priorización fiscal en gasto social, mostraba al mismo tiempo una importante especialización en los subsidios focalizados por la vía de los PTC. El informe destaca que el programa Bono Solidario -principal PTC- deposita mucho el peso administrativo y operacional en las mujeres, sobrecargando en las mujeres las responsabilidades de la focalización y sus resultados. Asimismo, destaca que el rol de las madres y de mujeres jefas de hogar es clave para el cumplimiento de ciertas metas y resultados (vacunación infantil, rendimiento escolar, matrícula y asistencia a clases de los niños, entre otros)<sup>360</sup>.

Argentina se ha caracterizado por una larga tradición en implementación de PTC que han mostrado límites contundentes en materia de garantizar derechos y promover mejores condiciones de vida para las mujeres.<sup>361</sup> Sin embargo, en el año 2009 se han implementado dos medidas -de naturaleza distinta a los PTC- con vistas a atender la problemática de la pobreza: la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Ingreso Social con Trabajo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En efecto, el 30 de octubre del año 2009 se creó la AUH mediante

359 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

360 DEMUS, 2010, op. cit.

361 Zibecchi, C, “Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores” en *Perspectivas de Derechos, políticas públicas e inclusión social: Debates actuales en la Argentina*, editorial Biblos, Buenos Aires, 2010.

decreto del PEN 1602/09, con el fin de otorgar una prestación no contributiva a “aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. Dicho plan otorga una prestación mensual de 180 pesos argentinos (aproximadamente US\$ 68) a “uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado”<sup>362</sup>. El beneficio es financiado por recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES, y se caracteriza por la magnitud del gasto en relación a otros programas y políticas implementadas en Argentina. Asimismo, existen estudios que destacan que uno de los principales impactos de la AUH se vincula con su capacidad para reducir la pobreza, la indigencia y la desigualdad social.<sup>363</sup> Sin embargo, es importante que se implementen importantes mejoras en una medida de tal magnitud. En primer lugar, la referencia universal no es tal, en tanto la transferencia se ha diseñado como una extensión del sistema de las asignaciones familiares a otros sectores anteriormente no cubiertos. Aunque la ampliación constituye un aspecto destacable, lo cierto es que no se extiende a todos los niños y niñas y adolescentes, sino que el adulto es el titular del beneficio. Otro punto sobre el cual es necesario avanzar se vincula con la contemplación de otras asignaciones, por ejemplo, la asignación por nacimiento, adopción o la de escolaridad. Es imperioso avanzar en la inclusión de estas asignaciones con miras a disminuir situaciones de desigualdad de niños, niñas y adolescentes en función del estatus laboral de sus progenitores<sup>364</sup>.

Ciertamente, políticas como la AUH implica un mejor posicionamiento de las mujeres en calidad de titulares de beneficio, si se compara con los PTC. La AUH ofrece a muchas mujeres madres (desocupadas, dedicadas al trabajo reproductivo, trabajadoras informales) oportunidades concretas vinculadas a la obtención de un ingreso para sus hijos sin depender de un programa asistencial. Sin embargo, no debe escapar del análisis que estas medidas poco hacen por promover su autonomía económica, sus derechos en calidad de ciudadana independientes de su condición de “madres”. Además, se abstienen de cuestionar y problematizar la división sexual del trabajo imperante.

362 Art. 14 bis, Decreto 1602/09.

363 Ciertos estudios que han demostrado que el gasto destinados a la AUH supera, tanto en términos relativos como de prestación, a los principales programas de transferencia de ingresos condicionados de América Latina. Agis, E, Cañete C, Panigo, D, “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CENDA-PROFOPE-Ceii- PIETTE, Conicet, Buenos Aires, 2010.

364 Pautassi, L y Zibecchi, C, 2010, op.cit.

La otra medida implementada en el año 2009 en Argentina es el Programa Ingreso Social con Trabajo destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales. En relación con el perfil de los y las cooperativistas del programa se caracteriza por un bajo nivel educativo: el 75% no ha concluido la escolaridad formal ni tiene un oficio o entrenamiento previo. Una encuesta oficial realizada en el 2009 arroja datos contundentes: la mitad de los cooperativistas son mujeres, jóvenes, muchas de ellas jefas de hogar. El mismo Ministerio de Desarrollo Social declara que los niveles de avance para las obras se encuentren en una proporción menor a la esperada, lo que implica la necesidad de nuevos énfasis en la capacitación y formación en las obras a realizar y en las capacidades a desarrollar.<sup>365</sup> Indudablemente, estos programas se presentan con la única opción para mujeres jóvenes, que residen en las provincias más pobres del país, con bajos niveles educativos e importantes responsabilidades familiares. En este contexto, es prioritario avanzar en medidas y servicios que permitan conciliar responsabilidades familiares y productivas, no obstante, el Programa no tomó ninguna medida al respecto.

Tampoco se observan avances significativos en la región vinculados con medidas activas de empleo para las mujeres, más allá de algunos programas puntuales (líneas específicas de empleo y crédito, programas de desarrollo empresarial). Así, el Informe de Perú destaca que el Estado no ha aprobado políticas de acción afirmativas de las mujeres al empleo. De hecho, los programas sobre promoción del empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social específicos para las mujeres, o con una mayor cobertura para ellas, no han continuado. Tal es el caso del Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE)<sup>366</sup>.

A esta altura del análisis debiera revisarse una cuestión central que se ha consolidado en los últimos años: en varios países de la región se observan una serie de medidas que indudablemente favorecen a las mujeres asalariadas formales –por ejemplo, los aumentos del salario mínimo vital y móvil- que se visualizan fuertemente en países como Argentina y, en menor medida pero también como una tendencia favorables implementadas desde el año 2006 en

365 Ministerio de Desarrollo Social, “Síntesis actual del Programa Ingreso Social con Trabajo”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2010.

366 El PROFECE se dirigía a promover programas de apoyo, empleo y generación de ingresos para las mujeres de escasos recursos, mejorando el nivel de competencias productivas y habilidades personales. El PROFECE fue fusionado junto con el Programa de Auto Empleo y Micro Empresa y otros programas, pero ya no tienen ninguna línea de trabajo con mujeres. DEMUS, 2010, op. cit.

adelante, en Bolivia y otros países de región. Sin embargo, se acentúa la tendencia a implementar programas sociales de corte asistencial para aquellos sectores no incluidos en el mercado formal, que, tal como se analizó en este capítulo, son mayoritariamente mujeres con las siguientes características: madres, jóvenes, de bajo nivel educativo que residen en las zonas más postergadas de los países o de importante concentración de pobreza e indigencia. En este sentido, es imperioso avanzar en políticas de conciliación familia y trabajo para estos sectores, de modo que las mujeres tengan posibilidades concretas de asistir a las capacitaciones y formación en oficios, entre otras medidas. Otra tendencia observada en los países considerados es la poca o nula intervención de los organismos de adelanto de la mujer en el tema de economía, trabajo y políticas de conciliación familia y trabajo. El hecho de que este tipo de medidas –PTC, programas de promoción del empleo y/o capacitación- queden en muchos países bajo la órbita de ministerios de desarrollo social o acción social da cuenta del peligro que intervenciones de esta naturaleza queden más vinculadas a la asistencia, que a la productividad y a la generación de autonomía económica, en especial, para el caso de las mujeres pobres con bajos niveles educativos que han permanecido durante un largo período desocupadas o dedicadas exclusivamente al trabajo reproductivo.

## 8. Conclusiones

Ciertamente, las posibilidades de alcanzar cierta autonomía económica para las mujeres dependen de la superación de persistentes situaciones de discriminación en el mercado laboral: tasas diferenciales de inserción laboral, en algunos países mayores índices de desocupación y subocupación horaria, siguen siendo una realidad en la mayoría de los países de la región. Como pudo verse a lo largo de este capítulo, son particularmente las mujeres menos educadas de la región, las mujeres pobres y aquellas que residen en zonas rurales quienes encuentran una fuerte limitación para el ejercicio del derecho a la autonomía económica.

De allí que surgen dos cuestiones centrales que deben incluirse en la agenda de los países. Por un lado, la importancia de efectuar avances en una educación de calidad que garantice el acceso y finalización a todos y todas. Por otro lado, la articulación entre políticas activas, que garanticen igualdad de derechos en el empleo, con políticas de corresponsabilidad y conciliación entre familia y trabajo, que permitan una distribución más igualitaria en relación con las tareas de cuidado.

Otro fenómeno persistente en la región es la condición de pobreza en la cual se ven sometidas las mujeres. En rigor, las condiciones estructurales en las cuales las mujeres se encuentran inmersas -alta participación en la economía informal,



sobrepresencia en sectores altamente precarizados (por caso, agroexportador, maquila), la discriminación salarial, la vulnerabilidad a sufrir “inactividad económica” desempleo o subempleo horario- continúa explicando el fenómeno de “feminización de la pobreza”.

Por otra parte, la informalidad laboral que alcanza niveles preocupantes en la región, en detrimento de las mujeres más pobres, se traduce a su vez en bajos niveles de cobertura previsional. Al mismo tiempo, en América Latina los sistemas presentan importantes déficits en materia de cobertura y de garantía de derechos previsionales que trascienden la problemática laboral. Por cierto, es altamente favorable que, en el período bajo estudio, ciertos países como Bolivia hayan efectuado reformas estructurales en materia previsional. Bolivia ha puesto en marcha reformas previsionales que modifican e intentan reparar el déficit de los sistemas de previsión anteriores y la exclusión de un contingente importante de trabajadores/as al derecho previsional. Asimismo, resultan valiosas las medidas de protección específicas que ha implementado para las mujeres. No obstante, debido a lo reciente que es la medida aún no se puede evaluar su impacto y alcance.

En lo que refiere al trabajo reproductivo y de cuidado que realizan mayoritariamente las mujeres, un avance sustantivo que ha efectuado Colombia en el período de referencia se vincula con la recién expedida Ley de Economía del Cuidado, basada en la necesidad de que se reconozca y valoren las actividades domésticas que mayoritariamente la realizan las mujeres. Asimismo, se observa avances en materia de medición y encuestas de usos del tiempo en algunos países de la región. Estas medidas permiten un adelanto en la cuantificación y visibilización del trabajo reproductivo y la economía de cuidado. No obstante, se observan pocos progresos en políticas de conciliación familia y trabajo, siendo imperioso que se garanticen servicios e infraestructura de cuidado, al tiempo que se avance en los parlamentos de cada país en torno o los proyectos presentados en la materia.

En relación con el diseño de las políticas sociales y políticas de empleo, debiera revisarse una cuestión central que se ha consolidado en los últimos años: en la mayoría de los países de la región se observa una serie de medidas muy importantes que favorecen a las mujeres asalariadas formales –por ejemplo, los aumentos del salario mínimo vital y móvil-; sin embargo, se acentúa la tendencia a implementar programas sociales de corte asistencial para aquellos sectores – muchas de ellas mujeres- no incluidos en el mercado formal, como es el caso del Programa Ingreso Social con Trabajo para Argentina.

También continúa en la región la tendencia a implementar programas de transferencia de ingresos condicionados (PTC) que han mostrado serias

dificultades para promover autonomía económica en las mujeres, sobrecargan su trabajo reproductivo al mismo tiempo que existen estudios y evaluaciones que han destacado las dificultades que tienen para reducir la pobreza -no así la indigencia- y garantizar mejoras en el sistema educativo y de salud. Además, los PTC y la mayoría de los programas asistenciales de la región no implementan ningún tipo de medida que alivie el trabajo reproductivo de las mujeres pobres, a excepción de Chile que ha contemplado salas cunas y jardines de infantes. Por otro lado, se observan algunas rupturas en materia de programas sociales: políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), implementada en Argentina, implica un mejor posicionamiento de las mujeres en calidad de titulares de beneficio, si se compara con los programas precedentes de transferencia de ingresos condicionados. La AUH ofrece a muchas mujeres madres (desocupadas, dedicadas al trabajo reproductivo, trabajadoras informales) oportunidades concretas vinculadas a la obtención de un ingreso para sus hijos sin depender de un programa asistencial. No obstante, poco hacen por promover su autonomía económica, sus derechos en calidad de ciudadana independientes de su condición de “madres”. En ese sentido, el Comité de la CEDAW afirmó en sus Observaciones al Estado Argentino en julio de 2010 que la política de asignación universal por hijo no ha incorporado la perspectiva de género en su diseño ni en su implementación, por lo que recomienda al Estado integrar la perspectiva de género a todas sus políticas y programas.

Finalmente, resta destacar que el hecho de que se continúe poniendo el énfasis en el empleo asalariado formal, la promoción del empleo decente o trabajo digno como vía de resolución de la cuestión distributiva oculta dos cuestiones centrales. Por un lado, deja en evidencia la persistente “ceguera” de género de estas medidas que no atienden la cuestión central que limita a las mujeres de escasos recursos su inserción plena en el mercado laboral y su autonomía económica, esto es, la ausencia absoluta -o debilidad, en el mejor de los casos- de los servicios de cuidado y las limitadas políticas de conciliación familia y trabajo. De hecho, durante el período analizado, las tasas de actividad femenina se han mantenido estables en toda la región, a diferencia de años anteriores que venía incrementándose notablemente. Por otra parte, se continúan implementando programas sociales -muchos de ellos de corte asistencial- para dos grandes grupos poblacionales: los/as trabajadores asalariados formales y aquellos/as excluidos/as del mercado laboral formal (trabajadores/as informales, desocupados/as, mujeres que se dedican al trabajo reproductivo en el hogar).

## VII. Educación<sup>367</sup>

### 1. Introducción

El presente documento presenta una síntesis de las principales tendencias diagnosticadas en cada uno de los informes nacionales sobre el estado de situación de la incorporación de las mujeres al sistema educativo en la región y el rol que han cumplido los Estados en la generación de políticas públicas que faciliten su inserción y acceso a una educación de calidad desde la educación inicial hasta la educación post-secundaria en el período 2009 -2010.

El capítulo se estructura en cinco apartados. El primero se refiere a los mandatos existentes en cada país respecto a la inclusión de las mujeres en el sistema educativo, por lo que considera, la información entregada respecto a la Constitución Política de cada país, las recomendaciones realizadas por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el análisis que cada país realiza de su nivel de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales si se han constituido en un instrumento rector para diseñar políticas y evaluar los logros alcanzados.

La segunda parte da cuenta de los avances y tendencias existentes en los países en relación a algunos indicadores de eficiencia educativa: tasas de analfabetismo, tasas de matrícula, permanencia y término de la enseñanza primaria y secundaria. Se abordan además las principales causales de deserción del sistema escolar, las cuales debiesen constituir el fundamento de políticas públicas que permitan aumentar los niveles de escolaridad de la población más expulsada del sistema, mujeres de zonas rurales, indígenas y afro descendientes.

---

<sup>367</sup> Documento elaborado por Paula Lizárraga G.

En la tercera parte se analiza la situación de dos niveles específicos del sistema escolar: la educación pre-escolar (o inicial, dependiendo de los países) y la educación post-secundaria, específicamente la educación universitaria.

La cuarta parte analiza las políticas públicas impulsadas por los países para resolver tres tipos de preocupaciones: la cobertura del sistema escolar, la calidad del mismo y políticas vinculadas a la educación sexual y el respeto a los derechos sociales y la participación de los estudiantes.

Por último, se exponen las principales conclusiones del capítulo.

## 2. Marco Jurídico, Recomendaciones y Metas Internacionales

La Constitución Política de cada uno de los países es un importante instrumento jurídico que permite a cada uno de los Estados evaluar sus avances y retrocesos en materia educativa. A este respecto es importante indicar que:

En aquellos países en que existe un alto porcentaje de población indígena la constitución política reconoce el carácter intercultural, plurilingüe intracultural e intercultural (Bolivia).

Otro elemento central es la consideración de la educación como un derecho garantizado a nivel constitucional y por ende la obligatoriedad de los estados de garantizar su acceso sin discriminación a sus niños y jóvenes (Chile, Perú Bolivia).

Llama la atención además que en Perú, Colombia y Bolivia, la carta constitucional haga expresa referencia a la equidad de género.

Bolivia y Chile además reconocen expresamente la necesidad de generar educación de calidad, elementos que no ven presentes explícitamente en el resto de los países.

Existen diferencias en los sistemas de administración del sistema educativo en términos del nivel de descentralización que posee. En el caso de Perú y Chile, se reconoce constitucionalmente el carácter descentralizado del sistema. Los informes lamentablemente no profundizan en esta materia, razón por la cual no es posible establecer como uno u otro sistema impacta en el mejoramiento de los aprendizajes de niños y niñas, en el aseguramiento del derecho a la educación y en la existencia de sistemas educativos pertinentes y de calidad.

La Constitución Política Colombiana, a diferencia del resto de los países, releva el deber del Estado de propiciar una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, basadas en: (i) Enfoque de derechos y deberes. (ii) Principios de

equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género, elementos que no se encuentran en los otros documentos<sup>368</sup>.

Por otra parte, es importante destacar que en el caso de algunos países la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), realizó recomendaciones particulares respecto a los elementos centrales de la política pública en educación frente a los cuales debían reforzar su trabajo. En general las recomendaciones ponen énfasis en temas de acceso y pertinencia de la educación que reciben los sectores más vulnerables, en términos de considerar su origen étnico y su situación de pobreza, a fin de potenciar y desarrollar una educación bilingüe, de acceso universal (a lo menos en la educación primaria), reduciendo sustantivamente las tasas de analfabetismo de los países y generando políticas de educación sexual sistemáticas desde el Estado en los establecimientos educacionales.

En el caso de Chile, además se mencionan las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos<sup>369</sup>, referidas a la necesidad de promover una cultura de derechos humanos mediante su integración a los programas escolares, en particular en las zonas rurales; la necesidad de mejorar la calidad general de la educación, específicamente en las zonas rurales, y extender el programa intercultural bilingüe para los pueblos indígenas.

Por último, es importante destacar que, México, Colombia y Perú, consideran el nivel de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como un elemento importante a considerar para evaluar a sus países en el nivel de cumplimiento y los avances registrados en el período. La suscripción de estos objetivos y el compromiso de cada país con el cumplimiento de las metas establecidas permiten suponer que se han constituido en una directriz válida para los países consultados.

En los ODM, el objetivo 2 plantea la universalización de la educación primaria, situación que en México no parece ser un desafío en términos de acceso, sino que en la calidad de los aprendizajes recibidos por los niños y niñas. Lo mismo ocurre en el caso argentino en que la tasa de alfabetización de la población joven es cercana al 100%.

En Colombia, en cambio, para esta misma meta se relevan las tasas de analfabetismo existentes, las cuales si bien es cierto en la población joven (15-24

368 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

369 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

años) son menores al 3% constituyen un desafío de política pública ya que entre el 2001 y el 2008 sólo se redujo en un 0.41%<sup>370</sup>.

Por otra parte, el nivel de cumplimiento del objetivo 3, que plantea la necesidad de promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, eliminando las desigualdades entre los géneros, plantea una situación distinta. El informe Mexicano critica la poca prioridad que el Estado le ha dado a la materia, mientras que el argentino releva la mayor participación de las mujeres en el sistema educativo al considerar conjuntamente la educación básica con la secundaria y la universitaria<sup>371</sup>.

En el caso peruano<sup>372</sup> se pone énfasis a este tema, consiguando que si bien no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres en el acceso a la educación (objetivo 2) si se desagrega la información de acuerdo a los niveles de ruralidad y pobreza, las niñas y las adolescentes son las más afectadas, de modo especial cuando se revisan las tasas de conclusión de estudios a determinada edad. Ello también se explica por las diversas concepciones de género en la sociedad, que dificultan la permanencia de las mujeres en los niveles educativos, elemento que será profundizado más adelante en este informe.

### 3. Eficiencia del sistema escolar

A partir de los mandatos constitucionales y de las recomendaciones recibidas por cada uno de los países respecto a la situación de las mujeres en materia educativa, a continuación se analizará la cobertura del sistema educativo, considerando las tasas de matrícula, analfabetismo, deserción, permanencia y término de y en los niveles primario y secundario.

#### 3.1 Acceso, cobertura, matrícula

En general en los países se observan aceptables niveles de cobertura de la educación primaria y una inclusión prácticamente igualitaria de hombres y mujeres en este nivel de enseñanza; sin embargo, las brechas se profundizan en la enseñanza secundaria en desmedro de las mujeres y, en la educación superior. Aunque ha habido una incorporación creciente de las mujeres, persiste una segmentación por género de acuerdo al tipo de carreras en las que las mujeres ingresan.

370 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

371 EQUIS, 2010, op. cit.

372 DEMUS, 2010, op. cit.

### Tasa de matrícula por zona geográfica y clima educativo del hogar para los países analizados

País	Area Geográfica			Clima educativo del hogar			
	Urbana	Rural	Brecha Urbana/Rural	Bajo: menos de 6 años	Medio: menos de 12 años	Alto: 12 años y más	Brecha Alto/Bajo
Argentina	96.0	s/d	n/c	86.0	95.5	99.4	13.4
Bolivia	95.6	74.7	20.9	76.3	93.9	94.4	18.1
Colombia	97.4	80.5	17.0	82.5	95.6	99.8	17.3
Chile	97.8	97.0	0.7	93.1	97.3	99.0	5.8
Ecuador	95.5	91.4	4.1	87.5	95.5	98.0	10.5
México	97.1	90.7	6.5	88.4	97.7	99.7	11.3
Perú	95.8	82.6	13.2	77.8	96.7	99.0	21.2

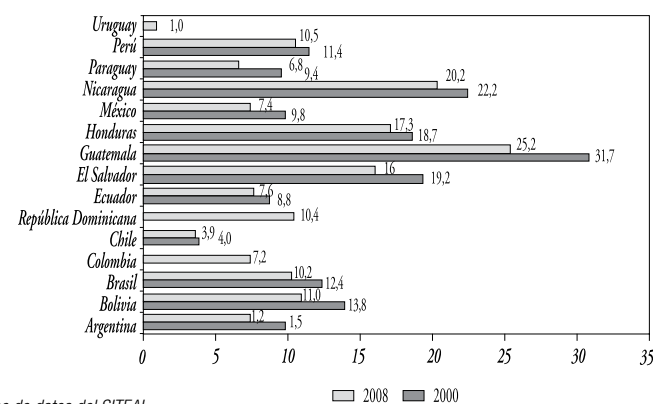
Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en Sistema de Información de tendencias Educativas en América Latina, SITEAL. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

### 3.2 Analfabetismo

Un elemento central al evaluar los niveles de acceso de la población al sistema escolar, es considerar los niveles de analfabetismo presentes en los países analizados.

De acuerdo a cifras entregadas por SITEAL, todos los países han disminuido sus tasas de analfabetismo en el período 2000-2008; sin embargo de acuerdo a estándares definidos por la UNESCO y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), sólo aquellos países que presentan tasas inferiores al 4% pueden considerarse como naciones que lo han erradicado. En esta situación se encuentran sólo Uruguay, Argentina y Chile.

#### Tasa de Analfabetismo de la población de 15 años y más según país 2000-2008



Fuente: Base de datos del SITEAL

A pesar de esta favorable situación, los niveles de alfabetización de las mujeres indígenas, afroamericana y amazónica de la región de áreas rurales son las más altas.

Según el informe de SITEAL Bolivia es el país de la región con mayor desigualdad de analfabetismo según género. En el total de la población, la tasa de analfabetismo en mujeres cuadruplica a la de varones. Estas altas brechas de género se corresponden con brechas geográficas también elevadas. Las mujeres casi quintuplican a la cantidad de hombres que no saben leer ni escribir en el ámbito urbano y los triplican en el ámbito rural.

De acuerdo al mismo informe otro caso alarmante es el de Perú, en tanto la probabilidad de encontrar analfabetos entre las mujeres es tres veces mayor que entre los varones. En este caso también se ve una correspondencia con altas brechas geográficas: el analfabetismo en la población rural cuadruplica la de las áreas urbanas.

### 3.3 Deserción del sistema escolar y sus causas

Si bien es cierto las tasas de matriculación son bastante altas en el sistema escolar, resulta importante considerar los niveles de permanencia y las principales causales de deserción identificadas.

Según la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), un 7,3 por ciento de los embarazos en el continente son de adolescentes de entre 15 y 19 años, muy superior al 2,8 por ciento de la tasa europea y la de todo el mundo, un 4,8 %. Es decir, 73 de cada 1.000 embarazos en Latinoamérica son de madres y padres adolescentes, los cuales en su gran mayoría desertan del sistema escolar por razones socioeconómicas o culturales<sup>373</sup>.

Como ya se señaló, las principales restricciones se observan en las zonas rurales donde se privilegia el trabajo doméstico y productivo que las niñas y adolescentes deben realizar (Bolivia y Perú). A esto se suma la dispersión de la población que obliga a las y los estudiantes a desplazarse a otros centros poblados para continuar su educación. Los riesgos inherentes a este desplazamiento, obliga a las niñas y adolescentes a abandonar los estudios (Bolivia) o su incorporación temprana al mercado laboral por razones socioeconómicas (México).

En el caso mexicano<sup>374</sup>, las cifras indican que 23 de cada 100 niños y niñas desertan del séptimo grado lo cual podría deberse al alto porcentaje de escuelas

373 Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), "Reproducción Adolescente en América Latina". Madrid, España, 2010.

374 EQUIS, 2010, op. cit.

unidocentes y pluridocentes que existen en el país y que no permiten la creación de octavo, noveno y décimo año de educación básica en sus propias comunidades.

En el caso ecuatoriano<sup>375</sup>, la situación es más grave, 43 de cada 100 niños y niñas termina el séptimo grado donde una de las causas más relevantes es el embarazo adolescente. Según cifras entregadas, 4 de 10 adolescentes en este país estaría en esta situación; en Chile 15 de cada 100 embarazos en el país corresponden a mujeres menores de 19 años.

El caso colombiano comparte con sus vecinos el embarazo adolescente como causal relevante de la deserción escolar; sin embargo, en este país se agregan discriminaciones por orientación sexual, y exclusiones por causa del conflicto armado.

En el Perú se profundiza este análisis al señalar que culturalmente se privilegia el gasto en educación de las familias en los niños más que en las niñas. Otro facto explicativo de la deserción es la calidad de la enseñanza que reciben, por un lado no es útil y, por otro lado, por su falta de pertinencia cultural. Finalmente, la falta de enfoque multicultural y bilingüe en la enseñanza, es otro factor que influye en la deserción de las adolescentes.

De acuerdo a cifras publicadas por SITEAL, las tasas de culminación de la enseñanza sin sobreedad para los países analizados superan el 90%; sin embargo, existen diferencias importantes entre los países analizados. Como se observa en la tabla, entre Chile y Colombia existen diferencias del 5,6%.

**Tasa de culminación de la primaria a los 15 años**

<b>País</b>	<b>Población con primaria completa a los 15 años de edad</b>
Argentina	96.0
Bolivia	87.0
Colombia	90.4
Chile	97.7
Ecuador	94.0
México	95.5
Perú	91.3

FUENTE: Elaboración propia en base a datos publicados por SITEAL<sup>376</sup>

375 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

376 Para mayor información ver Sistemas de Información de Tendencias Educativas en América Latina, en <http://www.siteal.iipe-oei.org/> (Visitado en julio de 2011).

Al analizar el rendimiento escolar se observan avances importantes en los países en las tasas de promoción, existiendo una ventaja de las mujeres sobre los hombres al revisar las cifras nacionales. Sin embargo, las diferencias vinculadas a la calidad de la educación que reciben los niños y niñas dependiendo de su nivel socioeconómico y la existencia de disparidades educativas entre las diferentes jurisdicciones muestran menos avances de los esperados.

Es importante destacar que en Argentina, las brechas educativas en términos territoriales aparecen como un tema focal de preocupación, mientras que los temas de calidad de la enseñanza son relevados por los informes chileno y peruano.

#### 4. Educación Inicial y Educación post-secundaria. El inicio y el final del ciclo.

El proceso educativo se inicia al momento de nacer, siendo el hogar el primer espacio de socialización y de aprendizaje de todas las personas. Sin embargo, a medida que las sociedades avanzan y se desarrollan, los Estados se han comprometido cada vez más con aumentar los años de educación formal de su población, con el propósito, entre otras cosas de mitigar las brechas socio-culturales que existen en los niños y niñas por su origen familiar.

En este sentido, la educación preescolar, crecientemente ha ido formando parte del sistema educativo de los países y, en el otro extremo cada vez más, los países han aumentado sus niveles de preocupación por la educación post-secundaria y universitaria.

En este capítulo profundizaremos sobre la información entregada por los países consultados sobre estos dos niveles de enseñanza en términos de su situación, avances y retrocesos.

##### 4.1 La educación inicial

Existe consenso entre los expertos en el rol fundamental que desempeña el nivel inicial en la primera infancia en relación con la socialización de los niños/as, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior. Son numerosas las investigaciones que han demostrado que niños y niñas que acceden a una escolarización temprana tienen mejores posibilidades de desempeño a lo largo de su trayectoria educativa, destacándose los vínculos que existen entre los beneficios del cuidado de los niños pequeños y resultados educativos posteriores: por ejemplo, un estudio sobre la niñez en situación de pobreza en Brasil demostró que las niñas que asistieron al preescolar tuvieron dos veces más posibilidades de llegar al octavo grado que aquellas niñas que no lo hicieron, entre otros logros educativos. Asimismo, existen trabajos en Argentina que han demostrado que el cuidado es una tarea de socialización especializada que ya no puede ser suficientemente atendida en la soledad del hogar<sup>377</sup>.

377 ELA, 2010, op. cit.

Además, la oferta de servicios públicos de nivel inicial contribuye a efectivizar el derecho a la educación de niños y niñas y a mejorar la estructura de oportunidades para todos los sectores sociales. En consecuencia, la extensión de la jornada escolar y el incremento de la cobertura de nivel inicial deben formar parte de las políticas sectoriales educativas<sup>378</sup>.

De los países analizados sólo Argentina, Ecuador, Perú y Chile hacen mención de este nivel educativo.

En términos organizacionales, el sistema escolar en Ecuador y Argentina incluye este nivel, aunque con diferencias. Es así como, en Ecuador la constitución garantiza un año de educación inicial y en Argentina sólo el jardín de infantes, que atiende a niños de 3 a 5 años, es considerado como parte del sistema educativo.

Otra diferencia entre ambos países es el carácter público o privado de este nivel educativo. Mientras en Argentina se consigna que el 75% de la oferta es estatal (existiendo diferencias importantes por edad y entre las distintas provincias del país)<sup>379</sup>, en Ecuador se señala que si bien la oferta es relativamente nueva, ésta ha crecido en un 32% en relación a los años 2007-2008, persistiendo una gran debilidad en lo que se refiere a la cobertura de los centros educativos para este nivel y sigue siendo la iniciativa privada superior a la pública<sup>380</sup>.

En Chile, la constitución política del Estado señala en el artículo 10 inciso 10º, que el Estado promoverá la educación parvularia, siendo la educación básica y media obligatoria.

A pesar de esta voluntariedad de la educación parvularia en el país, lo que la pone en una condición de desventaja respecto a la educación básica y media en términos de la generación de políticas públicas, el informe<sup>381</sup> reconoce el esfuerzo estatal del gobierno de Bachelet por aumentar de manera significativa el número de sala cunas y jardines infantiles, el cual podría redundar en mayores tasas de retención escolar y universitaria.

En el caso Argentino<sup>382</sup>, el informe señala 2 situaciones disímiles, que sin lugar a dudas debiesen ser materias abordadas por las políticas públicas en el próximo período:

- Se ha conformado un nicho aprovechado desde la oferta privada mercantil de servicios de cuidado que claramente segmenta el acceso de la población según su nivel socio-económico y regiones geográficas.

378 *Ibid.*

379 *Ibid.*

380 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

381 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

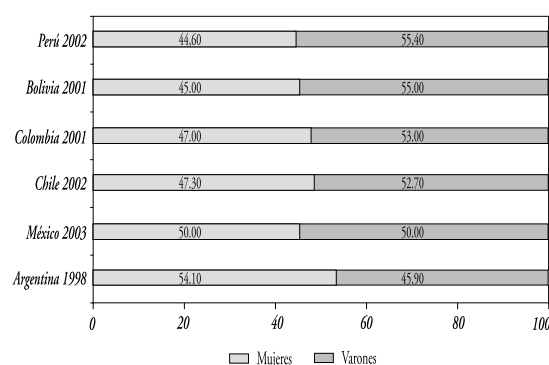
382 ELA, 2010, op. cit.

- Existe una limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada y la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública<sup>383</sup>. En el caso de los jardines maternos, en 2009 el 10.6% de los niños y niñas concurre a establecimientos de jornada doble. En el caso del jardín de infantes la situación es aún más compleja: solamente el 2.5% de los niños y niñas asisten a instituciones de que ofrecen este tipo de servicio. La extensión de este modalidad, contribuiría a liberar tiempo de cuidado y de labores domésticas para las mujeres<sup>384</sup>.

#### 4.2 Educación Post-secundaria

Los países que analizan la situación de las mujeres en la educación universitaria no hacen mención a problemas de cobertura del sistema, aunque resulta relevante mencionar que su no mención no implica que no existan dificultades en esta área. Como hemos visto, los países han ido alcanzando coberturas significativas a nivel de primaria, las que disminuyen a nivel secundario, sobre todo en las mujeres, y las políticas de selección que implementan estos centros educativos, hacen que sólo un porcentaje de quienes egresan de la enseñanza secundaria accedan a la universitaria.

**Gráfico n°2: Distribución porcentual de la matrícula por sexo para los países analizados de acuerdo al último Censo disponible**



FUENTE: Adecuación propia del gráfico publicado en *Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe*<sup>385</sup>.

383 Ibid.

384 Ibid.

385 Papadópulos, Jorge y Radacovich, Rosario, "Estudio comparado de Educación y Género en América Latina", IESALC-UNESCO, 2006.

Esto se ve reflejado en el caso colombiano, donde se constatan bajas tasas de acceso para la mayor parte de la población de estratos bajos. Para el 2009 había 4.236.086 jóvenes en edad de estudiar, de los cuales solo un 23,5% logró acceder a la Universidad y un 12% a educación técnica quedando 2.731.676 jóvenes por fuera del sistema.

En este tema, el caso chileno<sup>386</sup> aporta en relación a las brechas por género que existen en los procesos de selección. Según el informe, las mujeres se inscriben y rinden la PSU en mayor medida que los varones (53,5%), tendencia que se mantiene a lo largo del tiempo. No obstante, una vez rendida la prueba y siguiendo los momentos de postulación a las universidades y los resultados de la selección, ellas descienden considerablemente en número, puesto que los puntajes que obtienen son inferiores. En la PSU rendida para el proceso de matrícula 2008, sólo el 55,8% de las mujeres que rindieron la prueba obtuvieron el puntaje mínimo que les permite postular (450 puntos en las pruebas de lenguaje y matemáticas), frente al 62,6% de los varones. De las mujeres postulantes, el 75,7% fue seleccionado, frente al 78,3% de los varones.

En el resto de los países se señala que existe una matrícula bastante igualitaria entre hombres y mujeres, señalándose incluso en México que la matrícula femenina en este nivel supera a la masculina.

Otro antecedente importante se ve en el caso colombiano, donde se destaca una ventaja de las mujeres a nivel de pregrado y especializaciones y desventajas en maestría y doctorado. En este punto es posible hipotetizar que al igual que las adolescentes desertan de la educación secundaria por embarazos tempranos, o por el costo de oportunidad que tiene la educación por sobre las tareas domésticas, en el caso de este grupo etario la maternidad puede ser un factor relevante en la decisión de no continuar estudios post-universitarios.

Existe consenso en este nivel educativo que el gran problema es la segmentación del alumnado de la educación superior por tipo de carreras, manteniéndose inmutable en muchos casos la existencia de carreras típicamente femeninas. Esto se relaciona con una tendencia histórica, que se profundiza en el nivel superior, en la cual las mujeres eligen orientaciones relacionadas con áreas consideradas tradicionalmente femeninas, elección que responde a factores culturales que siguen reproduciendo los papeles tradicionales socialmente asignados a mujeres y varones, incidiendo tanto en las relaciones como en la identidad de género.

386 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

En el caso boliviano, se valoran los avances en esta área, ya que varias carreras han ido convirtiéndose en carreras mixtas, con una participación creciente de mujeres, lo cual no implica que persistan las carreras eminentemente femeninas: Trabajo Social, enfermería y nutrición; y las carreras eminentemente masculinas, como ingeniería civil, aunque las demás ramas de la ingeniería se han ido convirtiendo en carreras mixtas con una importante presencia de mujeres: ingeniería comercial, ingeniería de alimentos, ingeniería química, que son las carreras que presentan el mayor número de mujeres<sup>387</sup>.

En Colombia, coherentemente con lo planteado anteriormente, se señala que en pre grado, los programas con mayor número de mujeres matriculadas, son Contaduría Pública, Administración de Empresas, Derecho, Psicología e Ingeniería Industrial, que concentran el 18,8% del total de la matrícula femenina. Sin embargo, en los postgrados, que concentran el 24,2% del total de mujeres, son 5 los programas con mayor población femenina: Especialización en Pedagogía de la Recreación Ecológica, Maestría en Educación, Especialización en Derecho Administrativo, Maestría en Administración y Especialización en Finanzas.

En Argentina<sup>388</sup> la situación es la misma: las mujeres son mayoría entre los egresados de las orientaciones en Ciencias Humanas (67.6%), Ciencias Sociales (64.4%), Ciencias Básicas (64%) y Ciencias de la Salud (58.2%). Por el contrario, son minoría entre los egresados de Ciencias Aplicadas a la Tecnología (41.8%).

Un caso de carreras típicamente femeninas es la sobre representación femenina en el área de formación docente (75.3% de estudiantes mujeres y 80.5% de egresadas) que se señala en este país pero que, sin duda, se puede extrapolar a toda la región.

En el caso chileno<sup>389</sup> del total de hombres matriculados en 2009 en carreras de pregrado en las Universidades, un tercio de ellos se encuentra en las áreas de tecnología (33.2%), mientras que del total de mujeres matriculadas, casi la mitad se ubica en las áreas de salud (24.1%) y de educación (22.3%).

Otro elemento importante de destacar en relación a la situación de las mujeres en la educación superior son los problemas vinculados a la invisibilidad de situaciones de violencia, discriminación y la falta de difusión de sus derechos reproductivos.

En el caso Boliviano se destaca la recurrencia de la violencia que experimentan estudiantes universitarias en su condición de parejas, los embarazos y la alta frecuencia de los abortos.

387 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

388 ELA, 2010, op. cit.

389 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

Las desventajas que viven las mujeres en todas las etapas del ciclo educativo se expresan claramente al insertarse en el mercado laboral. En todos los países las mujeres a igual trabajo reciben menor remuneración o decididamente se insertan en los niveles más precarios de la estructura laboral.

**Tasa de participación en la actividad económica por sexo para el total y para quienes tienen 13 años de educación formal en zonas urbanas**

País	Año	Porcentaje de la PEA/Ocupados por sexo			
		Hombres		Mujeres	
		TOTAL/PEA-Ocupados	13 años y más	Total/PEA-Ocupados	13 años y más
Argentina (urb)	2002	72	79	46	68
Bolivia	2002	77	77	57	63
Brasil	2001	79	88	53	80
Chile	2003	73	80	45	66
Ecuador	2002	79	80	57	74
Colombia	2002	79	79	45	63
Perú	2001	74	82	54	65

Fuente: en base a CEPAL/Panorama Social 2004 (versión preliminar), a partir de encuestas de hogares de los respectivos países.

En el caso de las mujeres con mayor nivel educativo, el informe colombiano señala que la brecha salarial es de 15% entre hombres y mujeres recién graduados de la educación superior<sup>390</sup>.

Esta situación desventajosa se da a pesar de que algunas mujeres poseen mayores niveles de escolaridad y que en algunos países presenten rendimientos superiores y mayores niveles de graduación en la enseñanza secundaria y universitaria.

En el caso argentino<sup>391</sup> se señala que, a pesar de esta situación, las mujeres siguen desempeñándose en ciertas ocupaciones que históricamente les fueron asignadas como propias –segregación ocupacional-, no acceden a los puestos jerárquicos y directivos en la misma medida que sus pares varones –segregación vertical- y, en la mayoría de los casos, no obtienen igual remuneración por el mismo trabajo.

En Chile<sup>392</sup>, por su parte, se sostiene que si existiría una correlación directa entre los años de estudio y el acceso de las mujeres al mercado laboral. Es así como en este país el porcentaje de mujeres dentro de la población económicamente activa

390 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

391 ELA, 2010, op. cit.

392 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.



con educación superior completa es de 20,9%, con relación a un 14,6% para los hombres. Igualmente, el porcentaje de mujeres con educación media completa dentro de la población económicamente activa es de 34,8%, en comparación a 32,2% para los hombres.

### **5. Análisis de las Políticas Públicas implementadas en los respectivos países para mejorar el acceso y la calidad de la educación.**

Los informes analizados hacen mención a políticas públicas impulsadas en los respectivos países que se relacionan directamente con los aspectos deficientes encontrados en el estado de situación descrito en los capítulos anteriores.

En este sentido, es posible agrupar las políticas descritas en: (i) aquellas vinculadas a mejorar el acceso a la educación, (ii) aquellas vinculadas a mejorar la calidad del sistema educativo y (iii) aquellas que apuntan directamente a acortar la brecha entre hombres y mujeres en el sistema, a partir de políticas vinculadas al respeto y promoción de los derechos, sexuales, reproductivos y culturales de las estudiantes.

Es importante señalar que estas políticas, si bien es cierto en algunos casos recogen el componente género en su definición e implementación, la mayor cantidad se vincula a políticas orientadas a mejorar la situación educativa de la población en general y en particular de la población más vulnerable, haciéndose mención sólo a políticas específicas para las mujeres en los casos de embarazo adolescente o maternidad temprana.

#### **5.1 Políticas vinculadas a mejorar el acceso y permanencia en el sistema escolar**

En general las políticas planteadas por los países en este marco, se relacionan directamente con dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vinculados a la universalización de la educación primaria al 2015, para lo cual resulta prioritario la reducción del analfabetismo y el ingreso y permanencia de los estudiantes en el sistema escolar.

##### **a. Analfabetismo**

En relación a la reducción de los niveles de analfabetismo, los países que presentan mayores tasas son los que dan cuenta de programas específicos para su reducción y/o eliminación, como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador.

El Estado boliviano impulsó el programa “Yo si puedo” dirigido a erradicar el analfabetismo, el cual, según da cuenta el informe, tuvo mayor impacto en el área rural, especialmente con mujeres indígenas. Este programa fue continuado en una

segunda etapa con el Programa de Post alfabetización “Yo si puedo seguir” el cual buscaba fortalecer la lecto-escritura y ampliar hacia otras áreas del conocimiento, que favorecieran la economía de las familias y sus comunidades<sup>393</sup>.

Ambos programas contribuyeron a una baja importante del analfabetismo y la participación de las mujeres fue de un 70%. Según el informe, el año 2008, el país fue declarado libre de analfabetismo, pasando de un 19% a 3,4%, según datos oficiales.

En Ecuador<sup>394</sup> el problema del analfabetismo se enfrentó a través de una campaña de alfabetización que dio origen a cinco programas a través de los cuales se buscaba abarcar globalmente la problemática del analfabetismo en el país: Proyecto Manuela Sáenz, para la población mestiza, Proyecto Dolores Cacuango, alfabetiza en lenguas nativas, Proyecto Cordón Fronterizo, para las áreas fronterizas y población refugiada, Proyecto Voluntad, para la población privada de libertad, Proyecto Discapacidades, para diversas para personas con discapacidades visual, auditiva, mental y física.

A pesar de los buenos resultados de estos programas, el informe da cuenta de una diferencia importante con lo ocurrido en Bolivia ya que ninguno de estos programas se planteó por objetivo específico reducir el analfabetismo de las mujeres, aunque el material didáctico contenía temas de interés para las mujeres, como por ejemplo, el tratamiento de la violencia intrafamiliar y la participación social de las mujeres, la brecha de género que existe en la exclusión de las mujeres del sistema educativo formal se mantiene como se evidencia en los resultados obtenidos hasta el momento.

En este sentido, es posible destacar que en Ecuador a pesar de haber disminuido el analfabetismo, según las cifras entregadas, la tasa de analfabetismo de las mujeres alcanza el 9,1% y la de los hombres 6,34%, alcanzando en las zonas rurales una tasa cercana al 16%, por lo que son las mujeres de estas zonas del país las que presentan mayores niveles y los programas gubernamentales no han logrado erradicarlo con la velocidad esperada.

##### **b. Aumento de la matrícula**

En relación a la generación de políticas específicas para aumentar los niveles de matrícula y permanencia en el sistema, en Ecuador<sup>395</sup> se señala que la meta de

393 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

394 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

395 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

contar con una cobertura del cien por ciento hasta el 2015 va por buen camino. Se han tomado decisiones de política pública que van en la dirección correcta al eliminar importantes barreras de acceso, erradicando el aporte voluntario de las familias y entregando textos escolares gratuitos y uniformes e implementando un programa nacional de alimentación escolar.

En Bolivia<sup>396</sup> se destaca la existencia del Bono Juancito Pinto (2006), dirigido a niños y niñas y que se expresa en la existencia de un subsidio que incentiva su permanencia en el sistema educativo. A la fecha no existen evaluaciones de impacto sobre este programa; sin embargo, cifras oficiales reportan un incremento de la tasa de matriculación y de la tasa de asistencia efectiva.

En esta misma línea, en México existen becas entregadas a niñas y jóvenes que viven en condiciones de pobreza o que pertenecen a grupos indígenas, otorgadas a través del “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, las cuales han disminuido el porcentaje de niñas entre 15 a 18 años de edad que trabajan en un 11%, en el primer año<sup>397</sup>. Debido a la alta cobertura educacional que presenta la enseñanza primaria en Argentina<sup>398</sup>, el gobierno ha impulsado un plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), que busca promover la finalización del nivel medio, mediante un plan específico, adaptado a las posibilidades y necesidades de la población, que incluye teleclases emitidas por el Canal Encuentro, tutorías virtuales a través del portal educ.ar, tutores y docentes, libros de texto provistos por el Ministerio de Educación de la Nación, módulos de estudio, Material de la Campaña Nacional de Lectura y Biblioteca de la escuela sede del Plan FinEs. Además, en este país existe el plan Nacional Becas Estudiantiles (PNBE) que busca incrementar los años de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de familias socioeconómicamente más vulnerables; mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción; reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria e incrementar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del Programa.

Como ya lo señaláramos, los países han impulsado algunas medidas específicas para favorecer la mantención en el sistema educativo de jóvenes padres que han debido incorporarse tempranamente al mercado laboral por razones económicas. Para esto, en Ecuador el Ministerio de Educación ha propiciado la existencia de

396 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

397 EQUIS, 2010, op. cit.

398 ELA, 2010, op. cit.

programas de reintegración al sistema educativo en todos los niveles manteniendo una oferta y modalidades flexibles para los jóvenes que son padres y trabajan.

En México se ha propiciado la existencia de becas específicas de carácter temporal dirigidas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas a fin de disminuir las probabilidades que abandonen el sistema educativo por razones socioeconómicas.

Además, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) ha aumentado siete veces desde su creación (2000), al pasar de poco más de 44 mil a 300 mil. Para 2010, casi el 60 % de las becas son para mujeres, lo que claramente constituye un incentivo para que las mujeres no abandonen sus estudios. Destaca también, en esta línea, el Programa Licencia con Goce de Beca, de la UNAM, que apoya económicamente a estudiantes de postgrado embarazadas

En Colombia<sup>399</sup> se han generado acciones en favor de la igualdad de las mujeres, las que se relacionan con la asignación de créditos para estudios superiores. Entre el 2004-2009 se asignaron 195.445 créditos subsidiados y focalizados a los estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos, de los cuales 108.557 (55%) fueron para mujeres y 86.888 (45%) para hombres, y se renovaron 139.132 créditos, 58% a mujeres, 1.063 créditos renovados correspondieron a mujeres afro descendientes y 523 mujeres indígenas (CGR, 2010).

Una iniciativa programática existente en Argentina<sup>400</sup> que vale la pena destacar son los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) que buscan propiciar recorridos pedagógicos alternativos en las escuelas secundarias desarrollando actividades que promuevan la pertenencia a la institución escolar y que estimulen la inclusión de los jóvenes que se han alejado de la escuela.

En Colombia y Chile la retención en el sistema educativo se observa desde el cumplimiento de garantías jurídicas que en estos países existen hacia las mujeres embarazadas y su derecho a permanecer en el sistema.

En Colombia se señalan sentencias que establecen que el embarazo de una estudiante no es una situación que pueda limitar o restringir su derecho a la educación, y ni los manuales de convivencia de las instituciones educativas, ni el reglamento interno, pueden, ni explícita, ni implícitamente, tipificar negativamente el estado de gestación de una alumna. Por ello constituyen hechos discriminatorios todos aquellos que tengan por finalidad someter a una alumna embarazada a un tratamiento educativo distinto al de sus compañeros, limitar la asistencia a las

399 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

400 ELA, 2010, op. cit.

aulas o excluirla del plantel educativo so pretexto de que su presencia trasgrede el manual de convivencia de la institución. Es más jurídicamente se ha ahondado en este tema al declarar que “someter a las estudiantes a portar un uniforme de otro color, cambiarle la jornada escolar, desescolarizarlas, o en fin, adoptar otro tipo de medidas que ofendan su condición”, son discriminatorias pues sin justificación objetiva y razonable a la luz del ordenamiento constitucional someten a la estudiante en embarazo a un trato distinto al de sus compañeros<sup>401</sup>.

En Chile se señala que no se observa una política integral dirigida a generar las condiciones que garanticen que las madres jóvenes permanezcan dentro del sistema escolar. A pesar de existir los cuerpos legales que sancionan su expulsión del sistema educativo, existen barreras para su cumplimiento ya que la ley no contemplaba sanciones para los colegios que no la respetaban, lo cual fue corregido en la nueva Ley General de Educación al establecer sanciones económicas al establecimiento que expulse a una estudiante embarazada. Sin embargo, se observa que la legislación no ofrece alternativa alguna en materia de cuidado infantil, situación que persiste en la educación superior. Las madres adolescentes y madres jóvenes enfrentan grandes dificultades para resolver el problema del cuidado infantil, tema invisibilizado en la agenda pública que pero sin lugar a dudas tiene alto impacto en la mantención de las jóvenes en el sistema educativo<sup>402</sup>.

### *5.2 Políticas vinculadas a mejorar la calidad de la educación.*

Llama la atención que este punto es poco mencionado en los informes por países, teniendo aún mayor centralidad la generación de políticas que mejoren la cobertura del sistema educativo

En el caso peruano se menciona el poco avance en referencia a la calidad de educación, especialmente en lo que se refiere a la comprensión en matemáticas. El informe peruano<sup>403</sup> nos entrega algunas cifras al respecto: “Del porcentaje de comprensión lectora, el 7,6% eran del área urbana y el 2,1% de la rural, el 11,0% eran mujeres y el 8,5% hombres, y el 20,0% provenían de las escuelas privadas, mientras que 7,0% estudiaban en escuelas públicas. Respecto al porcentaje de comprensión en matemáticas, el 2,4% eran mujeres y el 3,5% hombres, y el 10,5% eran alumnos de colegios privados en contraste con el 0,8% de los procedentes de colegios públicos

401 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

402 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

403 DEMUS, 2010, op. cit.

El argumento es el mismo que en el caso chileno. A pesar de haber aumentado significativamente el acceso al sistema educativo formal de las niñas y adolescentes, no existen mejoras significativas en los niveles de aprendizaje del alumnado.

En el caso chileno<sup>404</sup>, la prueba SIMCE que mide la calidad de los aprendizajes nos muestra importantes brechas de género. En los cuartos básicos las mujeres obtienen puntajes promedio significativamente superiores a los de los hombres en Lectura y en Educación Matemática y en Comprensión del Medio Social y Cultural los resultados no muestran diferencias significativas entre sexos. Sin embargo, en la evaluación realizada en segundo medio se mantienen los mejores resultados de las mujeres en la prueba de Lengua Castellana y Comunicación, pero estos resultados se invierten en Matemática, donde los hombres obtienen puntajes promedio significativamente superiores a los que obtienen las mujeres. Se observa, entonces, que a medida que se avanza en los años de educación formal se producen brechas de género que responden a los modelos tradicionales de aptitudes diferenciadas para hombres y mujeres. El 2009 los cursos evaluados fueron cuarto y octavo básico, observando resultados similares a los ya señalados al encontrar en octavo básico las mismas diferencias entre niños y niñas que se señalaron antes para segundo medio. Un problema adicional que implica este tipo de medición de aprendizajes es que reduce el foco de la educación a los contenidos académicos, lo que se acentúa con la nueva administración gubernamental, al difundir los resultados en las mediciones académicas (Prueba SIMCE) a través de un sistema de categorización de los establecimientos que, siguiendo la lógica de los semáforos de circulación vehicular, los califica en rojo, amarillo y verde. Esta evaluación es enviada a las familias entregando información incompleta acerca del proceso educativo.

En países como Ecuador se ha introducido por primera vez un programa de evaluación de los maestros para elevar la calidad de la educación y en Argentina se ha implementado el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que busca reducir las desigualdades de oportunidades educativas en el nivel primario, fortaleciendo fundamentalmente a aquellas escuelas situadas en los contextos de mayor vulnerabilidad social, a partir de dotación de recursos materiales a las escuelas, financiamiento a iniciativas pedagógicas escolares, acompañamiento a propuestas institucionales y de aula y conformación de redes de escuelas que generen espacios de intercambio y formación docente.

404 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

Un área programática que se ha venido desarrollando en los distintos países desde la década de los noventa y que en este informe es relevado por Argentina y Colombia, son las iniciativas tendientes a disminuir brechas digitales entre los jóvenes a partir de programas que masifiquen el uso de programas computacionales y de Internet en la población escolar.

En el caso colombiano<sup>405</sup> una encuesta nacional en 24 ciudades sobre el uso de TIC entre julio y diciembre de 2008, indica que los hombres usan en mayor medida el computador y tienen mayores niveles de acceso de Internet que las mujeres. De un total de 10.5 millones de mujeres, 6.8 millones no utilizaron Internet durante el último año, y en el caso de los hombres, de un total de 9.6 millones, 5.8 no lo utilizaron.

En Argentina<sup>406</sup> existen en esta línea dos iniciativas programáticas:

- a. Plan de Inclusión Digital Educativa, que tiene como objetivo la democratización del acceso de todos y todas a las nuevas tecnologías en el contexto educativo, a través de la implementación de un programa nacional “Una Computadora para cada Alumno”, dirigido específicamente al segundo ciclo de la escuela secundaria técnica, que incluye: Conectividad, Televisión Digital para las Escuelas y Aulas Modelo.
- b. Plan Nacional [www.conectar.com.ar](http://www.conectar.com.ar) que tiene como objetivo profundizar las estrategias que el Ministerio de Educación de la Nación viene llevando adelante respecto de las TIC, desarrollando competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las Tecnologías de la Información y Comunicación. Propone el desarrollo de contenidos digitales que puedan utilizarse en propuestas didácticas las cuales apuntan a transformar los modelos de enseñanza y a dinamizar nuevos procesos de aprendizaje.

### ***5.3 Políticas que potencian la participación y la formación democrática de los estudiantes***

Esta área si bien no aparece relevada en casi la totalidad de los países, resulta importante destacarla en este informe ya que se vincula directamente con la gobernabilidad de los países y el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Al parecer la calidad de la enseñanza queda reducida a aprendizajes y uso de

405 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

406 ELA, 2010, op. cit.

tecnologías, los cuales si bien son componentes esenciales, no debiesen competir con políticas vinculadas al fortalecimiento de la participación e integración social a partir de la escuela.

En este sentido, en el caso chileno se señala que dado que las mediciones de calidad de la educación se focalizan en la evaluación académica, se tiende a desincentivar –especialmente en las escuelas públicas- la formación democrática del estudiantado, ya que destinar tiempo a ello reduce las posibilidades de destinarlo a lo académico, generándose una falsa dicotomía que estrecha el marco de acción de la educación formal<sup>407</sup>.

En el caso Argentino se muestra una iniciativa programática interesante en esta línea: Los Centros de Actividades Infantiles (CAI) que buscan a través de distintos talleres que los niños y niñas participan en actividades culturales, artísticas científicas, tecnológicas, deportivas, recreativas u otras que se consideren relevantes en la comunidad y que signifiquen una forma de participación social e integración ciudadana y cultural. En estos centros los niños y niñas cuentan, además, con apoyo pedagógico que brinda el o la maestra comunitaria. Estos docentes articulan sus intervenciones con las de los talleristas y estimulan y generan vínculos con las familias y con las escuelas<sup>408</sup>.

### **5.4 Políticas de educación sexual**

El tema de la educación en salud sexual y reproductiva de las mujeres es un aspecto relevante ya que seis de los siete informes nacionales dan cuenta de avances y/o retrocesos en esta materia.

En el caso mexicano<sup>409</sup> se señala que desde el año 2005, la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuenta con el Módulo de Orientación, Prevención y Atención de la Violencia de Género (MOPAV) por medio del cual brinda orientación al personal del sector en situación de violencia de género y que la Administración Federal de Servicios Educativos en el DF cuenta con la Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil (UAMASI), que atiende quejas y denuncias de 5,800 planteles de escuelas públicas de educación inicial a secundaria.

Se destaca también en la materia la campaña “Prevención, Atención y Sanción para la Erradicación del Acoso y Hostigamiento en los Ámbitos Escolar y Laboral” implementada en 2009 en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que impulsó

407 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

408 ELA, 2010, op. cit.

409 EQUIS, 2010, op. cit.

las denuncias de 75 casos de acoso sexual, la consignación de 5 de estos casos ante el Ministerio Público y la destitución en marzo de 2010 de un director de esa Institución, lo que naturalmente representa un importante precedente para las instituciones educacionales.

En Colombia<sup>410</sup> se da cuenta del Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, el cual fue implementado con el objetivo de “generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes, para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos, y de esa manera tomar decisiones que les permitan vivir una sexualidad sana, plena y responsable, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás”.

En esta misma línea el gobierno ecuatoriano<sup>411</sup>, a través del Ministerio de Educación ha implementado una campaña de prevención, a través de la capacitación, sobre educación de la sexualidad para prevenir los embarazos en adolescentes. Desde hace 18 meses está funcionando el PONESA (Programa para la educación de la sexualidad y el amor) integrándose el tema de la educación sexual al currículo escolar.

En Argentina, Chile y Perú el análisis no es programático sino que se realiza desde la institucionalización de políticas de Estado aprobadas por los congresos de los respectivos países, situación que si bien muestra mayores niveles de institucionalización de la política pública en esta materia, presenta problemas de mayor complejidad en su implementación en los distintos territorios.

En Argentina<sup>412</sup>, el año 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.673 de Salud Sexual y Reproductiva que, entre otros avances, crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Dicho Programa establece la obligatoriedad de acciones de capacitación en salud sexual en todas las escuelas del país. Cuatro años más tarde se aprobó la Ley Educación Sexual Integral (N° 26.150) que establece el derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos de gestión estatal y privada y además establece un plazo de cuatro años para que la educación sexual se brinde en todas las escuelas. Aunque se esperaba que en un plazo de 180 días se establecieran los contenidos básicos de la currícula, esto sólo se logró un año y medio más tarde de lo estipulado ya que la presión de los sectores más conservadores se hizo sentir en torno a la definición

410 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

411 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

412 ELA, 2010, op. cit.

de los lineamientos curriculares. Las resistencias presentadas por parte de dichos sectores han devenido en obstáculos, causando demoras en la confección de la propuesta. La nueva normativa señala que los contenidos son de carácter obligatorio y deben dictarse sin excepción –de manera gradual y progresiva- en todos los establecimientos educativos del país. Sin embargo, se hace referencia a la autonomía de cada jurisdicción para realizar ajustes y/o adecuaciones de acuerdo a sus realidades y necesidades, lo cual no implica la posibilidad de que puedan eliminarse contenidos.

Un segundo obstáculo a la implementación integral de la ley es la existencia de ciertos establecimientos católicos que dicen implementar educación sexual, pero la misma está basada en convicciones confesionales y no en información científica o neutral en términos religiosos, lo cual limita la capacidad de elección de alumnos y alumnas.

Por estas razones, el informe argentino señala que el programa Nacional de Educación Sexual Integral no se cumple adecuadamente en todo el territorio nacional y, por el sistema de organización federal, el Estado se ven en serias dificultades para ejecutar su rol de garante de los derechos de los niños/as y adolescentes; quienes no pueden acceder a información completa sobre las posibilidades para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos y en el peor de los casos resultan víctimas de violencia cuando intentan conseguir la información cuya disponibilidad corresponde enteramente al Estado.

La ausencia de articulación y trabajo intersectorial en materia de educación y salud sexual y reproductiva obstaculiza la disminución de los embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH-SIDA y contribuye al mantenimiento de estereotipos de género que derivan en violencia contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes. La falta de anticonceptivos en hospitales y el incumplimiento de los compromisos presupuestarios en materia de educación sexual, mantienen al colectivo de mujeres, niñas y adolescentes con información insuficiente sobre cómo vivir plenamente su sexualidad, libres de violencia y de acuerdo a los estándares internacionales sobre el tema.

El caso chileno es bastante similar al Argentino. En el año 2005 se aprobó el Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad por el Ministerio de Educación. Sin embargo, las políticas de educación sexual en el país han estado permanentemente refrenadas debido al control y fiscalización continua realizada desde los sectores políticos más conservadores y por la Iglesia Católica<sup>413</sup>. A pesar de ello, se promulgó

413 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

en enero de 2010 la Ley N° 20.418 que Fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de Regulación de la Fertilidad. Esta ley establece en su artículo 1 que “Toda persona tiene derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y, en su caso, confidencial (...) los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir dentro del ciclo de Enseñanza Media un programa de educación sexual, el cual, según sus principios y valores, incluya contenidos que propendan a una sexualidad responsable e informe de manera completa sobre los diversos métodos anticonceptivos existentes y autorizados, de acuerdo al proyecto educativo, convicciones y creencias que adopte e imparta cada establecimiento educacional en conjunto con los centros de padres y apoderados”. No obstante esta reglamentación, las nuevas autoridades en educación están reformulando la política en esta materia, la cual se inicia con el retiro del material de educación sexual que estaba a disposición de los colegios en la red Enlaces, por contener, según señalaron, imágenes de tipo “erótico”.

En el Perú, el año 2008 se aprobaron los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral a nivel de la Educación Básica Regular. La finalidad de éstos es que las y los docentes desarrollen acciones pedagógicas formativas en todo el proceso educativo, para contribuir al desarrollo de conocimientos, capacidades y actitudes para que las y los estudiantes, valoren y asuman su sexualidad en el marco de sus Derechos Humanos. Con esto se espera que en el año 2015 se habrá reducido en 75% la proporción de colegios que actualmente no han institucionalizado la educación integral en sexualidad y que están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

## 6. Conclusiones

En términos generales, la situación de las mujeres en el sistema educativo ha tenido avances significativos en los últimos años en términos de acceso y finalización de estudios a nivel primario.

Se han reducido las tasas de analfabetismo globales de los países estudiados; sin embargo, en la mayoría de ellos persisten brechas importantes en la situación de las mujeres más pobres de origen indígena, afrodescendientes y amazónicas.

A nivel secundario y universitario, se mantienen brechas de cobertura entre hombres y mujeres, lo cual se debe a múltiples razones socio-económicas y culturales.

Son las mujeres pobres las que desertan en mayor medida del sistema escolar debido al embarazo adolescente y al trabajo reproductivo no remunerado que deben realizar.

A nivel universitario, las mujeres han aumentado su ingreso a la educación superior y presentan mayores tasas de graduación. Sin embargo, persisten patrones socioculturales que provocan la existencia de carreras “para mujeres” y “para hombres” lo cual impacta en la valorización y los ingresos de las mujeres en el mercado laboral.

Aunque no existen datos suficientes respecto a la calidad de los aprendizajes que reciben los niños y niñas, y sobretodo los más pobres de los países analizados, es posible concluir que las niñas más pobres obtienen resultados más bajos, de acuerdo a los sistemas de medición y selección utilizados. No existe evidencia de que existan políticas en los Gobiernos en favor de la igualdad y la no discriminación de modo de obtener iguales resultados en los futuros educacionales de los y las jóvenes y menos en la implementación de proyectos de formación y educación integral.

## VIII. Multiculturalidad y plurinacionalidad<sup>414</sup>

“Digamos lo que somos, antes de que otros nos den diciendo lo que no somos”

Lucila Lema<sup>415</sup>

### 1. Reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas

En el repertorio de instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas está el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes; y, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para el caso de la población afrodescendiente se considerará la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

#### *1.1 Convenio 169 de la OIT*

En el caso del Convenio 169 de la OIT se encuentra suscrito por Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú. En este caso, además de formar parte del corpus de normas internacionales en derechos humanos para los pueblos indígenas, coincide que los siete países incluidos en el presente texto lo han ratificado, constituyendo legislación vinculante para los estados nacionales.

El Convenio 169 de la OIT parte del reconocimiento de que su aplicación se dirige hacia los pueblos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional” (artículo 1); así como las disposiciones de “este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (artículo 3). Las normas del convenio demandan que los estados suscriptores provean de medidas especiales, a saber normas nacionales, políticas públicas e instituciones, para la salvaguarda de las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados

---

414 Documento elaborado por Paulina Palacios.

415 Kichwa Otavalo ecuatoriana.

(artículo 4); así como de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos (artículo 5); estableciendo, asimismo, la consulta:

### **Artículo 6**

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
  - a. *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
  - b. *establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
  - c. *establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*
2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

La mención explícita a la norma que contiene los principios de la consulta es puesta en relieve por los debates legislativos y sociales que ha suscitado este dispositivo para la aplicación y consecución de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Así también, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siendo un instrumento internacional del ámbito laboral, instituye normas relativas con el empleo y las condiciones de salubridad, principios de la contratación laboral. En el ámbito colectivo, que es la distinción fundamental de este Convenio al abordar como sujeto a los pueblos indígenas, regula normas para el “mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación” que “deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan”. Finalmente adopta una posición de disponer el respeto por las formas tradicionales de justicia.

En capítulos siguientes el Convenio contiene varias disposiciones relativas a tierras, territorios, recursos naturales, formas de explotación, propiedad y acceso desde sus diversidades a los aspectos relacionados con estos temas. Todos estos derechos son los que los Estados deben garantizar a sus pueblos indígenas o tribales en función del relacionamiento distinto de éstos con su hábitat y formas organizacionales ancestrales. Esta obligación de los Estados debe traducirse en aspectos normativos, políticas públicas, instituciones públicas y mecanismos que evidencien el cumplimiento de estos derechos colectivos.

Un enfoque transversal del Convenio 169 lo constituye la normativa para la diferencia, o lo que equivale a decir, un repertorio de disposiciones basadas en la posibilidad de que al interior de un estado nacional se mantengan formas de vida, en todas las dimensiones colectivas, de naturaleza distinta.

El instrumento fundamental que ampara los derechos de los pueblos indígenas es considerado sobre todo por sus normas relativas a tierras y territorios, consulta hacia sus poblaciones y coexistencia jurídica con ordenamientos positivos para la administración de justicia. Estos son componentes claves de los debates en los países analizados con relación a la situación y posibilidades civilizatorias de los pueblos indígenas.

### ***1.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas***

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece un marco universal de reconocimiento de estándares mínimos para la convivencia en los estados nacionales de los pueblos indígenas. Aborda, tanto en relación con los derechos individuales de sus miembros, como sus derechos colectivos, un repertorio de aspectos referentes a la identidad cultural, la educación, el empleo, el idioma, la salud, vivienda, territorios, recursos naturales, accesibilidad a los servicios básicos, así como la plena y efectiva participación en todos los asuntos que es atañen.

La Declaración reconoce a las personas y colectivos la igualdad de derechos y la diferencia de su existencia. Reconoce el derecho a la no discriminación; libre determinación; autogobierno; propia institucionalidad política, jurídica, económica, social y cultural; integridad, no aculturación, ni asimilación y reparación; no desplazamiento de sus territorios; prácticas culturales; religiosidad y espiritualidad propia; conocimientos, saberes e idiomas; sistemas de educación propios; participación en educación y comunicación; medios de información propios; igualdad en el acceso a derechos laborales y derechos de niñas y niños;



participación en entidades oficiales; consulta previa a medidas legislativas y administrativas que los afecten hacia el consentimiento libre, previo e informado; sistemas políticos propios; derecho al desarrollo desde su diversidad; derechos especiales de mujeres, ancianos, jóvenes, niños y personas con discapacidad; establecer propias prioridades; medicina propia; relacionamiento espiritual con hábitat, uso, posesión, desarrollo y control de biodiversidad y territorios; reconocimiento estatal de sus territorios; reparación si se ha dado despojo de sus territorios; derechos ambientales; prohibición de actividades militares; conocimientos y saberes; desarrollo propio sobre prioridades establecidas por los pueblos; identidad y administración de derecho propio.

La Declaración de Naciones Unidas tensa su injerencia normativa entre dos posiciones. La que sostienen en el Foro Permanente para las cuestiones indígenas<sup>416</sup>, tal como: “ha de darse por sentado que la adopción de un instrumento de derechos humanos por Naciones Unidas aspira a alcanzar algún valor de carácter normativo sin excepción de las declaraciones. Ninguna declaración de derechos humanos se ha presentado jamás a sí misma como privada de fuerza normativa”<sup>417</sup>. De otra parte, con un enfoque más tradicional se dice “si bien una declaración de Naciones Unidas puede calificarse, dado que estrictamente carece de fuerza vinculante, de *soft law* o “derecho blando”, habitualmente da impulso a un proceso que culmina en una convención internacional vinculante”<sup>418</sup>. Este debate formal de adhesión y carácter vinculante se mueve por el espectro de los países objeto de este texto. Bolivia ha incorporado a su corpus normativo elevándola a rango de ley mediante la Ley 3760 de los derechos de los Pueblos Indígenas, homologando los 48 artículos que integran la declaración. Ecuador incluye en su ordenamiento constitucional el reconocimiento y garantías reconocidos en “la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” (artículo 57 de la Constitución ecuatoriana), lo que ha significado en la labor de legislación infraconstitucional un precedente para acogerse a las disposiciones *soft law* reconociendo al conjunto de instrumentos internacionales, incluidas observaciones y sentencias de tribunales internacionales, como parte del sustrato de constitución de dicha legislación.

416 Clavero, Bartolomé, “Valor de los Derechos Humanos y Supervisión Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 2009, en <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=818> (visitado en julio de 2011).

417 Ibid.

418 Zalaquett, José “La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, 2008, en [http://www.cd.h.uchile.cl/anuario04/5-Seccion\\_Internacional/6-Zalaquett\\_Jose/Jose\\_Zalaquett.pdf](http://www.cd.h.uchile.cl/anuario04/5-Seccion_Internacional/6-Zalaquett_Jose/Jose_Zalaquett.pdf) (visitado en julio de 2011).

México, Colombia, Chile, Argentina y Perú incorporan las normas de la Declaración de manera referencial, sin que se hayan reportado casos en los cuales se ha habilitado, a la manera boliviana con homologación legislativa explícita, ni como referencia en la elaboración legal en el caso ecuatoriano.

### ***1.3 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial***

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial parte de la comprensión de lo que se entenderá como “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (artículo 1). Los estados condenan toda forma de discriminación racial comprometiéndose al mismo tiempo a concebir los medios apropiados y la política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas (artículo 2); los estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial (artículo 4); la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos fundamentales (artículo 5); acceso a la justicia (artículo 6); al acceso a la enseñanza, la educación, la cultura y la información (artículo 7). En la segunda parte la Convención dispone la conformación de un Comité compuesto por expertos (artículo 8) el mismo que conocen los informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole remitidos al Secretario General de los estados parte (artículo 9).

Este convenio es el instrumento internacional en el cual se han sostenido las medidas legislativas, las políticas públicas y de otra naturaleza que los estados parte, para el caso todos los países tratados en este texto; han debido efectuar para su pleno reconocimiento, en relación con la población afrodescendiente e indígena, habituales víctimas de acciones u omisiones de discriminación racial por parte del estado o de sectores o miembros de las sociedades nacionales a las que se pertenecen.

En el caso de las constituciones boliviana y ecuatoriana existe una referencia explícita a la condena a toda forma de discriminación. La Constitución Boliviana manda en su artículo 255.II.3: “Defensa y promoción de los derechos humanos,

económicos, sociales, culturales y ambientales, con repudio a toda forma de racismo y discriminación”. En el caso ecuatoriano, el artículo 57.2 dispone: “No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural”. Ambas alusiones constitucionalizan el sentido de la Convención. Argentina otorga rango constitucional de manera expresa a la Convención. En la constitución mexicana, peruana y colombiana queda prohibida toda discriminación.

**Cuadro de aprobación de los instrumentos internacionales**

País	Convenio 169 OIT*	Declaración NNUU derechos de los pueblos indígenas 13.09.2007	Convención eliminación toda forma de discriminación racial 21.12.1965**
Argentina	03.07.2000		02.10.1968
Bolivia	11.12.1991	X	22.09.1970
Colombia	07.08.1991		02.09.1981
Chile	15.09.2008		20.10.1971
Ecuador	15.05.1998	X	22.09.1966
México	05.09.1990		20.02.1975
Perú	02.02.1994	X	29.09.1971

Elaboración Humanas – Ecuador, 2011

\* Información disponible en [www.oit Chile.cl](http://www.oit Chile.cl)

\*\* Información disponible en <http://treaties.un.org>

#### 1.4 Estado de cumplimiento de los instrumentos internacionales

Los siete países revisados tienen un marco importante de derechos humanos para sus pueblos indígenas y afrodescendientes. En el Convenio y la Declaración existe una mención genérica con relación a que en dichos instrumentos se promoverá por igual los derechos de mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos indígenas. De esta manera, disponen de un trato igualitario en la garantía de los derechos establecidos en su texto.

De forma amplia las constituciones de los siete países mencionan la no discriminación, para el caso por diferencia sexual y genérica. Se vincula de este modo con la igualdad de mujeres y hombres ante la norma para el ejercicio de sus derechos.

#### 1.5 Instrumentos internacionales de mujeres y de pueblos indígenas

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), si bien es un instrumento de protección para las mujeres, no contiene disposiciones específicas para las mujeres indígenas o afrodescendientes. En ese sentido, en aplicación del principio de universalidad de los derechos humanos, es importante leer sus disposiciones en coordinación con otros tratados de derechos humanos relativos a los pueblos indígenas y las minorías étnicas. México, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina han ratificado la Convención y se encuentran vinculados con el cumplimiento de los mecanismos previstos en ella para condenar y abolir todas las formas de discriminación, surgidas de cualquier condición que diferencie a las mujeres y pueda significar una distinción que las disminuya, invisibilice, violento o impida su desenvolvimiento.

Las disposiciones de la CEDAW relacionadas con las mujeres indígenas se encuentran referidas a la cultura y a la situación de las mujeres rurales. La definición de la discriminación contra la mujer, establecida en el artículo 1, reconoce la esfera cultural como una de las dimensiones de la vida de las mujeres. Asimismo, en el artículo 3 dispone que el Estado asegure el ejercicio y goce de sus derechos en la esfera cultural, para lo cual tomará medidas para “... a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5). Respecto a las mujeres rurales, el énfasis está en la protección de determinados derechos vinculados con el importante rol que desempeña en la supervivencia económica de su familia (artículo 14).

La vigencia de los derechos humanos de las mujeres en relación con la pertenencia étnica a nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas o afrodescendientes se expresa en las observaciones y recomendaciones que sobre cada uno de los instrumentos internacionales realizan los diferentes comités y relatores al conjugar los derechos de niñas, adolescentes y mujeres. Esta interrelación al momento de vigilar el cumplimiento del pleno ejercicio de los derechos es una faceta de desarrollo de los propios instrumentos que influye al momento del diseño, rectoría y ejecución de políticas estatales que impliquen además del reconocimiento a la diferencia de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la posibilidad de generar mecanismos hacia su igualdad real y efectiva. Si en ocasiones aparecen brechas en torno al cumplimiento de los derechos de las mujeres en su entorno cultural, vinculado a ejercicios patriarcales, excluyentes y discriminatorios, es fundamental que el enfoque incluya la pertenencia a nacionalidades, pueblos o comunidades como un elemento sustancial de estas personas.

## 2. Panorámica general de las mujeres indígenas y afrodescendientes

### 2.1 Reconocimiento constitucional de las mujeres indígenas y afrodescendientes

Hacia la década de los noventa, en parte debido a la conmemoración del quinto centenario, en el ámbito internacional el debate se da en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Convenio 169 que sustituye el 107. Siendo la Organización Internacional del Trabajo la instancia que promueve esta cuestión la arena de disputa se encontraba en disposiciones que igualasen frente a los derechos de las y los trabajadores pertenecientes a grupos indígenas en los países parte. Las propias condiciones de colonialidad explican la importancia que tenía un Convenio que dispusiese de normas que generen un plano de protección hacia la igualdad de los miembros de nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas en la esfera del empleo y la contratación laboral.

El Convenio es, para el caso de los siete países en mención, la base fundamental del derecho internacional de derechos humanos para pueblos indígenas. El enfoque garantista de las y los trabajadores en 1987 parte del reconocimiento de pueblos que interpelan a los estados parte por medidas estatales que protejan esa diferencia que les permita mantener su propia forma de vida en todos los ámbitos. Un tema de trascendental importancia en tanto pueblos originarios, en muchos casos precedentes al establecimiento de los estados nacionales modernos, es el relativo al reconocimiento de sus tierras y territorios, y los derechos que de tal afirmación devienen.

La emergencia de normas constitucionales que reconocen la preexistencia diferenciada de naciones, pueblos, nacionalidades y/o comunidades indígenas en la región se encuentra estrechamente vinculada con los avatares de la ratificación del Convenio 169 y otros mecanismos de los derechos humanos para pueblos indígenas del orden internacional. El establecimiento de la década indígena en los noventa fue un importante promotor de la inclusión en la institucionalidad estatal, un modesto bagaje de políticas específicas y normas secundarias que han ido incorporando el reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos. Sin embargo, salvo los casos que se proponen en líneas posteriores, el reconocimiento a los pueblos no ha tenido su correlato con el reconocimiento de igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

La constitución peruana establece las bases para el reconocimiento, protección y promoción de la pluralidad cultural, étnica y lingüística del Perú en su artículo 2, inciso 9: “*El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación (...)*” y el artículo 48: “*Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde*

*predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley*”. Asimismo, contiene artículos que junto con los anteriores, configuran el marco de reconocimiento de los derechos culturales individuales y colectivos: A la identidad cultural (artículo 2, inciso 19), al idioma ante cualquier autoridad (artículo 2, inciso 19), a la educación con identidad, bilingüe e intercultural (artículos 15 y 17) y a la igualdad y no discriminación, por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o “cualquier otra índole” (artículo 2, inciso 2). Asimismo, establece derechos específicos para los pueblos indígenas, denominados “comunidades campesinas y comunidades nativas”, a diferencia de la población afrodescendiente que no es mencionada, como el derecho a su existencia legal: identidad, personalidad jurídica, autonomía (artículo 89); a la protección de sus tierras que son imprescriptibles e inajenables (artículo 89); al ejercicio de las funciones de administración de justicia (artículo 149); a la identidad cultural colectiva (artículo 89); a la participación política: define porcentajes mínimos de participación por género, de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios (artículo 191).

Si bien no existen disposiciones expresas para las mujeres indígenas y afrodescendientes – salvo la alusión al tema de género en el artículo 191 – los artículos mencionados deben interpretarse en función del derecho a la igualdad y no discriminación por sexo, establecido en el artículo 2. De este modo el estado a través de sus funciones tiene el cometido de crear una legislación que conjugue estos derechos para que las mujeres indígenas y afroperuanas alcancen la igualdad, transformando la exclusión y discriminación.

En la constitución argentina el artículo 75 inciso 17 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el respeto a su identidad y propiedad comunitaria; así como, el derecho a una educación bilingüe e intercultural; al reconocimiento de la personería jurídica de sus comunidades, y el derecho a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; así como se compromete a regular la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos; y, a asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. En el marco de los tratados de protección internacional de los derechos humanos por parte del estado argentino, éste se impone una cantidad de obligaciones para asegurar el respeto de la identidad de los pueblos indígenas, y al mismo tiempo establecer políticas que mejoren su situación garantizando el ejercicio de sus derechos políticos, civiles, económicos y culturales en condiciones de igualdad.

En Colombia la Constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Las disposiciones constitucionales otorgan un reconocimiento transversal a los territorios, autoridades, jurisdicción y participación política de sus pueblos indígenas. Sin embargo, la situación en que se encuentran las mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y grupos afrocolombianos son de particular vulnerabilidad en el marco del conflicto armado, debido a que ocupan territorios estratégicos para las partes del conflicto, las redes de narcotráfico, y empresas colombianas y extranjeras. Uno de los derechos violados es la falta de la consulta previa e informada sobre decisiones que los afectan. El desplazamiento de pueblos indígenas se ha incrementado en los últimos cinco años de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población. Al menos 34 grupos indígenas se encuentran en peligro de extinción físico y/o cultural a causa del conflicto armado y el desplazamiento<sup>419</sup>.

La afectación aguda y diferencial del conflicto armado sobre los grupos indígenas se suma al efecto ya desproporcionado que este tiene sobre las mujeres y niñas. El conflicto armado somete a las mujeres indígenas a prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes como táctica bélica, principalmente por parte de los actores armados ilegales. Muchísimos de los casos de violencia sexual que fueron reportados por la Corte Constitucional ante la Fiscalía tienen por víctimas mujeres, niñas y adolescentes indígenas en todo el país.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas<sup>420</sup> señaló que el agudo impacto del desplazamiento forzado en las mujeres indígenas, afectadas “con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado”. Señaló también que las mujeres indígenas víctimas del desplazamiento forzado enfrentan dificultades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

En el caso chileno la ratificación del Convenio 169 ha sido un largo proceso de disputa por el reconocimiento. En el ámbito constitucional el 7 de abril de 2009, el Senado de la República aprobó la idea de llevar a cabo una reforma constitucional en materia indígena, sobre la base de una iniciativa legislativa promovida por el Gobierno en acuerdo con una Comisión del Senado<sup>421</sup>. No obstante, los principales

419 Corporación Humanas Colombia, 2010, op. cit.

420 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 15° período de sesiones, 13 de septiembre a 1 de octubre de 2010, “La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”, A/HRC/15/34/.

421 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

puntos de preocupación dicen relación con el desarrollo de un proceso de consulta con las organizaciones indígenas del país sobre la reforma constitucional y que este proceso se haga conforme a las normas internacionales aplicables, incluidas aquellas reconocidas en el Convenio N° 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hasta ahora, las iniciativas de consulta implementadas por MIDEPLAN y CONADI han sido, más bien, de carácter informativo. “El Relator Especial seguirá monitoreando el desarrollo del proceso de reforma constitucional ante el Congreso con la expectativa razonable de que se lleve a cabo un proceso de diálogo entre ambas cámaras y los pueblos indígenas, con miras a llegar a un consenso en torno al texto de la reforma, enfatiza la necesidad que el texto de la reforma constitucional sea conforme a las obligaciones del Estado de Chile en materia de derechos de los pueblos indígenas.”<sup>422</sup> Así también, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenio y Recomendaciones de la OIT (CEACR) en su primera Observación sobre la aplicación del Convenio 169 en Chile, demanda como “Solicitud directa” importantes recomendaciones sobre la criminalización mediante la aplicación de la ley antiterrorista y justicia militar hacia la protesta social mapuche; sus discrepancias en las mediciones demográficas de pueblos indígenas, entre Censo y encuesta CASEN; demanda el estado chileno informe sobre el avance del proyecto de reconocimiento de afrodescendientes; se le informe sobre los procesos de consulta a la inclusión constitucional así como a la reforma de la institucionalidad de políticas indígenas; así como, solicita información detallada sobre la participación indígena, los estudios de impacto ambiental, el estado de situación de resolución sobre conflictos de tierras y la adecuación de la legislación de aguas, minera y de energía al tenor de las disposiciones del Convenio<sup>423</sup>.

En México la Constitución ha incluido una serie de garantías hacia los pueblos y comunidades indígenas con relación a su inclusión, consulta, reconocimiento jurídico, acceso inclusivo a educación, salud, comunicación, vialidad, participación política, migración, desarrollo productivo y económico; en el marco de las definiciones estatales comprendidas en el accionar de la Federación, los Estados y los Municipios.

Estos derechos en el marco del artículo 20. de la Constitución que reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y el carácter de pobladores originarios a los pueblos indígenas; consagra el derecho de los pueblos indígenas

422 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12° Período de sesiones, 14 de septiembre a 2 de octubre de 2009, “La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior”, A/HRC/12/34/Add.6.

423 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

a la libre determinación con los límites establecidos en relación con la unidad nacional y en relación con los derechos fundamentales de quienes conforman dichos pueblos. Una mención del mayor interés es la definida para la protección específica de las mujeres indígenas en la administración de justicia: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres (artículo 2.A.II). Los derechos reconocidos en la Constitución abordan la autonomía de los pueblos indígenas que incluye decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones; el acceso a la tierra; entre otras garantías. De esta manera, es la propia Constitución la que establece como eje prioritario de la política pública estatal el abatimiento de la discriminación y la marginación en que vive la población indígena, con énfasis en la población indígena compuesta por mujeres.

El caso boliviano parte del reconocimiento de la *existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del estado* y caracteriza al estado como plurinacional (artículo 2). Reconoce los idiomas nativos como oficiales (artículo 5), los símbolos indígenas originarios (artículo 6), reconoce la democracia participativa y el modelo comunitario de gestión; y dispone de manera transversal la inclusión bajo el reconocimiento de que la interculturalidad es un instrumento para la cohesión y convivencia armónica y equilibrada entre pueblos y naciones, con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones (artículo 99). Así también el amplio repertorio de derechos reconocidos a las naciones y pueblos originarios, campesinos y afrobolivianos se otorga en el marco del reconocimiento y garantía de la no discriminación por razones de *sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.*

Ecuador en su Constitución vigente parte también del reconocimiento del carácter del estado como plurinacional e intercultural. Contiene un corpus importante de derechos colectivos, que como en el caso boliviano, incluye a los llamados

Pueblos en aislamiento voluntario. Los derechos garantizados en la Constitución ecuatoriana disponen sobre la identidad cultural, acceso y derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales; protección sobre los saberes y conocimientos ancestrales; la consulta previa; conservación y desarrollo de las formas gubernativas y judiciales propias; símbolos y patrimonio cultural; educación intercultural bilingüe; participación política; consulta prelegislativa. Posiblemente la impronta del constitucionalismo ecuatoriano para este ejercicio comparativo la constituya el inciso final del artículo 57 que menciona de manera genérica que *El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.*

Los mismos derechos se reconocen para los pueblos afroecuatorianos y montubios, categoría con la que se autodefinen las comunidades campesinas de la costa ecuatoriana.

En relación con la nueva arquitectura institucional del estado la Constitución instituye los Consejos Nacionales para la Igualdad para asegurar la plena vigencia de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; a través de la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno”<sup>424</sup>.

Los países que incluyen esta aproximación han incorporado en su ordenamiento constitucional normas que reconocen y garantizan los derechos a estos sujetos de especial atención. Cabe señalar que en cada caso se observa que dicho reconocimiento, e incluso la misma ratificación de los instrumentos internacionales ha sido consecuencia de procesos de organización, resistencia y movilización de los actores y actrices interesados.

## 2.2 Principales problemas de las mujeres indígenas y afrodescendientes

Un problema nodal en la posibilidad de establecer los indicadores de cumplimiento de los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes lo constituye la subordinación de éstas al sujeto colectivo de los derechos previstos en instrumentos internacionales, constituciones e incluso varias de las legislaciones

424 Artículo 156 de la Constitución ecuatoriana, en [http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18730&Itemid=133](http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18730&Itemid=133) (visitado en julio de 2011).

nacionales. Una comprensión unívoca y simplista induce al punto de partida de que niñas, adolescentes y mujeres de toda edad simplemente son parte de entidades más amplias.

Esta invisibilización de las mujeres y de la dimensión de ellas como sujetas de derechos podría explicarse en la matriz de exclusión colonial que en América Latina han vivido los colectivos indígenas. Otra situación colonial son los procesos discriminatorios que han subyugado a los afrodescendientes. Parecería que ambas dimensiones se constituirían en precedente para la prevalencia de un enfoque de “bien mayor”. Habida cuenta de la exclusión y discriminación, los derechos del sujeto colectivo -indistintamente de mujeres y hombres-, partiendo de su reconocimiento legal, se convirtió en la lógica prioritaria de lucha de las organizaciones indígenas. La construcción de sólidas identidades políticas de estos pueblos se basó en la demanda del reconocimiento a su existencia como colectivos preexistentes con características que los distinguían de las homogenizadas sociedades nacionales. El estado excluyó y desconoció sistemáticamente su existencia, llegando incluso a la puesta en marcha de un accionar que ha lindado con la destrucción de estos pueblos. En condiciones de tal vulnerabilidad se enmarca y explica, no justifica, la ausencia de una mirada que aborde desde las mujeres la complejización de esta problemática. Así también, en medio de las disputas contra estados, transnacionales, partidos políticos, sectas religiosas, grandes hacendados cabe la realización de una suerte de huella de invisibilidad entre los invisibles, que corrió siempre en desventaja contra las diversas entre los diferentes: las mujeres. Incluso el rostro de las organizaciones indígenas en este proceso de emergencia de los reconocimientos es patriarcal y jerarquizado en torno a la perpetuación de un modelo organizacional que pretendía resignificarse en patrones tradicionales aunque aludiendo a supuestos paradigmas igualitarios<sup>425</sup>.

### 2.3 Estadística

Una de las dificultades en los censos nacionales e institucionales es la falta de criterios que permitan conocer la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Los indicadores étnicos, culturales y de género en el caso de las primeras, son muy limitados y para las segundas, no existen. Esto sucede a pesar de las recomendaciones dadas por organismos internacionales y las instituciones, incluso estatales, que trabajan con pueblos y mujeres indígenas y afrodescendientes. Esta cita textual del informe sobre Multiculturalidad en el

425 Palacios, Paulina. “Construyendo la diferencia en la diferencia: Mujeres indígenas y democracia plurinacional”, en Dávalos, Pablo “Pueblos indígenas, Estado y democracia”, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

Perú, se refleja y es una constante en la región. De forma similar se destaca la ausencia de datos diferenciados para población indígena y afrodescendiente, profundizándose más con el vacío total al momento de mencionar a mujeres y hombres. En todos los casos los estudios se realizan con una aproximación censal hacia población urbana y rural; y, para el caso específico, de manera global a los pueblos por identidad étnica y sin distinción genérica.

En el caso argentino salvo la estructura etárea por sexo se cuenta con estadísticas para el caso de las poblaciones Mapuche, Kolla y Toba. La estadística se establece mediante la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005, ECPI.

En el caso chileno como se observó con anterioridad las herramientas utilizadas han sido objeto de cuestionamiento. Sin embargo cabe señalar que el Mideplan realiza la encuesta de caracterización Socioeconómica CASEN periódicamente. De los datos compilados por Humanas Chile se distinguen variables por pueblos y algunos indicadores relativos a migraciones y acceso a tierras y recursos naturales.

En México de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en 2005 la población indígena llegaba a 10.103. 571 personas, de las cuales 5.144.087 eran mujeres<sup>426</sup>.

En Ecuador el séptimo Censo Nacional de Población y Vivienda se ha efectuado el 28 de noviembre de 2010. Por segunda ocasión se ha realizado un conjunto de preguntas sobre autopertenencia étnica. Los límites de los resultados que resultaron fueron permanentemente puestos en cuestión por líderes y lideresas indígenas. Al año 2010 el censo incluyó tres preguntas con el objetivo de identificar la composición étnica de la sociedad ecuatoriana. La primera alude a la adscripción o pertenencia de un pueblo o nacionalidad; la segunda se refiere a la autoidentificación según condiciones raciales o culturales; y, la tercera tiene que ver con las lenguas e idiomas indígenas. Estas preguntas desagregadas por sexo, considerando que no se ha visibilizado aún las que permitan discriminar estadísticamente las otras pertenencias sexo genéricas, permitirán una base censal de datos sobre la realidad socio económica, educativa y de acceso a servicios básicos de las mujeres indígenas, afroecuatorianas y montubias. Las instituciones indígenas han conformado conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC la Comisión Nacional para Estadísticas Indígenas y Afroecuatorianas CONEPIA.

426 EQUIS, 2010, op. cit.

## 2.4 Educación, lenguas e identidad

La diversidad de pueblos indígenas en estos países inicia con una complejidad en lo lingüístico, educacional e identitario. Además del reconocimiento casi general de derechos sobre esta temática, se han implementado normas, instituciones y políticas para el establecimiento y desarrollo de dichos sujetos colectivos.

Desde la colonia leer implicaba el acceso a la decodificación de los libros de rayas, es decir, la disputa de un territorio de dominación. En el transcurso de emergencia de sujetos y derechos indígenas y afrodescendientes la deuda pendiente de los estados con las mujeres pertenecientes a estos pueblos sigue siendo enorme.

En el caso de mujeres indígenas peruanas, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) indica que existen 1 084 472 niños, niñas y adolescentes indígenas en edad escolar, de los cuales, el 22,71% son analfabetos en al menos dos lenguas, una es el castellano. Al respecto, conforme avanza el nivel educativo, disminuye la participación de las mujeres con relación a los varones: en el nivel primario en zona rural, es del 4,96% mientras que en el nivel secundario, es de 6,95%, en este último caso sólo asisten el 9,77% de mujeres indígenas en edad escolar<sup>427</sup>. De otra parte, la legislación si regula de manera específica la garantía para la educación intercultural bilingüe, aunque no señala de manera específica a niñas y adolescentes pese a que tienen los índices más bajos de escolaridad y alfabetismo, además de condiciones negativas para su inserción escolar como la consideración del horario escolar, la participación de niñas o adolescentes con hijos/as.

En Argentina, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos la tasa de analfabetismo para la población indígena de “10 años o más” es del 9,1%, es decir tres veces y media mayor que la nacional (2,6%). Para el total de población indígena el analfabetismo es mayor en la mujer (7,8%) que entre los varones (5,6%)<sup>428</sup>.

En relación con el acceso a la educación la población que habita zonas rurales tiene menor acceso a la educación, y esta situación es especialmente intensa entre las mujeres. Los pueblos indígenas experimentan bajos niveles de educativos, sobre todo en los grupos de edad más avanzada: entre la población indígena “mayor de 14 años” más de un tercio (33%) no completó la escuela primaria, y según datos del Censo 2001 el promedio nacional para este grupo etáreo es de 17,9%<sup>429</sup>.

427 DEMUS, 2010, op. cit.

428 ELA, 2010, op. cit.

429 Ibíd.

En Chile, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, al desagregar la cifra de personas indígenas que no saben leer y escribir, se observa una importante brecha por sexo, pues existe en el 2009 un 7,4% de mujeres indígenas que no saben leer y escribir frente a un 4,9% de los hombres indígenas. El analfabetismo en la población indígena rural alcanza en el año 2009 al 12,8%, manteniéndose la brecha de género<sup>430</sup>.

Para el año 2003, si se compara el nivel de escolaridad de la población mayor de 15 años según condición étnica, se encuentra que la mayor brecha entre población indígena y no indígena se registra en el nivel de educación básica incompleta, 37,7% frente a un 24,4%. Esta situación se repite para el año 2009, sin embargo la brecha disminuye en el lapso de seis años de 13,3% a 7,6%. En el año 2009, según la encuesta Casen 2003 realizada por el INE, la población indígena con educación básica incompleta es de 22% frente a un 14,4% de la población no indígena. En el caso del 2009, llama la atención que la mayor brecha de género se observa en el nivel de “sin educación formal”. El 7% de las mujeres indígenas mayores de 15 años se encuentra en este nivel, frente a un 4,1% de los hombres indígenas<sup>431</sup>.

En Ecuador en el Censo de Población del 2001, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC- se registraron 143.984 personas analfabetas, el 66% son mujeres y el 33,8% hombres. Al momento se ha realizado el séptimo Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, con el cual se podrá contar con datos nacionales y una desagregación por pertenencia a comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, afroecuatoriana o montubia.

Las mujeres de 10 años y más registran un 15,9 % y los hombres en la misma edad un 8,1% de analfabetismo. La edad más afectada con analfabetismo esta en los rangos de 45 a más de 70 años. Así también, en Ecuador, en el presupuesto del 2010 el presupuesto general para la Educación Intercultural Bilingüe contó con 38.582.069 dólares<sup>432</sup>.

## 2.5 Salud

Para el caso peruano en salud, la tasa de embarazo adolescente (porcentaje de mujeres, entre 15 y 19 años de edad, que reportan haber tenido algún hijo, nacido vivo o muerto, y/o que se encuentren embarazadas), es del 20% en la zona rural y el 9% en la urbana. En las mujeres indígenas la tasa de embarazo adolescente

430 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

431 Ibíd.

432 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

asciende al 11%. Asimismo, el acceso a la atención de un profesional en el parto, sólo está disponible para el 10% y 15% del quintil más pobre de la población, alrededor de dos terceras partes de los partos desatendidos fueron de mujeres rurales pobres. En relación con la salud, la función legislativa peruana a través de la Ley que Articula la Medicina Tradicional, Alternativa y Complementaria al Sistema Nacional de Salud y crea el Instituto Nacional de Salud Intercultural como Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Salud; instituyó el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI)<sup>433</sup>.

En el caso peruano también se reporta que el porcentaje de mujeres que sufren violencia en el área rural es 39,6%<sup>434</sup>. El estado peruano a través de la Ley sobre protección frente a la violencia familiar si prevé el acceso a la justicia *a fin de implementar acciones de prevención y atención de la violencia familiar en las zonas rurales*, aunque no considera en sus normas el reconocimiento constitucional a los sistemas de justicia indígenas.

En Argentina el acceso a cobertura de salud privada o perteneciente al componente corporativo del sistema de salud (sistemas de prepagas, obras sociales) es notoriamente diferencial en la población indígena: aproximadamente, el 64% de los habitantes que pertenecen a pueblos originarios carece de este tipo cobertura. Al mismo tiempo, si bien la comparación con el promedio nacional señala una posición de desventaja para los pueblos indígenas, la intensidad de la misma no es uniforme entre los pueblos ni al interior de los mismos. Por otra parte, las mujeres indígenas presentan tasas de fecundidad más altas que la del resto de la población. En síntesis: maternidad temprana,<sup>435</sup> bajo nivel educativo y alto número de hijos son dimensiones que están presentes en los pueblos indígenas, aunque con distinta intensidad.

En Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas INE a través de su enfoque estadístico para Pueblos Indígenas, se recogen los datos sobre aseguramiento de las mujeres indígenas, en el 2009 el 45% de las mujeres indígenas ocupadas no cotiza en el sistema previsional, en comparación a un 37,6% de las mujeres no indígenas que está en la misma situación<sup>436</sup>.

En México para el 2005, el 72% de la población indígena no era derecho habiente de ningún servicio de salud.

433 DEMUS, 2010, op. cit.

434 INEI, 2010, op. cit.

435 Una alta proporción de mujeres son madres antes de los 19 años de edad, en especial para el caso pueblo Toba: casi el 9% fue madre entre los 11 y los 14 años. ELA, 2010, op. cit.

436 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

## 2.6 Pobreza

En el Perú las mujeres rurales indígenas son las más afectadas por la pobreza rural, al tener menor nivel educativo y mayor tasa de analfabetismo, menos oportunidades de acceso a empleo y mayores niveles de desnutrición y anemia. Su esperanza de vida es de 7 años menos que el de las mujeres urbanas. De manera similar, la tasa de pobreza de los afroperuanos es significativamente menor con respecto al promedio nacional: la tasa de pobreza y pobreza extrema alcanza 35% y 4%, respectivamente, a nivel nacional las tasas son de 46.6% y 16.5%, respectivamente. En la costa del Perú, las diferencias son menores y no significativas. Similar resultado se encuentra al comparar a la población afroperuana con respecto a la población indígena.

En Chile, dentro de la población indígena total el porcentaje de pobreza se divide en 5,6% de indigencia y 14,2% de pobreza no indigente. Por otra parte, es superior la indigencia de la población indígena en las zonas rurales que en las zonas urbanas (8,1% frente a 4,5%). La población no indígena que es indigente equivale a un 3,7%.

En el año 2009, de la población indígena nacional, el 33,3% se encuentra en el primer quintil de ingreso. Este dato desagregado por sexo, nos indica que el 31,2% de la población masculina indígena se encuentra en el quintil de menores ingresos, frente al 35,2% de la población femenina indígena, quedando en evidencia la desigualdad de género en desmedro de las mujeres.

En Ecuador en la Encuesta ENEMDU del 2006 sobre empleo y desempleo del INEC, la población indígena dijo haber realizado parte de la primaria, sin embargo, un 70,9%<sup>437</sup> no sabía leer y escribir. Además el 67,8% de las mujeres dejan de estudiar para atender el hogar y dedicarse a la agricultura y un 32,2% de los hombres dejan los estudios por migrar a la zona urbana.

El 80% de los desempleados tienen un nivel educacional secundario o superior. Sin embargo, la población más afectada son las mujeres tanto en la zona urbana como en la rural, alrededor del 40% están desempleadas. La economía de los hogares de las poblaciones indígenas dependen de la agricultura, sin embargo las mujeres, niños y niñas se dedican a las actividades del hogar, al cuidado de la tierra y los animales, lo que dificulta en esos hogares en el caso de los niños y niñas la asistencia a la escuela. A esto se suma la carga de labores dedicadas al cuidado del hogar, la parte productiva familiar y la familia misma que en el ámbito rural alcanza más de veinte horas extras sobre la dedicación horaria laboral de los hombres.

437 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.



### 3. Políticas públicas, institucionalidad y normativa

Un conflicto general, salvo en el caso boliviano, es la carencia normativa para la efectiva implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

En Perú las políticas públicas que cobijan a las mujeres indígenas y afroperuanas son el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006 – 2010; el Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. En este caso la sociedad civil organizada ha manifestado la falta de inclusión de las prioridades y demandas, más aún en el caso de las mujeres.

En el caso ecuatoriano se menciona la incorporación de normas para regular la consulta previa en el marco de algunas leyes; la inclusión de objetivos, indicadores y metas relacionados con las mujeres indígenas y afroecuatorianas en los instrumentos de planificación del estado; y, la transversalización de género y etnia en las disposiciones constitucionales.

### 4. Pendientes regionales con las mujeres indígenas y afrodescendientes

La corriente de caracterizar al estado como plurinacional e intercultural surge en Ecuador y en la pasada década logra incidir como disposición constitucional en el caso boliviano y ecuatoriano. En el resto de países, conteniendo un importante número de grupos étnicos originarios o indígenas y afrodescendientes, este postulado no tiene una expresión. Quizás entre algunas organizaciones de identidades mapuches chilenas se encuentra un correlato sobre esta incorporación, que ha no dudarlo es una sugestiva propuesta teórica para la emancipación.

La incorporación de estándares internacionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos en relación con las mujeres se advierte como la mayor deuda hacia indígenas y afrodescendientes en todos los ámbitos. Desde el ejercicio mismo de los derechos de estas mujeres, hasta la normativa e institucionalidad la impronta que atraviesa a la región es la falta de acción de parte del estado para definir instituciones adecuadas, normativas consultadas y acciones o políticas de estado que permitan encaminar a las mujeres indígenas y afrodescendientes a la igualdad real y efectiva.

Un componente evidente es la invisibilidad casi completa de indicadores para el caso de las mujeres en el ámbito estadístico. Desde las herramientas censales hasta encuestas de carácter específico no se inscriben de manera permanente y rigurosa variables que permitan acopiar información sobre la salud, educación, desempeño

e inclusión laboral o en el aseguramiento social, condiciones productivas, acceso a las tierras, recursos naturales, derechos sexuales y reproductivos, violencias de género, trata o tráfico de personas. Es decir, la situación a este nivel, fundamental para diagnosticar, monitorear y demandar el cumplimiento de derechos; en el ámbito regional aún es de negligencia estatal generalizada. Para el caso boliviano y ecuatoriano posiblemente se cuente en el tiempo próximo una consecuencia de los censos respectivos con algunos indicadores que parcialmente podrían dar cuenta de la realidad específica de las mujeres indígenas y afrodescendientes por rangos de edad, ubicación geográfica, pertenencia étnica, condiciones específicas, acceso y nivel de escolaridad. En los informes visitados de cada país las menciones no llegan, así como en la bibliografía consultada, a advertir sobre el cumplimiento de otros derechos en estos rangos, tales como el de la vivienda, alimentación, acceso al agua, recursos naturales, entre otros.

Si bien el avance en la incorporación de normas constitucionales es general en México, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina, un sentido que ha sido interpelado por muchos estudiosos, así como por organizaciones indígenas es sobre la vertiente “inclusivista”<sup>438</sup> de pueblos y nacionalidades como una constante a la hora de establecer normas, políticas e instituciones. Si bien *la diferencia dejó de ser fundamento legítimo de la exclusión en las democracias del mundo, el resultado fue la expansión de la ciudadanía: la inclusión o pertenencia de un individuo a una comunidad política, en base a la idea de igualdad.*<sup>439</sup> Es la diferencia la que origina en el concierto internacional los instrumentos de los derechos de los pueblos. Así como, el reconocimiento de su exclusión y de su supervivencia desde esa distinción, lo que ha permitido la actual visibilización y normatización constitucional. Se plantea el punto de que pese a estas premisas en los hechos de diseño y rectoría de políticas públicas, en la implementación de normas e instituciones los estados aún se plantean la igualdad como un proceso de homogenización. El informe argentino recoge una de las aristas de este debate mencionando que *no debe pasarse por alto que el articular demandas de grupos diferentes exige afrontar el problema de la diferencia o diversidad como característica clave del orden político y exige un tratamiento que contemple la necesidad de ordenar la diferencia legitimante*<sup>440</sup>.

438 Refiere a un grupo de políticas y acciones públicas que tiene como objetivo únicamente la inclusión de los diversos sin cuestionar el estatus de diferencia o diversidad y la obligación que tienen los estados de que todos sus ciudadanos y ciudadanas alcancen condiciones de igualdad.

439 ELA, 2010, op. cit.

440 Pautassi, Laura, “Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina”. En: Herrera, G. (comp.) Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho. Quito: FLACSO-CONAMU, 2000, en <http://www.ela.org.ar> (visitado en julio de 2011).

Para la reflexión este texto solamente pretende exponer en el son de “pendientes” de los estados en la región los debates que sobre estas temáticas se han propuesto. Así como, insistir en el debate, también pendiente por cierto, alrededor de la diferencia por pertenencia étnica en correlato con la invisibilización por género, el dilema de la diferencia en la diferencia.

Otro problema fundamental para la realización de los derechos de las mujeres indígenas se relaciona con los territorios, tierras, biodiversidad, agua y en general recursos naturales del subsuelo, así como, renovables y no renovables. Parecería que la arena de disputa en el caso de una gran parte de los territorios ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas son de éstos que defienden desde la lógica de los derechos humanos, frente a modelos extractivistas o concesiones para la explotación de recursos. La defensa que las mujeres de toda edad realizan por sus territorios y recursos se encontraría definida en parte por los roles de género tradicionales o impuestos; así como, por cuestiones culturales propias, como por ejemplo, los pueblos Mapuche y Rapa Nui en Chile. La lucha por territorios y derechos se encuentra en un punto crítico, se ha traspasado la línea roja hacia la judicialización casi como práctica sistemática para oponer la razonabilidad de los modelos económicos, omitiendo toda práctica de los dispositivos en derechos humanos y en construcción democrática, tales como la consulta y la participación. Siendo, y aquí se hace necesario citar el documento colombiano, la situación de las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y campesinas la más apremiante en cuanto a incumplimiento e incluso flagrante violación de sus derechos humanos, es decir, ámbitos en los cuales cumplir con los estándares básicos podría ser un sustento efectivo de la igualdad, pero también de las democracias en la región.

## IX. Mujeres migrantes<sup>441</sup>

### 1. Introducción

El aumento de la profundidad y la velocidad de la globalización está íntimamente ligada a una serie de procesos económicos que los economistas liberales y neoconservadores llamaron ajuste económico. Aunque en principio, en el marco de la globalización se ha dado un mayor intercambio, movilidad e interacción de capitales, en el plano humano los Estados han mantenido y en algunos casos aumentado las restricciones para la movilidad de los flujos migratorios. En medio de este proceso si bien ha aumentado cuantitativamente la movilidad humana entre Estados, también ha aumentado el número de inmigrantes indocumentados. Esta situación deriva en la práctica en discriminación, vulnerabilidad y violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes.

En medio de este proceso también se ha dado un fenómeno de inserción acelerada de las mujeres en el mercado laboral y nuevos roles en espacios públicos. Tanto la entrada activa de las mujeres en el mercado laboral, —especialmente notoria en países “desarrollados”—, como la expectativa laboral de mujeres de países en “desarrollo” canalizadas en alguna medida por las migraciones con perspectiva en las labores de cuidado -abiertas por las primeras- significan todo una transformación pero también nuevas formas de discriminación.

Llama la atención que ante el aumento de la movilidad humana en un mundo globalizado, países europeos, USA y otros Estados, fortalezcan sus legislaciones anti-migratorias. De alguna manera estamos ante una contradicción: el aumento de los flujos migratorios y el aumento de la participación de las mujeres en estos flujos y por otro lado, fuertes restricciones a la migración y reducción de las garantías de protección por parte de algunos Estados en contravía de la globalización misma y de los avances expresados en los Tratados y pactos Internacionales. En

441 Documento elaborado por Corporación Humanas Colombia.

la práctica muchas más mujeres migrantes, muchas más mujeres migrantes indocumentadas, muchas más mujeres migrantes desempeñando oficios socialmente discriminados y mal remunerados. Un balance negativo: el aumento del riesgo de violaciones de Derechos Humanos como consecuencia de su condición de mujeres y de la discriminación frente a los y las inmigrantes.

En tal sentido, las mujeres migrantes enfrentan una doble discriminación: derivada de su condición por el hecho de ser de mujeres y la dada por la situación de desprotección de sus derechos por parte de los Estados tanto expulsores como receptores. El fenómeno de la migración femenina expresa una transformación del rol de la mujer en el proceso productivo y la búsqueda de un proyecto de vida autónomo, que no son posibles en los países de origen dadas las diversas vulneraciones a sus derechos que enfrentan las mujeres. En tal sentido, la ya reconocida y creciente feminización de los flujos migratorios plantea un reto de análisis, deliberación y respuestas enmarcadas en coherentes y efectivas políticas a favor de las mujeres migrantes.

Una mirada a dicha dinámica en América Latina y especialmente en la región Andina, nos enfrenta a algunas interrogantes y paradojas. Si bien no toda mujer migrante es víctima, –dado que en muchos casos, la migración significó mejorar sus condiciones de vida–<sup>442</sup>, ello no niega las precarias condiciones y situaciones que generaron la emigración o la inexistencia de políticas frente a la inmigración femenina. Así por ejemplo, muchas mujeres se han visto forzadas a salir por violencia intrafamiliar u otras formas de violencia, abuso sexual y en general condiciones económicas y socio culturales que imposibilitan desarrollar un proyecto de vida.

Esto sumado a que desde la orilla de la inmigración, en la mayoría de los casos el mejoramiento de las condiciones de vida no responde a una política específica frente a la población migrante por parte de los Estados, sino a las características de las mujeres que lograron mejores condiciones –mujeres solteras, jóvenes y con formación profesional–<sup>443</sup> producto de su esfuerzo personal y de condiciones socio económicas o educativas de las que no gozan un alto porcentaje de mujeres. Esta situación visibiliza un déficit en los marcos de protección.

Dichos elementos reflejan también formas diferenciadas de los impactos durante los procesos migratorios, en las mujeres indígenas, afrodescendientes, madres cabeza de familia, pobres, solteras, con bajos niveles educativos, etc. También

442 Cortes Castellano, Patricia, “Mujeres migrantes en América Latina y el Caribe: mitos y duras realidades”, en Serie Población y Desarrollo No. 61, Santiago de Chile, 2005.

443 Ibid.

vale resaltar las distintas causas de emigración o las múltiples motivaciones e intereses de las inmigrantes que plantean una gama muy amplia de variables en los análisis.

La limitada información a la que tienen acceso las redes familiares y comunitarias sobre los derechos que deberían ser garantizados para la población migrante y el insuficiente seguimiento por parte de los Estados, tanto de los responsables de flujos de emigración como de inmigración, favorecen equívocos sobre la real condición de las mujeres migrantes. Si bien en algunos casos superar la situación de abuso o victimización anterior a la migración es un avance; esto no significa, que en la nueva situación se garanticen parámetros y normas internacionales vinculadas con el trabajo, seguridad social, salud, familia y muchos campos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la legislación internacional sobre migrantes. Aunque estos Tratados y Pactos han sido ratificados por los Estados en la mayoría de los casos, no se han convertido en políticas públicas y menos en respuestas ciertas. Situación que además se ha visto agravada por las políticas migratorias actuales de los países receptores en especial de la Unión Europea y EEUU.

En tal sentido, en este escrito se hace una breve mirada a las dinámicas de la migración de las mujeres y los principales países de acogida en la región. En segundo término, se relaciona algunas causas de los procesos migratorios en América Latina. Posteriormente se mencionan de manera general las condiciones y vulneración de derechos que enfrentan las mujeres migrantes en relación a lo laboral, economía del hogar, la salud y la seguridad social. Finalmente, se brindan una serie de recomendaciones frente a las políticas públicas para la protección de las mujeres migrantes y en la gestión de las migraciones en general.

El texto se centra en América Latina y la región Andina, teniendo en cuenta la identificación de grandes grupos poblaciones de mujeres inmigrantes en EEUU., países europeos y del Cono Sur.

## **2. Consideraciones generales sobre las dinámicas migratorias de las mujeres en América Latina y la Región Andina.**

La dinámica de migración femenina latinoamericana tiene tres ejes de movilidad: “intra regional, especialmente hacia países fronterizos, desde los países con economías más frágiles hacia aquellos más desarrollados; hacia los Estados Unidos como destino privilegiado por su condición de potencia económica mundial; y el extrarregional, cuyos principales países de acogida son España y Japón principalmente”<sup>444</sup>.

444 Ibid.

Para 1990 América Latina fue la primera región en el mundo que alcanzó paridad entre varones y mujeres en la población migrante en el mundo. De los seis millones de migrantes, tres millones eran mujeres<sup>445</sup>. El CELADE estima que en el año 2000 cerca de 2,8 millones de latinoamericanos residían en España y Japón como principales destinos, seguidos por Canadá y el Reino Unido. Señala también que migrantes Caribeños y sudamericanos son los principales grupos de movilidad; entre los cuales se resaltan los brasileños, ecuatorianos, colombianos, peruanos y argentinos. En general, la información disponible por sexo indica que participan más mujeres que hombres, con algunas excepciones<sup>446</sup>. Es tal vez, desde este momento cuando el proceso de “feminización” de la migración latinoamericana cobra cierta visibilidad.

Es particularmente importante analizar este fenómeno desde el eje de la región Andina. Visto desde una perspectiva cuantitativa es posible hablar de feminización de los flujos migratorios que se dan desde estos países.

#### Inmigrantes España<sup>447</sup>

País	Ambos sexos	Varones	Mujeres	% Mujeres
Bolivia	238.605	104.757	133.848	56.10
Colombia	326.459	141.996	184.463	56.50
Ecuador	451.072	219.080	231.992	51.43
Perú	160.603	75.714	84.889	52.86

Fuente: padrón municipal 2008

En el informe de la Iniciativa Regional “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos” se señala como hacia el 2009 el colectivo de migrantes andinos ya era uno de los mayores en España, superando el millón de ciudadanos/as procedentes de dicha región. Para este momento, los nacionales de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia representaban el 60.2% de los inmigrantes latinoamericanos en España y en todos los casos los flujos mayoritarios son de composición femenina. Asimismo, se señala en este Informe que las y los trabajadores extranjeros reconocidos en el Régimen Especial del empleo del hogar son en un 44.1% andinos<sup>448</sup>.

445 Zlotnik, H, “The global dimensions of female migration”, 2003 en: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org) (Visitado en Julio de 2011).

446 Martínez, J. “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, en serie Población y Desarrollo N° 44 (LC/L.1974-P/E), CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

447 Iniciativa Regional ‘Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos’, “Audiencia situación de derechos humanos de mujeres migrantes de la región andina”, Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su período 141 de sesiones marzo de 2011, en <http://www.humanas.org.co/archivos/docaudienciadhdh.pdf> (Visitado en julio de 2011).

448 Ibíd.

En el Informe de Mujeres Migrantes Bolivia muestra que “de acuerdo a datos de registro de empadronamiento del Instituto de Estadísticas de España para el 2008, la población boliviana asciende a 236.048, de cuya cifra 132.421 son mujeres que representa el 56%, constituyendo el segundo grupo latino en importancia cuantitativa después de las ecuatorianas”<sup>449</sup>

Los flujos migratorios femeninos andinos a España, tienen como característica el fuerte atractivo que representan las diferencias salariales y las oportunidades laborales en dos sectores específicos del mercado laboral español: el trabajo doméstico y los servicios de cuidado.

En lo que respecta a los flujos migratorios intrarregionales, en el proyecto IMILA del CELADE, se reconoce que los inmigrantes latinoamericanos provenientes de la propia región son mayoría en el conjunto de los países. Los países que tenían los más altos niveles de recepción de migrantes para comienzos de la década del 2000 eran Argentina (35,1%) y Venezuela (25,4%). Observados por país, los datos muestran que los principales flujos intrarregionales predominantemente femeninos fueron el de colombianas en Venezuela (91,4 hombres por cada cien mujeres), el de nicaragüenses en Costa Rica (99,8 por cien), el de colombianas en Ecuador (89,2 por cien) y el de peruanas en Chile (66,5 por cien), lo que marca la tendencia de la emigración de cada país de origen<sup>450</sup>.

Para el caso de Argentina, la composición por país de origen de la inmigración femenina, está conformada por mujeres de Bolivia, Paraguay y Perú. En el caso de Perú, a pesar de que para 2001, su índice de masculinidad total era el más bajo de todos, luego de ese año la inmigración peruana experimenta un proceso de feminización más intenso y en un plazo más corto que Bolivia. En este último caso, mientras en las décadas de 1980 y 1990 había un predominio masculino (las mujeres representaban el 44,3 y 48,2 respectivamente), a inicios del nuevo siglo, las cifras cambian aunque paulatinamente: son las mujeres un poco más del 50% de las inmigrantes bolivianas en Argentina<sup>451</sup>.

449 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

450 Martínez, J, “Migración internacional: ¿Se puede hacer algo que favorezca a los países de América Latina y el Caribe?”, en Praxis, Migraciones y Sociedades contemporáneas, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Educación, Año 7, N° 7, Número Monográfico, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2003.

451 Courtis, Corina y Pacecca, María Inés, “Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas”, en Serie Población y desarrollo. no 84, CEPAL-CELADE, Santiago de Chile, 2008.

Desde finales de la década de los noventa Chile se convierte en otro foco de recepción de población migrante intrarregional. Aunque continúa siendo un país con alto nivel de emigración, para comienzos de la década del 2000 tiene la curva más alta de extranjeros al interior del territorio. El grupo más representativo es el de los peruanos, que entre 1992 y el 2002 crecieron más de cuatro veces. Respecto a su composición por sexo, la migración femenina peruana se impuso durante el período, pasando de ser un poco menos del 50% del total en 1992, a representar un 60,8% en el año 2002, debido a la demanda laboral para el sector de trabajo doméstico y de servicios principalmente<sup>452</sup>.

También es importante mencionar el caso de Colombia para este mismo período en lo que respecta a la dinámica de emigración. Este flujo, que además de compartir las causas de movilidad comunes de la subregión, responde también a la violencia y los efectos del conflicto armado interno. Muchas de las mujeres que emigran desde Colombia se han visto forzadas a abandonar el país; generalmente, hacia países vecinos, producto de persecuciones, pérdida de sus hijos, esposos, predios, viviendas y/o amenazas directas contra su vida, integridad o libertad, relacionadas con el conflicto armado interno.

De manera general se reconoce que en la Región Andina, han confluído procesos de violencia y conflictos internos con la implementación de medidas económicas neoliberales y la historia de migración rural - urbana, fenómenos que profundizan los impactos en los procesos migratorios, de desplazamiento forzado y del refugio.

En lo que respecta a los flujos migratorios a USA, los estudios del CELADE establecen que la migración hacia los Estados Unidos representa tres cuartas partes del total del flujo migratorio de América Latina y el Caribe. Para 2004 se estimaba en más de 18 millones de inmigrantes la población latina en USA (primera minoría étnica en ese país). La emigración de los países geográficamente cercanos tiende a concentrarse con fuerza en los Estados Unidos, como el caso de México y los países centroamericanos que representan el 70,6% de las y los migrantes de la región, destacándose en términos de magnitud México, El Salvador y Guatemala. América del Sur representa el 11,3% del total. Las colonias más populosas son las de Colombia, Ecuador y Perú. Los países que presentan mayor presencia femenina en sus flujos migratorios son El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en América Central; Cuba y República Dominicana en el Caribe; y Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela en América del Sur<sup>453</sup>.

452 Cortes Castellano, Patricia, 2005, op. cit.

453 *Ibid.*

### 3. Factores determinantes en la emigración

Muchos son los factores que potencian los flujos migratorios de mujeres desde América Latina y la región Andina. Tal como se expresa en el documento Mujeres migrantes en Argentina: “(i) las discriminaciones étnicas, sociales y de género de las comunidades de origen obstaculizan la posibilidad de acceder a oportunidades equitativas para que las mujeres, en especial en términos laborales, económicos y educacionales; (ii) el aumento de los hogares liderados por mujeres, explica que la migración sea una oportunidad cada vez más valorada como alternativa de inserción de las mujeres; (iii) condiciones sociales consolidadas en los países de origen (niveles de pobreza e indigencia, niveles de mortalidad infantil); (iv) existen razones culturales de peso para la emigración de los países de origen: un idioma en común, la existencia de redes familiares, amigos o vecinos de las comunidades de origen que ya se encuentran insertas en los países de acogida, tales factores facilitan los desplazamientos y dan un margen de seguridad mayor, en particular en el caso de las mujeres...; (v) otros factores fundamentales que intervienen en la decisión son: la edad de la mujer migrante, el lugar de poder que ocupa en el seno de la familia, la etapa del ciclo vital de la familia (edad de los y las hijos/as), capacidad del hogar para prescindir del trabajo reproductivo de la mujer migrante en función de otras mujeres capaces de reemplazarla”<sup>454</sup>.

El Informe de la iniciativa regional producto de sus entrevistas cita tres razones específicas de género dentro de las causas de la emigración:

- *“Deseo de liberarse de relaciones de pareja violentas*
- *Deseo de liberarse de relaciones de poder opresivas al interior de las familias*
- *Deseo de liberarse de la dependencia familiar”*<sup>455</sup>.

Sin embargo, subsiste el factor estructural de la pobreza que tiene mayor impacto cuando se combina con razones de género. Uno de los factores de mayor incidencia es la pobreza justamente en los hogares con jefatura femenina. En tal sentido, la migración se convierte en una alternativa de inserción laboral de las mujeres, y en válvula de escape de grupos familiares que viven altos niveles de pobreza y de insatisfacción de sus necesidades básicas.

En efecto, para el año 2002 en América Latina, del total de familias latinoamericanas nucleares urbanas, el 9,8% eran lideradas por mujeres. En las zonas urbanas,

454 ELA, 2010, op. cit.

455 Iniciativa Regional Abriendo Mundos, 2011, op. cit.

dos tercios de las mujeres jefas de hogar participaban en el mercado laboral y la incidencia de la pobreza en estos hogares era de 37,3%. En Perú, los hogares urbanos con mujer jefa representaban el 8%, el 68,8% de las mujeres jefas de hogar participaba en el mercado laboral y la incidencia de la pobreza en estos hogares era de 31,4%<sup>456</sup>.

#### 4. Migración, género, trabajo y hogares transnacionales

Como se ha señalado en distintos estudios sobre la migración femenina latinoamericana, esta se ha visto afectada por el cambio del rol de las mujeres en el ciclo productivo, la crisis de Estado de Bienestar y si se quiere el envejecimiento demográfico de los países receptores de población migrante -especialmente visible en el caso europeo-. La salida de las mujeres al mercado laboral en los países receptores, ha derivado en una paradoja, muchas mujeres migrantes cuidan hijos de otras familias para garantizar las condiciones económicas para el cuidado de sus propios hijos. Lo que globalmente ha sucedido es que las mujeres migrantes latinoamericanas han entrado a participar de una red poco regulada y desvalorada socialmente: cadenas de cuidado y el papel de las mujeres emigrantes en las labores domésticas.

En el informe de la Iniciativa Regional “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos” estas cadenas de cuidado son definidas como “el encadenamiento de personas y hogares que atraviesan fronteras con el objetivo de sostener la vida cotidiana y a través de los cuales se transfieren cuidados en base a ejes de poder”. En estas cadenas, el trabajo reproductivo es transmitido de mujeres privilegiadas a mujeres cada vez menos privilegiadas. Al final de la cadena, son las mujeres que se quedan (en los países de origen) las que terminan asumiendo el costo del desarrollo personal de otras familias en otros países del mundo”<sup>457</sup>.

Se sostiene en este mismo Informe que “a pesar de que las mujeres de la región Andina que migran con destino a Europa cuentan con niveles educativos relativamente altos, el trabajo que realizan al llegar a España es casi exclusivamente no calificado, centrándose en actividades reproductivas en el ámbito doméstico familiar y en servicios de cuidado, y en menor medida en tareas de limpieza, en hostelería, comercio, turismo y prostitución”<sup>458</sup>.

456 Barahona, M, “Género y migración. Estudio de hogares trabajadores emigrantes nicaragüenses”, Revista Entre redes N° 9, 2002.

457 Iniciativa Regional Abriendo Mundos, 2011, op. cit.

458 Ibid.

Natalia Genta sostiene: “Cerca de un 38% de las migrantes ecuatorianas en España se dedican a los servicios domésticos y de cuidado, mientras solo lo hacían un 4% de las que han migrado en Ecuador. Claramente las migrantes ecuatorianas satisfacen la necesidad social actual en los servicios de cuidado a niños/as y adultos dependientes, en los cuales el Estado no puede dar total cobertura. Al mismo tiempo, mantienen a sus hijos y padres en origen, los cuales son cuidados por sus abuelas en su gran mayoría”<sup>459</sup>. Se establece así una red descendiente de cuidados que asigna una gran responsabilidad a las mujeres que cuidan en los países de origen normalmente sin remuneración. Lo lamentablemente, es que el déficit de cuidado se experimenta en el nivel más bajo de la cadena, normalmente en la familia de mujer migrante.

Pero tal situación de vulnerabilidad, no solo se presenta con las mujeres inmigrantes en Europa, sino que sucede en los flujos intrarregionales. En informe sobre Mujeres Migrantes en Argentina se sostiene: “según el Informe de UNFPA, el caso más extremo de concentración y segregación ocupacional es el de las mujeres peruanas y paraguayas: prácticamente siete de cada diez peruanas y seis de cada diez paraguayas se encuentran empleadas como trabajadoras del servicio doméstico en hogares personales. En cambio, en el caso de las mujeres trabajadoras de origen uruguayo y boliviano la ocupación en el servicio doméstico es más limitada (21,2% entre las primeras y 26,9% entre las segundas). Entre las mujeres bolivianas una significativa proporción se desempeña en el comercio al por menor (23,2%) y en la industria manufacturera (13,6%)<sup>460</sup>”.

Al analizar los datos desagregados por sexo en lo que refiere a los descuentos jubilatorios, llama la atención la precariedad de los aportes para jubilación en el caso de las mujeres: el 80% de las mujeres asalariadas inmigrantes en Argentina no registra aportes jubilatorios para el año 2005<sup>461</sup>.

También llama la atención el caso de Chile sobre todo por ser otro de los focos de recepción de migrantes de la región. En el Informe sobre Ecuador Genta sostiene que “más del 70% de las migrantes peruanas en Chile trabajan en el servicio doméstico, aunque también puede encontrarse entre la población ecuatoriana migrante en Chile, pero de una forma menos notoria ya que este empleo ocupa a un 14 % del total de los y las ecuatorianas mientras que el 33% se ocupa en servicios sociales y de salud”<sup>462</sup>.

459 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

460 ELA, 2010, op. cit.

461 Ibid.

462 Corporación Humanas Ecuador, 2010, op. cit.

Pero dicha población femenina se ve avocada a una discriminación expresada en los ingresos laborales. Así lo plantea el Informe de Mujeres Migrantes Chile: “resulta interesante analizar la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes a partir de los datos de la Encuesta Casen de 2009. Solamente en el primer quintil las mujeres migrantes reciben salarios mayores a los de los hombres (en una relación de 1 para las mujeres y 0.7 para los hombres). En los demás cuatro quintiles el salario femenino es inferior al de los varones. Así en los quintiles II y III la relación a favor de los hombres es de 1 a 0.8; en el quintil IV es de 1 a 0.7; y en el quintil V es de 1 a 0.6, constatándose el aumento de la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes en los quintiles superiores”<sup>463</sup>.

En conjunto este fenómeno está ligado a las causas mismas de la emigración. Las discriminaciones sociales, étnicas y de género parten en las comunidades de origen de las personas migrantes, las cuales no ofrecen oportunidades equitativas para que las mujeres vivan con dignidad, especialmente en términos de oportunidades laborales, económicas y educacionales. Diferentes estudios reconocen que la pobreza afecta de manera más drástica a las mujeres, con una participación laboral más baja en comparación con los hombres, y una inserción en el mundo del trabajo bastante más precaria y muy determinada por los oficios típicamente femeninos, caracterizados por su baja productividad e ingresos muy básicos, alrededor del salario mínimo. Además, en épocas de crisis económicas el desempleo recae principalmente sobre las mujeres o las mujeres acceden a trabajo que los hombres desechan por la baja remuneración.

Tal como señala Patricia Cortes, “Las abismales diferencias entre las oportunidades de inserción laboral de las inmigrantes, muy restringidas al servicio doméstico (independientemente de su nivel de instrucción), en comparación con la situación de las nativas, evidencia las bases de una discriminación de estos mercados laborales hacia las trabajadoras inmigrantes. Esta discriminación se sustenta en usos y costumbres que tienden a estereotipar a la población inmigrante según su origen, y que castigan fuertemente a las mujeres provenientes de sociedades más pobres o de grupos raciales amerindios, quienes son frecuentemente estigmatizadas como “inferiores” en los países de acogida, por lo que sólo pueden ubicarse en ocupaciones que no permiten movilidad ni son fuente de experiencia o entrenamiento laboral”<sup>464</sup>.

463 Corporación Humanas Chile, 2010, op. cit.

464 Cortes Castellano, Patricia, 2005, op. cit.

En relación con la emigración Mexicana hacia USA y después de múltiples denuncias, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) emitió, en 2009, un “Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes”. En dicho Informe se revelan testimonios y las fuentes mencionan que el secuestro de migrantes es frecuente y cotidiano en diferentes lugares del país. Las condiciones del cautiverio son particularmente inhumanas y en la mayoría de los casos, se da un trato en extremo cruel, inhumano y degradante a las víctimas. En algunos casos, existen indicios de participación de autoridades de los tres órdenes de gobierno. Los casos de secuestro quedan, en su mayoría, impunes, incluso cuando las autoridades tienen conocimiento del delito. La mayor parte de los migrantes víctimas de secuestro no presentan las denuncias correspondientes por temor a represalias, por desconfianza a las autoridades y de los eventuales resultados de la denuncia, por la dificultad que para ellos implica acudir ante las instancias de procuración de justicia y por la prioridad que representa para los migrantes llegar a su destino o, en todo caso, regresar a su lugar de origen.

En el Informe de Mujeres Migrantes México se afirma que “durante los seis meses en que se desarrolló la presente investigación, la CNDH calculó un promedio de 33 eventos de secuestro por mes, lo que representa más de un secuestro diario. Al respecto, la proyección hecha por la Comisión, tomando en cuenta la información recabada, indica que el número de secuestros por año podría ascender a 400 y la cifra de víctimas a 18,000”<sup>465</sup>.

## 5. Mujeres migrantes, economía del hogar y remesas.

En el informe de la Iniciativa “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos” se anota el importante rol que tienen las mujeres migrantes en la economía global, del hogar y las remesas. En este se sostiene que son ellas “quienes envían mayores y más constantes volúmenes de dinero a sus familiares en los países de origen, lo que implica que el impacto de las remesas de las mujeres en la economía de los países de origen es mayor que el de los hombres. Un reciente estudio evidencia que las mujeres no sólo realizan el 60% de las transferencias, sino además, que destinan aproximadamente el 40% de su salario, mientras que los varones sólo envían cifras cercanas al 14% de su sueldo”<sup>466</sup>.

465 EQUIS, 2010, op. cit.

466 Iniciativa Regional Abriendo Mundos, 2011, op. cit.

Continúa el Informe afirmando que “el 73,3% del número total de envíos a Bolivia son hechos por mujeres.... En Colombia las mujeres son responsables del 67,8% de los envíos representando el 64,7% del total de las divisas ingresadas al país desde España. Por lo que respecta a Ecuador, a pesar de que el importe medio de los envíos es superior en los hombres (470 euros) que el de las mujeres (412 euros), el número de envíos que ellas realizan supone el 64,2% del total de remesas enviadas por la comunidad ecuatoriana desde España. En el caso de Perú, los envíos de mujeres representan el 50,5% del total”<sup>467</sup>.

En el Informe de Bolivia podemos ver no solo el impacto en la economía de los hogares sino lo representativo en la economía de un país y su participación creciente en ella, se afirma que: “En el 2005 las remesas ascendían a \$ US860 millones; en el 2008 a \$US 1.144 millones, en este periodo se consideraron como la segunda fuente de divisas. Para el 2009 se contabilizan US\$ 1.109 millones, que expresa una reducción por factores relativos a la recesión mundial y al retorno de un contingente de migrantes. En el 2009, las remesas representaron el 6.4% del PIB. Se estima que aproximadamente el 8% de la población (728.000 personas) reciben remesas ocho veces al año”<sup>468</sup>. El impacto en la economía del hogar se podría observar a partir de “la siguiente distribución: alimentación (28%), educación (18%), ahorro (15%), pago de deudas (13%), vestimenta (11%), salud (9%), construcción y reparación de vivienda (5%)”<sup>469</sup>.

Analizando un caso específico, en el Informe de Argentina se afirma que: “Varones y mujeres migrantes ingresan al mercado laboral en edades más jóvenes que los nativos, y permanecen en él en edades más avanzadas. En segundo término, se ha destacado la alta probabilidad de que parte de esos ingresos vuelvan al país de origen de la mujer en forma de remesas, para ayudar a sostener a sus hijos o familiares en las comunidades de origen. Por ejemplo, a través de estudios de casos centrados en las mujeres paraguayas residentes en el AMBA, se ha demostrado que ellas muestran una mayor disposición a enviar remesas y que las mismas son enviadas en forma activa y con regularidad”<sup>470</sup>.

En el Informe Mujeres Migrantes Bolivia se sostiene que para el año del Informe el 35% de las personas que reciben remesas son pobres, lo cual, en principio, tiene un impacto positivo en el mejoramiento de la autonomía y empoderamiento, de las condiciones acceso a servicios, satisfacción de necesidades y general mayores

---

467 Ibid.

468 Coordinadora de Mujer, 2010, op. cit.

469 Ibid.

470 ELA, 2010, op. cit.

posibilidades de desarrollo de un proyecto de vida. Sin embargo, también tiene efectos negativos como lo señala este mismo Informe donde producto de un análisis cualitativo se plantean las siguientes consecuencias: “i) la división sexual en la sociedad de destino podría tener como resultado que se subutilicen sus habilidades y las empleen en peores condiciones de regulación y remuneración; ii) mayor vulnerabilidad a la violencia y a la explotación sexual; iii) Necesidades específicas invisibilizadas, deficiencia en la atención y protección pública; iv) mayores dificultades de integración y participación por la doble y triple discriminación; v) mayor estigmatización y presión respecto al retorno en caso de haber migrado solas”<sup>471</sup>.

## 6. Mujeres migrantes, seguridad social y salud.

La población migrante presenta obstáculos para acceder a la seguridad social. Esto se deriva de las irregulares condiciones de contratación o de la condición de indocumentación que afrontan muchas migrantes y que limitan su capacidad de negociación laboral. Así por ejemplo, en Argentina, las condiciones de empleo son más precarias para los trabajadores y trabajadoras de países limítrofes y de Perú que para los nativos. Son particularmente altos los porcentajes de migrantes ocupadas/os que no acceden a los descuentos jubilatorios (casi 70%), en particular para el caso de los y las bolivianas (casi 80%) y para los y las paraguayos (73%). Siendo las condiciones más favorables para los y las migrantes uruguayos/as y brasileños/as.<sup>472</sup>

En el informe de Argentina se afirma que: “Cerrutti y Maguid (2007), analizaron datos desagregados por sexo en lo que refiere a los descuentos jubilatorios, destacan que la falta de aportes jubilatorios es particularmente grave para el caso de las mujeres: el 80% de las mujeres asalariadas migrantes no registra aportes jubilatorios para el año 2005. Además, destacan que el empleo no registrado de trabajadores asalariados migrantes puede vincularse no solo a su concentración ocupacional en sectores que son mucho menos proclives a cumplir con la ley, sino también a su condición de indocumentados”<sup>473</sup>.

En lo que respecta a la salud, es conocido que no todos los países cuentan con regímenes universales de salud para sus ciudadanos. La tendencia regional desde los años ochenta ha sido la introducción de proveedores privados de salud, con

---

471 Coordinadora de la Mujer, 2010, op. cit.

472 ELA, 2010, op. cit.

473 Ibid.



una lógica de mercado, junto a un debilitamiento relativo de los servicios públicos en este ámbito. En este esquema, cada cliente compra un seguro, proporcional a las potenciales necesidades médicas. Así, a las mujeres en edad productiva se les cobra una prima significativamente mayor que la de un hombre a la misma edad. Adicionalmente, la condición y modalidad de contratación laboral define las posibilidades de acceso a un tipo específico de seguro de amplia o baja cobertura o en muchos casos la ausencia de condiciones regulares laborales se convierten en un obstáculo para el acceso a la salud.

Son las migrantes irregulares y las víctimas de trata de personas quienes se exponen a una total desprotección de los sistemas de salud de los Estados receptores. El sistema público las rechaza por “ilegales” y el sistema privado no las atiende por no contar con capacidad de pago.

Existen otros tópicos que merecen una atención especial cuando se analiza las condiciones de las mujeres migrantes; uno de ellos es el de la salud sexual y reproductiva.

UNFPA reconoce que la migración reduce la fecundidad a medida que las mujeres inmigrantes asimilan los comportamientos de las mujeres de los Estados receptores que como tendencia responden a la lógica de reducción demográfica. Sin embargo, ello en sí mismo, no es una restricción. Según la OIM, las investigaciones muestran que las mujeres reciben una pobre atención prenatal, y que un gran número de mujeres migrantes tienen a sus hijos sin asistencia médica. Las mujeres migrantes también enfrentan situaciones de riesgo que están más allá de su capacidad de decisión libre e informada. Son vulnerables, por ejemplo, las mujeres que se desplazan en soledad y con escasos recursos, quienes pueden tener muy pocas opciones para sobrevivir, por lo que se ven inducidas a caer en la prostitución o a establecer relaciones de tránsito en búsqueda de protección y compañía. Por ejemplo, señala que en la frontera sur de México el 70% de las migrantes sufren violencia y el 60% es víctima de algún tipo de acoso sexual durante el proceso migratorio<sup>474</sup>. Las formas de violencia contra las mujeres van desde la coacción hasta la violación sexual.

En el Informe de Mujeres Migrantes México se presentan graves violaciones a los Derechos Humanos en el marco de los secuestros de que son víctimas inmigrantes en la frontera, se señala que: “los abusos sexuales y los frecuentes casos de

474 Mora, L, “The frontiers of vulnerability: gender, migration and sexual and reproductive rights”, en Human Rights and Trafficking in Persons in the Americas. Summary and Highlights of the Hemispheric Conference on International Migration, Serie Seminarios y conferencias N° 33 (LC/L.2012-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

violación van persistentemente asociados a los eventos de secuestro de mujeres migrantes. En otras ocasiones, sufren también la amenaza de ser prostituidas o de ser vendidas con fines sexuales a los tratantes de personas, lo que les implica un agravio adicional por el daño psicológico que conlleva ser amedrentadas de esa manera”<sup>475</sup>.

La Division for the Advancement of Women (DAW) señaló que el Reporte 2004<sup>476</sup> sobre la Epidemia Global de VIH/SIDA mostró una fuerte correlación entre varios tipos de movilidad y el mayor riesgo de contraer la infección. A su vez, evidenció que si bien existe el riesgo que los migrantes de los países viajen y contribuyan a esparcir el virus, el mayor riesgo está en que estas personas se desplazan de lugares de baja prevalencia a otros donde el virus tiene mayor presencia, y por tanto su vulnerabilidad a adquirir la enfermedad es mucho mayor. En el caso de las personas pobres, especialmente las mujeres y los niños con bajos niveles de educación y con limitado acceso a la información, el riesgo es mucho mayor.

## 7. Gestión Migratoria

En general, se puede sostener que la gestión y política migratoria se agota en el formalismo y en el reconocimiento internacional, sin que se constituyan políticas al interior de los Estados. Aunque se reconocen avances en el ámbito internacional estos no alcanzan la respuesta pública interna de los Estados. En el informe de la Iniciativa Regional “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos” se afirma que “paradójicamente, aunque la mayoría de los países –como es el caso de Ecuador, Colombia y más recientemente Bolivia– dispone de marcos constitucionales que incluyen en sus enunciados preocupación por la problemática migratoria, esta situación aún no logra plasmarse transversalmente desde una perspectiva de género y derechos humanos, ni en las políticas ni en la gestión institucional pública vigente en cada país”<sup>477</sup>.

En lo que se refiere a los acuerdos de cooperación multilaterales, se ha entendido la migración no como un tema de derechos y en tal sentido, se privilegian acuerdos restrictivos y en el mejor de los casos de retornos de ciudadanos a países de origen. Tal es el caso de España, que ha establecido acuerdos con Países Andinos, entendiendo el fenómeno migratorio como un problema –en la medida en que el volumen más grande inmigrantes de ese país proviene de estos Estados–

475 EQUIS, 2010, op. cit.

476 Cortes Castellano, Patricia, 2005, op. cit.

477 Iniciativa Regional Abriendo Mundos, 2011, op. cit.

y no en referencia a una serie de derechos a ser garantizados. En el Informe se “destaca la política ecuatoriana que dedica especiales esfuerzos para brindar una atención integral y sostenible a quienes han manifestado interés por regresar al país, a diferencia de los programas colombianos o peruanos, más focalizados en la canalización de los ahorros e inversiones de los retornados. Por su parte, Bolivia no cuenta con programas de esta índole”<sup>478</sup>.

En este mismo informe se señalan aspectos contradictorios de la Política Andina: “Otro aspecto que llama la atención –puesto que contradice el discurso público de los países andinos– radica en el hecho que las políticas migratorias estén contraviniendo abiertamente el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo que suscribieron en Uruguay en el año 2006, en conjunto con España. En el punto 12 de dicho documento se establece claramente que las remesas “responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas. Este derecho debe ser reconocido y salvaguardado, al igual que el derecho de los destinatarios a recibirlas. Los Estados deben abstenerse de promulgar disposiciones legislativas o adoptar medidas administrativas coercitivas, que puedan obrar en detrimento de este derecho”. Asimismo, los países se comprometían expresamente a “facilitar” los flujos de remesas, trabajando para reducir el precio de estos envíos. No obstante lo señalado, en tres de los países andinos se ha obviado lo acordado: Bolivia impuso un impuesto del 1% a las remesas en octubre de 2007, haciéndolo aplicable algunos meses más tarde sólo a remesas superiores a 1.000 dólares, medida que por lo general las entidades bancarias no han respetado. Colombia, desde hace años ha estado cobrando un impuesto de 0,4% a las remesas que envían sus conciudadanos, y también en Perú las remesas están sujetas a un gravamen del 0,07 por ciento, que debe sumarse a la comisión que cobra la institución financiera que sirve como intermediaria. En Ecuador, en cambio, no existe ningún impuesto o gravamen financiero para la entrada de remesas. Cabe resaltar que este impuesto es particularmente negativo e injusto para con las mujeres migrantes por cuanto ellas no sólo perciben por lo general salarios muy bajos (y bastante por debajo del de los varones), sino porque además los costos de sus envíos son sensiblemente más onerosos en razón de su mayor frecuencia y por tratarse de pequeños montos”<sup>479</sup>.

Por supuesto no sobra señalar que si existen grandes contradicciones entre Tratados y Acuerdos Internacionales y la política sobre migración, menos aun se cuenta con una política para mujeres migrantes. Señala el Informe que “en los cuatro países,

---

478 Ibid.

479 Ibid.

tanto en las políticas migratorias gubernamentales –normativas, programas y convenios bilaterales incluidos– como en las prioridades programáticas de centros de estudios y entidades académicas, el hecho migratorio en general ha tendido a abordarse desde perspectivas puntuales y acotadas –mayoritariamente bajo la forma de estudios de caso– o bien desde visiones economicistas y generalizadoras, obviándose un examen más atento que capture el hecho migratorio en todas sus fases y dimensiones, mostrando entre otros aspectos la heterogeneidad de la composición de la población en situación migratoria y sus especificidades en términos de género, edad y origen étnico, entre otras”<sup>480</sup>.

## 8. Conclusiones

Teniendo en cuenta que pese a las iniciativas supraestatales para la protección de la población migrante, los esfuerzos investigativos de la academia y el seguimiento de organizaciones sociales, el papel de los Estados al interior de sus territorios, sigue siendo realmente limitado. Por lo tanto, se requieren políticas públicas que desarrollen esta obligación de proteger a la población migrante y a grupos poblaciones especialmente vulnerables, tal como mayoritariamente se ha acogido al momento de adoptar Pactos y Tratados Internacionales.

Existe una verificación cuantitativa y cualitativa de la creciente feminización de los flujos migratorios, especialmente aquellos que tienen origen en América Latina y una de sus subregiones: la Región Andina.

Dicha verificación además recoge una preocupante tendencia: más de la mitad de las mujeres que migran desde esas zonas, sólo logran insertarse en el mercado laboral, en condiciones irregulares, mal remuneradas, poco valoradas socialmente y especialmente, estableciendo una cadena de cuidados que termina desprotegiendo el núcleo familiar de la mujer migrante.

Dicho fenómeno tiene raíces en las causas que generan la emigración, que normalmente están vinculadas con factores estructurales de exclusión y que se potencian por múltiples exclusiones por su condición de mujer. De tal suerte, que la emigración adquiere un carácter en algunos casos de migración forzada, sin que al momento de la protección internacional se reconozca este status.

Por tal motivo, se requiere ahondar en las múltiples causas que presionan la migración y que continúan en muchos casos en los países receptores. Así por ejemplo, se requiere especial atención en las condiciones de vulnerabilidad

---

480 Ibid.

derivadas de la etnia, condición económica, nivel educativo, edad, posición y responsabilidad dentro del núcleo familiar que enfrentan las mujeres que migran hacia otro Estado.

Se puede notar que aunque en muchos casos la migración es una opción para mejorar el proyecto de vida, en otros, por el contrario, se continúan o profundizan vulneraciones de derechos laborales, de salud, de seguridad social, y otros no tratados aquí, como el abuso sexual y la trata de personas.

Se requiere un reconocimiento social en cabeza de los Estados del papel activo y productor de la mujer migrante en el ciclo económico, expresado por ejemplo, en las remesas que en muchos casos son gravados por los Estados pese a la prohibición expresa en los Tratados Internacionales.

El rol de la mujer migrante en la economía del hogar requiere ser protegido, especialmente cuando ella cumple funciones de cabeza de hogar, situación porcentualmente significativa en los estudios sobre las mujeres migrantes.

Los marcos de la protección estatal están más allá de los asuntos laborales y refieren a los procesos de globalización, liberalización y demografía que afectan negativamente el núcleo familiar de los hogares de las mujeres migrantes. Es preocupante que se establezca una cadena de cuidados jerarquizada cuyo eslabón sean los países menos “desarrollados”.

Estos elementos antes mencionados, no van en contravía de la necesidad de nuevos estudios y de seguimiento por parte de los Estados de las experiencias emancipadoras o autónomas que han logrado desarrollar algunas mujeres en medio de las discriminaciones y vulneraciones propias de la migración. La migración debe ser reconocida como una alternativa y un derecho garantizado por los Estados.