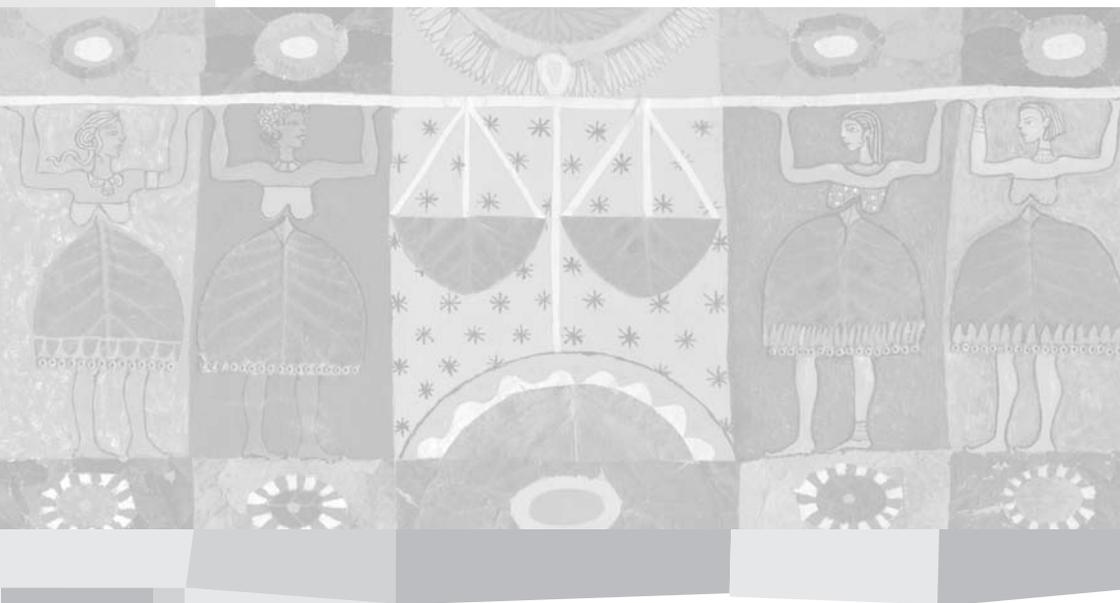


# Informe Regional

de Derechos Humanos de las Mujeres  
y Justicia de Género



## Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género 2001-2004

**Coordinación del Proyecto:** Lorena Fries, Gloria Maira (Corporación Humanas)

**Edición General:** Cecilia Barraza, Lorena Fries, Gloria Maira (Corporación Humanas)

**Autoras:**

Estudios Latinoamericanos (Argentina)

Coordinadora de la Mujer (Bolivia)

Corporación La Morada (Chile)

Casa de la Mujer (Colombia)

ILSA (Colombia)

SISMA Mujer (Colombia)

Corporación Promoción de la Mujer (Ecuador)

DEMUS (Perú)

**Primera edición:** Septiembre 2005

**Diseño gráfico:** Geraldine Gillmore

**Diagramación:** Kathryn Gillmore

**Impresión:** ANDROS

ISBN

Derechos de autor

Permitida su reproducción citando las fuentes

Contacto: [www.humanas.cl](http://www.humanas.cl)

# Índice

Presentación	7
Sobre la metodología	8
Tendencias regionales	12
Argentina	33
Bolivia	59
Chile	85
Colombia	113
Ecuador	139
Perú	165
Anexos: CD con informes nacionales completos	



## Presentación

El Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 es el producto de un largo proceso en el que participaron la Corporación de Promoción de la Mujer de Ecuador, la Coordinadora de la Mujer de Bolivia, Sisma –Mujer, ILSA y Casa de la Mujer de Colombia, DEMUS de Perú, Estudios Latinoamericanos (ELA) de Argentina y Corporación La Morada y Corporación Humanas, de Chile.

El objetivo del informe es, por una parte, analizar el estado de situación de los derechos humanos de las mujeres en seis países de América del Sur y avanzar hacia un análisis regional de los principales avances y dificultades para su plena vigencia, y por otra construir un discurso común que a partir de la práctica de las organizaciones de mujeres fortalezca su actoría social y política en la región.

El contexto de creciente interdependencia económica entre los países de América Latina y de estos con el mundo, la existencia de un sistema regional de protección de los derechos humanos, un legado político y cultural común de conquista y sometimiento, a la vez que un pasado cercano de autoritarismos, populismos, desigualdad y exclusiones, han facilitado la mirada en común sobre los desafíos a emprender para la superación de las brechas de género en nuestros países.

El ejercicio realizado –la presente publicación- se inscribe en el marco de una constatación y una opción. La constatación de que el proceso de globalización y la redefinición de los circuitos de poder que conlleva van, en la actualidad, mas allá de la esfera de decisión de los estados en múltiples materias, incluidas las relacionadas con la vigencia de los derechos humanos de las mujeres y, la opción de constituirse en organizaciones capaces de incidir desde sus discursos y prácticas políticas en los procesos regionales y nacionales a favor de la vigencia de estos derechos. Es en este vértice, el del encuentro entre lo regional y lo local, entre el género y los sujetos políticos y sociales que lo hablan, que se sitúa este informe, con sus potencialidades y limitaciones.

Gracias a todas y cada una de nuestras organizaciones por el esfuerzo realizado. Agradecemos también a la Unión Europea, a OXFAM, Novib y a la Fundación Ford el apoyo que nos han dado, y sin el cual el Informe no habría podido publicarse.

Lorena Fries  
Presidenta  
Corporación Humanas

## Sobre la Metodología

La elaboración del Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género consideró la producción de diagnósticos nacionales sobre estas materias y la identificación, con base en ellos, de tendencias regionales. Tuvieron a su cargo la producción de informes nacionales el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) de Argentina; la Coordinadora de la Mujer de Bolivia; la Casa de la Mujer y SISMA de Colombia; la Corporación Promoción de la Mujer de Ecuador; DEMUS de Perú; y, el Área de Ciudadanía y Derechos Humanos de la Corporación La Morada y la Corporación Humanas de Chile, que además, tuvieron a su cargo la coordinación regional del informe.<sup>1</sup>

El marco de referencia para la recolección de información y posterior análisis y evaluación del estado de situación de los derechos humanos de las mujeres se diseñó con los instrumentos internacionales y regionales ratificados por los países antes mencionados, además de las resoluciones y/o recomendaciones que emanan de los órganos de vigilancia de estos tratados. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, en tanto gozan de una amplia ratificación, y por la interpretación de sus contenidos, a través de las observaciones generales y las recomendaciones particulares que los diferentes órganos de supervisión han elaborado. A nivel regional, la referencia fue la Convención Interamericana para la Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres,

El período examinado fue del 2001 al 2004. Se estima que 4 años es un plazo que permite proyectar tendencias nacionales de política pública y trabajo legislativo, contar con una base de información, a la vez que evaluar trayectorias y programas que emanan de las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto del contenido temático, se identificaron como ámbitos obligatorios de revisión los siguientes:

---

<sup>1</sup> En varios países la organización responsable convocó a otras agrupaciones y personas a participar en la elaboración del informe nacional, atendiendo a los acumulados y especificidades de reflexión y acción en el campo de los derechos de las mujeres. En los informes nacionales, incluidos en el disco compacto que forma parte de esta publicación, se da cuenta de esta participación y de las autorías correspondientes.

- Marco general de cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno.
- Participación política y social
- Violencia contra las mujeres
- Justicia de género (incluye participación de las mujeres en la estructura judicial y acceso a la justicia)
- Autonomía personal y familia
- Sexualidades y reproducción
- Salud
- Trabajo
- Educación
- Reconocimiento de la plurinacionalidad y/o multiculturalidad

Cada uno de estos ámbitos responde, en términos generales a uno o más derechos garantizados en el ámbito internacional por lo que se consideraron en el análisis tanto aspectos centrales para la vigencia de un derecho; grado de reconocimiento, acceso a su ejercicio, y protección frente a una eventual vulneración, así como el diseño e implementación de programas y planes de política pública que contribuyen a la concreción de los derechos de las mujeres. En todos los ámbitos que cubre el informe se incorporó también el aporte de la sociedad civil, en tanto actores fundamentales en la promoción, denuncia y defensa de los derechos humanos.

El diagnóstico o estado de situación de los de los derechos humanos de las mujeres comprendió la revisión de legislación, políticas públicas, la jurisprudencia relevante en los temas del Informe (casos emblemáticos o que constituyen una referencia del comportamiento judicial), las prioridades oficiales que enmarcan la acción estatal y las prácticas de los funcionarios.

Respecto de la sociedad civil, se buscó conocer el grado de incorporación de las necesidades y demandas de las mujeres en la acción de las organizaciones sociales, de derechos humanos y otras agrupaciones o instituciones relevantes a los campos abordados en el Informe.

Para efectos de garantizar uniformidad en la recolección de información, el equipo de la coordinación del Informe elaboró una guía temática y una matriz de indicadores, que fueron puestas a consideración y acordadas con las organizaciones contrapartes en cada uno de los países. También se sugirieron ejes de análisis que brindarían un piso común para la revisión de los hallazgos nacionales y la identificación de tendencias regionales respecto de los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género.

Las fuentes de información utilizadas en cada país fueron:

- En el Estado: Constitución y leyes, jurisprudencia, estadísticas, políticas y programas, evaluaciones, estudios e investigaciones, informes a los órganos de supervisión de tratados, etc.
- En la sociedad civil: Misiones y programas institucionales, documentación e investigaciones producidas por ONG y espacios académicos, activación de mecanismos de protección de los derechos humanos en casos de vulneración de los derechos de las mujeres nivel nacional e internacional, informes alternativos puestos a consideración a los órganos de supervisión de los tratados, etc. Interesó también conocer la existencia de articulación con otros actores/as sociales.
- Los índices, estudios y evaluaciones realizadas por organismos internacionales especializados y agencias del sistema de Naciones Unidas y de la cooperación internacional.
- En los casos que se consideró pertinente, en cada país se recurrió a entrevistas con informantes claves de entidades del Estado y de organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la elaboración de los informes nacionales, se propició una reunión regional en Chile donde se puso en común la información general por país, y se abordó el análisis de las situaciones de ejercicio y violación de derechos de las mujeres, lo que permitió la identificación de tendencias regionales y realidades compartidas, y las especificidades que colocan las realidades nacionales. Colaboraron en esta reflexión Patricia Proboste en el tema de políticas públicas, Teresa Valdez en el de autonomía y familia, Alfredo Joignant en la discusión sobre democracia y sistemas políticos y Martín Abregu en lo relativo a justicia de género.

La producción y acceso a la información pública configura un presupuesto fundamental de toda democracia y, tal como señala ELA, es "imprescindible para concretar la participación ciudadana y garantizar el ejercicio de derechos". Aún cuando puedan señalarse avances en la desagregación por sexo de algunos registros, los países que participan de este Informe comparten la constatación de estadísticas y datos insuficientes respecto de la situación de las mujeres y el grado de ejercicio de sus derechos. En general se comprueba que lo existente es parcial y fragmentado. Los Estados no están cumpliendo con su deber de producir esta información, hacerla accesible y difundirla.

En casi todos los países se requirió formalmente información a entidades estatales, cuando los datos no estaban disponibles o no eran públicos. En el caso de Argentina y Chile se rescata una respuesta satisfactoria. No sucedió lo mismo en Ecuador, donde no siempre se obtuvo la información, y en Colombia donde esta fue negada o se encontraba incompleta. El déficit de información se produce incluso en temáticas declaradas prioritarias, como es el caso de la violencia contra las mujeres, donde aún se carece de registros nacionales y los datos disponibles presentan subregistros. La insuficiencia general detectada es especialmente grave respecto de la situación de las mujeres rurales, las indígenas y las afro descendientes.

Finalmente, en términos de formato, se optó por la publicación de un informe regional que consta de las tendencias regionales que a partir de dichos informes nacionales pudieron identificarse, los resúmenes ejecutivos de los informes nacionales por país, y un CD con los informes nacionales completos de manera de facilitar el acceso a temáticas particulares que se requieran respecto de uno u otro país.

## **Tendencias Regionales que impactan en la plena Vigencia de los Derechos Humanos de las Mujeres**

El Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género es el producto final de un esfuerzo conjunto de organizaciones no gubernamentales por analizar los principales obstáculos y logros para el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en América Latina en el período 2001-2004.

La posibilidad de establecer algunas tendencias comunes a los países de la región se inscribe en un marco de análisis dado por un lado, por el reconocimiento histórico de las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, expresadas en la discriminación de género y relacionadas a su vez con otras discriminaciones como la étnica, etaria, social, opción sexual; y por otro, en el reconocimiento de un contexto mínimo común para los seis países caracterizado en lo político por la vigencia de la democracia formal y de los derechos humanos; en lo económico por la consolidación de un modelo neoliberal; y en lo legal por la ampliación de un marco normativo que reconoció y amplió los derechos de las mujeres en la última década.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos provee de un conjunto de estándares que a través de la adhesión de los Estados a tratados, pactos y convenciones se constituyen en obligaciones jurídicas para los Estados. Dichas normas sin embargo, no se aplican en el vacío y por tanto requieren de condiciones sociales políticas y culturales que las viabilicen en los ámbitos nacionales de manera de hacer posible el goce y ejercicio de los derechos humanos para los distintos grupos y colectivos que se encuentran en desventaja en su acceso a bienes materiales y simbólicos. En este sentido, los derechos constituyen cotas de libertad y autonomía a la vez que de protección que de manera indivisible e interdependiente se articulan con la búsqueda de la justicia social, entendida como el conjunto de condiciones que permiten el acceso de las mujeres a los recursos y al poder político, económico, social y cultural desde el reconocimiento de sus diferencias. El camino de los derechos humanos para alcanzar la justicia social requiere tanto de políticas de redistribución como de políticas de reconocimiento, dimensiones que no pueden disociarse pero que a la vez se encuentran en mutua tensión dado que la lógica redistributiva – participación equitativa de los recursos y de los poderes–, se propone eliminar las barreras genéricas mientras que, la lógica del reconocimiento, valoriza la especificidad del género<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> FRASER, Nancy. Justicia Interupta. Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

Es innegable que durante las últimas décadas se ha avanzado en materia de reconocimiento formal de los derechos humanos de las mujeres, cuestión que se expresa tanto en la existencia de un conjunto de normativas nacionales, como en el diseño de políticas públicas que tienen por objeto aminorar la brecha de género. Junto con haberse eliminado prácticamente todas las normas que consagraban jurídicamente el status inferior de la mujer en nuestras sociedades, se han promovido instrumentos de medición de los avances para superar las desigualdades en planes y programas públicos. Aún así, los indicadores en materia de brecha de género así como en aquellos que refieren la especificidad de género, evidencian resistencias, retrocesos y en algunos casos falta de voluntad política para consolidar los logros alcanzados y avanzar en mayores cotas de justicia social.

Aún hay obstáculos complejos en los sistemas políticos y de administración de justicia para reconocer y propiciar la participación y el goce de derechos de las mujeres. A nivel político las acciones afirmativas expresadas en cuotas se han convertido en un techo y no en un mínimo de la participación de las mujeres, y el sistema de administración de justicia presenta obstáculos reales y ocultos para garantizar justicia de género a las mujeres. En efecto, la justicia de género, es decir la participación de las mujeres en la administración de justicia y la garantía de acceso y resolución de los conflictos que viven las mujeres por su condición de tales, muestran al sistema de administración de justicia como uno de los enclaves más resistentes a la inclusión de nuevas perspectivas o miradas que contribuirían a legitimar nuestros ya desacreditados aparato de justicia.

Por otra parte, cabe reconocer que la estructura familiar ha evolucionado y la legislación en familia ha dado importantes avances instituyendo la igualdad como principio rector. Sin embargo, la familia matrimonial como institución continúa normativamente, en la práctica y en su concepción, limitando posibilidades de constitución de otras formas de "familia" en igualdad de derechos.

En el campo de la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales, la globalización como fenómeno reordenador del rol del Estado y del mercado han afectado de manera desproporcionada a las mujeres en el goce de sus derechos siendo ellas las que absorben el costo de los ajustes estructurales y de las reformas institucionales, principalmente en el campo de la salud y el trabajo. En el primero, a pesar de los avances en materia de reducción de la mortalidad materna y de las tasas de fecundidad, no es posible aún avanzar en el reconocimiento de la autonomía de la mujer para decidir sobre su propio cuerpo. Por otra parte, la reducción del rol del Estado en materia de salud ha reforzado en algunos países el rol tradicional de éstas como cuidadoras de la salud familiar absorbiendo de esta manera costos que de otra manera recaerían sobre el Estado.

Los efectos de la globalización económica en las mujeres han marcado por una parte un mayor ingreso de éstas al mercado laboral. Este ingreso, sin embargo, no ha ido acompañado de las mismas condiciones laborales que los hombres, tanto en lo que refiere a los ámbitos en los que se desempeñan, como en relación a la brecha salarial. A ello se suma la falta de reconocimiento económico del trabajo que realizan las mujeres en sus hogares y que afecta sus posibilidades de acceso al mercado del trabajo.

## Democracia formal y Reconocimiento de Derechos

Diversos estudios de Naciones Unidas revelan avances en los procesos democráticos en casi todos los países de América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, tales como las elecciones periódicas para la designación de los y las gobernantes, los controles al poder y la disminución de la tutela de las Fuerzas Armadas sobre las instituciones políticas.<sup>3</sup> También se observa una mayor tendencia a la participación ciudadana y a intervenir en asuntos que les conciernen por parte de comunidades, organizaciones y personas.<sup>4</sup> Sin embargo, si examinamos los avances y obstáculos en la participación política y social de las mujeres a la luz del estado actual de la democracia en los países de la región, se puede establecer que ese proceso de consolidación democrática es un proyecto pendiente para las mujeres —también para otros actores excluidos— pues éstas no han sido incorporadas en paridad a los escenarios de deliberación y decisión, ni sus demandas hacen parte de las agendas públicas.

Si bien se han consolidado las democracias formales en la región, al mismo tiempo, se evidencia una creciente distancia de la ciudadanía respecto de la democracia y sus instituciones. El PNUD afirma que la democracia “parece perder vitalidad, se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida, los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública, el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas parece debilitarse”.<sup>5</sup> En efecto, la proporción de población que prefiere la democracia a cualquier otro régimen bajó de 61% en 1996 a 57% hacia el año 2002. Al mismo tiempo, el nivel de confianza en los partidos políticos cayó de 20% en 1996 a 11% en 2003.<sup>6</sup>

En la base de estas consideraciones confluyen varios factores como el hecho que la desigualdad social ha aumentado en América Latina al punto de ser la región más inequitativa del mundo, lo que impacta en la condición ciudadana de importantes segmentos de la población.<sup>7</sup> Los gobiernos están limitados en su capacidad para actuar debido a la escasez de recursos y de las presiones externas e internas respecto de las prioridades en materia de desarrollo.<sup>8</sup> Existe una crisis de legitimidad y representación de los partidos políticos y una fuerte percepción social de que la política esta vinculada a la corrupción.

<sup>3</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: “Ideas y aportes la democracia en América Latina”. Documento preparado sobre la base del Informe sobre Democracia en América Latina. PNUD, New York, 2004.

<sup>4</sup> GUZMAN, Virginia: “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No. 48. Santiago, octubre 2003, 10.

<sup>5</sup> PNUD, op cit, 25.

<sup>6</sup> Ibid., 54 y 38.

<sup>7</sup> Según cifras del PNUD, referidas en el documento arriba mencionado, en 2003 la pobreza en América Latina alcanzó el 43,9% y la pobreza extrema el 19,4% de la población. Por otra parte, la CEPAL señala que el coeficiente de gini en los países de la región alcanza entre el 0.45 y 0.64, reflejando una alta inequidad.

<sup>8</sup> En el contexto de la globalización neoliberal, baste mencionar las condiciones establecidas por los organismos de crédito como el Fondo Monetario Internacional y los procesos de ajuste estructural a que se han sometido las economías de la región. En lo interno, las limitaciones que enfrentan los gobiernos vienen dadas por la presencia de poderes fácticos como el sector financiero, el empresariado, los medios de comunicación y la iglesia, entre otros.

Se debe agregar que las democracias tampoco han logrado superar la discriminación que afecta a las mujeres, a los pueblos indígenas y a las poblaciones afro descendientes. Una rápida revisión de algunos indicadores regionales muestra que en estas poblaciones se entrecruzan y potencian las exclusiones, se concentra la pobreza y se interviene y decide marginalmente en el debate y definición de las prioridades nacionales en todas las materias.

Paradójicamente, mientras la democracia formal en la región no ha avanzado en la superación de la exclusión ni en nuevos escenarios de participación real y efectiva, los últimos años reflejan una situación bastante asentada en materia de reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados de la región han ratificado los principales tratados y convenciones universales<sup>9</sup> y regionales<sup>10</sup> en derechos humanos -incluidas la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres- y aceptado la supervisión por parte de los organismos especialmente creados para estos efectos. También, han presentando con mayor regularidad los informes de cumplimiento a los órganos supervisores de tratados. Adicionalmente, no se pueden desconocer los logros de las conferencias de Naciones Unidas desarrolladas en la década del noventa y que se materializaron en planes de acción de diversa magnitud e impacto en las políticas públicas de los gobiernos de la región.

A partir de la ola democratizadora de finales de la década de los 80 y de los 90, Colombia, Argentina, Perú, Bolivia, y Ecuador incorporaron en sus constituciones políticas el principio de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, cuestión que en el caso de Argentina y Colombia se amplió a la inclusión de medidas de acción positiva y la promoción de la igualdad de oportunidades en las políticas públicas. Chile es el único país de los estudiados, en el que a pesar de las reformas constitucionales democratizadoras, no se incorporó el principio de no discriminación como corrector del principio de igualdad jurídica. En los países estudiados, los tratados de derechos humanos cuentan con rango constitucional lo que ha facilitado la incorporación de estándares internacionales al ámbito nacional.

---

<sup>9</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, Convención sobre los Derechos de los Niños/Niñas, y Convención contra la Tortura, y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes.

<sup>10</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos, y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El proceso de derogación de normas legales discriminatorias a nivel nacional, que hacen consistente el derecho interno con el internacional, constituye uno de los aspectos generalizables entre los países en estudio aún cuando persisten todavía algunos dispositivos normativos de carácter discriminatorio .

La región cuenta hoy con un tejido normativo que reconoce a las mujeres como sujetos específicos de derechos. Esta tendencia positiva se enfrenta, sin embargo, al rezago de los Estados en la implementación de la normativa internacional y en particular para dotar a las mujeres de mecanismos de protección frente a la violación de sus derechos.. El bajo número de Estados del continente que han ratificado el Protocolo Opcional de la CEDAW<sup>11</sup>, instrumento que establece un mecanismo de denuncias individuales y de investigación frente a la imposibilidad o negativa de los Estados partes para dar respuesta frente a casos concretos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, es una muestra de ello.

En los ámbitos nacionales, las Defensorías del Pueblo, tanto en Argentina como en Colombia, han sido claves en la protección de los derechos humanos y dentro de éstos de los derechos humanos de las mujeres. Las Defensorías de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia además cuentan dentro de sus respectivas orgánicas con unidades especializadas en derechos de las mujeres. Estas entidades, con distintas facultades y mandatos se encuentran presentes en todos los casos en estudio salvo en el caso chileno y son claves en la activación/seguimiento de las acciones jurisdiccionales con las que el Estado garantiza a los ciudadanos/as la plena vigencia de sus derechos.

La democracia y el reconocimiento de derechos como realidades en la región responden aún a una lógica mas formal que real. En efecto, no se ha incorporado a las mujeres ni en el campo de la redistribución del poder ni en el reconocimiento de su calidad de sujetas sociales. Y si bien los derechos humanos de las mujeres se reconocen en el plano formal, en lo que tiene que ver con la regulación social - controlada por los límites y alcances del ejercicio de los derechos- estos aún no se han constituido en el piso por debajo del cual no es posible una resolución de los conflictos sociales que sea justa.

No es ajeno al tema de la ampliación de la democracia y de la vigencia de los derechos humanos, el anquilosamiento en la cultura política de la dicotomía público - privado, pues los tomadores/as de decisión determinan qué es un asunto público y qué es un hecho privado<sup>12</sup>. Por tanto, son ellos quienes deciden qué es de "interés público" y cuáles son los conflictos que requieren ser enfrentados en el "debate público" definiendo así la agenda

---

<sup>11</sup> De los países que considera este informe, Chile y Argentina no han ratificado el Protocolo opcional de la CEDAW.

<sup>12</sup> FRASER, Nancy, op. cit.

de carácter nacional y regional. Un ejemplo contundente ha sido la evolución de la violencia doméstica para llegar a ser aceptada como un problema de salud pública y de derechos humanos; otro, las dificultades que han existido para considerar el trabajo doméstico como una labor productiva y ser reconocido en las cuentas nacionales; así como las dificultades para propiciar un debate en torno a la despenalización del aborto.

Sin duda existe una fuerte tensión entre el marco de los derechos humanos reconocidos a las mujeres y la definición de políticas públicas que materializarían el ejercicio real de sus derechos. Junto a la ausencia de políticas en caminadas a garantizarlos, la mayoría de las que se implementan para superar la pobreza incorporan a las mujeres como un instrumento al servicio del desarrollo, desconociendo su calidad de sujeto de derechos. Dan cuenta de esta realidad los enfoques en las políticas que hacen énfasis en el binomio madre – hijo/a o que focalizan a las mujeres como población vulnerable y no como sujetos de derechos. Por su parte, los mecanismos institucionales creados en el Estado como entes rectores de las políticas públicas para las mujeres, que en la región alcanzan diversas jerarquías en el andamiaje estatal, no han logrado permear la estructura estatal y en muchos casos sus políticas no sobrepasan el impacto de programas pilotos, a la par que han perdido institucionalidad con el consiguiente debilitamiento de posicionar políticas con enfoque de derechos.

Por último, una tendencia presente en todos los países tiene que ver con el acceso y la calidad de la información en lo que respecta a la situación de derechos de las mujeres. Esto no puede ser leído sólo como un asunto técnico de debilidad de los sistemas de información, si no también y primordialmente como un asunto político de falta de transparencia con la información y de falta de visibilización de las mujeres como sujeto social. Es evidente que no resulta prioritario contar con indicadores desagregados por sexo, a pesar de ser ésta una de las recomendaciones más reiteradas por los organismos internacionales.

## **Participación Política y Social de las Mujeres**

Los avances logrados en el ejercicio ciudadano de las mujeres en las últimas dos décadas se deben, en mucho, a la propia demanda y acción de los movimientos de mujeres. Ha contribuido en ello la existencia de instrumentos internacionales que comprometen a los Estados a garantizar mecanismos para aumentar la participación política de las mujeres. Todos los Estados analizados, a excepción de Chile<sup>13</sup>, promulgaron leyes de cuotas; en

---

<sup>13</sup> En este país algunos partidos políticos (Democracia Cristiana, Partido por la Democracia y Partido Socialista) han adoptado normas internas de acción afirmativa para la participación de las mujeres. Sin embargo, estas disposiciones no son obligatorias y están supeditadas a la negociación política en cada coyuntura electoral.

Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú se adoptó un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular y en Colombia se estableció el 30% obligatorio de participación en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. La introducción de las leyes de cuotas ha significado un incremento de la presencia de las mujeres en los parlamentos, pasando del 8% a fines de los años 80 a porcentajes cercanos al 15,5% en el presente.<sup>14</sup> En todos los países la presencia de las mujeres en cargos de elección ha aumentado.

La participación es más limitada en los altos cargos de responsabilidad política de los gobiernos. En el caso de Argentina y Bolivia sólo un ministerio está a cargo de una mujer; y Perú, Ecuador y Chile tienen dos ministras.<sup>15</sup> Sólo en Colombia, cuya ley de cuotas rige para la administración pública, las mujeres en los ministerios son más del 30% del gabinete.

El ejercicio del derecho a la participación de las mujeres está acotado y limitado por una cultura política que les niega la oportunidad de compartir el poder con los hombres y que permea el juego político, las estructuras y procedimientos de las agrupaciones y el comportamiento del electorado. En este sentido, si bien la adopción de leyes de cuotas ha sido importante para aumentar la presencia femenina, no se han resuelto las causas de la subrepresentación de las mujeres. Desde esta perspectiva, uno de los principales obstáculos detectados es el poco compromiso de las agrupaciones políticas por superar esta exclusión histórica.

Esta situación no es muy diferente en los espacios de participación social, la presencia de las mujeres tanto en las estructuras directivas como en las bases de las diversas organizaciones sociales sigue siendo deficitaria. En el mundo sindical, en los seis países se comparte la constatación de que "los problemas, demandas y desafíos creados por la masiva presencia de las mujeres en el ámbito laboral no han sido plenamente incorporados por las organizaciones sindicales"<sup>16</sup>. Esto se plasma en dos ámbitos: la escasa presencia de mujeres en las direcciones sindicales y la limitada inclusión de sus intereses en las agendas reivindicativas. El porcentaje de mujeres en las direcciones de las centrales y confederaciones no excede el 15%, regla que eventualmente se rompe en las agrupaciones de trabajadores/as informales y de ramas económicas donde ellas son mayoría.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> PNUD, op cit, 39. Las proporciones varían en tanto se trate de diputadas o de senadoras. Para mayor información ver Bareiro Line et. al. "Sistemas Electorales y Representación Femenina en América Latina", CEPAL Serie Mujer y Desarrollo No. 54 de mayo 2004.

<sup>15</sup> En el período 2001 – 2004, el número de ministras en estos países ha variado. Pero en ningún caso han pasado de ser dos o tres en los gabinetes.

<sup>16</sup> Informe de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Perú.

<sup>17</sup> Un 11% en cargos de dirección en Chile, salvo en el caso de las asociaciones de funcionarios públicos porque además corresponden al 50% de los afiliados; entre el 10 y el 14% en Colombia; entre el 5% y el 12% en Perú; y, entre 0 y 10% en Ecuador.

Mención particular merecen las vulneraciones a la participación política y social de las mujeres en Colombia, producto del conflicto armado. Entre otras problemáticas específicas, las mujeres organizadas han sido objeto de persecución, desplazamiento y muerte como es el caso de integrantes de la Organización Femenina Popular –OFP- y de la Asociación de Mujeres Indígenas y Campesinas de Colombia –ANMUCIC- por parte de los actores armados. A pesar del reconocimiento que la comunidad internacional ha hecho de las mujeres como constructoras de la paz, en Colombia ellas no han sido convocadas a los diálogos de paz y no se han incluido en estas agendas sus intereses y necesidades<sup>18</sup>.

## **Violencia Contra las Mujeres y Justicia de Género**

En los países abarcados por el informe, la violencia contra las mujeres constituye, sin duda, la más masiva y extendida forma de violación de los derechos humanos de las mujeres. Si bien en todos los casos existen leyes contra la violencia, a pesar de ello, se detectan graves falencias en las respuestas de los Estados frente a esta problemática, constituyendo un incumplimiento de las obligaciones específicas que éstos han asumido con la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). Entre las falencias se pueden señalar aquellas que se relacionan con la propia definición del concepto de violencia, que en la mayoría de los casos legalmente hace referencia a la violencia intrafamiliar y no a la violencia contra las mujeres; el alcance de la ley; el enfoque de las políticas públicas y la respuesta del aparato de justicia.

En ninguno de los países analizados es posible contar con información estadística completa y confiable sobre violencia doméstica y sexual contra las mujeres, debido tanto a la multiplicidad de organismos involucrados y su falta de interdependencia, como a la producción de información incompleta caracterizada por el subregistro, la segmentación, la falta de desagregación por sexo y por delitos específicos, entre otras.

Esta deficiencia se agrava, además, por la imposibilidad de acceder a información estadística oficial sobre homicidios de mujeres por razones de género o femicidio. La información con que se cuenta es la elaborada a partir de investigaciones realizadas por organizaciones de mujeres, las que incluso han dado cuenta de la aplicación de atenuantes a los homicidas, por constituir "homicidio por emoción violenta"<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Informe de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Colombia.

<sup>19</sup> Informe de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Bolivia.

Un caso de especial de atención es el colombiano debido a que el conflicto armado ha significado un aumento de las violencias contra las mujeres, especialmente la violencia sexual siendo las más afectadas las mujeres rurales, afrodescendientes e indígenas, así como con las jóvenes y niñas. El fenómeno del desplazamiento –también una forma de violencia– afecta mayoritariamente a las mujeres y genera un efecto desproporcionado en ellas.

El concepto de justicia de género involucra tanto la participación de las mujeres en los aparatos de administración de justicia como el acceso y resolución de los conflictos que de manera particular reflejan su posición/condición en la sociedad. En términos de acceso de las mujeres a los mas altos cargos dentro de las judicaturas nacionales , todos los países de la región muestran claras deficiencias. La mayoría de los países de la región analizada, presentan una importante participación de las mujeres en los niveles jerárquicamente más bajos de los poderes judiciales.

Por otra parte, en términos de acceso a la justicia de género y considerando que la violencia contra las mujeres es uno de las mas graves violaciones a los derechos humanos, la forma en que la se resuelven este tipo de casos por los operadores de justicia constituye el indicador mínimo de satisfacción de justicia por parte de las mujeres. En los países en estudio, se observa que las reformas procesales penales que se vienen implantando en la región desde la década pasada, así como las reformas que han sufrido las leyes de violencia, no han tenido el impacto esperado en el derecho al acceso a la justicia de las mujeres para los casos en que son víctimas de violencia . Se detecta en fiscales y policías la persistencia de prejuicios y estereotipos sobre la sexualidad de las mujeres adolescentes o adultas víctimas de delitos sexuales<sup>20</sup>, lo cual posiblemente está a la base del mínimo porcentaje de casos que llegan finalmente a juicio<sup>21</sup>. La falta de sensibilización de las y los fiscales frente a la violencia doméstica incide, por otro lado, en la escasa adopción de medidas cautelares a favor de las víctimas, que se evidencia en los informes de Perú y Chile.

En los casos en que la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico no es constitutiva de delito, es objeto de tramitación en sede civil<sup>22</sup>. En esta esfera, en todos los países se ha dado lugar a la conciliación –Bolivia, Chile, Colombia y Perú- o mediación – Argentina y Ecuador– como forma de poner término a estos juicios, a pesar de ser evidente que, en estos casos, las partes no se encuentran en igualdad de condiciones para negociar. Por ello cobra importancia la tendencia a la eliminación de la conciliación en materia de violencia doméstica que se presenta en Perú.

<sup>20</sup> Informe de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Chile.

<sup>21</sup> En Quito, Ecuador, sólo un 5% de las denuncias por delitos sexuales llega a juicio, el resto es desestimado.

<sup>22</sup> Incluimos en la expresión “civil” la judicatura de familia, de menores y jueces de paz. Cabe señalar que en Colombia la violencia no constitutiva de delito también puede dar lugar a tramitación ante instancias administrativas.

La justicia en los casos de violencia doméstica y sexual contra las mujeres es calificada en la mayor parte de los países como lenta -Bolivia, Chile, Ecuador y Perú-. A esto se suma un carácter engorroso y burocrático, debido a la exigencia de realización de numerosas diligencias y trámites –Bolivia, Chile y Ecuador–.

Las legislaciones carecen, además, de disposiciones especiales respecto de la reparación a las mujeres víctimas de la violencia<sup>23</sup>, lo que se ve agravado también por el nuevo procedimiento penal acusatorio, que impide la constitución de parte civil dentro del proceso penal para lograr reparaciones<sup>24</sup>. En consecuencia, las mujeres sólo pueden obtener reparación del daño mediante la utilización de los mecanismos generales –vía indemnización de perjuicios-, los que claramente no están al alcance de la mayor parte de las víctimas.

Otro elemento importante en materia de justicia de género, tiene relación con la existencia de personal especializado en violencia de género dentro de los sistemas de justicia. En este sentido, cabe señalar que es incipiente la incorporación de nociones de género en la formación de jueces y juezas en países como Bolivia, Chile y Perú<sup>25</sup>, temática ausente del todo en los currículos de las carreras de Derecho.<sup>26</sup>

## **Autonomía, Familia y Derechos Sexuales y Reproductivos**

Hasta acá, se han presentado las principales resistencias de los diversos sistemas sociales para garantizar la vigencia de los derechos humanos de las mujeres y la construcción social de equidad de género en los países de análisis. Es necesario también, revisar el impacto que tiene la familia -como institución social- sobre la mujer y, si esta institución sigue siendo o no –en la forma en que se la define para efectos del diseño de políticas públicas–, un impedimento para el pleno desarrollo de la autonomía de las mujeres.

Así, en lo que tiene que ver con la autonomía personal de las mujeres y su relación con la familia, es posible encontrar una tendencia regional en la cual se privilegia en el ordenamiento jurídico y en el accionar de los funcionarios/as públicos, los derechos de hombre asimilados a la noción de “unidad familiar” sobre los de mujer.

---

<sup>23</sup> La única excepción está constituida por la legislación provincial de Santa Cruz, Argentina, que establece la inclusión de la indemnización de perjuicios en la sentencia.

<sup>24</sup> Informe de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Colombia.

<sup>25</sup> A través de un módulo sobre género, que se imparte en el Instituto de la Judicatura de Bolivia; un curso que incorpora nociones de género en la Academia Judicial de Chile, y formación en violencia contra las mujeres en la Academia de la Magistratura de Perú.

<sup>26</sup> Salvo limitadas excepciones, a través de cátedras no obligatorias que imparten unas pocas universidades.

Si bien existe una multiplicidad de tipos de familia, éstos no son reconocidos por los ordenamientos jurídicos, existiendo sólo de hecho. En todos los casos, exceptuando Colombia<sup>27</sup>, las definiciones de familia tienen una base privilegiada en el matrimonio y en el supuesto de la unión de una pareja heterosexual y monogámica.

La diversidad de hogares y familias es una tendencia que se acentúa en la región en la última década. Aunque las familias nucleares continúan siendo las predominantes se han reducido en promedio de 63,1 a 61,9 por ciento. Esta disminución se explica en parte, por el incremento de los hogares no familiares y en particular de los unipersonales. Los informes nacionales de los países seleccionados plantean la hipótesis de que estos hogares unipersonales no se configuran sólo por el evento de la viudez, sino también por causas de separación o divorcio y probablemente por decisión de proyecto de vida distinto al de la familia nuclear<sup>28</sup>.

Una tendencia observable es el incremento de familias con jefatura femenina.<sup>29</sup> La alta proporción de mujeres sin ingresos propios, las brechas de ingreso entre hombres y mujeres y el predominio del trabajo informal entre las jefas de hogar ocupadas, son motivo de preocupación. La autonomía personal de las mujeres jefas de hogar, al igual que la de las mujeres que viven en pareja, legalizada o no, está restringida por la falta de recursos económicos propios y la exigencia de asumir las tareas domésticas y de crianza de manera exclusiva. Con excepción de Ecuador el trabajo reproductivo no es reconocido como trabajo en ninguno de los países analizados<sup>30</sup>.

En Perú, Ecuador y Colombia se reconocen las uniones de hecho<sup>31</sup>. En Chile no son reconocidas y por tanto, no se consagran derechos para los integrantes de la pareja, aunque sí se garantiza la igualdad jurídica de los/as hijos/as nacidos/as dentro o fuera del matrimonio.

En general, y aunque la definición de matrimonio contiene un elemento igualitario en la mayoría de los países actualmente, mirado con mayor detenimiento la regulación jurídica

<sup>27</sup> La Constitución Colombiana de 1991 tiene la virtud de no confundir la familia con la institución jurídica del matrimonio, como sucede en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

<sup>28</sup> Bolivia reporta el surgimiento y crecimiento de hogares no familiares tanto en el área rural como en el área urbana. Estos procesos se encuentran asociados a una tendencia de des-tradicionalización que permitirían modificar las construcciones culturales. No obstante, en el caso de la configuración de familias, las que adquieren más importancia son las consanguíneas, que han experimentado un crecimiento de casi del 100%.

<sup>29</sup> Por ejemplo, en el informe nacional de Bolivia, se demuestra un aumento de la jefatura de hogar femenina del 24 % al 31%, en el periodo intercensal 1992 – 2001. En el de Argentina se señala que el porcentaje de hogares que tienen a una mujer como jefa registra un crecimiento del 6% entre 1991 y 2002. En el de Chile se comenta, que la jefatura de hogar femenina habría aumentado de un 25 a un 32%, la que se produce fundamentalmente en hogares biparentales, en este caso incluyendo nucleares y extensos.

<sup>30</sup> El Art. 36 Constitución Política del Ecuador, reconoce el trabajo doméstico como productivo. Sin embargo, de esta norma no se han derivado medidas que permitan el acceso de las amas de casa a la seguridad social, ni la cuantificación del aporte del trabajo doméstico, ni otras que hagan efectivo algún derecho en este ámbito.

<sup>31</sup> Colombia reporta que la ley le otorga a la compañera del trabajador debidamente inscrita, el derecho a las mismas prestaciones que tendría la cónyuge. En Perú el concubinato es reconocido y genera principalmente derechos patrimoniales. El informe de Ecuador denuncia que este reconocimiento no se expresa en procedimientos asequibles para que las mujeres ejerzan derechos patrimoniales o puedan exigir co-responsabilidad familiar.

del matrimonio consagra y refuerza la desigualdad de las mujeres a través de la dispositivos normativos excepcionales que aún se mantienen en las legislaciones a pesar del evidente anacronismo. El caso más flagrante en este sentido es el de Chile, donde la administración de los bienes de la sociedad conyugal es asignada al marido. Otro ejemplo demostrativo de la desprotección de las mujeres se da en Ecuador con respecto al rapto, que aunque se encuentra penalizado, en muchas situaciones, es asumido como una práctica cultural, y por tanto aceptada, más aún si de por medio existe la evidencia de que hubo relaciones sexuales consentidas o no. La forma de “arreglar” el problema es casando a la mujer, menor de edad, con su raptor y/o violador<sup>32</sup>.

Las diferentes formas de discriminación o las debilidades que denotan los ordenamientos jurídicos analizados en relación a las garantías de autonomía personal de las mujeres, también tienen una expresión en las orientaciones de políticas públicas, toda vez que estas políticas tienden a anular a los sujetos sociales e identificar a la familia como la beneficiaria de los planes y programas. El criterio de focalización predominante de las políticas públicas son los hogares de menores ingresos, independientemente del tipo de familia que alberguen. Tradicionalmente la mayoría de las políticas gubernamentales se han construido a partir de un concepto de familia “funcional” donde hay presencia de padre y madre vinculados por matrimonio con perspectiva de convivencia de larga duración, hijos e hijas propios y en donde los roles de género están perfectamente definidos: las mujeres responsabilizadas de los trabajos domésticos y los hombres de los extra domésticos. Queda en evidencia que el supuesto que entraña este modelo es asimétrico y poco democrático.

Otra barrera para la autonomía de las mujeres tiene que ver con su acceso al trabajo y su nivel de ingresos. La subocupación de las mujeres es una realidad documentada; así mismo se ha demostrado que las oportunidades de inserción laboral para las mujeres se encuentran mayoritariamente en el trabajo a domicilio, en el sector informal o no regulado de la economía. Debido por una parte, a la inexistencia de barreras a la entrada a este mercado y por otra, al permitir compatibilizar los quehaceres familiares con la generación de ingresos monetarios. Estas formas de inserción laboral precarias, no implican sino

---

<sup>32</sup> El código penal plantea incluso que “si el raptor que se casare con la menor que hubiere arrebatado o hecho arrebatar, y los que hubieren tomado parte en este rapto, no podrán ser perseguidos sino después de haber sido definitivamente declarada la nulidad del matrimonio”. Este hecho contradice claramente el numeral 4 de la Observación general 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el que se establece que el matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

una mayor intensidad de trabajo en los ámbitos público y privado, sin descargar de responsabilidades familiares a las mujeres. El derecho al tiempo libre y al desarrollo de actividades que vayan en beneficio de la autonomía personal de las mujeres son en este contexto impracticables.

En los seis países analizados se reportan avances y retrocesos en el reconocimiento y goce de los derechos sexuales y reproductivos. La dualidad para afrontar esta problemática debe leerse en el marco de escenarios complejos y en espacios de poder en disputa por sociedades heterogéneas que comienzan a modernizarse, donde las prácticas sociales liberales y la ética del reconocimiento de las diferencias en el ejercicio de los derechos se encuentran emergiendo y deben interlocutar con prácticas discursivas conservadoras y fundamentalistas. Sectores conservadores ligados a las iglesias, especialmente la católica, actúan sobre los Estados a fin de impedir y/o limitar reformas legislativas y políticas que den cabida a todo aquello que no responda a su verdad en materia sexual y reproductiva.

A pesar de este panorama un avance positivo en esta materia se da en Ecuador. La Constitución ecuatoriana incorporó el derecho de las personas a tomar decisiones libres y responsables sobre la vida sexual (Art. 23.25), a decidir sobre el número de hijos (Art. 39), al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal, entre otras disposiciones. También incluye la no discriminación por opción sexual. La omisión de los derechos sexuales y reproductivos en la legislación secundaria impide que el reconocimiento constitucional se traduzca en ejercicio y, persisten normas discriminatorias hacia la mujer como sujeto sexual de derechos, como la noción de débito conyugal aún vigente en el Código Civil.<sup>33</sup>

El acceso a la anticoncepción de emergencia se ha convertido en un caso paradigmático del derecho a la autonomía de las mujeres a decidir sobre su sexualidad y su reproducción. En Perú, Argentina, Colombia y Chile se ha buscado dejar sin efecto la producción y distribución de la píldora de anticoncepción de emergencia a través de la interposición de acciones judiciales y/o administrativas argumentando un carácter abortivo.

En materia de política pública, los países que participan en este análisis presentan avances coincidentes en los indicadores reproductivos clásicos como la fecundidad, el acceso a métodos anticonceptivos y la mortalidad materna. Esta última ha disminuido en la región, aunque existen fuertes disparidades entre los países. Contrasta la realidad boliviana de 229 mujeres muertas por 100.000 nacidos vivos<sup>34</sup> y de Ecuador con 150, frente a 18 mujeres muertas por cada 100.000 nacidos vivos en Chile. Los promedios, sin embargo, ocultan

---

<sup>33</sup> Informe sobre Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género 2001-2004 de Ecuador

<sup>34</sup> Encuesta de Demografía y Salud ENDSA 2003. Bolivia, citada en el Informe de este país.

las grandes diferencias que se producen entre mujeres según el nivel socioeconómico, la ubicación geográfica, el grado de escolaridad y la pertenencia racial y étnica, entre otras condiciones. En Argentina, por ejemplo, la tasa nacional de 46 por cada 100.000 nacidos vivos, tiene otras expresiones en provincias: en Jujuy ésta es de 197 mientras que en Buenos Aires es de 9. En los seis países, las tasas más altas se ubican en zonas rurales, pobres y, en muchos casos, donde se concentra población indígena. En el caso colombiano es de resaltar que el conflicto armado y el desplazamiento forzado de población han impactado de manera negativa las condiciones de salud y de vida de las mujeres y niñas.

El mejoramiento en estos indicadores reproductivos clásicos contrasta con otros índices y con la emergencia de problemáticas frente a las cuales existen falencias en materia legislativa y de políticas públicas. El aborto<sup>35</sup>, por ejemplo, sigue siendo un problema de salud pública al ser una de las causas más importantes de la morbi-mortalidad de las mujeres y un asunto de derechos humanos pues en todos los países estudiados el aborto está penado por ley. Se encuentra penalizado bajo cualquier circunstancia en Chile y Colombia, y se admite en situaciones excepcionales en Argentina, Ecuador, Perú y Bolivia. Además de ser un asunto de justicia social pues la morbi-mortalidad se concentra en mujeres pobres y mujeres adolescentes.

Las investigaciones y encuestas de opinión realizadas en algunos países señalan que las sociedades están más abiertas a debatir sobre el aborto.<sup>36</sup> Al mismo tiempo, desde los comités que vigilan el cumplimiento de los tratados ratificados por los Estados, en particular el Comité de Derechos Humanos y el Comité de la CEDAW, se ha recomendado en reiteradas oportunidades a los Estados revisar la legislación sobre aborto, atendiendo a un problema de derechos humanos y de justicia social. Sin embargo, los Estados no han mostrado voluntad política alguna en esta dirección.

Otro problema emergente es la feminización de la epidemia del VIH/SIDA. Hay cada vez más mujeres infectadas y a una edad notablemente más temprana que los varones. En Chile la razón hombre-mujer pasó de 8,7:1 en 1997 a 7:1 en 2003. En Argentina, de 14,69:1 en 1988 a 2,61:1 en 2002. En el Perú en el año 1986 la relación era 9,6 hombres por 1 mujer y en el 2003 de 2 hombres por 1 mujer. En Colombia, en 1990 era de 7:1 y, en 1998, esa proporción bajó a 3,7:1. En Ecuador, el 34,5% de los casos reportados en el año 2000 correspondía a mujeres. Hasta ahora, las políticas de prevención y atención no dan prioridad a esta nueva tendencia en la propagación de la epidemia y, en Chile, se reportan situaciones de grave vulneración de los derechos de las mujeres viviendo con VIH/SIDA, como la esterilización forzada.

---

<sup>35</sup> Se calcula que en Argentina se realizan entre 500 mil y 700 mil abortos por año, existiendo 700 mil nacimientos anuales.

<sup>36</sup> En Chile la tasa es de alrededor de 160.000 abortos anuales, que corresponde a uno de cada tres embarazos.

Las políticas públicas en materia de derechos sexuales y reproductivos, tanto en el campo de la prevención como de la atención, están lejos de ser eficaces y responder a las actuales realidades sociales. Así mismo, el clima de conservadurismo tampoco evidencia posibilidades de normativas que amplíen estos derechos. Así los derechos sexuales y reproductivos son el escenario más complejo para avanzar en el reconocimiento de derechos de las mujeres, expresado en la autonomía para decidir sobre su propio cuerpo.

## **Bienestar Económico, Social y Cultural**

En la región, el foco de atención en salud reproductiva sigue estando, mayoritariamente, en el binomio madre – hijo/a. En todos los países se cuenta con programas de maternidad gratuita, especialmente dirigidos a aumentar los controles prenatales y la atención institucionalizada del parto, a lo que se agrega el control del cáncer de mamas y el cérvico-uterino. El paquete también cubre a los/as niños/as hasta el primer o el quinto año de vida. Otras prestaciones, como la cobertura de anticonceptivos, enfrenta limitaciones ya sea por la orientación religiosa de las autoridades de salud, las restricciones en la oferta de métodos o porque funcionan sobre la base de la demanda espontánea de las mujeres.

En general, los informes de los países señalan la implementación de reformas en la salud que han dado lugar al fortalecimiento de la medicina privada y a la descapitalización de los sistemas públicos de salud, a pesar de que estos siguen atendiendo a la mayor parte de la población. La reforma ha afectado en forma diferenciada a hombres y mujeres. El cambio del modelo de articulación entre el sistema de salud y la comunidad, en el que las labores de protección y cuidado de la salud, se traspasan a la familia han significado una mayor carga para las mujeres, que son las que en últimas se ocupan de estas funciones. Por otro lado, las mujeres, directa o indirectamente, son las principales usuarias del sistema público de salud, percibido como “salud para pobres” por su poca efectividad, ausencia de insumos y falta de presupuesto. Las mujeres participan menos del sistema privado dado que los planes que las cubren son ostensiblemente más costosos que para los varones en atención a su “riesgo reproductivo”. También se evidencian las inequidades en la oferta de servicios entre el área urbana y la rural: en Bolivia el 47.7% de las mujeres rurales no accede a la atención en salud por la dispersión de los servicios, las ineficiencias de los mismos y, también, las prácticas culturales que privilegian la atención en el domicilio.

La tendencia en la región para el período en estudio muestra que en materia de trabajo y empleo se cuenta con un marco legal vigente, que reconoce el derecho al trabajo como un derecho consagrado constitucionalmente – a excepción de Chile-, con leyes específicas en materia laboral y con la ratificación de tratados y convenios internacionales. No obstante, la liberalización y flexibilización, consolidadas en este período, no permiten el acceso, goce y protección de estos derechos, y dejan que el mercado, en la práctica, regule las relaciones laborales. Esta situación afecta de forma diferenciada a la población, siendo las mujeres y los/as jóvenes, así como los sectores más pobres, los más afectados.

Las mujeres de la región aun continúan siendo segregadas ocupacionalmente y discriminadas en cuanto al acceso al trabajo remunerado, la calidad de los empleos y el reconocimiento de sus derechos laborales. Asimismo, la persistente división sexual del trabajo lleva a que se incorporen al mercado de trabajo sin abandonar los roles tradicionales, lo que se traduce en discriminación durante y después de su vida laboral, derivando en sobrecarga y "doble jornada". Las dificultades de las mujeres para acceder al trabajo y las oportunidades para sortearlas no son homogéneas. Influyen de manera sustantiva la zona de residencia, el nivel educativo, la posición socioeconómica, la edad y el número de hijos/as.

Con respecto a la inserción a la fuerza laboral para el período de análisis se observa una tendencia al crecimiento constante -con excepción de Bolivia que permanece estable y Colombia que presentó un leve descenso-. Sin embargo, para todos los países la diferencia entre hombres y mujeres es todavía muy marcada, esto significa que existe un mayor número de hombres trabajando a pesar de que la población en edad de trabajar es mayormente femenina. Por ejemplo, en Colombia para el año 2003, la población en edad de trabajar estaba constituida en un 53% por mujeres y en un 47% por hombres, mientras que la población económicamente activa estaba conformada en un 44% por mujeres y en un 56% por hombres.

La inserción a la fuerza laboral presenta diferencias entre las mismas mujeres. Para el caso chileno y argentino se observa que los niveles más significativos de participación en la actividad económica se encuentran entre las mujeres de mayor nivel educativo y que pertenecen a los hogares de los quintiles de ingresos superiores. En estos países se ve la tendencia a la conformación de una demanda de empleo altamente segmentada, que incorpora a mujeres de altos niveles educativos, incluso para el desempeño de trabajos para los que se encuentran sobrecalificadas. Situación inversa se da en Ecuador, país en que ha crecido fundamentalmente la participación de las mujeres en el sector servicios y en actividades con menor remuneración y nivel educativo.

El período se caracteriza por un lento crecimiento en el empleo, pero que no necesariamente favorece a las mujeres. En todos los países estudiados las tasas de desempleo afectan más a las mujeres que a los hombres, con excepción de Bolivia. En Chile para el 2002, el desempleo era de 7,3% para los hombres y 8,8% para las mujeres.<sup>37</sup> En Argentina, cerca del 40% de las mujeres económicamente activas se encuentran desocupadas total o parcialmente.<sup>38</sup> Las cifras oficiales en Colombia señalan que para el año 2003, la tasa de desempleo total era de 13,1%, para las mujeres de 16,8% y para los hombres 10,2%.

---

<sup>37</sup> En Bolivia, informaciones señalan que en este país se practican de 40.000 a 50.000 abortos anualmente.

<sup>38</sup> En Colombia, el 30.3% de las mujeres entre 15 y 55 años que han estado embarazadas han abortado por lo menos una vez.

Es de destacar que la brecha en el ingreso entre hombres y mujeres a igual trabajo oscila entre 20% y 55% menos de ingresos para las mujeres. Estas cifras dependen del país, de la calificación y nivel jerárquico del cargo, y del nivel educativo.

La participación de las mujeres no supera el 33 % en los cargos de alto nivel directivo, elemento común en la región. En general, esta proporción podría ser aún más baja, debido a que se consideran cargos de dirección ocupaciones de muy diversos grados de jerarquía y remuneración; por ejemplo en el caso argentino, se incluyen en la misma categoría al total de las directoras de escuelas —rama femenina y mal remunerada por excelencia— junto con los altos ejecutivos de empresas de primera línea.

Por otra parte, a pesar de su relevancia para el desarrollo de la economía, el trabajo doméstico no remunerado no forma parte de las cuentas nacionales de ninguno de los países en estudio.

Las reformas laborales y pensionales que se han dado en la región reflejan las desiguales condiciones de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, lo que sumado a las características propias de estos regímenes, se traduce en una mayor desprotección frente al sistema para ellas. En efecto, factores como la precariedad de la situación contractual y del empleo, menores ingresos, una mayor tasa de desempleo o de participación en el sector informal, una intermitencia en la actividad laboral, menos años de cotizaciones y mayor esperanza de vida, inciden en que el aporte que efectúan las mujeres a su cuenta individual sea inferior al de los hombres generando como resultado que sus pensiones sean más bajas.

Durante la década de los 90, los Estados de la región se propusieron mejorar los indicadores en materia de educación; entre ellos, aumentar la cobertura de la primaria y secundaria y de los años de escolaridad y reducir el analfabetismo. En este marco, en los seis países se destaca el aumento de la escolaridad femenina y una mayor participación de las mujeres en la matrícula en todos los niveles: se cerró la brecha entre hombres y mujeres en la primaria; en la secundaria, con excepción de Bolivia, las tasas de abandono son mayores en los varones; y, en la formación superior, la matrícula femenina y la masculina tienen pocas diferencias.

Sin embargo, se mantienen inequidades que tienen relación con la pertenencia a grupos de población específicos, la condición socioeconómica y el lugar de residencia. El punto hoy no es tanto la denegación del derecho a la educación sino la calidad del ejercicio de ese derecho. Los indicadores son claros en mostrar que las oportunidades de educación de una mujer desplazada por el conflicto armado en Colombia, una mujer indígena que habita en la zona rural en Bolivia, una mujer negra que vive en situación de pobreza en Ecuador son radicalmente distintas a las que tienen hombres y mujeres urbanos de sectores medios y altos en esos países. Las desigualdades en el acceso y la calidad de la educación tienen impacto en las posibilidades reales de revertir las condiciones que reproducen la pobreza.

En Bolivia, el analfabetismo en las mujeres rurales alcanza el 38% frente al 15% de los hombres rurales y 10% de las mujeres urbanas. En Perú, el analfabetismo masculino es de 6% y de 18% el femenino; en las zonas rurales es del 13% y del 37% respectivamente. En Ecuador, el analfabetismo de las mujeres rurales es de 18% frente al 13% de los hombres rurales y del 6% de las mujeres urbanas. En Chile, el analfabetismo es del 4% en proporciones similares en ambos sexos, sin embargo asciende al 12% en las mujeres rurales de los quintiles de ingresos más pobres. Las mujeres rurales e indígenas en escasa proporción acceden a la educación superior. Las diferencias también son apreciables respecto de los años de estudio que son sensiblemente menores en la población rural y más aún en las mujeres rurales.<sup>39</sup>

A todas las mujeres les afecta la persistencia de un sistema escolar que sigue inculcando modelos y aspiraciones de vida diferentes a niños y a niñas. Esto explica las mayores dificultades que ellas enfrentan para ingresar a la educación superior<sup>40</sup> y también, la permanencia de carreras feminizadas – como enfermería y trabajo social – y la ausencia relativa de mujeres en estudios de agronomía e ingenierías.

Una de las problemáticas más difíciles de abordar cuando se realiza este tipo de informes es la posibilidad de acceder a información que de cuenta de las diversidades del sujeto en estudio, en este caso de las mujeres. La mayoría de los informes, y éste no es la excepción, presentan a las mujeres como si existiera un solo tipo de mujer, resultado del promedio de las cifras analizadas. Pese a las limitaciones en la recopilación de la información es pertinente señalar la particular situación de las mujeres indígenas y afro descendientes pues no sólo las afecta la discriminación por ser mujeres sino también la étnica y la dada por su condición social y lugar de procedencia. Estas múltiples discriminaciones las ubican en los rangos menos calificados de la población económicamente activa femenina, enfrentan una mayor brecha educativa y tecnológica, son proporción importante de las muertes maternas y de los índices más preocupantes en salud reproductiva. En indígenas y negras, la discriminación y la exclusión se marcan en forma particular, en realidades donde se trenza la raza y etnia, la clase y el género.

En el diseño e implementación de políticas públicas recién comienzan a nombrarse estas diferencias y la legislación, si bien ha avanzado en reconocer sus derechos, como resultado de las propias luchas sociales de estos pueblos, aún representan a los sectores no sólo más discriminados sino en situación de mayor vulnerabilidad. Un ejemplo, es la particular afectación que tiene el conflicto armado en Colombia sobre las mujeres indígenas y afrocolombianas o la situación de las comunidades mapuche en Chile.

---

<sup>39</sup> En Perú, se ha incrementado en 70 mil casos por año, llegando a 420.000. En Ecuador, el 28% de los ingresos hospitalarios en gineco-obstetricia son por abortos mal practicados.

<sup>40</sup> En Chile una encuesta de la Corporación Humanas de mayo del 2005 muestra que el 67% de las chilenas estarían de acuerdo en legalizar el aborto terapéutico y el 59% el eugenésico y en casos de violación. En Argentina, según datos referidos por María Alicia Gutiérrez del CEDES, más del 70% de la población acepta que no se castigue el aborto cuando esté en riesgo la vida de la mujer. La coordinadora de la campaña 28 de septiembre por la despenalización del aborto, Cecilia Olea, informa que en varios países de la región la opinión pública es favorable a que las mujeres que abortan no sean penalizadas.

## Los Actores Sociales

El análisis de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres y de la justicia de género en los países en estudio ha relevado también el rol que ha jugado la sociedad civil. En efecto, dicho rol va más allá de las agendas institucionales que las propias organizaciones se han dado en el campo de los derechos humanos. En el contexto mundial actual cumplen además un papel relevante en la activación de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de protección de estos derechos. La triada, sociedad civil, Estados y Sistemas de Protección de los Derechos Humanos son la base para un dinámico y sostenido avance en materia de derechos humanos y justicia de género. Aún así esta relación no termina de ser comprendida por los Estados que siguen viendo en las organizaciones de derechos humanos una amenaza a la acción estatal.

En particular, los movimientos de mujeres y los movimientos feministas no sólo han dado importantes luchas a favor de los derechos de las mujeres sino que han tenido un rol esencial en los diversos procesos sociales que se han dado en la región, como son, la defensa por la democracia; el apoyo a las luchas de las minorías; y la participación en las agendas de reformas sociales y políticas. En este sentido, los informes nacionales dan cuenta del trabajo y de la relevancia de las organizaciones de mujeres en dichos procesos.

Las hay con abordajes en temas específicos y otras que dan respuesta a demandas más generales. La legitimidad de estas organizaciones como interlocutoras con los y las tomadores/as de decisión se ha logrado mediante un trabajo arduo y sostenido de documentación de las discriminaciones, denuncia, y de elaboración de propuestas. El trabajo de articulación es también una estrategia persistente. Esta articulación se da en niveles nacionales y regionales. Las actividades de estas organizaciones citadas en los informes, van desde la asistencia familiar directa, asesoría legal para casos de separación y divorcio, programas de apoyo a mujeres que sufren violencia, hasta la utilización de los mecanismo de denuncia y exigibilidad de derechos de las mujeres en los niveles nacional y regional.

En todos los países sin embargo, se observa una división entre las instituciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y otros colectivos discriminados y aquellas que mantienen una mirada más "tradicional" de los derechos humanos. En estas últimas, si bien gradualmente se incorpora la necesidad de una mirada de género respecto de los derechos humanos –sobre todo producto de la presión de la cooperación internacional- se sigue reflejando en su propia práctica institucional dificultades para el acceso de las mujeres a los espacios de gerencia y dirección. Las organizaciones de mujeres compuestas en su gran mayoría exclusivamente por mujeres han buscado mecanismos de articulación con el movimiento de derechos humanos siendo ésta aún insuficiente y precaria en la mayoría de los países, lo que debilita las posibilidades de que el discurso y la prácticas acumuladas en dichos espacios permeen la agenda del movimiento de derechos humanos.

Menos fluida es la tendencia de acercamiento entre el movimiento de mujeres y el movimiento indígena, debido a que es un escenario en el que se evidencia la tensión entre los derechos de las mujeres y los derechos culturales. Las problemáticas y reivindicaciones de las mujeres no siempre están explicitadas en las plataformas del movimiento indígena. Incluso estos temas son resistidos por las propias organizaciones porque debilitarían la lucha en tanto pueblos y etnias, y porque consideran que la inequidad de género es un problema de la cultura occidental y no de las culturas originarias donde prima la complementariedad entre los sexos.<sup>41</sup> Como resultado, en los seis países las dirigencias están en manos de los varones y existen pocas organizaciones de mujeres indígenas.<sup>42</sup> Su participación y ejercicio de liderazgos también se ve limitado por el monolingüismo, el analfabetismo y la carencia de documentos de identidad. En el caso de la población afro descendiente, se comparte el escaso número de organizaciones de mujeres y la limitada presencia femenina en las dirigencias de las agrupaciones mixtas.

En los últimos años han surgido algunas organizaciones que trabajan por el reconocimiento de la diversidad sexual y por el respeto a sus derechos humanos. La interlocución entre estas organizaciones y las de mujeres parecen ser todavía, eventuales y coyunturales.

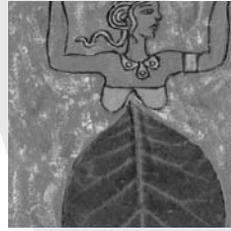
Así una práctica fragmentada y discursos poco integradores del desarrollo de los derechos humanos contribuyen a hacer de la protección de los derechos humanos de las mujeres uno de los temas pendientes tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.

---

<sup>41</sup> INE: Encuesta Nacional de Empleo, Trimestre diciembre 2002-febrero 2003, citada en el Informe de Chile.

<sup>42</sup> Se llama desocupación parcial a la subocupación horaria. La noción de subocupación, a la vez, incluye otras modalidades de ocupación no plena. Para más información ver el Informe de Argentina.





**Argentina.**

## A. El Estado Argentino y los Derechos Humanos de las Mujeres

Desde su organización institucional en 1853, con la sanción de la Constitución Nacional, la República Argentina ha adoptado un sistema de gobierno representativo, republicano y federal.<sup>1</sup> El Estado federal está conformado por la unión de veintitrés provincias que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, conservan todo el poder y la autoridad no expresamente delegados en el gobierno nacional.

Por otra parte, cada provincia y también la ciudad de Buenos Aires - a la que se le reconoce autonomía en virtud de la reforma constitucional de 1994 - tiene su propia Constitución local conforme a un sistema representativo y republicano, que respeta las declaraciones, los derechos y las garantías de la Constitución Nacional. Entre los poderes reservados a las provincias, sin interferencia del gobierno federal, se encuentra la facultad de crear su legislatura, sus propias instituciones locales y de elegir a sus gobernadores, a los miembros del Poder Judicial, y demás funcionarios provinciales.

La separación de poderes es una de las características del sistema institucional argentino. Tanto en el ámbito nacional integral como en las distintas jurisdicciones políticas, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen a su cargo distintas esferas de competencia. En los diferentes distritos políticos, el titular del Poder Ejecutivo (los gobernadores de las provincias, el jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires) es elegido por el voto de los habitantes de esa jurisdicción. El Presidente de la República, en cambio, es elegido por todos los ciudadanos/as con derecho a voto.

El Poder Legislativo se encuentra organizado por las disposiciones de cada una de las constituciones provinciales y difieren en número y composición.<sup>2</sup> Aunque el proceso de sanción de las leyes es sustancialmente similar en los distintos ámbitos territoriales, tiene particularidades propias según las instituciones y los procesos creados en cada jurisdicción.

---

<sup>1</sup> La Constitución Nacional de 1853 fue sucesivamente reformada en 1860, en 1866, en 1898, en 1949 (sin vigencia), en 1957 y, finalmente, en 1994. En esta última oportunidad, se incorporaron once pactos y tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional, incluyendo la CEDAW.

<sup>2</sup> De acuerdo con las disposiciones de cada constitución local, el Poder Legislativo puede estar conformado por una o dos cámaras de representantes.

El Poder Judicial de la Nación está encabezado por la Corte Suprema de Justicia que, junto con los tribunales inferiores, es la intérprete de la Constitución, de las leyes nacionales y de los tratados internacionales. Por otra parte, en cada una de las jurisdicciones políticas del país el Poder Judicial está encabezado por una Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> como cuerpo colegiado que representa la última instancia judicial en cada una de las jurisdicciones en las que tiene competencia.

De acuerdo con la organización federal del Estado, en la República Argentina conviven normas de origen federal y normas locales. Dado que las provincias han retenido todo el poder no expresamente delegado por la Constitución a la Nación, es ésta la que regula la división básica de competencias entre las normas nacionales y las provinciales o locales.

En el ámbito nacional, el Poder Legislativo es ejercido por un congreso bicameral, integrado por una Cámara Nacional de Diputados y el Senado. Cada una de ellas está compuesta por miembros elegidos mediante el voto por los habitantes de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

El Congreso de la Nación tiene facultades para sancionar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y de Seguridad Social, aplicables en toda la Nación tanto por los jueces nacionales como por los provinciales. Las normas que no se refieran a estas materias - incluyendo las normas de procedimiento para la aplicación de los respectivos códigos de fondo - deben ser regulados por los poderes legislativos provinciales. El régimen de familia, el sucesorio, el derecho comercial, el penal y el laboral son reglamentados por el Congreso de la Nación y aplicados uniformemente en todo el territorio argentino. En cambio, en otros temas de interés prioritario para las mujeres - como la salud reproductiva, las normas y las políticas para la prevención de violencia contra las mujeres -, cada una de las provincias tiene competencia para legislar. Esta división jurisdiccional puede generar disparidad en la manera en que se regula un tema en los diferentes territorios, aunque la sanción de políticas nacionales uniformes pueden tender a morigerar el impacto de la división de competencias.

Al respecto, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó referencias expresas al concepto de igualdad de oportunidades para varones y mujeres, así como a la necesidad de tomar medidas de acción afirmativa, que sientan principios aplicables en todo el territorio de Argentina. Así, el artículo 37 del capítulo II ("Nuevos derechos y garantías") dispone lo siguiente:

---

<sup>3</sup> También llamada Tribunal Supremo o Superior Tribunal de Justicia

“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”.

“La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral”.<sup>4</sup>

Asimismo, el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional incluye, entre las atribuciones del Congreso, la siguiente: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

Durante la década de los noventa, varias provincias reformaron sus respectivas constituciones. En la oportunidad, muchas incorporaron disposiciones relacionadas con la igualdad de oportunidades y las medidas que se tomarían para garantizarla.

Argentina es signataria de la mayoría de los tratados de los sistemas universal y americano de protección de derechos humanos y, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se otorgó jerarquía constitucional a once de tales tratados (Artículo 75, Inciso 22). En términos generales, el gobierno argentino ha cumplido con la presentación de la mayoría de los informes previstos para su seguimiento por cada Comité. Sin embargo, ha habido casos de retrasos importantes en la presentación de informes, en especial durante la década de 1990.<sup>5</sup>

Como surge del análisis de las distintas áreas que permiten caracterizar la situación de los derechos de las mujeres argentinas, la brecha entre el reconocimiento formal de derechos o bien, de sus mecanismos de exigibilidad, y su cumplimiento en la práctica es significativa. En este sentido hay temas pendientes, entre ellos cabe destacar que aún no ha sido ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, ni tampoco se ha otorgado jerarquía constitucional a la Convención de Belém do Pará<sup>6</sup>, pese a que se han presentado proyectos legislativos orientados a tal fin. Pendiente está también la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, suscrita por el gobierno argentino en agosto de 2004.

<sup>4</sup> Dado que la Ley N° 24.012 - que modifica el régimen electoral e incorpora normas sobre el cupo de mujeres para la validación de listas de candidatas a diputados y senadores nacionales - había sido sancionada en 1991, la reforma constitucional incorporó una disposición transitoria que indicaba que “las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su segundo párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine” (disposición segunda).

<sup>5</sup> Ver en ELA, Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos humanos de las mujeres en Argentina”. - Editorial Biblos. Buenos Aires, 2005.

<sup>6</sup> Aprobada luego de la reforma de la Constitución

La evaluación del alcance de la profusa legislación y de la aplicación interna de los estándares del derecho internacional en el plano del reclamo judicial de derechos humanos de las mujeres, requeriría entre otras cosas, un análisis de toda la jurisprudencia doméstica de la materia que debería ser encarada en futuras investigaciones. En la ausencia de dicha información y dada la escasa jurisprudencia generada tanto por los tribunales como por la Corte Suprema, es prácticamente imposible evaluar qué rol desempeñan el derecho interno y las normas y estándares internacionales en la efectiva exigibilidad judicial de derechos de las mujeres argentinas.

Esta reducida jurisprudencia generada en el plano de los organismos de protección de derechos humanos a escala universal y regional esta relacionada con la escasa utilización de herramientas legales en el reclamo judicial de sus derechos por parte de las mujeres argentinas y las organizaciones locales de mujeres. Sólo dos casos sobre discriminación de género han sido presentados por peticionarias argentinas y resueltos por organismos internacionales de protección de derechos humanos, ambos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En el primer caso, *X e Y c/ Argentina*, resuelto en octubre de 1996, la CIDH estimó que la práctica de exigir inspecciones vaginales de mujeres y niñas en las visitas a reclusos constituía una invasión a la privacidad de las estas, y representaba una violación de su derecho a la integridad física y psicológica.<sup>7</sup>

En 1999, la CIDH consideró procedente la presentación efectuada por María Merciadri de Morini<sup>8</sup> contra Argentina, en la que alegaba que en la lista electoral de seis candidatos para diputados nacionales de la provincia de Córdoba presentada por el partido político Unión Cívica Radical, se había situado a una mujer en el cuarto puesto y a otra en el sexto y que, de este modo, se violaba la Ley N° 24.012 y su Decreto reglamentario N° 379/93, que exigían la ubicación de dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos de candidatos. En marzo de 2001, Merciadri de Morini y el Estado argentino arribaron a una solución amistosa y, como consecuencia del procedimiento, se reformó la reglamentación de la Ley N° 24.012 de cupo para mujeres.

Instancias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han designado relatores especiales para investigar situaciones de vulneración de derechos humanos en Argentina. Algunos de los informes temáticos se ocupan, entre otros aspectos, de la desaparición de personas; el tráfico de niños, la prostitución y la pornografía infantil; el derecho a la opinión y libertad de expresión y el derecho al desarrollo. Un informe de la Subcomisión de Derechos Humanos aborda las prácticas tradicionales que afectan la salud de mujeres y niños.

<sup>7</sup> CIDH, Informe Anual 2000 e Informe N° 38/96, Caso 10.506.

<sup>8</sup> CIDH, Informe N° 102/99, Caso 11.307, Argentina, en [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

El Estado, aunque no en todas las jurisdicciones del país y no en todos los niveles de organización, cuenta con espacios institucionales dedicados a la promoción de los derechos de las mujeres. Existen también dependencias especialmente orientadas a aspectos internacionales de las obligaciones asumidas por el Estado en la protección de derechos de las mujeres. No obstante, el problema en esta materia parece residir en la autonomía, la asignación presupuestaria con que cuentan estas instituciones, y la inexistencia de instancias de coordinación con otros ámbitos de diseño e implementación de políticas públicas. Todo esto dificulta la transversalización de la perspectiva de género en la definición, ejecución y evaluación de distintas políticas públicas.

En cuanto a la sociedad civil, sólo el 13,7% de las ONG de derechos humanos registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) tiene como población objetivo a las mujeres. Entre estas organizaciones de derechos humanos y las dedicadas al tema de los derechos humanos de las mujeres ha habido algunas instancias de coordinación importantes. Sin embargo, las mujeres han tenido un acceso marginal a las estructuras formales de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Sólo recientemente han presentado informes sombra ante comités de Naciones Unidas. Es también reducido el número de organizaciones de mujeres acreditadas ante organismos internacionales.

En los últimos años, varias organizaciones de mujeres se han coordinado para colaborar en causas comunes y, en oportunidades, dicha coordinación se ha integrado a organismos estatales a nivel nacional, provincial y municipal.

## **B. Participación Política de las Mujeres**

La incorporación de mujeres a cargos públicos, su participación efectiva en distintos ámbitos de poder, en las instancias de formulación de políticas públicas y en su ejecución ha sido en Argentina una preocupación de distintos sectores desde hace mucho tiempo.

Las medidas adoptadas en Argentina tendientes a garantizar la participación de mujeres en los cargos públicos se han concentrado en el acceso a cargos electivos en el ámbito del Poder Legislativo. La Ley nacional de Cupo N° 24.012/91<sup>9</sup> - replicada en lo sustancial en la mayoría de las jurisdicciones provinciales - no ha influido significativamente sobre los

---

<sup>9</sup> Ver nota 4.

restantes poderes del Estado. Sin perjuicio del adelanto que ha significado la incorporación de una masa crítica de mujeres en el Poder Legislativo por aplicación de esta ley, a más de diez años de su sanción cabe preguntarse si se ha logrado el objetivo de fomentar y sostener la efectiva participación de las mujeres en todos los ámbitos de la representación política.

La participación política de las mujeres tiene que evaluarse en los tres ámbitos en los que se presenta, y en las distintas jurisdicciones en las que se divide el Estado, de acuerdo con la división de poderes: en el ámbito del Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial. Más aún, este análisis debe hacerse en el contexto de la organización política del país, que divide el territorio en 24 provincias (incluyendo la ciudad de Buenos Aires).

En el ámbito del Poder Legislativo, tanto a nivel nacional como en la mayoría de las jurisdicciones provinciales, existen leyes de cupo que aseguran a las mujeres una participación mínima (generalmente del 30%) en las cámaras de senadores y diputados (o en la única cámara que compone el poder legislativo, en algunas jurisdicciones provinciales).<sup>10</sup>

Estas normas, aplicadas no sin controversias en algunas jurisdicciones y que llegaron incluso a cuestionarse en su reglamentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>11</sup> implicaron un adelanto significativo en cuanto a la integración de mujeres a los poderes legislativos, e influyeron en la sanción de leyes de particular interés para las mujeres, como la ley de salud sexual y reproductiva.

Sin embargo, el acceso de las mujeres al poder legislativo se ha enfrentado con varias limitaciones. En primer lugar, en la mayoría de los casos, el “piso” de 30% establecido por la legislación se convirtió en un techo que impidió su incorporación más allá de esa cifra. Por otra parte, la presencia de mujeres no significa necesariamente su participación en los cargos de influencia al interior del poder. Por último, en muchas provincias los sistemas electorales vigentes atentan contra la efectividad de las cuotas más llamativamente en Córdoba y Santiago del Estero, donde la legislación establece la paridad de representación -el 50% - y sin embargo están lejos de alcanzar ese porcentaje.

En cuando a la participación de las mujeres en los Poderes Ejecutivos, espacios donde se formulan y ejecutan las políticas públicas a nivel nacional y provincial, es notoria su ausencia. El cargo de Presidente de la Nación y todos los cargos de Gobernadores de provincias son ejercidos por varones, y sólo en 4 de las 24 jurisdicciones locales la vice-gobernación es ejercida por mujeres.

---

<sup>10</sup> En el contexto nacional, y con aplicación en los procesos electorales para la totalidad de los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales, la ley de cupo sancionada en 1991 modificó el Código Electoral Nacional, estableciendo que “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas ...”.

<sup>11</sup> Se trata del caso María Merciadri de Morini contra Argentina, citado en nota 8.

En el ámbito nacional, también es notoria la escasa presencia de mujeres en los cargos de ministro (solo una sobre los diez ministerios existentes) y en las secretarías y subsecretarías de los ministerios (menos del 19%). Según los datos relevados, la participación de mujeres es más importante en áreas vinculadas con salud y desarrollo social y poco relevante en áreas de economía, relaciones exteriores, política y planificación federal e inversión pública.

En la división política local, los municipios, es evidente la ausencia femenina. Sobre un total de más de 2.100 municipios en todo el país, solo el 8.5% está a cargo de una mujer.

En el Poder Judicial, la participación de las mujeres también es reducida. Hasta el año 2004 la Corte Suprema de Justicia de la Nación estuvo integrada sólo por varones. Como consecuencia de la crisis institucional que afectó a la corte, la amplitud de debates y participación de la sociedad en los procesos de renovación de sus candidatos, dio como resultado que 2 de sus 9 miembros sean mujeres.

Es notable señalar que en el proceso de debate y opinión pública que siguió a la nominación de los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo, la mayoría de las opiniones negativas de la sociedad se concentraron en la discusión acerca de la posición de los postulantes frente al aborto. La candidata que más objeciones suscitó fue la que se pronunció como defensora de los derechos de la mujer y a favor de la sanción de normas sobre salud sexual y reproductiva.

En 8 de 25 tribunales superiores provinciales que constituyen la máxima autoridad judicial respecto de cada jurisdicción local (incluyendo la ciudad de Buenos Aires), no hay ninguna mujer entre sus integrantes. Y, del total de 128 miembros, solo 24 son mujeres (lo que representa el 18,7%).

En los restantes tribunales Argentinos la participación de las mujeres en el Poder Judicial da cuenta de una doble segregación: vertical y horizontal. Las mujeres tienden a concentrarse en los escalones más bajos y en los fueros de menor prestigio dentro de los diferentes niveles jurisdiccionales del Poder Judicial: el porcentaje de mujeres en el Fuero Civil con especialización en Familia supera el 50%; el otro fuero con presencia de mujeres es Trabajo; y la mayor participación femenina se da en los juzgados de Primera Instancia.

El servicio exterior de Argentina no cuenta con una participación significativa de mujeres en las instancias de mayor jerarquía: representan sólo el 8,2% de los embajadores y el 6% de cónsules. Por otra parte, no hay en el presente mujeres designadas ante los organismos internacionales en los que Argentina tiene una representación permanente.

El Consejo Nacional de la Mujer no impulsa políticas públicas tendientes a incrementar la participación política de las mujeres ni a realizar un seguimiento del cumplimiento de las normas vigentes. Prueba de ello es la falta de reglamentación del artículo 37 de

la Constitución nacional que dispone en su segundo párrafo que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”. A diez años de la reforma, aún no se encuentra garantizada la real participación de las mujeres en la toma de decisiones partidarias.

En general, los partidos políticos no adecuaron espontáneamente sus cartas orgánicas a la disposición constitucional, que los obliga a incorporar un mínimo de mujeres en sus cuerpos directivos. Tampoco el Congreso nacional ha sancionado ley alguna que reglamente este artículo, acción deseable ante la ausencia de acciones positivas espontáneas por parte de los partidos políticos.

## C. Violencia contra las Mujeres

Argentina no cuenta con información sistematizada de alcance nacional sobre el número de casos y el tipo de violencia ejercida contra las mujeres, ya sea que se trate de violencia familiar, delitos sexuales, tráfico de mujeres o femicidio. Existe un subregistro de la violencia de género y en algunos casos se carece de manera absoluta de información.

En materia de política pública, no existe un plan nacional de prevención y erradicación de la violencia, sino solo programas o acciones aisladas sin ningún tipo de articulación entre sí. La violencia contra las mujeres comenzó a formar parte del debate social y político a partir de diciembre 1983, con la recuperación de las instituciones democráticas. En los distintos ámbitos, nacional, provincial, y local, se crearon organismos - tanto públicos como organizaciones sociales -, destinados a atender los problemas específicos de las mujeres.

A mediados de la década de 1980, se dio un interesante debate sobre la vía penal o la opción por los Tribunales de Familia para dar una respuesta judicial al tema de la violencia. La principal objeción a la justicia penal es que el Estado se apropia del conflicto, y la víctima no tiene lugar en el proceso, porque no se la considera la principal ofendida. Es el Estado el que representa sus intereses, de hecho, el dueño del ejercicio de la acción penal, es decir, el que se presenta ante la Justicia y dirige la promoción de la acción penal. Además, es difícil la prueba de la violencia en el ámbito penal que a diferencia del fuero civil no puede manejarse sólo con indicios o presunciones. Por esta razón, se han dictado leyes de violencia familiar en veinte de las veinticuatro provincias que otorgan competencia a los tribunales de Familia, Civiles o de Paz para recibir la denuncia. Estas normas permiten a los jueces tomar medidas de urgencia inaudita parte, como la exclusión del golpeador o el reintegro de la denunciante al hogar, para lo cual sólo necesitan un diagnóstico de riesgo u otros elementos que permitan hacer verosímil la denuncia. En la mayoría de las denuncias, el caso se resuelve en la primera audiencia que convoca el juez. La denuncia en el fuero Civil o de Familia, de todos modos, no impide a la víctima recurrir a la justicia

penal.<sup>12</sup> Son significativos los guarismos que arrojan las estadísticas de la Cámara Civil de la Capital Federal: en el año 1995, al dictarse la ley aplicable a esa jurisdicción, se registraron 1009 denuncias de violencia, mientras que a fines del año 2004 el número de denuncias alcanzaban aproximadamente las 3000.

En cuanto a los delitos sexuales, la reforma del Código Penal aprobada en el año 1999 sustituyó el título Delitos contra la Honestidad por el de Delitos contra la Integridad Sexual. Esta disposición representa un cambio fundamental en la conceptualización de las agresiones y vejámenes que afectan la integridad y el ejercicio autónomo de la sexualidad de las personas. Se deja de considerar que estas agresiones atentan contra la pureza, la castidad de las víctimas o el honor del varón para establecer que dañan la integridad y la dignidad de las víctimas, generalmente mujeres, contra su voluntad, según entienden los legisladores y legisladoras en sus fundamentos. También se eliminó del Código Penal el concepto de “mujer honesta”.

Las ejecuciones de mujeres son muchas veces consecuencia de delitos sexuales. Según datos del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del total de homicidios, sólo en el 13% de los casos las víctimas son mujeres.<sup>13</sup> Sin embargo, no se trata de un problema numérico, son crímenes con marca de género.

---

<sup>12</sup> Señala Tamara Pitch que la violencia doméstica es un problema más complejo que la violencia sexual, y no se puede reducir a una simple cuestión de cambio normativo. La atracción del potencial simbólico del Derecho penal resulta insuficiente en estos casos; es evidente que resulta difícil reducir la violencia doméstica a un “acontecimiento” puntual con dos protagonistas bien definidos en sus papeles de culpable y víctima. En esta dirección, se sabe que en el ámbito penal, las denuncias no son eficientes, que la mayoría de los procesos por violencia en el espacio familiar acaban en absoluciones o condenas leves y, sobre todo, que terminan mucho tiempo después de que se ha presentado la denuncia. Si aumentar la pena prevista es una medida bastante discutible para prevenir la violencia sexual, aun más discutible resulta en el caso específico de la violencia doméstica. En este contexto, entra en juego la justicia de familia, la única que puede poner un límite al golpeador o al abusador emocional y resolver cuestiones económicas, la asignación de la casa familiar o el pago de alimentos.

El avance del pensamiento teórico feminista resulta contradictorio con la preeminencia de ciertos discursos que otorgan legitimidad al poder punitivo como instrumento que puede dar respuesta a las reivindicaciones de las mujeres. El poder penal –tanto en su definición como en su ejercicio práctico– representa, en manos del Estado, el medio más poderoso para el control social. Parecería desconocerse que el sistema penal refleja la visión que los mecanismos sociales han construido sobre el género, según la cual la mujer es un sujeto no digno de tutela en las mismas condiciones que el varón.

<sup>13</sup> Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2004

Los casos más importantes de asesinatos de mujeres investigados por la justicia Argentina dejaron al descubierto redes de complicidad que involucran a importantes personajes del poder político y económico local, funcionarios judiciales e integrantes de la policía. La participación de funcionarios públicos en la violación y homicidio de jóvenes puede ser directa o restringirse al encubrimiento posterior del crimen. El funcionamiento de estas redes y la participación de estas personas en las denominadas 'fiestas del poder' - a las que se condujo a algunas de las víctimas - han provocado que las investigaciones posteriores al crimen resulten sumamente lentas y dificultosas. Es notable que, en los casos de asesinato de mujeres relacionadas con abuso sexual y torturas, exista una maquinaria de encubrimiento más aceitada y compleja que en los otros casos de ejecuciones.<sup>14</sup>

Si bien ha habido avances importantes determinados por la existencia de un debate social y su incorporación en la agenda pública, queda un largo camino por recorrer. Las falencias más significativas se registran en materia de acceso a la información necesaria para la formulación de políticas públicas. Por otro lado, se requiere que el tema sea abordado de manera intersectorial y articulada entre las distintas instancias del sector público nacional, provincial y local con participación de las organizaciones sociales para poner en práctica un Plan Nacional de Erradicación de la Violencia.

---

<sup>14</sup> Informe Derechos Humanos en Argentina. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)-Siglo XXI, 2004

## D. Autonomía personal y Familia

Argentina ha realizado numerosos avances en materia de legislación de familia, orientados hacia un trato más igualitario entre varones y mujeres. La equiparación de los hijos dentro y fuera del matrimonio y el ejercicio compartido de la patria potestad<sup>15</sup> fueron objeto de debate durante la campaña electoral de 1983 e incluidos en la plataforma electoral de los partidos políticos en el inicio de la democracia. el Congreso de la Nación dictó en 1985 la Ley N° 23.264, llamada de Patria Potestad y Filiación, y en 1987 sancionó la Ley N° 23.515 de Matrimonio Civil, que establece la igualdad de condiciones para la determinación del domicilio conyugal, el uso facultativo del nombre del esposo, la obligación alimentaria recíproca, el divorcio vincular, y deroga el inciso 9° del artículo 90 del Código Civil que fijaba el domicilio de la mujer casada en el de su marido.

Recientemente, en el año 2003, se sancionó la Ley N° 25.781 que modificó la redacción del artículo 1276 del Código Civil que otorgaba al varón la administración de los bienes de origen o prueba dudosa en cuanto a su titularidad, estableciendo que en adelante esta administración corresponderá en forma conjunta a ambos cónyuges.

No obstante estos avances, existe dentro de la legislación argentina y con relación a la mujer, algunas normas discriminatorias, otras que denotan discriminación positiva, y un tercer grupo de situaciones que por estar insuficientemente reguladas producen discriminación.

Entre las normas que revelan situaciones discriminatorias se pueden nombrar las siguientes:

a) Edad para contraer matrimonio: El artículo 172 del Código Civil fija la edad mínima para contraer matrimonio para la mujer en 16 años, mientras que para el varón la edad de 18 años.

b) La Ley N° 18.248 continúa estableciendo pautas por las que el apellido paterno es el apellido familiar. Así, los hijos matrimoniales llevan siempre el apellido paterno como primer apellido, lo mismo que los extramatrimoniales, salvo escasas excepciones. Es dable destacar que esta situación no es percibida como discriminatoria por gran parte de la sociedad.

---

<sup>15</sup> Temas que, prácticamente, mantenían su tratamiento original de fines del siglo XIX.

c) Tutela de hijo: el artículo 383 del Código Civil sólo le permite a la mujer nombrar tutor para sus hijos en el caso que no haya contraído segundas nupcias.

d) Administración de bienes: Si bien la normativa vigente establece un sistema en principio de amplia igualdad, pueden detectarse algunas normas discriminatorias relacionadas con prácticas ya en desuso en la sociedad, como es la institución del dote y la exigencia en la prueba del carácter de los bienes (propios o gananciales) de un modo más estricto para la mujer.

Las siguientes normas, por su parte, demuestran situaciones de discriminación positiva:

a) El artículo 206 del Código Civil establece que “los hijos menores de 5 años quedarán a cargo de la madre, salvo causas graves que afecten el interés del menor”. Esta solución legal descansa en una doble presunción: los niños de corta edad tienen una mayor necesidad de mantener un contacto directo con su madre y es ella la más idónea para cuidarlos.

b) Las mujeres viudas sin hijos sobrevivientes también se benefician de una situación de discriminación positiva, que consiste en heredar una cuarta parte de los bienes que le habrían correspondido a su marido en la sucesión de los padres de éste.

Por último, la ausencia o insuficiencia de otras normas resultan en situaciones discriminatorias:

a) Argentina todavía carece de legislación que regule satisfactoriamente las uniones de hecho, encontrándose contempladas unas pocas situaciones relacionadas con la continuación de los concubinos en la locación, derecho a pensión y/o indemnización por accidente y/o muerte; licencias laborales por muerte de el/la concubino/a; asimilación de la familia concubinaria con la matrimonial para la ley de violencia familiar, etc.

b) Tampoco se han regulado procesos que permitan la efectivización de las obligaciones alimentarias. Siendo las mujeres quienes en su inmensa mayoría ejercen la tenencia de sus hijos y realizan las tareas domésticas, esta falta de normativa o en su caso su ineficacia, redundan negativamente en la situación de la mujer.

Con relación a la organización familiar, no existe en Argentina estadísticas específicas y globales sobre los distintos tipos de familias. Debido a la organización federal del Estado, alguno de los relevamientos son atribución de las provincias y/o de los municipios, como en el caso de los datos sobre divorcio. Muchas jurisdicciones no poseen o no proporcionan los datos requeridos.

De los distintos tipos de organización familiar, el modelo nuclear (representado por la pareja y sus hijos solteros) sigue siendo el más frecuente. Sin embargo, este modelo convive con otras formas de organización familiar cada vez más habituales, como los hogares monoparentales (integrados por el jefe del hogar, generalmente una mujer, con sus hijos) y

monoparentales extendidos (es decir, monoparentales a los que se suman otros familiares o no familiares). Estos tipos de hogares - monoparentales y monoparentales extendidos - han mostrado un importante crecimiento en los últimos quince años, aumentando de un porcentaje del 12% al 17 %, lo que da cuenta de un crecimiento relativo del 42%<sup>16</sup>

Por otra parte, los hogares unipersonales representan aproximadamente el 15% del total de hogares y, si bien no han tenido un crecimiento tan destacable como los monoparentales, no se puede dejar de resaltar su importancia.<sup>17</sup>

De los hogares computados, el porcentaje que tienen a una mujer como jefa registra un crecimiento del 6% entre 1991 y 2002, lo que supone un crecimiento relativo de más del 25%. Evidentemente, las razones que están detrás de este crecimiento son diversas y dan cuenta del cambio de la posición social de las mujeres en el ámbito de las familias residenciales<sup>18</sup>.

Si bien se denuncian un número considerable de organizaciones de la sociedad civil y de mujeres que trabajan el campo de la familia, lo cierto es que muchas de ellas no cuentan con actividad visible en la sociedad. Otras, quizá activas, no reconocen una práctica o impronta feminista, reproduciendo o bien promoviendo viejos esquemas patriarcales.

## E. Sexualidades y Reproducción

En el año 2002 se aprobó en Argentina una Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable<sup>19</sup> que instaló una política pública de nivel nacional ya que, hasta entonces, sólo algunas provincias contaban con programas de salud sexual y reproductiva. La histórica dificultad para institucionalizar dichos programas y proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres se relacionan, una vez más, con la enérgica influencia que los sectores conservadores han tenido en este terreno.

---

<sup>16</sup> Di Marco, Graciela "Las familias", en UNICEF (2005) Democratización de las Familias, Buenos Aires, UNICEF. Datos procesados en base a INDEC-EPH.

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Ley 25.673 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud.

En la actualidad, los programas de salud sexual y reproductiva cuentan con el claro respaldo del gobierno nacional y el compromiso de una parte importante de la población. No obstante, los sectores conservadores han desplegado numerosas y variadas estrategias para limitar el alcance de las propuestas. Esto lo han realizado en dos planos diferentes pero complementarios. En el ámbito legislativo, intervienen en la redacción de las leyes y se preocupan por incorporar limitaciones para su aplicación posterior. En el ámbito judicial, presentan casos que buscan impugnar el contenido de los programas de salud sexual y reproductiva, en forma total o parcial. Es importante señalar que dos años después de haberse aprobado la Ley Nacional, seis provincias aún carecen de programas específicos para su implementación.

Es así como Argentina presenta un significativo contraste en este tema: por un lado, existen prácticas extendidas de regulación de la fecundidad - que se plasman en bajas tasas de fecundidad y alta prevalencia de uso de anticonceptivos - y por otro lado existe, particularmente en el discurso jurídico, una representación de esa realidad que no siempre se corresponde con las prácticas observables. Este contraste afecta en especial a las mujeres más pobres quienes dependen de la estabilidad y la eficacia de los servicios provistos por el Estado para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

Las mujeres argentinas tienen un promedio de 2,4 hijos/as a lo largo de su vida reproductiva aunque la fecundidad presenta importantes diferencias sociales y regionales: mientras que en la ciudad de Buenos Aires la tasa de fecundidad es de 1,37 hijos/as, esta cifra asciende, por ejemplo, a 2,8 en la provincia de Formosa.<sup>20</sup>

Aunque se cuenta con escasa información sobre la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, se sabe que el 62% de las no pobres y el 56,4% de las mujeres de bajos ingresos declaran usar o haber usado un método anticonceptivo.<sup>21</sup> Sin embargo, los datos disponibles no permiten discernir situaciones de usos intermitentes. En este contexto, cobran importancia las cifras que demuestran la velocidad con la que está incrementando el VIH/sida en la población femenina. De acuerdo con información del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación (MSAL) la razón varón / mujer pasó de 14,69 / 1 en 1988 a 2,61 / 1 en 2002. La feminización de la epidemia, resulta aún más nítida en las edades tempranas (13 a 24 años) en donde la razón varón/mujer es de 0.9/1.<sup>22</sup>

La tasa de mortalidad materna es relativamente elevada en el contexto de la región del cono sur, 46 por cada 100 mil nacidos vivos. A su vez, se observan grandes disparidades entre las distintas regiones de Argentina: en el año 2002, la tasa de mortalidad materna de

---

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Anuario Estadístico de la República Argentina, Buenos Aires, 2001.

<sup>21</sup> SIEMPRO, Encuesta sobre Condiciones de Vida, Buenos Aires, 2001.

<sup>22</sup> MSAL, Boletín sobre VIH - sida en Argentina, Buenos Aires, año XI, N° 23, octubre de 2004.

la provincia de Formosa (166 por 100 mil) triplicaba la tasa nacional y Jujuy la duplicaba (109 por 100 mil), mientras la tasa de la Ciudad de Buenos Aires era tres veces inferior (14 por 100 mil). El 31% de estas muertes se produce por complicaciones de abortos, de acuerdo con información provista por el MSAL.<sup>23</sup>

Aún así, el aborto inducido se encuentra prohibido por la legislación penal, con pocas y restringidas excepciones<sup>24</sup>. Las estimaciones indican que se realizarían entre 500 mil y 700 mil abortos por año en un país que cuenta con 37 millones de habitantes y alrededor de 700 mil nacimientos anuales. A pesar de las recomendaciones formuladas al Estado por organismos internacionales, Argentina no ha tomado medidas concretas para modificar la legislación penal sobre el aborto y las condiciones para que, en aquellos supuestos en que no es punible, se pueda llevar a cabo sin necesidad de recurrir a la justicia.

La anticoncepción de emergencia está disponible en pocas provincias del país y la población cuenta con escasa información acerca de sus beneficios. Como parte de los cuestionamientos de programas y medidas de salud reproductiva, se ha impugnado judicialmente la legalidad de la llamada píldora del día después en un caso resuelto en última instancia por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>25</sup>

En cuanto al embarazo en adolescentes, aproximadamente el 15% del total de nacimientos corresponde a mujeres de entre 10 y 19 años de edad. En números absolutos, en el año 2002 se registraron 101.753 nacimientos cuyas madres tenían menos de 20 años. De ellos, 3.270 corresponden a niñas menores de 15 años. Como en los otros grupos de edad, también en la fecundidad adolescente se encuentran diferencias regionales y sociales.<sup>26</sup> El 10% del total de muertes maternas corresponden a adolescentes. Por su parte, las cifras de egresos de mujeres hospitalizadas por complicaciones de abortos, señalan que 11.015 de los 78 mil registrados en el año 2000 correspondieron a adolescentes de entre 15 y 19 años de edad y 550, a niñas de entre 10 y 14 años.

Este panorama da cuenta de la complejidad en la construcción de las políticas de sexualidad y reproducción, en la que intervienen distintos actores y, en donde las estrategias judiciales y legislativas puestas en marcha a modo de freno, afectan principalmente el acceso y la calidad de los servicios para aquellas mujeres que cuentan con escasos recursos para regular su fecundidad, limitando, por tanto, su autonomía en este campo.

<sup>23</sup> MSAL, Anuario Estadístico, 2003.

<sup>24</sup> Las excepciones a la penalización del aborto son: 1. Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2. Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto.

<sup>25</sup> Presentado por Portal de Belén - Asociación civil sin fines de lucro - c/ Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. s/ amparo, csjn, p. 709 xxxvi, 5 de marzo de 2002. En un fallo polémico, por mayoría la Corte Suprema hizo lugar a la presentación dictaminando: "el comienzo de la vida humana tiene lugar con la unión de los dos gametos, es decir, con la fecundación, existe desde ese momento un ser humano en estado embrionario".

<sup>26</sup> MSAL, Anuario Estadístico, 2003.

## F. Salud

El derecho a la salud se encuentra garantizado en la República Argentina por un complejo entramado institucional y jurisdiccional. Cada una de las provincias cuenta, por mandato constitucional, con amplia autonomía para organizar su propio sistema de salud, sin necesidad de responder a un modelo único. A su vez, los municipios implementan programas de atención de diversa complejidad para satisfacer las demandas locales de salud. Esto genera sistemas de salud sumamente heterogéneos. A ello debe añadirse que desde enero del 2002 se encuentra declarada la situación de emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria (decreto 486/02) en todo el territorio nacional.

El modelo de organización del sector salud en Argentina en general, y en cada una de las provincias en particular, se ha caracterizado históricamente por una división en tres subsectores: el público que depende de las administraciones pública nacional, provincial y municipal y que está conformado por la red proveedores de salud gratuitos y de carácter universal; el privado con una compleja red de instituciones empresariales de diagnóstico, clínicas y sanatorios; y el subsector de la seguridad social integrado por las obras sociales destinadas a los trabajadores formales.

Este complejo entramado institucional se financiaba - en el año 2002 - con una suma equivalente a 4,38 puntos del PIB, de los cuales 1,85 se dirigen a atención directa de salud (subsector público), un porcentaje similar al régimen de obras sociales y un 0,64% a la obra social para adultos mayores (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, INSSJP / PAMI). Dada la inexistencia de un presupuesto desagregado por sexo resulta imposible conocer el porcentaje que se destina para la atención de mujeres.

Al igual que en otros sectores sociales, en la década de 1990 se produjeron importantes reformas estructurales en el funcionamiento del sector de salud en Argentina, las cuales fueron neutrales en términos de género. Como consecuencia se desdibujaron las competencias y las responsabilidades de cada una de estas esferas, con claros efectos tanto en el funcionamiento del sector como para la población en general.

Dicha transformación se observa en un cambio en la lógica del funcionamiento del subsector público: del subsidio a la oferta se busca pasar al subsidio a la demanda; los efectores públicos de salud y el personal fueron transferidos a las provincias y a los municipios, y se descuidó la situación del recurso humano, a lo largo de todo el proceso. A su vez, para acceder a los hospitales públicos se exigió o bien estar afiliado/a a una obra social o bien demostrar la situación de indigencia, con lo cual grandes grupos de la población, especialmente mujeres - las principales usuarias del hospital público - quedaron excluidos del sistema. Esto dio lugar al surgimiento de organizaciones sociales que intentaron dar respuesta a esta población sin asistencia, generándose un incipiente cuarto subsector en el área de la salud.

En la misma dirección, las reformas llevaron adelante la desregulación del sistema de obras sociales y de la medicina privada bajo la lógica de una competencia regulada; se establecieron la libre elección de la obra social, la unificación de aportes y la obligatoriedad de la afiliación. Con el objetivo de asegurar un mínimo de prestaciones, se estableció un listado de prestaciones médicas obligatorias para las obras sociales y las empresas de medicina pre- pagada.

También en términos de género, la legislación no ha incorporado las necesidades específicas de las mujeres en materia de salud, ni se han presentado normas de calidad con perspectiva de género, como tampoco la existencia de protocolos que garanticen autonomía, intimidad, consentimiento y decisión con conocimiento de causa. Esto a pesar de la incorporación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, de prevención de VIH/sida y acciones aisladas orientadas a la prevención de cáncer genitomamario, en las cuales no se tuvo en cuenta el impacto diferenciado de la reforma sectorial sobre varones y mujeres.

De acuerdo con datos censales<sup>27</sup> se comprueba que aproximadamente la mitad de la población no cuenta con cobertura de un sistema de obras sociales<sup>28</sup> o un sistema de medicina prepago, y debe recurrir a los servicios públicos de salud. Las mujeres en edad activa presentan una menor cobertura de salud, lo que marca una diferencia importante con las adultas mayores, que cuentan con la cobertura de la obra social para jubilados y pensionados (INSSJP-PAMI)<sup>29</sup>.

La extensión de las obras sociales solo alcanza a 18,5 millones de personas, sobre un total de aproximadamente 37 millones de habitantes,<sup>30</sup> distribuidas en alrededor de trescientas entidades de distinta magnitud e importancia. Si se comparan series históricas, se comprueba una importante disminución de la cobertura que coincide con el aumento del trabajo precarizado y del desempleo. Es preciso tener en cuenta que esta merma se encuentra agravada por la reducción del tipo y cantidad de servicios ofrecidos, el aumento de los valores que deben abonar los afiliados para acceder a ellos y el deterioro de la atención en los servicios públicos de salud.

El descuido de la perspectiva de género es aun más evidente en las políticas de empleo sectorial. En octubre de 1999, aproximadamente 530 mil personas trabajaban en el sector salud. De ellas, el 70% eran mujeres y representaban cerca del 10% del total de ocupadas de la economía. A pesar de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo sectorial,

---

<sup>27</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

<sup>28</sup> Seguro social obligatorio para trabajadores asalariados y con alcance al grupo familiar

<sup>29</sup> INSSJyP / PAMI

<sup>30</sup> Argentina posee casi 37 millones de habitantes

se puede observar la persistencia de situaciones de segregación vertical (por categorías) y horizontal (por tareas) que caracterizan a los sectores “femeninos”, al tiempo que se observa una discriminación salarial para las mujeres<sup>31</sup>.

Del análisis realizado se desprende la complejidad del sector salud en Argentina, caracterizado por la fragmentación y la diversidad regional. Las razones de este fraccionamiento se encuentran tanto en la composición federal del país como en los procesos de descentralización y municipalización producidos en los últimos años, así como en la baja eficiencia y calidad de las prestaciones, a pesar de los recursos comprometidos. La inequidad sectorial se manifiesta en disparidades en el acceso al sistema y en la baja calidad del servicio, agravada aun más por el incremento de la pobreza y de la exclusión social. Y, a su vez, el aumento constante de los precios de los medicamentos y su alto costo acentúan el acceso inequitativo al sistema de salud, y la sobrecarga en los magros presupuestos familiares, particularmente de sectores medios y bajos. A estas disparidades e inequidades sectoriales debe agregársele la neutralidad en términos de género de las políticas de salud en Argentina.

## G. Trabajo

La Constitución Nacional reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas como parte integral de su texto. De igual forma, otorga un énfasis especial a la protección de las mujeres embarazadas y de las madres durante el período de lactancia, aunque esta disposición no se encuadra dentro del derecho al trabajo sino como un atributo de la seguridad social. Los derechos consagrados en la Constitución nacional se complementan con los reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos que, a partir de la reforma constitucional de 1994, tienen jerarquía constitucional en Argentina.

Sin embargo, el trabajo de muchas mujeres argentinas se realiza en condiciones de absoluta precariedad, sin acceso a ninguno de los derechos vinculados con la seguridad social. La legislación laboral se fue adaptando paulatinamente a una corriente “flexibilizadora” de las contrataciones, lo que trajo como consecuencia que la misma ley ampare la vulneración de derechos sociales, y las políticas de empleo no logran revertir esta tendencia.

---

<sup>31</sup> Pautassi, Laura Equidad de género y calidad en el empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina. Serie Mujer y Desarrollo N° 30, CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 2001.

Con este contexto institucional, y en el marco de la sostenida crisis económica - cuyos efectos han llevado a niveles de desocupación inéditos,<sup>32</sup> y al incremento de la pobreza y la desigualdad social- las mujeres ingresaron masivamente a la fuerza de trabajo, en las dos últimas décadas. En 1980, la tasa de actividad femenina - de las mujeres mayores de 14 años - era del 32%. En 1991, trepó al 37,3% para el total de los aglomerados urbanos, y al 42,3% en 2001.<sup>33</sup> Este proceso refleja, a su vez, una significativa disminución de la brecha de actividad entre varones y mujeres.

Pese a que una de las novedades de la crisis de empleo ha sido la desocupación de varones de edades medias<sup>34</sup>, entre los considerados jefes de hogar, lo cierto es que las mujeres han resultado proporcionalmente más afectadas que los varones por esta crítica situación. Asimismo, la subocupación también afecta más a las mujeres.<sup>35</sup> Los datos analizados permiten confirmar que el importante aumento de la actividad femenina y la consiguiente disminución de la brecha de género que se observa en la participación económica se produjeron en un contexto de crítico aumento de la desocupación y de la subocupación. Así, cerca del 40% de las mujeres económicamente activas se encuentran desocupadas o subocupadas.

En sólo una década el total de trabajadores/as informales prácticamente se duplicó y las mujeres pasaron a ser mayoría dentro de este grupo. Así, puede verse que en octubre de 1994, el total de trabajadores y trabajadoras no registrados en los aglomerados captados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) era de algo más de 2 millones, mientras que, en mayo de 2003, los/las trabajadores/as informales llegaron a ser 4 millones. El 52% de estos/as trabajadores/as son mujeres.

Tales niveles de informalidad y precariedad condicionan fuertemente el ejercicio de muchos de los derechos relacionados con la inserción laboral en el sector formal. En este sentido, el acceso a licencias por maternidad, la dotación de espacios de cuidado infantil y la transferencia de recursos económicos que permitan a varones y a mujeres un piso mínimo para el desarrollo de actividades de crianza, son algunas de las dimensiones particularmente vulneradas a partir de la flexibilización de las condiciones laborales.<sup>36</sup>

Hay importantes diferencias en la actividad de mujeres según grupo social y nivel educativo, tanto en términos de su efectiva participación en ocupaciones remuneradas como en la

<sup>32</sup> La desocupación en Argentina supera los dos dígitos desde hace una década y se ubica entre el 15 y el 20% desde el año 2000, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

<sup>33</sup> INDEC-UNICEF, Situación de las mujeres en Argentina. Indicadores seleccionados. Buenos Aires, INDEC-UNICEF, 2003.

<sup>34</sup> Alfredo Monza, Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura Argentina actual, Buenos Aires, Fundación OSDE - CIEPP, 2002.

<sup>35</sup> INDEC-UNICEF, op.cit.

<sup>36</sup> Laura Pautassi, Eleonor Faur y Natalia Gherardi, Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2004, Serie Mujer y Desarrollo, N° 56.

calidad de las ocupaciones a las que acceden. Los niveles más significativos de participación en la actividad económica se encuentran entre las mujeres de mayor nivel educativo y que pertenecen a los hogares de los quintiles de ingresos superiores. La comparación con los varones, permite señalar que, mientras entre los ocupados varones son mayoría aquellos que tienen hasta 12 años de escolaridad (55%), entre las ocupadas mujeres la mayoría tiene más de 13 años de escolaridad completa (57%).<sup>37</sup> Sin embargo, esto no se traduce en el acceso de las mujeres a mejores puestos de trabajo ya que la actividad económica continúa mostrando un perfil diferencial respecto del tipo de trabajo y los niveles de jerarquía de las ocupaciones a las que acceden unos y otras. Mientras ellas predominan en el sector de servicios, y ocupan masivamente los puestos de servicio doméstico, ellos participan mayoritariamente en el sector industrial, la construcción, en el transporte y en las comunicaciones. Por otra parte, las mujeres se encuentran sub representadas en los puestos directivos y sobre representadas en las actividades no calificadas. Asimismo, en la esfera de la vida privada, las actividades domésticas y de crianza de los/as niños/as recaen primordialmente sobre las mujeres<sup>38</sup>.

A partir de la crisis de 1995 los planes de empleo de emergencia contribuyeron relativamente a mantener el nivel de ocupación global y público, y a bajar la tasa de desempleo. Aun así, estos resultan insuficientes para cubrir los mínimos requisitos de derechos sociales comprometidos por el Estado argentino a través de los distintos instrumentos internacionales.

El segmento de las trabajadoras del servicio doméstico - el sector prioritario de ocupación de las mujeres de hogares pobres - es el que tiene las peores condiciones de regulación del trabajo y el que percibe los más bajos ingresos. La proporción de mujeres trabajando en servicio doméstico representó en el 2003 el 14,8% del total de la ocupación femenina.<sup>39</sup> Se ha denunciado repetidas veces la falta de una legislación que reglamente adecuadamente este trabajo.<sup>40</sup> El sector se halla excluido de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT); está regulado por un Estatuto del Servicio Doméstico del año 1956, lo que provoca una situación altamente discriminatoria.<sup>41</sup>

Persisten importantes sesgos de género en la legislación laboral que aún no reconoce licencias por paternidad ni prestaciones para el cuidado infantil vinculadas indistintamente con el empleo de las madres o los padres.<sup>42</sup> Igualmente, las políticas de sostenimiento

<sup>37</sup> Datos del SIEMPRO, sobre la base de la EPH del INDEC.

<sup>38</sup> Pese a las recomendaciones del Comité CEDAW en 1991, tendientes a cuantificar el trabajo doméstico y de crianza de las mujeres, son escasos los esfuerzos estatales realizados en este sentido. Sólo en el año 2001, la Encuesta sobre Condiciones de Vida (ECV) del SIEMPRO ha relevado información sobre este aspecto y sus resultados se encuentran escasamente difundidos.

<sup>39</sup> Datos del total de aglomerados urbanos tomados por la EPH, mayo de 2003.

<sup>40</sup> CELS / Cladem / FEIM / ISPM, "Derechos humanos de las mujeres: asignaturas pendientes del Estado argentino", contrainforme presentado al Comité de la CEDAW en Buenos Aires, agosto de 2002. Disponible en el sitio de internet del CELS / Documentos / Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos / Informe alternativo ante el Comité de la CEDAW; consultado en octubre de 2004.

<sup>41</sup> Decreto N° 326/1956.

<sup>42</sup> Pautassi, Faur, Gherardi, op.cit.

de ingresos, muestran un retroceso en este aspecto, ya que a partir del año 2004, con el desarrollo del Plan "Familias por la Inclusión Social", la política social del Estado argentino parece reforzar la discriminación que las mujeres han sufrido históricamente al atribuirles la responsabilidad del cuidado de los hijos/as en forma exclusiva. Nuevamente, las mujeres dejarían de ser beneficiarias de un plan de transferencia de ingresos a desocupados - en su carácter de jefas de hogar - para pasar a ser receptoras de un beneficio destinado, no a ellas, sino a las familias. El carácter discriminatorio de este plan es indiscutible, viola las disposiciones de la CEDAW así como las recomendaciones de ese Comité.

Como aspectos positivos, se observa una creciente participación de mujeres como representantes sindicales, producto de la sanción de la Ley de Cupo Sindical Femenino hacia fines de 2002, que establece que las trabajadoras ocuparán al menos un tercio de las conducciones de sus gremios. La proliferación de movimientos sociales de desocupados (los "piqueteros"), por otra parte, da cuenta de una importante participación de mujeres, aunque esta presencia aun no se plasma en los niveles de representación de dicho movimiento.<sup>43</sup>

## H. Educación

A lo largo del siglo XX, Argentina - al igual que otros países de la región -, se ha caracterizado por la incorporación masiva de la población al sistema educativo formal, y las mujeres han sido las principales beneficiarias de este proceso. Las estadísticas oficiales muestran claramente una situación de equiparación entre los sexos en cuanto al acceso a los niveles de enseñanza inicial, primaria y secundaria y una situación ventajosa para las mujeres en el nivel superior, tanto universitario como no universitario. Vale la pena señalar que mientras la situación de paridad entre los sexos en la educación primaria y la secundaria puede rastrearse desde los inicios del siglo XX, la incorporación de las mujeres en el nivel superior (especialmente en el universitario) fue mucho más lenta y tardía. Por lo tanto, las cifras actuales dan cuenta de la magnitud del cambio operado en las últimas décadas.

Algunos datos adicionales contribuyen a completar la información sobre el acceso a la educación a los distintos niveles según sexo. Para el caso de la educación primaria y secundaria, cabe consignar dos indicadores: el nivel de escolarización y el rendimiento educativo. Mientras que el nivel de escolarización alcanzado en la población de 6 a 12

---

<sup>43</sup> Maritella Svampa y Sebastián Pereyra, "Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras", Buenos Aires, Biblos, 2003.

años indica una amplia cobertura del sistema en la educación primaria para ambos sexos (98,3% entre las mujeres y 98% entre los varones), en el caso de la educación secundaria la cobertura disminuye al mismo tiempo que se abre una pequeña brecha entre los sexos, registrándose una asistencia del 82,7% de mujeres y 79,3% de varones entre la población de 13 y 18 años.<sup>44</sup> Por su parte, la información referida al rendimiento educativo, tasas de repitencia y abandono, indica que la situación de las mujeres es más favorable que la de los varones, permitiéndoles una mayor permanencia en el sistema y posicionándolas favorablemente para acceder a estudios superiores.

En la educación superior, donde los datos para el año 2000 muestran mejores porcentajes de acceso para las mujeres, la composición de la matrícula por sexo ha tenido una evolución históricamente diferente según se trate del nivel universitario o no universitario. Mientras que el acceso a la formación superior no universitaria tradicionalmente estuvo cubierto por mayoría de mujeres<sup>45</sup>, la incorporación femenina a la universidad como fenómeno masivo comienza a registrarse alrededor de mediados de siglo XX. En ese momento, comienza a remontarse una situación de significativa inferioridad numérica respecto de los varones, situación que se revierte por completo en la actualidad donde las mujeres representan más de la mitad de la matrícula universitaria.

La contracara del acceso a la educación se expresa en los datos sobre analfabetismo. Según el último Censo Nacional de Población (2001), el total de analfabetos del país representa el 2,61% de la población mayor de 10 años.<sup>46</sup> El analfabetismo femenino está levemente por debajo del dato general, con un 2,59%, es menor que el masculino entre los más jóvenes y solo lo supera en la población de mayores de 60 años.

Con respecto a la situación de las mujeres en el ejercicio de la docencia, las estadísticas oficiales muestran que su participación disminuye en los niveles educativos superiores y, dentro de estos últimos, su presencia es inversamente proporcional a la jerarquía de los cargos académicos disponibles. Esta situación se acentúa significativamente si se analiza la distribución por sexo de las autoridades universitarias. Por otra parte, en relación con el grado de dedicación que adquiere la tarea docente en la universidad, a mayor nivel de dedicación resulta mayor la proporción de mujeres en esos espacios.

Considerando el papel desempeñado por las instituciones del Estado y de la sociedad civil en relación con las acciones que tiendan a eliminar las prácticas discriminatorias hacia las mujeres en el ámbito educativo, se ha analizado la incorporación de consideraciones

---

<sup>44</sup> Como consecuencia de que la obligatoriedad de la enseñanza fue prolongada en dos años, el nivel de escolarización secundaria para ambos sexos ha mejorado significativamente en relación con la década anterior.

<sup>45</sup> Donde se han concentrado las ofertas de formación docente.

<sup>46</sup> A la fecha de este informe, no se contaba con información oficial disponible para establecer la tasa de alfabetización de adultos por sexo. Cabe aclarar que en 2004 se ha lanzado un Programa Nacional de Alfabetización de Adultos, que está en su etapa inicial de implementación.

de género en la reforma curricular, la formulación e instrumentación de programas de educación sexual en las escuelas, y la legislación relativa a la protección de las alumnas en situaciones de vulnerabilidad dentro del ámbito escolar.

En este último caso, y como consecuencia de diversas controversias entre autoridades educativas y alumnas embarazadas y, especialmente, por la repercusión que algunos casos tuvieron en todo el país, se impulsó en el Congreso de la Nación una norma - finalmente aprobada en el año 2000 como Ley N° 25.273 - que estableció la "creación de un sistema de inasistencias justificadas por razones de gravidez". Dos años más tarde, se sancionó otra ley nacional (Ley N° 25.584) que prohíbe impedir a las alumnas embarazadas el inicio o la continuación del ciclo escolar.<sup>47</sup>

Por último debe destacarse la invisibilidad característica de los procesos mediante los cuales las instituciones educativas participan en la discriminación de las mujeres, y que suelen estar detrás de los datos auspiciosos sobre el acceso de las mujeres a la educación formal. En efecto, si bien es posible afirmar que en Argentina la igualdad entre los sexos -en términos de acceso a la educación - ha sido alcanzada, esto no significa que en el área educativa la discriminación de género haya sido superada. En este sentido, es importante destacar la contribución de los estudios de género realizados y por realizar, como instrumentos adecuados para la detección, el análisis y la denuncia de esta situación, favoreciendo instancias de sensibilización en los agentes sociales y decisores políticos.

## I. Plurinacionalidad y Multiculturalismo

A partir de los años cincuenta, la mayoría de las legislaciones del mundo comenzaron a incorporar disposiciones de protección de los derechos fundamentales de las diversas minorías. Sin embargo, este esfuerzo legislativo ha sido insuficiente por cuanto temas que hacen al reconocimiento de la diversidad cultural - como por ejemplo, el uso de símbolos religiosos en espacios públicos laicos, la enseñanza pública bilingüe, los contenidos de los programas escolares o las lenguas oficiales en un país - no han entrado aún en las categorías tradicionales de los derechos humanos.

A partir de los aportes conceptuales de Kymlicka<sup>48</sup> se puede plantear una distinción al interior de las minorías étnico/culturales y una diferencia entre los grupos étnicos y las minorías nacionales. Los primeros están constituidos por inmigrantes que, aunque

---

<sup>47</sup> Esta ley fue modificada en el año 2003 por Ley N° 25.808 con el objeto de incorporar ciertas precisiones.

<sup>48</sup> Filósofo canadiense

reivindican espacios para expresar y promover sin discriminación sus tradiciones culturales, aspiran a incorporarse a la sociedad hegemónica. En cambio, las minorías nacionales están conformadas por grupos de individuos que habitan un territorio existente antes de la creación del Estado y que constituyen una comunidad histórica con una lengua y una cultura comunes. Son los también denominados pueblos originarios.

Para evaluar el estatus jurídico de las minorías étnicas y culturales de Argentina, nos adjudicamos la exigencia del mismo autor frente a la incorporación de los derechos poliétnicos, los especiales de representación y los de autogobierno, para poder asumir un respeto integral por la diversidad cultural de una nación. Los derechos poliétnicos tienen como propósito garantizar que los grupos étnico/culturales minoritarios expresen y desarrollen su cultura sin obstáculos que atenten contra su existencia y su participación en la sociedad de la que forman parte. En este sentido, estos derechos apuntan a la protección de las diferencias y la promoción de la diversidad cultural e incluyen, entre otros, el derecho a la no discriminación, el derecho a conseguir financiación estatal y el derecho a exigir una educación que incluya las culturas minoritarias y sus lenguas.

Los derechos de representación tienen como objetivo garantizar la participación equitativa de los grupos étnicos/culturales minoritarios en los procesos políticos y en los organismos de representación política de la comunidad mayoritaria. Su principal objetivo es asegurar que la voz de las minorías culturales sea oída en las instancias de decisión de la sociedad hegemónica que, por lo general, están constituidas por varones blancos. Esta categoría de derechos incluye medidas como la reorganización de las circunscripciones electorales - de manera que ciertos grupos se conviertan en mayoría en determinadas zonas - y la garantía de cupos para las minorías culturales en congresos o asambleas.

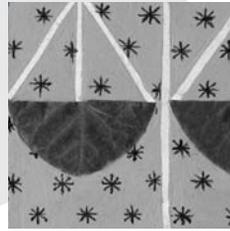
Los derechos de autogobierno están restringidos a las denominadas naciones, es decir, a los pueblos originarios que habitan un territorio existente antes de la creación del Estado y constituyen una comunidad histórica con una lengua y una cultura comunes. Estos derechos buscan trasladar ciertas competencias a una unidad política controlada por una minoría nacional específica. En este sentido, impulsan y protegen algún tipo de autonomía política y de jurisdicción territorial para asegurar el pleno desarrollo de la cultura y la defensa de los intereses de los individuos que componen esas naciones.

Argentina está lejos de cumplir con estos mínimos éticos. De las categorías de derechos recién mencionada, la Constitución nacional incluye sólo la primera y no contempla referencias a los derechos de autogobierno y representación. Las comunidades indígenas se encuentran desprovistas del reconocimiento exigible o, lo que es peor, son víctimas de un falso reconocimiento. En efecto, la Constitución reconoce la identidad y preexistencia étnica y garantiza el respeto a la identidad pero no reconoce las lenguas indígenas como oficiales, aunque sí la educación bilingüe y la educación intercultural. Desde el punto de vista de la autonomía, reconoce la personería de las comunidades pero no la jurisdicción indígena y como se ha dicho no les concede autogobierno ni mecanismos de representación en el Poder Legislativo.

En relación con las mujeres indígenas, Argentina no tiene normas que establezcan derechos especiales o tratamiento diferenciado. La única referencia acerca de ellas está en la Ley N° 23.302 sobre política indígena que establece que en los planes de salud para las comunidades indígenas se tenga especialmente en cuenta el cuidado del embarazo y el parto y la atención de la madre y el niño. Tampoco hay programas estatales que se ocupen específicamente de promover la inclusión y el desarrollo de las mujeres indígenas.

Las organizaciones de la sociedad civil se ocupan poco de estos grupos de la población: sólo el 2,1% tiene como área temática específica la población indígena y sólo el 0,07% del total tiene como beneficiarias a las mujeres indígenas.

Finalmente, los inmigrantes fronterizos en Argentina han afrontado dos problemas constantes: las dificultades y los costos para adquirir la residencia, y ciertas campañas xenófobas y racistas en los medios de comunicación. Esto se suma a las agresiones físicas y a que el 30,5% de las denuncias por discriminación se produce por razones vinculadas a la nacionalidad o etnia. Con respecto a las mujeres inmigrantes, como en el caso de las mujeres indígenas, la legislación Argentina no contiene disposiciones especiales para proteger sus derechos. Las normas que las protegen de manera especial sólo son los tratados internacionales incorporados a la Constitución en 1994.



**Bolivia.**

## A. El Estado Boliviano y Los Derechos Humanos de las Mujeres

Existe un consenso acerca del importante avance en la legislación normativa respecto a los derechos humanos de las mujeres, como también respecto de su incumplimiento por factores de voluntad y decisión política de las autoridades, no adecuación institucional, ineficacia de los recursos jurídicos, económicos y de la administración de la justicia y el desconocimiento por parte de la población y específicamente de las mujeres, acerca de la normativa legal, de los procedimientos y mecanismos para su ejercicio, defensa, protección y denuncia ante su vulneración.

El gobierno boliviano ha suscrito y ratificado, además de los tratados internacionales generales de derechos humanos, varios instrumentos internacionales y regionales específicos respecto de los derechos de las mujeres. Entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y, la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará).

Los compromisos asumidos por el país expresan avances sustanciales en la normatividad, pero tienen dificultades para su aplicación por las escasas capacidades de regulación operativa, institucional y de recursos para su cumplimiento. Estas limitaciones se producen desde el origen de la aprobación, donde se registra el título de la Convención pero no el contenido, lo que contribuye al desconocimiento por parte de las autoridades encargadas de su cumplimiento. Por otro lado, la difusión ha sido y es limitada, tanto para los operadores de justicia como para la población en general. Aunque existen esfuerzos por parte de los organismos públicos, son los organismos no gubernamentales de derechos humanos que trabajan con programas dirigidos a mujeres, lo que han promovido e impulsado su difusión.

El Estado boliviano asume frente a las obligaciones en materia de derechos humanos dos figuras: el de garante de derechos humanos a través del establecimiento de un ordenamiento jurídico; y, el responsable del mantenimiento de un entorno de políticas económicas no distorsionantes para el desarrollo del capital, como es la estabilidad macroeconómica, la inversión privada y el equilibrio fiscal, entre otros. El Estado asume un papel importante en la inversión en servicios sociales básicos y la protección a los grupos vulnerables, dando lugar a las políticas públicas focalizadas que contradicen el carácter universal de los derechos humanos.

En relación a la obligación de presentar informes a los respectivos comités de vigilancia de cumplimiento de los tratados, la característica es el no cumplimiento lo que expresa un indicador de la decisión política y la prioridad asignada. El último informe presentado por el Estado al Comité de la CEDAW data de 1995. En la misma situación de retraso, e incluso de no presentación, se encuentran los informes ante la Comisión de Derechos Humanos.

La Constitución Política del Estado ha sido promulgada en 1826, un año después de la declaración de la Independencia de la República, desde entonces ha sido modificada 17 veces y a la fecha se prepara una Asamblea Constituyente para una nueva modificación. La actualmente vigente fue promulgada en 1967 y se le incorporaron reformas en 1994 y en 2004. El contenido liberal clásico que la sustenta permitió que se base en principios igualitarios pero con limitaciones para el reconocimiento e inclusión de las mujeres, los y las indígenas y las personas sin propiedad. El reconocimiento de las mujeres y su inclusión se da en un proceso posterior. Sin embargo, esta Constitución incluye el principio de no discriminación en los siguientes términos: "Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos. Libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera. La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado" (Art. 6).

La Ley 2410 del 1 de Agosto del 2002 referente a la Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado incluye aspectos explícitos sobre la igualdad entre hombres y mujeres al señalar en el Art. 6°.III "la mujer y el hombre son iguales ante la Ley y gozan de los mismos derechos políticos, sociales, económicos y culturales; 6°.IV "El Estado sancionará toda forma de discriminación y adoptará medidas de acción positiva para promover la efectiva igualdad entre todas las personas". Por su parte, en el Art. 12 incorpora "la prohibición de la tortura y de toda forma de violencia en la familia".

Los movimientos sociales de febrero y octubre del 2003 marcaron un hito importante en el cuestionamiento de las formas de ejercicio del poder, del desenvolvimiento de la democracia, conduciendo a la necesidad de una profunda reforma del sistema político, económico, social con la finalidad de consolidar la democracia y fortalecer la participación ciudadana. La vía para canalizar estas demandas de reforma se plasmaron en la propuesta de Reforma a la Constitución Política del Estado a través de la Asamblea Constituyente. La coyuntura actual es la de un escenario político de preparación de la Asamblea Constituyente que se realizará en junio del 2005. El movimiento de mujeres a través de diversos eventos, impulsa la coordinación y articulaciones con diferentes organizaciones. Los primeros acuerdos en torno a la propuesta de reformas se basó en 5 principios: i) Principio de igualdad jurídica de hombres y mujeres; ii) principio de obligatoriedad y sanción a la discriminación contra al mujer; iii) Principio de reconocimiento de los derechos específicos de hombres y mujeres (hace referencia a las diferencias sexuales); iv) Principio de acción positiva (medidas correctivas a las desigualdades); v) Principio de lenguaje no sexista. De los cuales, los tres primeros fueron incorporados al Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional.

En relación a los recursos jurídicos para la defensa de derechos humanos, la Constitución contempla habeas corpus, habeas data y amparo constitucional. Se garantiza la protección y el ejercicio de estos derechos, sin embargo, existen deficiencias jurídicas e institucionales que inciden negativamente en su protección.

Bolivia cuenta con la figura del Defensor del Pueblo<sup>1</sup> desde 1996, y se la concibe como una institución autónoma e independiente de los poderes públicos que tiene la función de velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas con relación a la actividad administrativa de todo el sector público. En la unidad de “Actuaciones Especiales” está incluido el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres con acciones, principalmente, de defensa en el marco de la Ley contra la violencia intrafamiliar y de los derechos de las trabajadoras sexuales comerciales.

Tanto en el Tribunal Constitucional como en la Corte Suprema de Justicia la referencia al derecho internacional sobre los derechos humanos de las mujeres en fallos o sentencias es casi nula. La jurisprudencia internacional en el ámbito interno no es aplicada. Abogados y jueces no le otorgan valor, y por tanto no la conocen.

En la estructura del Poder Ejecutivo se encuentra el Viceministerio de Justicia con la Dirección de Derechos Humanos que cuenta con un vice-ministerio de derechos humanos. A través de esta institucionalidad, y en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema, se diseñó la Estrategia Nacional de Derechos Humanos que pretende ser transversal en el Poder Ejecutivo<sup>2</sup> y que busca avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno en estas materias. Esta estrategia sería el fundamento para crear políticas públicas y una institucionalización de los derechos humanos en dos grandes ámbitos: la prevención y la resolución alternativa de conflictos, y la promoción de los Derechos humanos. En proyecciones a futuro se pretende transversalizar género.

La legislación nacional contempla un amplio cuadro de normas legales en relación a las mujeres. Sin embargo, muchas de ellas corresponden a un sistema de base patriarcal con dos rasgos esenciales: la neutralidad de la ley y la condición de tutelaje sobre la mujer. Este período está marcado por una institucionalidad de género y la articulación de acciones de incidencia política con acciones colectivas de las mujeres. Esto gracias a las propuestas de equidad de género, que desde la década de los 90, promueven reformas estructurales que permitan considerar a las mujeres como sujetos de derechos. Lamentablemente, las dificultades para la priorización y la no existencia de una institucionalización fuerte y efectiva de género en la estructura estatal, mantienen los obstáculos para su aplicación. En el marco de la definición de las políticas y programas, las mujeres no constituyen prioridad, sino en parcelas específicas sectoriales, e incluso en ellas es marginal su tratamiento.

---

<sup>1</sup> La primera gestión del Defensor del Pueblo, 1998 – 2003, estuvo bajo la conducción de una mujer, la Dra. Ana María Campero Paz. En una segunda gestión, 2004, asume el Dr. Waldo Albarracín.

<sup>2</sup> Decreto Supremo 27420 de marzo del 2004.

En la formación académica universitaria no se ha incluido contenidos sobre derechos humanos y derechos de las mujeres. Las acciones desarrolladas se han dado por impulso de activistas y académicos de los derechos humanos con escasa coordinación entre materias, áreas, carreras y facultades. Las experiencias tienen poco impacto al no contar con proyección institucional y con fines de constitución como objeto académico. Un reciente desarrollo académico institucionalizado se da en la Universidad Andina Simón Bolívar con el Programa de post grado sobre Derechos Humanos.

Las acciones promovidas por las ONG de derechos humanos, han sido las de mayor trascendencia incidiendo en el Estado y en la sociedad civil. El Capítulo Boliviano de Derechos humanos es parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, con alcance nacional y la afiliación de aproximadamente 45 organizaciones. Tanto en este espacio como en la Asamblea Permanente de Derechos humanos las organizaciones y redes de mujeres trabajan en revisión de casos, articulación de acciones, denuncias, vigilancia del cumplimiento de derechos y coordinación para influir políticamente. Las organizaciones y redes internacionales juegan un papel importante para el desempeño de esta labor.

## **B. Participación Política y Social de las Mujeres**

La participación política de las mujeres ha contado con un escenario internacional favorable, que en Bolivia ha repercutido en cambios en el sistema político que lo hacen más permeables al ejercicio de los derechos políticos. La necesidad de garantizar la presencia de las mujeres está contenida en la Ley de Participación Popular, la Ley de Partidos Políticos, Ley de Cuotas, el Código Electoral, la Ley de Municipalidades y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Este es un proceso lento porque paralelamente siguen vigentes las formas de exclusión y discriminación, por los arraigados anclajes en los sistemas masculinizados del poder político.

La Ley 1704 de Reformas y Complementación al Régimen Electoral de 1997, conocida como la Ley de Cuotas, establece la incorporación de un mínimo de 30% de mujeres en la lista de candidatos a diputados y senadores. Esta disposición se incorporó en 1999 en el Código Electoral, extendiendo la acción afirmativa a los concejos municipales. Adicionalmente se agregó que la lista de candidatos/as a concejales/as debía realizarse de manera alternada entre hombres y mujeres. La Ley de Partidos Políticos también establece oportunidades para militantes hombres y mujeres para acceder a la representación política, al interior de los partidos y en representaciones nacionales.

A pesar de la legislación vigente, persisten las dificultades para el cumplimiento del requisito de cuota femenina. Entre ellas se puede señalar: las construcciones culturales

androcentristas, los sistemas de representación y de poder que han tenido tradición masculina, más arraigadas en el área rural y en ciudades intermedias, las prácticas tradicionales en el ámbito electoral, las responsabilidades familiares, el escaso ejercicio de participación en espacios públicos, los niveles educativos, la indocumentación y las limitaciones de acceso a información, el acoso político, el uso instrumental de la participación femenina como “relleno”, y el no reconocimiento a participar como un derecho.

Las evidencias empíricas muestran que los porcentajes establecidos en las leyes no se cumplen. En el caso del poder legislativo, las mujeres constituyen en el 2003 el 18.7% de los/as representantes. La participación de las mujeres ha ido aumentando en los distintos periodos electorales – en la legislatura 1985-1989 solo representaban el 3% - aunque hasta ahora no han alcanzado el mínimo establecido por la ley.

En el poder ejecutivo, a fines del 2004 el país contaba con 4 Ministras, sobre un total de 15, y 6 Viceministras, de un universo de 44. En el Gabinete Ministerial, de tres Delegados Presidenciales, una es mujer. En el servicio exterior, del total del personal, considerando embajadores, cónsules generales y encargados de negocios, el 80% corresponden a hombres y el 20% a mujeres.

A nivel de prefectura<sup>3</sup>, de 9 prefectos en ejercicio, solo una es mujer. Respecto del Consejo Departamental<sup>4</sup>, que tiene funciones de consulta, control y fiscalización a la autoridad ejecutiva de la prefectura, la actual composición por sexo registra 10 mujeres de 151 Consejeros/as.<sup>5</sup>

El poder municipal, por su parte, se reconoce como uno de los más importantes espacios de participación política de las mujeres, respaldada por la Ley de Descentralización, la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Electoral. En los gobiernos municipales<sup>6</sup> se expresa un crecimiento de la presencia femenina en el periodo comprendido entre 1996 - 2000, con mayor significación en cuanto a concejalas que alcaldesas. En este periodo las alcaldesas tuvieron un crecimiento importante, de 13 alcaldesas subieron a 20, sin embargo como resultado de las elecciones en diciembre del 2004, decayeron a 14. Las concejalas electas ese mismo año representan sólo una quinta parte del total. Esto responde a su participación en condición de suplentes, al incluirlas para “rellenar” las listas de candidaturas, aspecto que no corresponde a un tratamiento de igualdad y contradice los propósitos de la Ley de Cuotas, desplazando la discriminación a nuevas formas que mantienen la exclusión. A pesar de ello han incrementado su participación como candidatas del 29.4% al 35.9%.

<sup>3</sup> Son nombrados por el Presidente de la República.

<sup>4</sup> Electos por los y las Concejales/as Municipales.

<sup>5</sup> 2004

<sup>6</sup> El Gobierno Municipal esta constituido por el Alcalde Municipal y el Consejo Municipal, también existe la figura de Agentes Municipales que tienen intervención en los cantones bajo la dependencia del Alcalde. Los Comités de Vigilancia están conformados por representación de la sociedad civil a través de las Organizaciones Territoriales de Base con funciones de control y vigilancia.

En el marco de las reformas a la Constitución Política del Estado se han creado instrumentos como la Iniciativa Legislativa Boliviana y la Ley de Agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas, esta última promulgada el 6 de Julio de 2004 que tiene el objetivo de regular la participación de estos organismos en la postulación de candidatos a elecciones generales y municipales. Esta ley rompe con el monopolio de participación electoral por parte de los partidos políticos, y dispone, con carácter de obligatoriedad, una cuota de candidatas femeninas no menor al 50%, debiendo observarse la alternancia y paridad de género.

La ampliación de la participación política ha propiciado espacios, pero también han emergido mecanismos para ejercer violencia hacia las mujeres, sobre todo en el ámbito municipal. Las presiones, el hostigamiento, la violencia, el acoso sexual se ejerce contra las mujeres electas, desde senadoras, diputadas, pero especialmente hacia las concejales municipales, para llevarlas a la renuncia. Estas manifestaciones de negación al derecho de participación son ejercidas por hombres que aspiran a esos cargos y ven en las presencia de las mujeres una usurpación, obstáculos para sus fines políticos, o responden a revanchas por denuncias de corrupción efectuadas por algunas de ellas.

El acoso político generalmente no es reportado. Los casos<sup>7</sup> que fueron presentados ante los estrados judiciales como denuncia de atentados contra los derechos humanos de las mujeres, no fueron resueltos, manteniéndose la impunidad. En el 2002 se presentaron 35 casos en audiencia pública en el Parlamento, que no tuvieron seguimiento. En general, el Estado no asume responsabilidad y la Corte Electoral no tiene atribuciones para atender el problema. Como respuesta, desde la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, se han propuesto un proyecto de Ley contra el Acoso Político.

## Participación Social

La participación social es uno de los avances en la situación de las mujeres, y diversas organizaciones han investigado el fenómeno. Existe por tanto información cualitativa, pero hay vacíos en datos cuantitativos, como el número de mujeres en cargos de dirección de organizaciones sociales, gremiales, sindicales y ONG.

En el caso de las organizaciones mixtas, como las Confederaciones y Federaciones campesinas y sindicales, la Central Obrera Boliviana y las entidades gremiales, se mantiene el predominio masculino en sus estructuras directivas.

---

<sup>7</sup> En La Paz se han presentado el 66% de los casos denunciados.

Se registra en las dos últimas décadas la emergencia de organizaciones de mujeres articuladas a reivindicaciones específicas como el acceso de bienes y servicios básicos. En estos casos, la organización social se constituye uno de los requisitos promovidos por las ONG y las entidades gubernamentales, con apoyo de la cooperación internacional.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo existe evidencia de crecimiento de organizaciones sociales, como las de mujeres indígenas y campesinas, y organizaciones de trabajadoras como la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar, que demanda derechos como trabajadoras remuneradas, y que las libere de las relaciones de servidumbre y de colonialismo interno que se ejerce en los entornos familiares donde se desenvuelven. Existe también una organización de trabajadoras sexuales, que busca contrarrestar la alta desvalorización y estigmatización social como un factor que justifica la violencia policial a la que son sometidas.<sup>9</sup>

Las organizaciones vecinales y comunales han encontrado nuevas definiciones con la ley de descentralización y Participación Popular. La dinámica desplegada, en el marco de la ciudadanía activa, expresadas en las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y Comités de vigilancia de los municipios, ubica el espacio local como un escenario proclive y de fomento a la organización y participación de mujeres, aunque esta sea limitada. Los factores económicos, sociales, culturales, como los relativos a la influencia político partidista reproducen la representación mayoritariamente masculina. La presencia de las mujeres se ha evidenciado en la demanda de medidas y acciones de provisión y garantía de servicios sociales básicos. Escasamente enfatizan en la vigilancia, el control y la exigibilidad.

## C. Violencia contra las Mujeres

La violencia es un campo donde se han concentrado los esfuerzos del Viceministerio de la Mujer (VM), de las ONG y de mujeres comprometidas con esta problemática. Los avances normativos legales y de política pública, especialmente en salud y educación, se ubican como un desarrollo importante, el cual se ve obstaculizado en su aplicación por la falta de reconocimiento como un problema público que permita su priorización. Las disposiciones normativas no tienen correspondencia con los dispositivos institucionales, con los mecanismos procedimentales, con personal calificado, con las condiciones financieras, materiales e infraestructurales, pero básicamente con un grado aceptable de conocimiento

---

<sup>8</sup> VICEMINISTERIO DE LA MUJER, 2003. Análisis de la Equidad de Género en Bolivia 1992 – 2002. La Paz.

<sup>9</sup> Ibidem.

de la ley y su reglamentación por parte de las autoridades, de la población y de las propias mujeres. Las autoridades mantienen visiones y prácticas legalistas, formales y de énfasis en el procedimiento antes que en las personas.

La ausencia de información representativa a nivel nacional, departamental y local en este campo, es uno de los problemas relevantes. La información existente presenta serias deficiencias y una de ellas responde a la no existencia de sistemas de información con un registro uniforme, comparable y confiable para el diseño de políticas. De los datos existentes se estima que siete de cada 10 mujeres son víctimas de violencia.<sup>10</sup> Según información del VM, en 1999 se registraron 51.935 casos y, en el primer semestre de 2000 y 2001, se contabilizaron 54.000. Los estudios, informes y sistematizaciones disponibles registran que la violencia se concentra en mayor magnitud en las principales ciudades capital, y afecta a todos los estratos sociales. Sin embargo, las formas de manifestación de la misma, presentan variantes por condición socioeconómica, grado de instrucción y entornos culturales específicos.

El femicidio evidencia los alcances de la violencia. Varias ONG han incursionado en su investigación, llegando a identificar que estos casos son tipificados como “homicidio por emoción violenta”, con reducción de la gravedad del delito. Los estudios dan cuenta de variables como grado de parentesco del agresor, causa de la muerte, edad, estado civil, ocupación y lugar de origen de las víctimas y, donde se produjo el femicidio. Los hallazgos, también evidenciaron los límites de la Ley 1674 contra la violencia y de su aplicación, planteándose la necesidad de su modificación. Los datos a disposición son significativos: de un total de 60 casos, 29 corresponde a femicidio y el 31% fueron un intento. Las mujeres jóvenes y las que conviven, son las que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.<sup>11</sup>

Los respaldos normativos internacionales en materia de violencia contra las mujeres contribuyeron a crear un escenario favorable para la promulgación, en 1995, de la Ley 1674 como el instrumento legal para la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y doméstica<sup>12</sup>. Este marco ha permitido que se definan políticas públicas, programas y se instalen algunos dispositivos institucionales para enfrentar este fenómeno. Para el VM se trata de un problema prioritario y desde 1994 impulsa el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. En este marco se crearon las Unidades Departamentales de Género (UDG), las Oficinas Municipales de la Mujer, 38 redes de prevención y atención de la violencia en municipios, establecimiento y funcionamiento de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, atención de la violencia en la escuela, creación

---

<sup>10</sup> Física, psicológica o sexual.

de normas y procedimientos en el sistema de salud, formación de redes de autoayuda, guía jurídica para la atención, información y capacitación a funcionarios y población.

Los sectores de salud y educación asumen el tema de la violencia como parte de sus programas sectoriales. El Ministerio de Salud y Deportes cuenta con el Programa Nacional de Género y Violencia, que entre sus líneas de acción incluye la atención primaria en salud mental para la mujer y, la prevención y control de violencias intencionales y violencia sexual. Además, se incorporó en el Sistema de Información de Salud (SNIS) la variable VIF discriminando sexo y edad, se diseñó una guía de vigilancia epidemiológica de la VIF y se elaboraron normas y procedimientos para la atención de la VIF en los servicios de salud. El Ministerio ha desarrollado metodologías de intervención como un modelo de redes de prevención y atención de la violencia, instrumentos para la organización de grupos de autoayuda y para la capacitación de facilitadores.

En el ámbito educativo, el Ministerio de Educación y Cultura implementa el Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela.

En el marco de la descentralización se han abierto Unidades de Género Departamentales, dependientes de cada Prefectura; también se han establecido los Servicios Legales Municipales y Defensorías Municipales (SLIM). Para el 2002, se contaba con 78 SLIM en un universo de 327 municipios. Este establecimiento de servicios prestan atención a nivel local con relativo acceso de la población rural. Trabajan con la recepción de demandas legales, atención de casos de violencia, promoción de los derechos de las mujeres para la erradicación de todo tipo de violencia y capacitación a diferentes instancias. Sin embargo, no cuentan con asignaciones presupuestarias que respondan a la naturaleza de sus tareas, no se han logrado conformar los equipos multidisciplinarios determinados por Ley, o estos no reúnan los requisitos de calificación, además de no contar con oficinas y mobiliario adecuado que les permita cumplir con sus funciones.

Las Brigadas de Protección a la Familia inician su trabajo desde 1995, son dependientes de la Policía Nacional, ofrecen servicios de auxilio, protección y prevención a mujeres víctimas de violencia. El personal fue capacitado y se ha instalado un servicio de 24 horas. Sin embargo, la crisis de la institución policial, junto con la no atención prioritaria del tema, hace que el servicio se preste con restricciones como el escaso personal, recursos financieros e infraestructurales. Actualmente se cuentan con 15 Brigadas, instaladas en las ciudades capitales de departamento (10), como unidades especializadas y operativas. Así también se ha incorporado la variable "violencia familiar" en el sistema de codificación de

---

<sup>11</sup> La investigación realizada en Santa Cruz por el Colectivo Rebeldía, presenta de un total de 49 casos de asesinatos de mujeres entre el 2000 a junio del 2003, están expuestas con un mayor grado de vulnerabilidad las mujeres jóvenes, de las que viven en parejas (73%), no deja de tener significativa importancia el grupo de mujeres solteras (14%) y el de viudas, divorciadas y separadas (2%), que aunque menor es un grupo también en riesgo. Otro dato revelador es que el 38.8% corresponden a amas de casa y el 69.4% de los asesinatos fueron cometidos en la casa de la víctima. (CIDEM. 2003).

<sup>12</sup> 15 de diciembre de 1995. El 6 de Julio de 1998 es reglamentada a través de un Decreto Supremo No. 25087.

la policía, complementado con normas para la atención. Para el 2003 se cuentan 11.774 casos que acceden a este servicio y, para el 2004, 12.377.

No se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas por parte del Ejecutivo. Quienes han asumido este rol son ONG, con el Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana con indicadores de seguimiento sobre violencia intrafamiliar, participación política, mortalidad materna y aborto.<sup>13</sup> A nivel internacional se cuenta con el monitoreo realizado por el CLADEM.

Las ONG que trabajan con programas de mujeres han sido las más permeables a ejecutar programas contra la violencia de las mujeres. Son varias organizaciones, la mayor parte de ellas concentradas en el eje de desarrollo del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con coberturas diferenciadas de acuerdo al perfil institucional, las áreas de intervención y las poblaciones objetivo. Entre los servicios que ofrecen estas organizaciones se incluye asesoramiento, capacitación, acogida y grupos de autoayuda. Ellas suplen en parte el déficit estatal en la atención a la violencia.

## D. Justicia de Género

El 15 de diciembre de 1995 se promulga la Ley 1674 como el instrumento legal para la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y doméstica. El 6 de Julio de 1998 es reglamentada a través del Decreto Supremo No. 25087. Con la aprobación de esta ley se deroga el Art. 276 del Código Penal que naturalizaba la violencia intrafamiliar<sup>14</sup>, y se establecen medidas cautelares para proteger a las víctimas.

La ley establece como sanción a los agresores, una multa del 20% del salario mínimo nacional<sup>15</sup>, el arresto y trabajos comunitarios. Reconoce las bases de la administración de justicia comunitaria en el área rural y autoriza a las autoridades comunitarias a tratar los casos de violencia.

Entre otras disposiciones, determina que la audiencia de conciliación se suspende en caso de temor, coacción o por alteraciones emocionales; prohíbe acuerdos que legitimen los actos de violencia; establece que el desistimiento de la víctima no procede si es una menor de edad o discapacitada; consigna que la falta de prueba a tiempo de plantear la demanda

---

<sup>13</sup> Fue promovido por el CIDEM.

<sup>14</sup> El Art.276 otorgaba inmunidad por relación de parentesco consanguíneo, u otros que vivieran en el domicilio, a y los esposos o convivientes en caso de que las lesiones infringidas causarían impedimento menor a 30 días.

<sup>15</sup> que puede ser hasta 20 veces más esta suma dependiendo del caso.

no impedirá a la autoridad dar curso a la misma; y obliga a denunciar a los proveedores de salud. Al mismo tiempo, la ley introduce la responsabilidad del Ministerio Público conjuntamente con la Policía en la conformación de equipo multidisciplinarios que apoyen en las investigaciones y el establecimiento de centros de atención, protección y orientación psicológica y apoyo a las víctimas de delitos contra la libertad sexual.

Frente a este marco normativo, la práctica usual es su incumplimiento. Los jueces y juezas se resisten a atender los casos de violencia. Las Brigadas de Protección a la familia son las que operan para auxilio de las víctimas, pero al no haber un sistema de sanción con fuerza y garantía para su cumplimiento, se reporta alta reincidencia de casos. La falta de coordinación entre las Brigadas de Protección, el Ministerio Público, y los juzgados de familia o penal, restringen las posibilidades de mayor efectividad en las acciones contra la violencia. Los casos que llegan a los juzgados no siempre son resueltos. De hecho, la modalidad más usada es la conciliación, que es frecuentemente forzada por los operadores de justicia.

No existe información sobre cobertura de medidas y grado de aplicación sobre la ley. Las mujeres desconocen la misma y los procedimientos para su aplicación. El Estado no cumple con su papel de prevención e información y los jueces no aplican las sanciones, identificándose que no existe una sola interpretación de la ley, criterios uniformes que permita seguir un procedimiento y efectivizar las sanciones. Las acciones desplegadas se han centralizado en el ámbito urbano, con poca actuación en el área rural. Las disposiciones contenidas en la ley dejan a las autoridades comunales el tratamiento de casos de violencia, sin especificar procedimientos, medidas cautelares, provisionales y sanciones, dejando, como es obvio, que se ejerzan sistemas tradicionales basados en usos y costumbres que favorecen al agresor.

Los principales obstáculos derivan del desconocimiento de la Ley 1674 y su reglamentación, de la naturalización de la violencia por parte de operadores de justicia que se resisten a establecer sanciones, y de un proceso administrativo deficiente y recursos jurídicos insuficientes. Por otra parte, las construcciones culturales y sociales, predominantes en el medio, hace que muchas mujeres eviten la denuncia, con justificaciones en el status social, el riesgo de desprestigio familiar, el temor a la presión y censura social, a la estigmatización y otras de índole social. Por otra parte, los médicos que atienden casos de violencia se resisten a dar certificados médicos por temor a verse comprometidos en procesos judiciales. A este conjunto de obstáculos se añaden la corrupción que se expresa en frecuentes prácticas de extorsión.

En materia de delitos sexuales, la ley sobre violencia intrafamiliar y doméstica modifica el Código Penal (Art.7), señalando que el estupro, la violación a personas mayores de la pubertad, el abuso deshonesto, el ultraje al pudor y la corrupción de menores son delitos de orden público, y por tanto, causa de apertura de un proceso penal por denuncia de la víctima, y en los casos de minoría de edad la denuncia asumirán sus padres o tutores. También las leyes 1768 y 2033 hacen reformas al código penal en materia de delitos sexuales. La

primera, sustituye el título “Delitos contra las buenas costumbres” por “Delitos contra la libertad sexual”, con lo que se establece de manera explícita que los delitos de violencia sexual son atentados contra la integridad y la libertad de la víctima. En los Art. 309, 311 y 314 se elimina la designación de “mujer honesta”, figura que permitía la impunidad de los agresores. La Ley 2033 amplía los hechos constitutivos de violación.

A pesar de estos avances, el Código Penal es eximente de responsabilidad penal por matrimonio subsiguiente de la víctima en caso de violación y estupro. Bajo la figura de “libre consentimiento” los perpetradores quedan eximidos de su responsabilidad si contraen matrimonio con sus víctimas antes de que el tribunal dicte sentencia.

No se conocen estudios evaluativos de la reforma procesal que consideren el impacto de género. Se hizo un evento en la ciudad de La Paz, en el que se planteó como problema la falta de protección a quien denuncia y para los que hacen el juicio, quienes no cuentan con protección ni seguridad. Asimismo se constata el déficit de información confiable: Los datos procesados anualmente no generan información desagregada con datos cuantitativos de violencia sexual, procesos abiertos y sentencias. Sin embargo, se informa sobre la acumulación de casos sin sentencia que incide para que las mujeres se desanimen para presentar denuncia.

## E. Autonomía Personal y Familia

La Corte Suprema de Justicia está compuesta por 12 miembros, 3 de los cuales son mujeres. Por su parte el Tribunal Constitucional consta de 5 magistrados, uno de ellos es mujer. En el Consejo de la Judicatura, hay un Consejero y una Consejera. A nivel de los tribunales superiores departamentales, de 27 funcionarios, 5 son mujeres.<sup>16</sup> En las Cortes Distritales, las mujeres vocales y juezas representan el 30%. En términos generales, las mujeres son el 25% del personal existente en el sistema judicial.

En Bolivia dos hechos son destacables en el período intercensal 1992 – 2001: el crecimiento de los hogares no familiares y de la jefatura de hogar femenina.

Para el 2001, el 84% de los hogares son familiares y el 16% no familiares. El peso de estos últimos ha subido en los últimos años: en 1976, representaban el 12%, sin grandes

---

<sup>16</sup> Considera Presidencia, Decanos/as y Subdecanos/as.

diferencia entre el campo y la ciudad. En el 2001, el 16% mencionado se divide en 14% urbano y 20% rural. La complejidad de la vida moderna, la creciente urbanización y las nuevas pautas de vida en el área rural que dicen relación con el fenómeno migratorio, los sistemas de producción y la tenencia de la tierra, configuran nuevas redes de relaciones sociales, vinculadas a espacios laborales, vecinales, comunitarios, de acceso a servicios básicos y de recreación que dan lugar al crecimiento de los hogares no familiares tanto en el área rural como en la urbana.

La jefatura de hogar femenina pasó del 24 % al 31% en el período intercensal. Esta situación no ha cambiado la persistente y enraizada percepción social acerca de la autoridad y representación familiar, centrada en el hombre. Al interior de los hogares por jefatura de hogar y sexo se identifica que la jefatura femenina es parte importante de las familias monoparentales simples (77%) y de las compuestas (78%), en cambio en la biparental simple y compuesta, el rasgo predominante es la jefatura de hogar masculina, con 94.9% y 94.8% respectivamente.

## F. Sexualidades y Reproducción

Según el Instituto Nacional de Estadísticas, entre 1976-2001 la tasa global de fecundidad en Bolivia disminuyó de 6,5 a 4,4 por mujer, correspondiente a 6,2 en el área rural y 3,6 en el área urbana. La fecundidad más alta se dio entre mujeres sin instrucción o residentes de municipios de elevada marginación. Cerca del 14 % de las adolescentes entre 15 y 16 años, se encontraban embarazadas o tenían la condición de madre. Al entrar a los 20 años, el rango sube al 30%.

Entre las mujeres en edad fértil el 48,3 % reportó usar algún método anticonceptivo, casi 20 puntos porcentuales más que en 1989. El uso de algún método moderno subió del 17,7 % al 25,2 % manteniendo la preferencia por el DIU 11,1 % OTB 6,5 % y los anticonceptivos orales combinados 3,8 %. El sector público provee el 66 % de los DIU, 80 % de métodos anticonceptivos orales combinados, 86 % de inyectables trimestrales y 90,5 % de condones. En relación a la esterilización quirúrgica, se debe tener consentimiento de la persona interesada y, a manera de garante, otra persona que no necesariamente sea el marido al que se le denomina testigo.

Las condiciones de pobreza y el deterioro de las condiciones de vida es un factor que incide en todo el período perinatal. La información acerca de la mortalidad materna no es completa y tampoco actualizada. Según la Encuesta de Demografía y Salud ENDSA 2003, la mortalidad materna promedio se redujo de 390 a 229 por 100.000. Para 2002, la mortalidad materna urbana fue de 274 por 100.000 nacidos vivos y la rural de 524; en la zona rural del altiplano llegó a 887 por 100.000 nacidos vivos. Las causas son, en orden de importancia, hemorragia, toxemia, infección y parto obstruido.

El aborto, como causa de muerte materna, tiene un peso estimado de 27% a 35% sobre el total de casos<sup>17</sup>. Informaciones complementarias señalan que en el país se practican de 40.000 a 50.000 abortos ilegales, por tanto inseguros, anuales<sup>18</sup>. En Bolivia, el aborto está penalizado y la legislación contempla sanción de reclusión para quien la practique: de 3 a 6 años si la mujer no ha consentido, y de 6 a 10 años si es menor de edad. En el caso de la mujer que hubiera dado su consentimiento, la sanción se reduce a reclusión de 1 a 3 años. El aborto no es punible en casos de violación o cuando de por medio está la salud de la madre. Paradójicamente las interrupciones legales no se han realizado pese a las solicitudes efectuadas<sup>19</sup>.

El Servicio Universal Materno Infantil (SUMI) es la política de salud en el marco de una maternidad gratuita y saludable. Sin embargo adolece de restricciones de recursos financieros, personal e infraestructura que provoca un servicio de mala calidad, a pesar del deber de regirse por normas internacionales. Si se considera como universo a las mujeres que tuvieron un hijo nacido vivo en el periodo comprendido de noviembre 2001 y noviembre 2002, de acuerdo al tipo de establecimiento en que fue atendido el parto, más de la mitad de las mujeres rurales son atendidas aún en domicilio. Existe consenso entre las organizaciones de mujeres y ONG involucradas, que el SUMI constituye un retroceso por dos razones, la primera reduce la población objetivo sólo a mujeres gestantes y segundo el enfoque es de tratamiento de la salud de las mujeres sólo desde la perspectiva reproductiva biológica.

Por otra parte, se encuentra en vigencia el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y planes de maternidad segura que, incluyen la hemorragia en la primera mitad del embarazo (aborto). También, existen normas, reglas, protocolos y procedimiento en anticoncepción de salud sexual reproductiva. Asimismo hay redes de servicio de salud que se encuentran conformadas principalmente por establecimientos de primer y segundo nivel de atención y por vínculos entre ellos para otorgar servicios. Dependen financieramente de las Municipalidades y Prefecturas de Departamento y cumplen funciones como la prevención y consulta clínica de salud, tratamiento médico y quirúrgico, terapia física y rehabilitación, exámenes auxiliares, vigilancia epidemiológica institucional, atención del embarazo, parto, post parto y del recién nacido y sus complicaciones, diagnóstico y control del ITS, VIH/ SIDA, cáncer del cuello uterino y, condiciones médicas del embarazo, atención diferenciada de la salud del adolescente y de las condiciones de la violencia sexual y/o de género, servicios de anticoncepción, educación en salud colectiva y ambiental.

---

<sup>17</sup> ENDSA, 2003

<sup>18</sup> La información acerca del aborto es poco confiable por el subregistro evidente que existe por su práctica clandestina y el carácter ilegal del mismo.

<sup>19</sup> TIERRAMERICA, 2004

En relación al VIH/SIDA, datos oficiales señalan que en Bolivia la epidemia es incipiente por tener una prevalencia menor al 5% en los grupos de riesgo<sup>20</sup>. Hasta fines de marzo del 2000, se había presentado 498 notificaciones; para el 2004, se estima que 1500 son las personas afectadas. No existe un registro estadístico de la población total infectada con este virus, menos aun del área rural.

Bolivia cuenta con una ley sobre medicina transfusional y bancos de sangre, que regula los exámenes inmunológicos, sexológicos y bioquímicos. Además, cuenta con un programa nacional de ITS y VIH/SIDA bajo la conducción del Ministerio de Salud y Deportes. Sin embargo, la población no tiene conocimiento sobre el problema. A pesar de algunas campañas masivas de este ministerio, se mantienen prácticas discriminatorias hacia las personas que padecen el VIH/SIDA, las que se hacen extensivas a personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad social como las trabajadoras sexuales, los hombres que tienen sexo con otros hombres y las travestis.<sup>21</sup> Entre otros casos existieron en el 2000 un total de 20.000 trabajadoras sexuales no registradas, las mismas que no tienen acceso a servicios de salud, sólo el 17% utilizan preservativos. Los casos de negligencia médica y del personal de salud, de maltrato, de inadecuadas condiciones de atención y tratamiento, son frecuentes, con casos denunciados, de los cuales no se llevan estadísticas.

En abril de 2004 el parlamento en sus dos cámaras aprueba el Anteproyecto de Ley Marco sobre Derechos sexuales y Reproductivos en concordancia con los acuerdos y compromisos suscritos en el que se establece: "El Estado reconoce a todas las mujeres y los hombres sin distinción de clase, edad, sexo, género, origen étnico, opción sexual u otra el derecho al goce y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos". La Ley establece medidas relativas a la prestación de servicios de información, orientación y de anticoncepción con calidad, adecuado a las necesidades y con reserva y confidencialidad. Asimismo se contemplan los servicios de prevención y tratamiento de enfermedades vinculadas a la salud sexual y reproductiva.

La normativa prohíbe toda forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos, ya sea por el Estado o por particulares, entendiéndose por discriminación cualquier exclusión, menoscabo, restricción o diferenciación arbitraria basada en el sexo, edad, género, orientación sexual, estado civil, origen étnico, clase social, religión o creencia, discapacidad o cualquier causa análoga.

La Iglesia Católica se opuso a esta ley señalando que sobrepasa su carácter legal al aprobar

---

<sup>20</sup> Ministerio de Salud. ITS/SIDA

<sup>21</sup> Defensor del Pueblo. Resolución Defensorial RD/LPZ/0007/2003/DH,

nuevos derechos fundamentales no previstos en la Constitución Política del Estado, invalidando la jerarquía que debe haber en ordenamiento jurídico, y que su aplicación conduciría al deterioro y destrucción de muchos valores propios del matrimonio, de las familias y de las culturas.<sup>22</sup> La iglesia presiona al Presidente de la República quién ejerce su derecho al veto y el proceso de promulgación de la ley que ya tenía la aprobación de ambas cámaras.

## G. Salud

El país mantiene un cuadro de salud preocupante, agudizado por la condición de pobreza. Las políticas y acciones en salud han tenido resultados importantes expresados en la reducción de la mortalidad infantil y la mortalidad materna, el aumento de la esperanza de vida<sup>23</sup>, y la disminución de las enfermedades prevalentes. Sin embargo, la constante en la anterior y la presente década son las bajas coberturas, la asimetría en la oferta de servicios de salud entre el área urbana y rural, y la precariedad de los servicios públicos.

Se estima que hay un médico por cada 1.346 personas, de 4.300 pacientes por enfermera y 1.670 por cada auxiliar de enfermería. De los 327 municipios, aproximadamente el 25% no tiene personal calificado y en general los municipios rurales presentan un severo déficit de infraestructura, equipamiento y personal, además de la dispersión de la población rural que dificulta el acceso a los servicios.

Las cifras muestran la escasa cobertura del servicio público, siendo mayor en el área urbana que en el área rural, donde la situación se presenta con mayor gravedad. Sólo el 39.1% de la población rural tiene acceso a los servicios públicos, virtualmente esta población se encuentra desprotegida socialmente por el bajo nivel de acceso al seguro social (1,3%). La presencia del sector privado es baja (2%). La práctica tradicional de atención en el propio domicilio es practicada por un poco más de la mitad de las mujeres, demostrando que la atención de los servicios de salud institucionales están lejos de ser accesibles y responder a las necesidades de las mujeres del área rural.

La mayor cantidad de población femenina que accede a los servicios de salud es la urbana, observándose que la asistencia a los servicios públicos por casos leves es mayor en la población no pobre y que en ambos casos la justificación para su uso está determinada por

---

<sup>22</sup> Iglesia Católica. Ley sobre derechos sexuales y Reproductivos. Informe Crítico. Cochabamba. Mayo 2004.

la falta de dinero, especialmente para las mujeres pobres urbanas y rurales. Otros aspectos importantes que limitan el acceso es la distancia a los centros de salud para las mujeres rurales y la frecuencia en la automedicación.

## H. Trabajo

Los efectos del ajuste estructural en el empleo femenino han incidido en las modificaciones en el mercado de trabajo y en el comportamiento de la oferta y demanda de mano de obra, y en general en las estructuras ocupacionales. Los fenómenos evidentes del periodo son: la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, las nuevas formas de organización del trabajo, la precarización laboral y el incremento de la desocupación femenina.

Según la condición de actividad, la PEA aumentó en el periodo 1992 – 2001, de 64.20% a 67.80%. En el caso de los hombres, se pasó del 72.02% a 75.90%, y la PEA femenina aumentó del 56.78% a 60.15%. La tasa bruta de participación de las mujeres en el 2001 fue del 30.5%, con una distribución del 31.8% en el área urbana y el 28.2% en el área rural. Del total de la población ocupada el 60% son hombres y el 39.9% son mujeres. De estas últimas, el 66.7% se encuentra en el área urbana y el 33.2% en el espacio rural. Al analizar los tramos de edad, la mayor parte de las mujeres trabajadoras tienen entre 25 y 39 años de edad. También se identifica el ingreso temprano y la presencia laboral con 50 años y más.

La tendencia de mayor crecimiento de la población ocupada (PO)<sup>24</sup> ocurre en el área urbana, siendo más alta para mujeres (5.69) y menor para hombres (3.55). En el área rural el crecimiento es negativo (-0.51), en mayor grado para ellas (-1.69) que para los varones. Las tasas de población desocupada (PD)<sup>25</sup> aumentaron (8.47), existiendo diferencia entre las ciudades (7.93) y el campo (11.3). Estos datos muestran un alza pronunciada especialmente en el ámbito rural, que se debe al deterioro creciente de las economías campesinas, el estancamiento económico, la crisis de la agricultura, las restricciones en cuanto al acceso de recursos productivos, la estrechez del mercado de trabajo rural y la pauperización expansiva del área rural.

---

<sup>23</sup> De acuerdo a la información disponible, para el caso de los hombres era de 60 años en 1995 y asciende a 62,5 en el 2000. En el mismo periodo, para las mujeres, se muestra un ascenso de 58 a 64 años.

<sup>24</sup> La Población Ocupada (PO) es la población que trabaja en una actividad económica, asalariada o no.

<sup>25</sup> La población desocupada (PD) es la población que durante un periodo determinado no esta trabajando, pero busca activamente trabajo.

La distribución ocupacional por ramas de actividad demuestra el cambio en la estructura de las actividades económicas y la participación laboral en las mismas. El aumento de la participación de las mujeres se da en todas las ramas de actividad con excepción de la agricultura y los servicios comunitarios. Están también presentes en la industria manufacturera, construcción, servicios productivos (gas y agua) y en comercio como una de las actividades de mayor proclividad al empleo femenino. En general esta distribución obedece a un patrón ocupacional y de segregación que ubican a las mujeres en ciertas actividades, generalmente de los más bajos estratos ocupacionales y de baja remuneración.

Los ingresos marcan sustanciales diferencias entre sexos y por condición étnica. Estas dos condiciones tienen incidencia en la jerarquía ocupacional y en los ingresos. En la participación por sexo según rama de actividad las diferencias son relevantes. A nivel general, el ingreso de las mujeres alcanza al 52% del de los hombres. En el área rural, ellas reciben el 43%, menos de la mitad que el de los varones.

Los ingresos promedio varían de acuerdo a los niveles educativos, a la calidad de la ocupación y también influyen factores discriminatorios. El ingreso tiene una relación directa con el nivel educativo, aunque la brecha entre hombres y mujeres se mantiene: 18,4 bolivianos por hora para los varones frente a 13,7 para ellas. Por rama de actividad se observa que las actividades de mayor ingreso son las de Servicios Sociales y comunales, seguidas de transportes y comunicaciones. Los diferenciales también están dados por área: mayores ingresos en la misma actividad en área urbana y menor para el área rural. La inferioridad en el ingreso de las mujeres se da en todas las ramas a excepción de la construcción y en transportes y comunicaciones en el ámbito urbano.

En la población de habla quechua el ingreso promedio de las mujeres llega al 48% del de los hombres; del grupo aymará es de 45%, en el de habla castellana es de 67%, y en el grupo guaraní es de 45%. Estos datos señalan la tendencia de las mayores probabilidades de un mejor ingreso y la reducción de la brecha diferencial de género asociado al idioma castellano.

## **Políticas y Programas**

En el marco de la estrategia de reducción de la pobreza se ha implementado el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) que oferta empleos de emergencia y transitorios a la población pobre de 25 y 55 años de edad y con un remuneración de Bs. 480 similar al salario mínimo considerado en el país. El PLANE en el 2003 desarrolló 5600 pequeños proyectos con la generación de 188.000 empleos, con una inversión de 22 millones de dólares.

El PLANE estableció que un 30% de los trabajadores debían ser mujeres. Sin embargo, la realidad ha superado ampliamente esta cuota: se produjo un flujo masivo de mujeres, algunas de ellas ingresantes por primera vez al mercado de trabajo. Es decir, al parecer fue una oportunidad de promoción al ingreso al mercado laboral de mujeres, ya que los hombres sólo en caso de desocupación abierta e incluso así prefieren espacios laborales donde la expectativa salarial es mayor.

Por otro lado, la tendencia a promover el empleo e ingresos va en la línea de promover la formación de microempresas o el fortalecimiento de las existentes. La política diseñada enfatiza en el micro crédito, pero el problema principal son los accesos desiguales y las altas tasa de interés, que son contrarias a los objetivos de promoción microempresarial. El total de prestatarios de entidades de microfinanzas reguladas y no reguladas alcanza a 346.926, donde las mujeres representan el 58.37% dado que el rubro en que se encuentran laboralmente concentradas es el sector familiar con pequeños negocios. Los diferentes estudios reportan que las mujeres son mejores pagadoras, pero ello supone diversos mecanismos basados en el trabajo familiar no remunerado, extensión de jornadas de trabajo y precios de servicios y productos por debajo de su costo real.

## **Legislación Laboral y de Seguridad Social**

La Constitución Política del Estado garantiza el derecho al trabajo y regula las relaciones capital – trabajo y, en el régimen familiar<sup>26</sup>, establece la protección a la maternidad. En concordancia, la Ley General del Trabajo protege la maternidad de las trabajadoras normando las licencias, asignaciones familiares y subsidios de maternidad pre y post natales. El Código de Seguridad Social,<sup>27</sup> establece los derechos a recibir la atención en salud a la esposa del trabajador y a la trabajadora a través del Seguro Básico de Salud. Para la población desprotegida y en el marco de la estrategia de Reducción de la Pobreza se ha dispuesto el Seguro Universal Materno Infantil. Con referencia al cuidado infantil, se determina que las empresas con más de 50 obreros, deberán tener servicio de salas cuna. Sin embargo, las pautas generalizadas de flexibilización laboral dispuestas a partir del DS 21060 de 1985, estructuralmente niegan y debilitan la aplicación del espíritu protectorio de la Ley del Trabajo. Los distintos gobiernos han dejado que la relación laboral sea regulada por el mercado y se exime a las empresas de los costos sociales que conllevan estas relaciones.

<sup>26</sup> CPE. Parte III, Título V, Art.193

<sup>27</sup> Aprobado en 1956

Acerca de la legislación sobre acoso-abuso sexual en el espacio laboral, Bolivia ratificó la CEDAW que lo tipifica. Al mismo tiempo, se modificó el Código Penal en el sentido de dar protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual. Por otro lado, se han presentado diversos anteproyectos de Ley contra el acoso sexual, que no han prosperado en el Poder Legislativo.

En 1997 entró en vigencia la Ley de Pensiones<sup>28</sup> fundamentada en el principio de la capitalización individual, con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La reforma del sistema contempla dos componentes: i) El Seguro Social Obligatorio de largo plazo con las prestaciones de jubilación, vejez, muerte y riesgos profesionales, financiado exclusivamente con los aportes laborales, y ii) la administración de las acciones de las empresas de propiedad del Estado capitalizadas y que han sido transferidas en beneficio de los ciudadanos/as y las bolivianos/as destinadas al pago de un bono vitalicio a las personas mayores de 65 años denominado "Bonosol" y al pago de gastos funerarios.

El actual sistema de Seguridad Social se basa en los denominados sistemas financieros de reparto simple para el seguro de salud, asignaciones familiares y vivienda, reparto de capitales con prima variable, para el seguro de riesgos profesionales, y capitalización individual para los seguros de invalidez, vejez y muerte. Bajo este sistema la jubilación es cancelada al trabajador a partir de la disponibilidad en su cuenta del monto que le permita financiar una pensión igual o superior al 70% de su salario base. La edad de jubilación está establecida en 65 años para hombres y mujeres por igual.<sup>29</sup> El 98% de los afiliados/as a las AFP son trabajadores/as dependientes.

Los sistemas de seguridad social tienen coberturas limitadas. La población que cuenta con un seguro social público alcanza al 15.4%, correspondiendo el 16.3% a población femenina. En el seguro privado el total es de 4.23% con el acceso del 3.99% por parte de las mujeres, cifra baja que señala que el seguro privado no se ha constituido en la alternativa. La población desprotegida es la mayoritaria. No cuentan con ningún seguro el 79.96% de la población, con una distribución para el área urbana de 72.69% y para el área rural del 92.32%. Con relación al acceso de las mujeres el total nacional es de 79.33%, para el área urbana con el 71.86% y para el área rural con una población femenina desprotegida que alcanza al 92.2%.

---

<sup>28</sup> Ley 1732

<sup>29</sup> Anteriormente la edad de jubilación era de 50 años para las mujeres y de 55 años para los hombres, el cambio añade 10 años de trabajo activo.

## I. Educación

Las brechas intergeneracionales e intrageneracionales se mantienen, siendo más pronunciadas en el área rural, aún con la disminución del analfabetismo, el aumento de la matrícula escolar, de la asistencia escolar femenina y del promedio de escolaridad. Prácticamente se cerró la brecha entre hombres y mujeres en el ciclo primario. No obstante, son persistentes las relaciones asimétricas de género en los ciclos superiores y se agudizan en el espacio rural. El acceso, permanencia y conclusión de los estudios escolares en las mujeres tienen que ver con el desbalance entre la oferta y la demanda educativa.

La tasa de alfabetismo de la población de 15 años, para el 2001 ascendió a 86.7%, que en el caso de los hombres representa el 93.06% y, en las mujeres el 80.65%. El área rural se encuentra en desventaja; la tasa para mujeres rurales es de 62.09% frente al 85.58% de los hombres rurales y al 89.99% de sus pares urbanas.

La cobertura bruta de educación alcanza a un total de 88.4%. Corresponde a cobertura femenina el 87.1% y a masculina el 89.7%. La tasa de asistencia medida en la población de 6 a 19 años presenta un crecimiento y una relación cuantitativa mayor favorable a la población masculina. En el 2001 es del 79.7%, con el 81% de hombres y el 78.3% de mujeres. En el área rural es de 74.72%, con el 76.4% hombres y el 72.8% mujeres. Para ambos casos es casi un cuarto de la población que no asiste, con mayor inasistencia de mujeres.

El crecimiento del ingreso de las mujeres a la universidad ha sido sostenido, teniendo una relación paritaria en el acceso. Las diferencias se reproducen en otros ámbitos y niveles. Los cambios de las dos últimas décadas han conducido a la recomposición de la población estudiantil por sexo, conformándose carreras mixtas, en cambio otras han mantenido el perfil femenino o el masculino.<sup>30</sup> El acceso de las mujeres está definido por las formas simbólicas que han adquirido las carreras en las nuevas proyecciones de vida, las transformaciones del mercado de trabajo, las aperturas en medios y entornos ciudadanos y regionales específicos, y el cambio de modelo del hombre como único generador de ingresos.

En el 2001 se impulsa el Proyecto de Acceso y Permanencia de las Niñas Rurales a la Escuela, que contempló una fase de investigación en 50 municipios del país y el diseño del proyecto para promover y garantizar el acceso y permanencia. Complementariamente

---

<sup>30</sup> Entre las Carreras mixtas se encuentran, Medicina, varias ramas de Ingeniería, Derecho y Economía. Trabajo Social, Enfermería y Nutrición, y Diseño de interiores mantienen el perfil femenino. Algunas carreras de Ingeniería como Civil, Electrónica, Eléctrica son esencialmente masculinas.

se ha trabajado con autoridades municipales y escolares para la información sobre los resultados del estudio y la coordinación para impulsar políticas y acciones municipales. La incidencia del proyecto para reducir las asimetrías es difícil de precisar por su corta data. Pero se puede afirmar que el achicamiento de la brecha educativa en razón de género obedece a diversos factores asociados a las exigencias de inserción laboral de las mujeres y la modificación de los patrones de los proyectos de vida expectables para las mujeres.

## J. Plurinacionalidad y Multiculturalidad

Bolivia es un país que cuenta con 36 grupos étnicos, constituyendo en orden cuantitativo, los quechuas el grupo mayoritario, siguen los aymará, en tercer lugar los guaraníes y en orden numérico inferior otros grupos con menor población. Cerca del 60% del total de la población boliviana pertenece a algún grupo étnico<sup>31</sup>.

La Constitución Política del Estado en su artículo primero reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. Además, el Convenio 169 de la OIT fue ratificado en 1991, y se ha convertido en referente y respaldo a las organizaciones indígenas y originarias para sus reivindicaciones respecto a tierra, territorio, autonomía, formas propias de organización.

Se han promulgado varias leyes que establecen lineamientos de política indígena introduciendo medidas de reconocimiento de la igualdad jurídica, de derecho y de oportunidades a la población indígena, originaria y campesina. En el marco de la Descentralización en 1991, la Ley 1551 sobre la Participación Popular, establece la articulación de las comunidades y pueblos indígenas, y comunidades campesinas y juntas vecinales, en la vida jurídica, política, económica del país, con su presencia en los procesos de participación popular en los espacios municipales.

Los principios de igualdad y reconocimiento de los derechos de la población indígena y originaria fueron incluidos en la Ley de Reforma Educativa<sup>32</sup> - que dispone una educación sin discriminación étnica, la educación intercultural y bilingüe - la Ley Electoral, el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos.<sup>33</sup> Complementariamente la Ley de Reforma Agraria reconoce las Tierras Comunitarias de Origen que da lugar a la propiedad agraria con base en la condición étnica, jurídica y el derecho consuetudinario.

---

<sup>31</sup> Según el CNPV 2001

<sup>32</sup> 1994

<sup>33</sup> Las organizaciones indígenas, campesinas y originarias han tenido un creciente papel político, emergiendo dos partidos políticos que reivindican los intereses étnicos y los derechos derivados de esta condición y actualmente tienen una presencia parlamentaria. De 157 parlamentarios, aproximadamente 30 son de origen indígena y originario, de los cuales 4 son mujeres indígenas. Aunque ambas representaciones partidarias tienen más mujeres diputadas, hacemos referencia sólo a las indígenas.

Al mismo tiempo, la Ley de Procedimiento Penal reconoce la justicia comunitaria y declara extinguida la acción penal cuando el delito se comete en una comunidad indígena y campesina y el conflicto es resuelto conforme a su derecho, siempre y cuando no sea contrario a los derechos fundamentales y garantías establecidas en la Constitución Política del Estado.

Estas disposiciones, sin embargo, en muchos casos se diluyen por la dispersión de la normativa y los reglamentos. Tampoco existen los dispositivos institucionales y el suficiente conocimiento que garantice su cumplimiento. Se puede afirmar que pese a los avances, el cuerpo legal presenta vacíos y carece de coherencia.

El patrón histórico ha determinado que la clave étnica, sea definitoria para su ubicación en los estratos sociales más bajos de la sociedad. En este contexto las mujeres son sometidas a una doble sujeción: por su condición étnica y su condición de género, enfrentando severas restricciones e injusticias económicas y socio culturales. Las mujeres monolingües son analfabetas y las bilingües presentan bajos niveles de instrucción; ambas se encuentran insertas en estratos ocupacionales de baja productividad y remuneración.

La legislación existente a favor de los derechos de las mujeres se aplica a las mujeres indígenas como son la ley de Participación Popular, la Ley contra la Violencia Intrafamiliar y doméstica, aunque la mayor parte de la norma existente no explicita la referencia a la condición indígena de las mujeres, con excepción del Código de familia. En él se establece que se toman en cuenta las formas prematrimoniales indígenas y las uniones de hecho de los "pueblos originarios" y los usos y hábitos locales, siempre y cuando los mismos no sean contrarios a la organización esencial de la familia establecida en el Código, o afecten el orden público y las buenas costumbres.

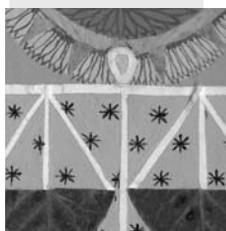
Un avance específico es la resolución Ministerial No. 141 del año 2000 que aprueba las Políticas Públicas con Equidad de Género para los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas y se encomienda a las diferentes reparticiones públicas a nivel nacional, departamental y municipal que se aplique la transversal étnica. También destaca la Ley 1715 de Reforma Agraria) que dispone que "el Servicio nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el Art.6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en al Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra al Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil".

Las dificultades encontradas para la aplicación de esta legislación radican en los usos y costumbres de las comunidades indígenas y originarias, relacionadas con las prácticas de herencia, que afectan negativamente a las campesinas indígenas porque existe la inclinación a privilegiar en la herencia al jefe de hogar, generalmente hombre. En las comunidades donde esta vigente la tenencia comunal de la tierra, prevalece la facultad privativa de los hombres para decidir sobre las formas de distribución y redistribución de la tierra.

Las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas tienen tres quinquenios, aproximadamente. En el occidente, la organización ha tenido una influencia sindical que se refleja en la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, y la Federación Departamental de La Paz de la misma organización. También, reivindicando la condición étnica se han organizado organizaciones de mujeres como la Asociación de Mujeres Aymaras. En la Amazonía, existe la central de Mujeres Indígenas del Beni que aglutina a cerca de 25 Subcentrales.

Si bien se encuentran reconocidas, las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas no son parte orgánica de la estructura organizativa y sindical de las organizaciones matrices, tienen un funcionamiento separado. Las organizaciones indígenas y campesinas mantienen un perfil de participación masculina en la base y dirigencia. Supuestamente es la familia la que se encuentra afiliada a través del titular que es el hombre. A partir de esta característica definitoria, la organización y dinámica participativa es masculinizada.





Chile.

## A. El Estado de Chile y los Derechos Humanos de las Mujeres

Con el retorno a la democracia el país se reinserta en la comunidad internacional. A partir de 1990, el Ministerio de Relaciones Exteriores reactivó la suscripción y ratificación de tratados de Naciones Unidas y de la OEA<sup>1</sup>, que el régimen militar obvió y levantó reservas que esta había consignado para evitar la sanción internacional. Chile empieza a informar a los órganos que vigilan el cumplimiento de los distintos pactos y convenciones de las que es Estado Parte logrando una relativa sistematicidad en estas materias. Existen atrasos en la presentación, pero se avanza en el cumplimiento de estos compromisos. Al mismo tiempo, la política exterior chilena ha dado señales de la prioridad dada a la reinserción en la comunidad internacional a través de la inclusión de expertos/as y representantes de Estado en los diferentes órganos internacionales y regionales de derechos humanos.<sup>2</sup>

A partir de 1994, sin embargo, el proceso de ratificación se ha dificultado producto de la detención de Pinochet en Londres.<sup>3</sup> Un sector importante del Congreso, políticamente cercano al régimen militar, ha argumentado que la ratificación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos representa atentados e ingerencias en la soberanía nacional.

El fundamento jurídico en materia de derechos humanos está establecido en los artículos 19 y 5 de la Constitución Política de 1980. Se trata de una carta fundamental heredada del régimen de Pinochet y, por tanto, restrictiva respecto de los derechos que consagra.<sup>4</sup> El principio de discriminación y el goce de los derechos económicos sociales y culturales no fueron desarrollados de acuerdo a los avances de la época en estas materias. El primero, no se constituye en un complemento de la igualdad en la medida que existen una serie de normas que consagran el tratamiento discriminatorio, por ejemplo en relación a las mujeres. En relación a los segundos, en el contexto de liberalización de la economía, se consagra la libertad de acceso pero no su goce efectivo.

A través del Art. 5 reformado los derechos humanos contenidos en pactos tratados y convenciones constituyen un límite al ejercicio de la soberanía y, en este sentido, debieran considerarse incluidos al ordenamiento jurídico. Sin embargo, los tribunales de justicia, y en

---

<sup>1</sup> Entre ellos, la Belem do Para y se suscribe el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

<sup>2</sup> Al año 2004, y dentro de los puestos más relevantes se encontraban Cecilia Medina, Jueza de la Corte Interamericana, José Zalaquet miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Claudio Grossman, miembro del Comité contra la Tortura.

<sup>3</sup> Se encuentran pendientes para ratificación la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Protocolo de la CEDAW y el Estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros.

particular las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, no cuentan con una jurisprudencia vasta sobre el punto y los casos en los que se han pronunciado no permiten inferir una sola línea de interpretación.

En términos de recursos nacionales para la protección de los derechos humanos, la Constitución establece el Recurso de Amparo para situaciones que dicen relación con la restricción a la libertad individual (Art.21) y el Recurso de Protección para algunos de los derechos consagrados. Sin embargo, se privilegia la protección a los actores del mercado por sobre las garantías a quienes se ven afectados por las inequidades del mismo. Por su parte, el recurso de protección presenta problemas de eficacia y oportunidad debido a requisitos establecidos por la Corte Suprema, entre ellos, el plazo de caducidad para interponer la acción de protección de 15 días a contar de la fecha en que se produce la perturbación o amenaza a los derechos fundamentales. En Chile no existe el concepto de Defensoría del Pueblo u Ombudsman.

El tratamiento a las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, se ha constituido en un examen permanente para la transición democrática. Aún sin cerrarse esta etapa, los pendientes en términos de verdad, justicia y reparación han sido gradualmente reconocidos. En 1990, el Informe Rettig sobre desapariciones forzadas y ejecutados, luego la Mesa de Diálogo<sup>5</sup> con su acento en el paradero de los detenidos desaparecidos y finalmente el Informe de la Comisión Nacional sobre Tortura y Prisión Política<sup>6</sup>, constituyen los tres hitos en materia de reconocimiento de la verdad.

El Poder judicial ha mostrado un gradual apertura a considerar los tratados internacionales como parte del instrumental jurídico particularmente en los casos que tienen que ver con las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la dictadura. No sucede lo mismo con los temas de no discriminación, que no se visualizan como problemas de derechos humanos. En efecto, cuando se activa el recurso para la protección o defensa de un derecho, la Corte Suprema no considera las obligaciones contraídas por el Estado chileno aun cuando estas hayan sido invocadas por los/as abogados que lo interponen. Esto ha desembocado en la presentación de casos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por razones de discriminación o de denegación de justicia a personas o colectivos específicos.

---

<sup>4</sup> El bloque de derechos humanos está contenido en el Art. 19 sobre libertades y garantías fundamentales; en el artículo 5 modificado en 1989 se incorporan los tratados internacionales de derechos humanos y, en el Art. 20, el recurso judicial que puede activarse en caso de amenaza o violación de algunos derechos consagrados.

<sup>5</sup> Funcionó en 1999 y el año 2000.

<sup>6</sup> Conocida como Comisión Valech, fue creada por mandato presidencial en el contexto de la conmemoración de los 30 años del golpe militar. La comisión inició sus funciones en noviembre del año 2003 con el mandato de "determinar quienes son las personas que sufrieron privación de libertad y tortura por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990". La Comisión entregó su informe en noviembre del 2004.

Las organizaciones de derechos humanos han empezado a hacer uso de los mecanismos que ofrece el sistema internacional y regional de derechos humanos para aumentar la presión en Chile por su plena vigencia. A partir del año 1994 se comienzan a presentar los primeros casos al sistema interamericano e internacional y los primeros informes sombras a los comités supervisores de los pactos y convenciones ratificados por el Estado. A partir del año 2000, los casos tocan los aspectos más retrasados en materia de vigencia de derechos en Chile: libertad de expresión, derechos de las mujeres, derechos indígenas y medioambiente reúnen el mayor número de ellos. Otra dimensión de la utilización es la que dice relación con las violaciones de derechos humanos durante el período de la dictadura.

La relación entre las ONG de derechos humanos y las de derechos de las mujeres no ha sido fácil. Las primeras, cuyo campo de acción es verdad y justicia, han desarrollado su trabajo al alero de la Iglesia Católica, lo que ha sido una limitante para incorporar ciertos aspectos de las agendas de derechos de las mujeres en sus discursos y acciones. Desde las organizaciones de mujeres, por su parte, la lucha por el retorno a la democracia y la vigencia de sus derechos pasaba por la inclusión de sus intereses, cuestión a la que ni las organizaciones de derechos humanos ni los partidos políticos eran muy receptivos. A partir del 2000 se inicia un proceso de apertura y cruces entre ambos mundos. En parte el rodaje democrático y por la constatación de la fragilidad de la sociedad civil chilena, hoy por hoy se empiezan a dar espacios de articulación en torno a iniciativas concretas<sup>7</sup>, al monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales<sup>8</sup>, y a la presentación de casos al sistema regional o internacional de protección de los derechos humanos.

Respecto de la formación en derechos humanos a nivel universitario, la incorporación de asignaturas en las facultades de derecho se perfila como un proceso gradual, contrariamente a lo que ha sucedido con la incorporación de los estudios de género que tienen más tiempo de vida y que existen como programas de pre y post grados en las facultades de ciencias sociales o como enfoques al interior de dichas carreras. Al mismo tiempo, del total de facultades que incorporan de manera obligatoria u electiva los derechos humanos, prácticamente ninguna incluye en sus contenidos los derechos humanos de las mujeres.

---

<sup>7</sup>Como las iniciativas en torno a la conmemoración de los 30 años desde el golpe militar.

<sup>8</sup> Presentación de informes sombra en mayo del 2004 al Comité contra la Tortura que agrupó a organizaciones de defensa de los derechos de los niños, organizaciones de verdad y justicia y organizaciones de derechos humanos de las mujeres; o el informe sombra presentado en noviembre del 2004 al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales donde participaron organizaciones de derechos indígenas, de derechos del trabajador, de mujeres y de asistencia y orientación legal.

## B. Participación Política y Social

Entre las “herencias de la dictadura”, se mantienen inmodificadas las disposiciones respecto del sistema electoral, responsable de fuertes distorsiones en el funcionamiento del sistema democrático. La Constitución del año 80 impuso un sistema mayoritario conocido como sistema binominal<sup>9</sup> que busca garantizar una representación política equivalente entre la primera y la segunda mayoría. Esto obliga a la conformación de coaliciones electorales donde los partidos privilegian mantener a quienes ya estén en cargos elegidos o colocar candidatos seguros, por sobre los que aspiran por primera vez. Esto significa que nuevos actores, como las mujeres y los jóvenes, tienen pocas posibilidades de ser incluidos en la oferta partidista. Como contrapartida, los partidos políticos han sido fuertemente criticados por su falta de renovación, incapacidad de respuesta ante los cambios y las nuevas demandas ciudadanas y, su escasa democracia interna.

En el caso de las mujeres, la transición democrática no ha significado mayores cambios en la posición subordinada de las mujeres en la vida política. Los avances que se puedan reportar en el período están más ligados a las iniciativas de las propias mujeres y a la inercia del proceso de modernización, que al resultado de una intención y voluntad política por superar las exclusiones que afectan su condición de sujetos políticos. Chile es uno de los pocos países de la región que no dispone de una Ley de Cuotas u otras medidas de acción afirmativa que permitan revertir su desigual participación.

La escasa presencia de las mujeres en la vida política se traduce en malestar: el 49.3% de las chilenas manifiesta no sentirse representada por el sistema político actual y el 41.5% considera que la principal dificultad que enfrentan en la política se debe a los propios hombres que les niegan el espacio.<sup>10</sup>

En el Poder Ejecutivo, la participación de las mujeres alcanzó su mayor nivel - 29.2% - en los primeros años del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, quien designó un importante número en cargos de confianza del gobierno. Sin embargo, esta voluntad política no ha sido acompañada de los cambios legales e institucionales que se requieren para asegurarla e inclusive, al cabo de cuatro años, se observa una disminución en los niveles de participación femenina (22.2% en el 2004).

---

<sup>9</sup> El sistema binominal se refiere principalmente a las elecciones parlamentarias, donde se eligen 2 diputados por cada uno de los 60 distritos diputacionales y 2 senadores por cada una de las 19 circunscripciones senatoriales.

<sup>10</sup> La Morada y Humanas: “Encuesta Nacional: percepciones políticas e implicancias electorales de las mujeres inscritas en los registros electorales de cara a las elecciones 2004 – 2005”.

A nivel municipal, en las últimas elecciones se reporta una tendencia al alza del número de mujeres concejales y alcaldesas elegidas: 17% en 2000 y 21.2% en el 2004. Sin embargo, en el último evento electoral, se mantuvo el número en las alcaldías y solo subió el porcentaje de concejales. Un elemento a considerar es que estas últimas elecciones locales se consideraron “marcadoras de tendencias” respecto de la elección presidencial que se llevará a cabo a fines del 2005. Esto influyó en las decisiones de los partidos políticos, que arriesgaron poco y prefirieron apostar por candidatos-as seguros.

En el Poder Legislativo, la participación femenina apenas alcanza el 10%. Son 15 (12.5%) de un total de 120 Diputados/as, y 2 (4.2%) Senadoras entre los 38 Senadores/as electos. A diferencia de los cargos municipales, la presencia de las mujeres en el Congreso se mantiene dentro de los mismos rangos que en el período anterior. En la composición y estructura interna de la Cámara de Diputados, se registran algunos avances, como el hecho de que en los años 2002 y 2003 la Presidencia fuera ejercida por mujeres, lo que da cuenta de una mejor capacidad de negociación al interior de sus respectivos partidos.<sup>11</sup>

Por su parte los partidos políticos, a pesar de levantar un discurso “moderno” respecto de la participación de las mujeres, no han manifestado voluntad efectiva de darles oportunidades. Esto se refleja en su escasa presencia en los espacios de dirección partidaria (20% en promedio), en la debilidad de las medidas de acción afirmativa que promuevan su participación en estos cargos y, en la limitada inclusión de candidatas en los eventos electorales. Aquellos partidos donde existe mayor participación de mujeres en las directivas corresponden a los que han adoptado medidas de acción afirmativa: Socialista, Por la Democracia y Democracia Cristiana. Estas son producto de las demandas internas de las mujeres de esos partidos. Lamentablemente, los mecanismos no son de carácter obligatorio y se cumplen solo en algunas ocasiones.

Esta realidad es contraria a la intención de voto del electorado. Entre 1996 y el 2000, la votación por mujeres aumentó en un 3%, aunque el número de candidaturas lo hizo solo en 1%; Es decir, “el electorado está más dispuesto a votar por candidaturas femeninas de lo que los partidos políticos están dispuestos a darles oportunidades para ser elegidas”<sup>12</sup>. De hecho en la actual campaña electoral hay dos mujeres candidatas – Michele Bachelet y Soledad Alvear – que concentran la mayor opción de voto de la población. Se puede afirmar que su candidatura es posible gracias a la ciudadanía en general, y por sobre la voluntad de los partidos políticos.

---

<sup>11</sup> En 2002 fue Presidenta de la Cámara de Diputados la Diputada Adriana Muñoz D'albora (Partido por la Democracia – PPD) y en 2003 lo fue la Diputada Isabel Allende Bussi (Partido Socialista).

<sup>12</sup> Araujo, Katia: “Partidos políticos y oportunidades para las mujeres en el escenario electoral chileno”, 18, citada por Fundación Instituto de la Mujer en el estudio antes referido.

## Participación Social

Según el Índice de Participación Ciudadana, la participación de chilenos y chilenas es baja y, es más social que política; las actividades de beneficencia, religiosas y deportivas tienen más convocatoria que aquellas asociadas al ámbito político (partidos, sindicatos, ONG).<sup>13</sup> La Encuesta CASEN del 2000 muestra la misma tendencia: solo un tercio de la población (29.8% de las mujeres y 31.1% de los hombres) participa en organizaciones de la sociedad civil. El rango más alto en las mujeres se ubica en las organizaciones de carácter religioso, seguido de la junta de vecinos; en el caso de los hombres, prefieren las organizaciones deportivas.<sup>14</sup>

En una caracterización de la participación que hace el PNUD para Chile, el grupo más grande (27%), se ubica en la modalidad de “participación desafecta”, desencantado del modelo económico y de los cambios sociales, con altos niveles de desconfianza respecto de los otros y que solo se preocupa de satisfacer sus necesidades “en medio de una sociedad que los hostiga”. El segundo lugar lo ocupa la “participación local” (17%), que restringe el interés a la comunidad, lugar de cohesión, y que concibe la política como fuente de divisiones y conflictos. Más de la mitad de los/as integrantes de este segmento pertenecen al estrato socioeconómico bajo y son mujeres.<sup>15</sup>

En la mayoría de las agrupaciones de la sociedad civil, la presencia de las mujeres es reducida tanto en las estructuras directivas como en las bases de las diversas organizaciones sociales. Tal es el caso de los sindicatos, colegios profesionales, organizaciones empresariales y medios de comunicación. La excepción se da en las ONG y algunos gremios “feminizados”. Influyen sobre esta realidad la persistencia de roles y responsabilidades diferenciadas entre hombres y mujeres en el espacio público y privado, que se traducen en obstáculos simbólicos y materiales al acceso de las mujeres al espacio público e inciden en sus motivaciones para participar. También son factor relevante las culturas organizacionales sexistas y masculinizadas, que no han logrado adecuarse a los cambios ocurridos a nivel de las relaciones sociales (incorporación de la mujer al trabajo, a cargos de responsabilidad pública, a campos del conocimiento como el derecho y la ciencia) y que conciben a las mujeres como sujetos dependientes. Esto resulta especialmente cierto en el caso de organizaciones de matriz tradicional como los sindicatos y gremios profesionales.

---

<sup>13</sup> Corporación Participa: “Índice de Participación Ciudadana”. Chile 2003. Se define la participación ciudadana como la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto sujetos portadores de intereses sociales. Este Índice considera la participación en ONG, sindicatos y asociaciones gremiales como pertenecientes al ámbito de la “participación política”, mientras que en el área de la “participación social” se ubican la participación en organizaciones de beneficencia, comunitarias, deportivas, religiosas, etc.

<sup>14</sup> Ministerio de Planificación, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, 2000

<sup>15</sup> PNUD, “Informe de Desarrollo...”, 271-272.

Existe sin embargo una tensión entre la estructura y la cultura organizativa, que no reconoce en las mujeres su condición de sujetos plenos en la participación, y el avance que han tenido las temáticas de “las mujeres” o del “género” al interior de estas organizaciones. La mayoría ha creado departamentos o áreas de la mujer. Al mismo tiempo, las demandas de las mujeres y las problemáticas de género han sido poco incorporadas las agendas de estos sectores. La presencia de mujeres en cargos de decisión y poder se debe más a las capacidades de liderazgo propias y no a un verdadero cambio en la cultura organizativa hacia una mayor equidad de género.

En el 2004, del total de 335 ONG registradas, la participación de las mujeres en cargos de dirección alcanza a un 46% en el caso de los/as directores/as y un 32% en el caso de los/as presidentes/as. Si no se consideran las organizaciones de mujeres – en que ocupan el 100% de los cargos directivos - los porcentajes disminuyen a 42% en el caso de los/as directores/as y 29% en los/as presidentes/as.<sup>16</sup>

La participación de las mujeres en las organizaciones sindicales presenta variaciones significativas de un sector de la economía a otro, pero en todos los casos es inferior a la de los varones. En las asociaciones de funcionarios públicos, representan el 43.6% de las/os afiliados; mientras que en las federaciones sindicales que agrupan a los trabajadores del sector privado la presencia es del orden del 10%. En el marco del descenso general de la tasa de afiliación sindical, esta disminución es aún mayor en el caso de las mujeres.<sup>17</sup>

En relación a las directivas sindicales, la presencia de las mujeres es escasa en las agrupaciones correspondientes al sector primario y secundario de la economía (agricultura, minería, industria, construcción), y aumenta en el terciario, especialmente en las áreas comercio y servicio en correspondencia con la mayor concentración de la fuerza de trabajo femenina. Según el cargo, la participación de las mujeres en los sindicatos sigue el esquema tradicional que las sitúa en mayor proporción en los cargos administrativos o de menor poder dentro de las dirigencias (alrededor de un 20% en el cargo de secretario/a para el 2000), para disminuir a medida que aumenta la jerarquía organizacional, llegando solo a un 11% en los niveles de presidente o director.

La participación de las mujeres es mínima en las organizaciones gremiales ligadas al mundo laboral/profesional como los Colegios Profesionales, excepto en aquellas profesiones “feminizadas”, como es el caso del Colegio de Enfermeras, de Asistentes Sociales y el de Matronas. Se observa una mejora en el periodo en el caso de algunos gremios como el de abogados y profesores, que puede explicar por el incremento del número de mujeres en la

---

<sup>16</sup> Guía Silber.

<sup>17</sup> Datos de la Dirección del Trabajo para el año 2001.

carrera de derecho y, respecto del gremio docente, por la influencia del Servicio Nacional de la Mujer SERNAM, que ha iniciado un proceso de intervención y trabajo en convenio con el Colegio de Profesores.

La participación de las mujeres en las principales organizaciones empresariales alcanza un 6% promedio en las entidades - cámaras y asociaciones - que agrupan los principales sectores de interés económico. Los índices más altos se ubican en la Confederación del Comercio Detallista y en la CONUPIA que agrupa a la pequeña y microindustria, que corresponden a sectores con alta presencia femenina.

En relación a los medios de comunicación, la participación de las mujeres en los directorios de los medios alcanza un 20%. Sin embargo, existen diferencias importantes en la presencia de mujeres a nivel ejecutivo. El nivel más crítico se da en los canales de televisión abierta, donde no hay mujeres en la posición de Director Ejecutivo, y el más favorable en los diarios comunales donde representan el 35.7%.

## C. Violencia contra las Mujeres

En el período que abarca el presente informe se cumplen 10 años desde la adopción de la Convención Belem do Pará por parte del sistema interamericano, y 10 años también, de la promulgación de la Ley de Violencia Intrafamiliar (Ley N° 19.325) en el país. Para Chile el balance de la década es claramente deficiente. La violencia contra las mujeres no ha sido comprendida en toda su extensión, tanto en sus formas como respecto de los ámbitos en que se produce. Las respuestas estatales se han limitado a la violencia intrafamiliar y, con esto, en la legislación y en las políticas públicas existe una atención fragmentada y parcial.

Desde la promulgación de la Ley 19.325, el número anual de denuncias ha ido en aumento. En el año 2003 se registraron 78.948 denuncias ante Carabineros de Chile por violencia intrafamiliar, lo que significa un incremento de 35.7% respecto del año 2000. Del total de denunciadas, el 90.8% corresponde a mujeres violentadas. Los registros, sin embargo, no consignan información sobre los agresores, el vínculo con la afectada y el nivel de reincidencia. Es decir, las estadísticas no permiten conocer las características de la violencia y, con esto, adoptar medidas más efectivas de prevención y atención.

La Comisión Interministerial de Prevención de la Violencia Intrafamiliar<sup>18</sup> elaboró el Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar para el sexenio 2000-2006. En lo que va del período, la Comisión ha permanecido en receso dado que los representantes de los ministerios y organismos que la integran no tienen poder decisorio en sus instituciones. En cuanto al Plan Nacional, carece de recursos financieros para su ejecución y de mecanismos de seguimiento y evaluación de su cumplimiento. Luego de cuatro años, los compromisos han quedado en manos de cada organismo, debilitándose así su carácter integral e intersectorial.

Como política específica, el SERNAM entre 2001 y 2002 implementó 23 Centros de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar a lo largo del país, con el objetivo de brindar atención especializada e interdisciplinaria a las mujeres, niñas y niños afectados y a hombres agresores. La demanda sobrepasó en un 40% la cobertura de atención ofrecida y las listas de espera superaron los 30 días. Luego de dos años de funcionamiento, se modificó el modelo de intervención reorientándose hacia la prevención y la primera acogida a las mujeres. Es decir, se da un giro positivo en términos de centrar el esfuerzo en el sector mayormente afectado por la violencia – las mujeres – pero se reduce el paquete de atención y se prioriza la prevención. La oferta institucional a las mujeres violentadas en situación de alto riesgo quedó reducida a las escasas instalaciones que desde la sociedad civil han levantado las propias mujeres y de unas pocas establecidas por la Fundación Hogar de Cristo.<sup>19</sup>

Desde el sector de la salud se han realizado esfuerzos por introducir en los programas la atención a mujeres violentadas. El Plan Nacional de Salud Mental definió entre sus prioridades para el decenio la atención a nivel primario de personas afectadas por trastornos asociados a la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Sin embargo estos programas tienen cobertura limitada y carecen de los recursos humanos y financieros suficientes: solo en cinco regiones del país los Centros de Salud Mental Comunitarios (COSAM) atienden mujeres, niñas y niños afectados por la violencia. Durante el año 2002 se inició el desarrollo de una propuesta piloto de instalación de programas para la atención de violencia a nivel primario. Esta iniciativa contempló la elaboración, evaluación y protocolización de modalidades de detección, diagnóstico y respuesta de primer orden para mujeres que experimentan violencia en la pareja (física, psicológica y sexual). En el año 2004 se ha iniciado la instalación del programa en 30 comunas del país, alcanzando éste una cobertura de 5.800 mujeres. Si bien estas iniciativas representan un esfuerzo y una voluntad por abordar el problema desde el área de la salud, se trata de programas piloto que no tienen asegurada su institucionalización.

---

<sup>18</sup> Esta comisión fue creada en 1992 con el objetivo de constituirse en una instancia de coordinación intersectorial para prevenir y atender la violencia intrafamiliar.

<sup>19</sup> Estas son la Casa de la Mujer Yela, en Talca y el Centro Mirabal, en Coronel con una capacidad limitada de acogida para alrededor de 15 mujeres respectivamente. La Fundación Hogar de Cristo (institución privada de beneficencia), por su parte, ha instalado cuatro hogares en distintas regiones del país.

El femicidio ocurre en Chile y no tiene respuesta estatal de ningún tipo. Un reciente estudio mostró que: En los años 2001 y 2002, al menos 84 mujeres fueron asesinadas por el hecho de serlo, y esto representa el 50% de total de homicidios identificados.<sup>20</sup> La mayoría de las veces, el femicidio se produjo en el espacio de las relaciones íntimas - perpetrados por las parejas actuales o pasadas, familiares y conocidos. Los registros disponibles impiden establecer una vinculación entre las denuncias por violencia intrafamiliar y el femicidio investigado en el proceso judicial. La propia ley define la violencia intrafamiliar como una simple falta, minimizando su gravedad, en circunstancias que ésta puede ser el preámbulo de la muerte de una mujer. Se detectaron casos en que, a pesar de las graves lesiones y amenazas conocidas por los tribunales, los jueces no decretaron medidas de protección para resguardar la vida de las mujeres. En otras situaciones, cuando se decretaron medidas de protección, no se definieron mecanismos para asegurar su cumplimiento, quedando éstas en manos de las propias mujeres agredidas, quienes fueron igualmente asesinadas.

En materia de violencia sexual, en un estudio nacional, se reporta que el 7% de las mujeres mayores de 18 años ha sufrido violación. De ellas, 78% de las mujeres por su pareja, un familiar o un conocido y, el 22% por un desconocido.<sup>21</sup> Las pericias clínicas de sexología forense por agresiones sexuales realizadas por el Servicio Médico Legal de Santiago entre 1994 y 2002, indican que el 80% de los casos atendidos corresponde a mujeres. De ellas, dos de cada tres son niñas menores de 16 años.

La gravedad de estas cifras parciales no ha merecido una respuesta acorde por parte del Estado. La inexistencia de un sistema de registro nacional sobre violencia sexual no permite conocer la magnitud de esta realidad en el país. En 1995 y 1999 se incorporaron reformas al Código Penal en materia de delitos sexuales<sup>22</sup>, que incluyeron la tipificación de la violación anal y bucal y la violación marital, eliminaron expresiones alusivas a la "honestidad sexual" e incorporaron medidas de protección a las víctimas. Se desconoce, por la falta de seguimiento y estudios, el impacto de su aplicación en la administración de justicia. En políticas públicas, los servicios de atención médica, psicológica y legal para mujeres, niñas y niños que han sufrido violencia sexual son insuficientes. Policía de Investigaciones cuenta con centros de atención a víctimas de atentados sexuales en Santiago y Viña del Mar y el Servicio Nacional de Menores (SENAME) subvenciona a lo largo del país centros especializados en maltrato infantil que incluyen atención a niñas y niños abusados sexualmente. La cobertura total no excede los dos casos al año.<sup>23</sup>

El Ministerio de salud adoptó este año un protocolo de atención a víctimas de violencia

<sup>20</sup> Naciones Unidas: "Femicidio...".

<sup>21</sup> Ministerio de Salud - Comisión Nacional del Sida CONASIDA: "Estudio Nacional de Comportamiento Sexual. Síntesis de Información Seleccionada. Santiago, 2000, 42 y 43. Esta cifras tienen sub-registro pues son respuestas a preguntas directas, "Ha sido víctima de violación?"

<sup>22</sup> Ley N° 19.409 (1995) que introduce en la legislación chilena el delito de trata de personas; Ley N° 19.617 (1999) sobre delitos sexuales; Ley N° 19.927 (2004) sobre pornografía infantil.

<sup>23</sup> Bain Carolyn y M. Angélica Yañez: "Carencias que duelen. Servicios para mujeres y niñas afectadas por violencia sexual en Chile". Santiago, 2002. Los datos corresponden al año 2001.

sexual que entre sus disposiciones incluye el derecho de las víctimas a ser informadas sobre formas efectivas y seguras de prevenir un embarazo no deseado. La norma reconoce que algunos profesionales se resisten a indicar este tratamiento preventivo y estipula que “el/la profesional debe delegar la atención a otro u otra profesional ya que, incluso, la entrega de información y la consejería podrían inducir una determinada decisión en la víctima”<sup>24</sup>. Este avance significativo en materia de política pública está limitado por la posición de la iglesia católica que ha llamado a resistir la normativa ministerial.

La violencia sexual como tortura que fue ejercida contra las mujeres durante la dictadura se encuentra en gran medida naturalizada. La Comisión Valech manejó una noción neutra de las víctimas de la represión política y no incluyó la violencia sexual como forma de tortura. En consecuencia, el personal que recibió los testimonios no fue entrenado en la temática y tampoco se implementaron iniciativas de difusión que permitieran a las mujeres víctimas identificar dicha violencia como tortura. En el año 2003, la Corporación La Morada y el Instituto de la Mujer realizaron una investigación sobre la violencia sexual que se practicó en la totalidad de los centros de detención, durante los años de la dictadura. Sus perpetradores pertenecían a todas las ramas de las Fuerzas Armadas y a los organismos de represión creados por el régimen militar. Esta información fue formalmente presentada a la Comisión que, sin embargo, no la tomó en cuenta para efectos de difusión, la recepción de testimonio y el registro de los casos.<sup>25</sup>

Esta información sirvió de base para la presentación de un informe alternativo al Comité de Naciones Unidas sobre la Tortura<sup>26</sup>, CAT, el cual hizo recomendaciones para permitir que las víctimas de todas las formas de tortura interpongan sus denuncias, incluidas las víctimas de agresión sexual, agregar la agresión sexual en una lista no exhaustiva de distintas formas de tortura, y aportar en el informe final datos desglosados, entre otros criterios, por género, edad y tipo de tortura infligida. El Ejecutivo no amplió el tiempo ni modificó el mandato de la Comisión Valech, pero Informe hace referencia explícita a la violencia sexual: “Casi todas las mujeres dijeron haber sido objeto de violencia sexual sin distinción de edades y 316 dijeron haber sido violadas. No obstante se estima que la cantidad de mujeres violadas es muy superior a los casos en que ellas relataron haberlo sido”.<sup>27</sup> El Presidente Lagos hizo alusión expresa a esta forma de tortura en la presentación del informe de la Comisión Valech al país.

En Chile, el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual ha sido escasamente

<sup>24</sup> Ministerio de Salud: “Normas y guía clínica para la atención en servicios de urgencia de personas víctimas de violencia sexual”. Santiago, abril 2004, 29.

<sup>25</sup> Corporación La Morada-Instituto de la Mujer: “Las mujeres víctimas de violencia sexual como tortura durante la represión política en Chile, 1973-1990: un secreto a voces”. Santiago, abril 2004

<sup>26</sup> Corporación La Morada, Instituto de la Mujer, International Womens’s Humans Righth Law Clinic City University of New York School of Law y Organización Mundial contra la Tortura OMCT: Shadow Report respecting the Third Periodic Report of the Government of Chile. Submitted to the Committee against Torture Geneva, Switzerland 32<sup>nd</sup> Session, 10-11. Santiago, mayo 2004.

<sup>27</sup> Gobierno de Chile: “Informe nacional...”, 291.

abordado. Existe la percepción en las autoridades y la población en general que esta es una problemática lejana a la realidad del país. No obstante, un reciente estudio realizado por organizaciones no gubernamentales de mujeres, permitió conocer que Chile es país de origen, tránsito y destino del tráfico de personas para este fin, y que también se produce al interior del territorio nacional. Estas formas de violencia y explotación afectan tanto a mujeres chilenas como extranjeras.<sup>28</sup> En la legislación nacional, el delito se tipifica como la acción “promover o facilitar la entrada o salida de personas del país para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero”.<sup>29</sup> La norma, por demás confusa, no protege ante los fines de explotación del tráfico, elemento constitutivo del delito según los estándares internacionales reconocidos en el Protocolo de Palermo y, es restrictiva respecto de otras conductas, distintas a la prostitución, que comparten este propósito.<sup>30</sup> Otra falencia importante, dada la realidad chilena, es que deja en la impunidad el tráfico de personas al interior del territorio nacional.

## D. Justicia de Género

Chile, así como en la mayoría de los países de la región, implementa la Reforma Procesal Penal que cambia de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, y que anuncia una mayor coherencia entre las obligaciones del Estado chileno y los estándares internacionales de derechos humanos en esta materia. Se trata de un avance que garantiza de mejor manera, tanto los derechos del acusado, como los de las víctimas durante el proceso penal. En este marco, la violencia de género se constituye en un indicador privilegiado para evaluar la respuesta de la justicia frente a un fenómeno que cobra vidas periódicamente.

En la legislación chilena, la violencia contra las mujeres es una falta y no un delito. Por tanto, se asigna su conocimiento a los tribunales civiles que tratan de mantener la unidad de la familia por sobre los derechos individuales de las mujeres afectadas. Se privilegian las soluciones de común acuerdo por sobre las sanciones como forma de poner término a la violencia y las medidas de protección o cautelares se definen como temporales. Dentro de las sanciones que establece la ley<sup>31</sup> no se contempla la posibilidad de impedir al agresor el ingreso al hogar de la afectada, prevaleciendo de este modo el deber de cohabitación.

Del año 2000 al 2003 las causas ingresadas a los Tribunales por violencia intrafamiliar se

---

<sup>28</sup> Corporación La Morada - Instituto de la Mujer: “Tráfico de mujeres con fines de explotación sexual en Chile”. Santiago, 2004.

<sup>29</sup> Código Penal, artículo 367 bis, introducido por la Ley N° 19.409 de 1995.

<sup>30</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Protocolo incluye otras formas de explotación sexual distintas a la prostitución como trabajos o servicios forzados, servidumbre, esclavitud y extracción de órganos, entre otros.

<sup>31</sup> La Ley sobre Violencia Intrafamiliar establece tres posibles sanciones: asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, multa de 1 a 10 ingresos diarios o prisión de 1 a 60 días (Art. 4 Ley 19.325).

incrementaron en 25,2%.<sup>32</sup> La mayoría de los procesos terminan en conciliación, los que en muchos casos reproducen las condiciones de subordinación de las mujeres como forma de evitar futuros episodios de violencia. Los tribunales no realizan un seguimiento a los acuerdos y compromisos de no agresión alcanzados, reforzando la impunidad que existe sobre este fenómeno y la desprotección y falta de seguridad que viven las mujeres en sus hogares.

Las graves falencias advertidas en la Ley No. 19.325 motivaron la presentación de una indicación sustitutiva<sup>33</sup> por par del Poder Ejecutivo que apunta a incorporar el delito habitual de violencia en el marco procesal penal dejando la violencia esporádica o no habitual en los tribunales civiles y, posteriormente en los tribunales de familia que entran en funcionamiento a partir del 1 de octubre del año 2005<sup>34</sup>. En este último caso, si bien se ha eliminado la conciliación, se ha incorporado la denominada "suspensión condicional de la dictación de la sentencia" que podría producir las mismas consecuencias, ya que al operar y cumplir el agresor con ciertas medidas por un período de seis meses a un año, se declara extinguida su responsabilidad por los hechos constitutivos de violencia.

En 1999, mediante la Ley N° 19.617 se reformó la norma sustantiva en delitos sexuales<sup>35</sup> y las procedimentales: se permite que los establecimientos de salud practiquen los exámenes y pericias que sólo eran realizados por el Servicio Médico Legal; autoriza la denuncia de profesores/as y personal de salud; se prohíben los careos entre víctimas y agresor a menos que la propia afectada lo autorice; y, se faculta a jueces a adoptar medidas de protección a favor de las personas afectadas por violencia sexual. Transcurridos ya cinco años de la vigencia de estas reformas, no se ha realizado ningún estudio oficial a fin de evaluar si tales modificaciones permitieron cumplir los objetivos propuestos.

Una reciente investigación sobre violencia de género y reforma procesal penal muestra que el tratamiento que reciben las mujeres que denuncian por lesiones o amenazas cometidas en el ámbito de relaciones familiares, no difiere del tratamiento de los delitos comunes.<sup>36</sup> El sistema reformado no dispone de información completa y, las estadísticas disponibles, corresponden a las producidas por las Unidades de Víctimas que sólo incluyen a las afectadas derivadas a dicha instancia. El estudio concluye que "la ausencia de datos y de una mirada global sobre los delitos que ocurren al interior de la familia redonda en la existencia de tantos criterios de manejo de casos como fiscales existen".

<sup>32</sup> INE: "como ha evolucionado ..."

<sup>33</sup> "Indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la ley No. 19.325, que establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar". Boletín N.º 2318-18 de fecha 30 de agosto de 2001.

<sup>34</sup> Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia, publicada en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2004.

<sup>35</sup> Entre ellas una nueva definición del delito de violación - que comprende la penetración vaginal, anal y bucal - que afecte a mujeres o a hombres; la reformulación del delito de estupro que sanciona las relaciones sexuales con adolescentes de ambos sexos en ciertas circunstancias que la ley define como abusivas; se eliminaron expresiones discriminatorias como aquellas referidas la "doncellez" y la "buena fama"; y se definieron las conductas del delito de abuso sexual que sustituye al de abusos deshonestos. También se eliminó la norma que permitía al violador casarse con la mujer violada para quedar libre de responsabilidad criminal; y se explicita que la violación o abuso sexual en el matrimonio o en relaciones de convivencia constituye delito.

<sup>36</sup> Casas, Lidia y Mera, Alejandra: "Violencia de género y Reforma Procesal Penal chilena. Delitos sexuales y lesiones". Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales y Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA, Santiago 2004.

Los juicios por violencia sexual en un elevado porcentaje terminan sin condena, tanto en el contexto del antiguo como en el nuevo sistema penal; del total de juicios terminados en 2002, sólo el 11.3% corresponde a sentencias condenatorias. En la reforma procesal penal se mantienen los prejuicios y estereotipos sobre la sexualidad de las mujeres que vulneran su derecho a la justicia.: “las entrevistas realizadas dan cuenta de una serie de prejuicios que tienden a descreer las versiones de las mujeres agredidas. Así, constatamos que cuando se trata de víctimas adultas o adolescentes, tanto de parte de policías, como también de algunos fiscales, existen más cuestionamientos sobre la veracidad del relato de la víctima, lo que muchas veces conlleva que no se siga adelante con el proceso”.<sup>37</sup>

En Chile, la información estadística disponible sobre la participación de las mujeres en el Poder Judicial permite apreciar un proceso de creciente feminización de la función judicial, inclusive en judicaturas hasta hace poco dominadas por hombres como los juzgados del crimen que hoy en un 40% están en manos de mujeres juezas. Esta presencia se explica por las bajas remuneraciones de la judicatura que hacen migrar a los hombres a opciones laborales mejor rentadas, como los juzgados creados por la Reforma Procesal Penal, donde hay mayor presencia masculina y mejores sueldos.

Sin embargo, esta tendencia no alcanza a las cortes superiores donde la participación de las mujeres se mantiene baja: De un total de 20 ministros en la Corte Suprema, sólo uno es mujer y fue nombrada el 2001. En las Cortes de Apelaciones, un tercio de los ministros son mujeres (46 ministras de un total de 133) y de 16 Presidentes de Corte sólo 2 son mujeres. Por su parte, en el Tribunal Constitucional, de siete miembros solo uno es mujer.

En el Ministerio Público, compuesto por un Fiscal Nacional y 16 Fiscalías Regionales, sólo 3 son mujeres. En la Defensoría Penal Pública, la autoridad máxima es el Defensor Nacional que es un hombre y de los 14 Defensores Regionales, sólo una es mujer. Este es el aspecto más preocupante de la reforma, en tanto se trata de las instituciones que regirán a futuro en el ámbito de la justicia, acorde con los estándares internacionales pero haciendo caso omiso de las recomendaciones que han hecho los órganos supervisores de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Se reproduce la exclusión de las mujeres en cargos de alta jerarquía debilitando además la legitimidad y pertinencia de la reforma.

---

<sup>37</sup> Ibidem, 34.

## E. Autonomía Personal y Familia

En Chile en las últimas décadas se han producido transformaciones en lo que dice relación con la manera en que las personas conforman sus relaciones familiares, afectivas y sexuales. Si bien las relaciones familiares en gran medida se establecen en base al matrimonio, junto a ello coexiste una multiplicidad de formas de constituir familias, las que adquieren cada vez mayor visibilidad y legitimidad social: entre 1992 y 2002 aumentaron los hogares unipersonales, los monoparentales y los nucleares biparentales sin hijos. Otro cambio significativo es el aumento de la jefatura de hogar femenina, de 25 a 32% para el 2002.<sup>38</sup>

Aun cuando el matrimonio continúa siendo la alternativa mayoritaria para hombres y mujeres, ha perdido importancia relativa como forma de constituir relaciones afectivas y familiares: ha disminuido la tasa de matrimonios celebrados y de nupcialidad y, han aumentado las personas que viven en uniones de hecho y las personas separadas. Otro indicador es el mayoritario nacimiento de hijos/os fuera de relaciones matrimoniales, que corresponde al 52.2% de los nacimientos del año 2002.<sup>39</sup>

Esta creciente flexibilidad, sin embargo, contrasta con la rigidez del discurso oficial sobre familia que prevalece en el país, al margen de los cambios sociales. Sectores vinculados a la jerarquía de la Iglesia Católica ejercen una creciente influencia orientada a limitar los derechos individuales lo que ha dificultado adecuar la legislación y las políticas públicas a la actual de la sociedad chilena. Tal es el caso de la Ley de Matrimonio Civil recientemente promulgada. Por un lado, constituye un avance en tanto reconoce el divorcio vincular; al mismo tiempo, la gran influencia y presiones ejercidas por la jerarquía de la Iglesia Católica en el debate legislativo significó que el contenido de la misma, en gran medida, responda a sus requerimientos. En efecto, se trata de una legislación restrictiva que impone diversas limitaciones para acceder al divorcio - con el fin de mantener el vínculo matrimonial - y además, otorga al matrimonio religioso efectos civiles lo que significa un retroceso de 100 años respecto de la separación entre la Iglesia y el Estado.

Por otra parte, la ausencia de reconocimiento legal a las uniones de hecho expresa claramente la distancia que existe entre el discurso oficial y los cambios ocurridos en la conformación de las familias en el país. El silencio que mantiene la ley frente a esta creciente realidad constituye una grave discriminación en contra de quienes conviven sin

---

<sup>38</sup> SERNAM – INE: “Mujeres chilenas...”, 17.

casarse, ya que no se protegen adecuadamente los derechos de las personas, lo que afecta especialmente a las mujeres. Además, la legislación desconoce las relaciones afectivas y familiares entre personas del mismo sexo, lo que deja a este sector de la población en total desprotección. En el período se reporta un caso emblemático en el cual la Corte Suprema de Justicia privó a una mujer lesbiana de la tuición de sus hijas.

En las relaciones de conyugalidad, las mujeres son inferiorizadas frente al marido al privársele de la administración de su patrimonio en el régimen de sociedad conyugal. Si bien existen además otros dos regímenes - separación de bienes y participación en gananciales - este es el régimen matrimonial de carácter legal supletorio, es decir, el que se aplica a todos los matrimonios en que los contrayentes no señalen expresamente que su decisión es someterse a un régimen distinto, lo que sucede en gran parte de los casos. En las relaciones de parentalidad, las mujeres son discriminadas ya que la ley define los derechos y deberes para con los-as hijos-as de manera diferenciada según se trate del padre o la madre. Cuando se trata de mujeres lesbianas, el Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia negando su condición de sujetos de derechos en ambos tipos de relaciones.

La Ley de Filiación<sup>40</sup> modificada en 1999 estableció la igualdad de derechos de todos/as los hijos/as, con independencia de si sus padres están casados o no, e introdujo las pruebas biológicas para acreditar la paternidad. Sin embargo, esta ley incorpora la presentación de "antecedentes suficientes que hagan plausibles los hechos en que se funda", requisito que no se presenta en otro tipo de juicios, lo que ha dificultado el acceso a la justicia para las mujeres y sus hijos/as.

## F. Sexualidades y Reproducción

La sociedad chilena se transforma y se distancia de las posturas que limitan el ejercicio de la sexualidad a la reproducción y dentro del núcleo familiar legalmente constituido: "la sexualidad se vuelve relativamente autónoma de los fines de procreación y de la institución del matrimonio" y se concibe "como una dinámica fundamental de las relaciones de pareja y también en la realización personal". En el campo de lo reproductivo, los cambios se acompañan con la disminución de la tasa de fertilidad, la postergación de la edad para tener el primer hijo-a y la mayor utilización de métodos anticonceptivos.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> En 1990, correspondía al 34% del total de nacimientos. Datos del INE, Anuario de Estadísticas Vitales 2002, 80-82.

<sup>40</sup> Ley N° 19.585 "Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación" que entró en vigencia en octubre de 1999.

<sup>41</sup> PNUD: "Informe...", 225.

Estas conductas conviven con percepciones aún restrictivas respecto de la libertad sexual y reproductiva particularmente de la gente más adulta que manifiesta temor respecto de las consecuencias para la familia y la sociedad de las prácticas sexuales y reproductivas emergentes. En esta misma dirección, la sociedad chilena sigue mostrando altos niveles de intolerancia y discriminación hacia las diversas opciones sexuales.<sup>42</sup>

En Chile no existen normas constitucionales ni legales que reconozcan y protejan los derechos sexuales y reproductivos. Persiste la ausencia de un debate público que permita, al menos, confrontar actitudes y comportamientos contrarios al ejercicio de la libertad y autonomía individual en el marco de respeto a los derechos de las personas. Esta falta, que recae principalmente en los poderes del Estado, tiene relación con el peso e incidencia de la iglesia católica y sectores conservadores en la legislación y en las políticas públicas sobre esta materia.

Tal es el caso de la píldora de anticoncepción de emergencia. El Ministerio de Salud emitió una resolución dirigida a garantizar el acceso a aquellas mujeres que fueran víctimas de violación. En dos oportunidades sectores de la iglesia y organizaciones juveniles provida han intervenido frente a los tribunales para evitar la distribución del anticonceptivo. El argumento es el de siempre: las píldoras son abortivas. Dado que la disposición del Ministerio se mantuvo, la jerarquía eclesiástica llamó a la "objeción de conciencia" de las autoridades y, de hecho, alcaldes y alcaldesas de la UDI se han negado a distribuir la píldora en las unidades de salud de sus municipios.

La sexualidad y reproducción, para las mujeres en Chile, sigue signada desde lo institucional en la madre. Es a ella a quién protegen las leyes y es prioridad en materia de política pública. Esto repercute en el mejoramiento sustantivo de algunos índices de salud reproductiva como la atención prenatal y del parto y, la reducción de la mortalidad materna. Sin embargo, otros ámbitos que precisamente dicen relación con la opción de no ser madres, siguen presentando los mismos déficit: el aborto continúa penalizado en todas sus formas, y se mantiene la prisión para las mujeres que se lo practican; la cobertura de los programas de regulación de la fecundidad es limitada así como en la gama de anticonceptivos ofrecidos; no se promueve la utilización de métodos anticonceptivos y, más bien, los servicios de salud dan respuesta solamente a la demanda espontánea; las necesidades especiales de información y acceso a servicios de las y los adolescentes no

---

<sup>42</sup> Solo el 3.7% de los hombres y el 6.1% de las mujeres manifiesta estar de acuerdo con la homosexualidad masculina; respecto de las relaciones lésbicas, el nivel de acuerdo en ambos sexos no supera el 5%. Estudio CONASIDA.

han sido debidamente resueltas; se ha incorporado sólo parcialmente la responsabilidad de los varones en el proceso reproductivo y la atención refuerza la prevención de embarazos como responsabilidad femenina.

Las adolescentes y jóvenes en Chile viven una realidad particularmente precaria en materia de salud sexual y reproductiva. La tasa de fecundidad adolescente va en contravía de las tendencias que se reportan en otros grupos etéreos; para las chilenas en general ha bajado de 2.5 hijos en 1992 a 2.22 en el 2002. Entre 1992 disminuyó la fecundidad de las jóvenes de 15 a 19 años de 62.4 nacidos vivos por 1.000 jóvenes a 55.6 en 2002, mientras que la tasa de fecundidad de las niñas de 10 a 14 años aumentó de 1.3 a 1.6 en dicho período.<sup>43</sup> Hay que agregar que una de cada 10 muertes maternas corresponde a una adolescente. El embarazo adolescente tiene sesgo de clase: el 67% de los nacimientos de madres menores de 20 años corresponde a jóvenes pertenecientes al I y II quintil de ingresos, el 80% no puede continuar con sus estudios por las responsabilidades del cuidado y la crianza y tampoco trabaja por no tener donde dejar al hijo/a<sup>44</sup>. Estas jóvenes están destinadas a la marginalidad y la pobreza.

Respecto de VIH/SIDA, en el país la epidemia tiende a la heterosexualización, a la feminización y la pauperización. El balance de los años noventa muestra "un crecimiento relativo mayor de casos transmitidos por relaciones sexuales entre hombres y mujeres, comparados con los transmitidos por relaciones sexuales entre hombres"<sup>45</sup>. La razón hombre-mujer ha disminuido pasando de 8.7:1 en 1997 a 7.0:1 en 2003.<sup>46</sup> Las mujeres menores de 30 años representan más del 40% y le sigue el rango 30- 44 años que agrupa al 38%. Los índices de escolaridad de las mujeres viviendo con VIH/SIDA se redujeron en la década: aumentó el grupo con escolaridad básica de 31% a 51%, y disminuyó el de educación media de 54% a 36%. Respecto de la ocupación, del total, el 51% son amas de casas<sup>47</sup>. En relación al ingreso, de las mujeres que viven en la Región Metropolitana<sup>48</sup>, el 30% reporta ingresos que no superan los cien mil pesos mensuales (alrededor de 160 dólares) y un 25% sobrevive en la indigencia.<sup>49</sup> Varios estudios muestran que esta realidad socioeconómica se repite en el resto de regiones del país.

El grave problema que enfrentan las mujeres viviendo con VIH/SIDA es la esterilización forzada. En efecto, en una investigación realizada por la organización Vivo Positivo, el 50% de las entrevistas señaló haberse sentido presionada por el servicio de salud para adoptar

<sup>43</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (1994). Anuario de Demografía 1992; Instituto Nacional de Estadísticas (2004). Anuario de Estadísticas Vitales 2002.

<sup>44</sup> Instituto Nacional de Juventud: Resultados Preliminares Cuarta Encuesta Nacional de Juventud. Chile, 2004, 18.

<sup>45</sup> Vivo positivo, 16.

<sup>46</sup> CONASIDA, Boletín Epidemiológico diciembre del 2003.

<sup>47</sup> Le siguen en importancia operarias (30%) y oficinistas (10%). Datos referidos en Milsen Bravo et. Al., "Mujeres viviendo con VIH/SIDA, diagnóstico sobre ética y derechos sexuales y reproductivos". Vivo Positivo, Santiago 2003, 15.

<sup>48</sup> Representan el 51% de los casos detectados.

<sup>49</sup> Donoso Carla, et. Al: "Diagnóstico socioeconómico de las mujeres viviendo con VIH/SIDA de la región metropolitana". Vivo Positivo, Santiago 2002,

o transformar conductas en este campo. De ellas, el 66% se sintió presionada a cambiar sus conductas sexuales – la mayoría en el sentido de abstenerse de tenerlas -, un 56% a utilizar método de prevención del embarazo y el 34% a esterilizarse.<sup>50</sup>

El aborto se encuentra sancionado como delito en el Código Penal bajo el título de “Crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual”. La legislación chilena no acepta el aborto bajo ninguna circunstancia, ni siquiera el terapéutico. Según algunos estudios de los años noventa,<sup>51</sup> A pesar de que el aborto constituye la segunda causa de muerte materna, la autoridad sanitaria no ha realizado investigaciones ni existe información actualizada sobre su prevalencia. La única estadística disponible es parcial y se refiere a los egresos hospitalarios por complicaciones derivadas de aborto, atendidos en establecimientos públicos y privados. Según estos registros, el número de casos atendidos en establecimientos de salud ha descendido: en 1990 se registraron 36.885 hospitalizaciones por aborto en establecimientos de salud; en 2000 se reportaron 30.146.<sup>52</sup>

Sin embargo, la posición de silencio mantenida por el gobierno se opone con lo que la gente piensa y cree conveniente. Una encuesta, del año 2001, evidencia que la mayoría de los/as chilenos/as se manifiesta favorable a que en el país se legisle en torno al aborto (57.6%), siendo las causales más apoyadas: encontrarse en peligro la vida de la madre (65.6%), embarazo producto de una violación (58.3%) y si el feto presenta malformaciones severas (56.3%); además el 21.3% piensa que se debiera permitir el aborto siempre que la mujer lo solicite.<sup>53</sup>

## G. Salud

Según la Constitución el rol principal del Estado en salud es proteger “el libre e igualitario acceso a las acciones de de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo”. La disposición focaliza el aporte estatal en su cumplimiento y traslada a la sociedad civil el costo de su ejercicio. Como sucede con la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales, la lógica de los derechos queda subsumida a las necesidades, principios y fundamentos del modelo neoliberal.

<sup>50</sup> Vidal Francisco et. Al: “Mujeres chilenas viviendo con vih/sida, derechos sexuales y reproductivos?”. Vivo Positivo, Universidad Arcis y FLACSO, Santiago 2004, 121.

<sup>51</sup> En Chile se realizarían alrededor de 160.000 abortos anuales y uno de cada tres embarazos terminaría en aborto. Alan Guttmacher Institute: “Aborto clandestino: una realidad latinoamericana”. New York, 1994, 24.

<sup>52</sup> Ministerio de Salud, Departamento de Estadísticas e Información. En esta estadística se incluyen tanto los abortos espontáneos como los abortos provocados.

<sup>53</sup> Encuesta Nacional de Opinión FLACSO, Resumen Ejecutivo. FLACSO, Chile, 2001.

En la actualidad, el sistema de salud en Chile está integrado por dos subsistemas: uno público, que opera a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA); y, uno privado que se rige por las normas del contrato de seguro privado y que dio lugar a las Instituciones de Salud Provisional (ISAPRE). El sistema público con un presupuesto inferior al privado, atiende al 100 % de las acciones de promoción y prevención en salud, y en lo curativo, al 72% de la población.<sup>54</sup> Actualmente existen 195 hospitales públicos y 218 clínicas privadas<sup>55</sup>. Esto equivale a un hospital por cada 62.852 habitantes beneficiarios del sistema público y una clínica por cada 14.562 habitantes afiliados y beneficiarios del sistema de atención privado. Este concentra a los asalariados de mayores ingresos y su presupuesto es proporcionalmente muy superior al sistema público<sup>56</sup>. Además, este último absorbe todas las atenciones de afiliados al sistema privado que quedan fuera de su cobertura.

En el mes de junio del 2001 el gobierno envió al Congreso el Proyecto de Ley que establece los Deberes y Derechos de las Personas en materia de Salud dando inicio al itinerario legislativo de la Reforma de Salud.<sup>57</sup> El pilar del sistema es el Sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE), aprobado por el parlamento en septiembre de 2004, que se orienta a asegurar la atención integral de las necesidades de salud que hoy causan las mayores mortalidades, discapacidades y pérdidas de calidad de vida. Con el AUGE se busca garantizar la cobertura de 56 enfermedades prioritarias desde el punto de vista sanitario, con criterios de calidad, tiempos de espera definidos, con copagos razonables y topes que protegen el ingreso familiar. Entre ellas están contempladas varias de alta prevalencia en las mujeres como el cáncer cervico uterino, cáncer de mama y la diabetes mellitus, además del VIH/Sida. Este sistema no discrimina por edad, sexo, grado de riesgo, condición económica o sistema de salud al que estén afiliadas las personas: para el paquete de atención, el costo es igual en el sistema público y privado. Un aspecto especialmente relevante es que se trata de una política exigible, es decir, se sustenta en una noción de derechos adquiridos cuya vulneración puede ser reclamada y restituida.

Aún cuando se reconocen avances en el Plan AUGE, como el hecho de que las ISAPRES hayan tenido que eliminar los planes "sin útero", no es menos cierto que el paquete de atención deja por fuera varias enfermedades que tienen alta incidencia sobre las mujeres, entre ellas, la hipertensión, la osteoporosis, la artrosis y la depresión. También surgen preocupaciones respecto del modelo de atención que aumenta considerablemente las tareas domésticas de cuidado de la salud<sup>58</sup>, a las que hay que agregar el crecimiento de enfermedades crónicas y la cifra de personas de edad avanzada que no pueden valerse por sí mismas.

---

<sup>54</sup> Colegio Médico: "Una Salud para todos y con todos".

<sup>55</sup> Ministerio de Salud

<sup>56</sup> El gasto anual per capita de los beneficiarios de las ISAPRE es tres veces más que el gasto equivalente del sistema público

<sup>57</sup> Colegio Médico de Chile: Reforma de Salud Proyecto País.

<sup>58</sup> Se reducen los tiempos de hospitalización por alta precoz lo que lleva aparejado un tiempo mayor de cuidado doméstico durante la recuperación.

## H. Trabajo

Según los datos censales de 1992 y 2002, se observa un incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo, que va desde el 28,1% en 1992 al 35,6% en el 2002, equivalente a cerca de dos millones de mujeres. El empleo femenino ha demostrado mucho más dinamismo que el masculino, en el sentido de mantener un crecimiento sostenido de la fuerza de trabajo. Según algunos análisis, en este mayor dinamismo incide fuertemente el alto nivel de educación que ellas han alcanzado: el empleo de las mujeres se concentra en los niveles de 12 y 17 años y más de educación.<sup>59</sup>

A pesar de que en 2001 el gobierno incluyó un artículo en el Código del Trabajo en el que se señala expresamente que se elimina toda forma de discriminación (Ley 19.759), las cifras muestran que las desigualdades entre hombres y mujeres persisten en el mercado laboral. Las chilenas continúan siendo discriminadas en cuanto a acceso al trabajo remunerado, segregación ocupacional, remuneración, calidad de los empleos y reconocimiento de sus derechos laborales. Asimismo, la persistente división sexual del trabajo lleva a que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo sin abandonar los roles tradicionalmente asignados a ellas lo que se traduce en discriminación durante y después de su vida laboral, derivando en sobrecarga y "doble jornada".

Según el ranking de competitividad 2003-2004, elaborado por el Foro Económico Mundial, Chile se encuentra en el lugar 28 entre 102 países medidos. Sin embargo, el país baja al puesto 97 cuando en el índice se incluye la situación laboral de las mujeres. Una encuesta realizada por el SERNAM en el 2002<sup>60</sup>, señala que existen dificultades en el ámbito del trabajo y en el de la familia. Por un lado, las mujeres se sienten presionadas constantemente a mostrar sus capacidades y a demostrar que la familia no interfiere en su trabajo. Por otro lado, la presencia de hijos/as pequeños, la imposibilidad de contar con formas adecuadas de cuidado y la falta de apoyo de la pareja, entre otros aspectos, actúan como obstáculos para su participación en el mundo laboral.

Otro indicador que gráfica las brechas existentes entre hombres y mujeres en el mundo laboral dice relación con las tasas de desempleo, siempre más altas para ellas: para el 2002, eran de 7,3% y 8,8% respectivamente.<sup>61</sup> A fines del 2004, el desempleo femenino alcanzó el 11,4%, índice superior a la tasa global que fue del 8,9%.<sup>62</sup>

Aún cuando las mujeres crecientemente han incursionado en sectores económicos y ramas

<sup>59</sup> MINTRAB "El competitivo ingreso de las mujeres al mercado laboral: la importancia de la educación". Observatorio laboral No. 14, 2004.

<sup>60</sup> SERNAM: "Habla la gente: situación de las mujeres en el mundo laboral". Santiago, octubre 2002.

<sup>61</sup> INE Encuesta Nacional de Empleo, Trimestre diciembre 2002-febrero 2003.

<sup>62</sup> INE: Indicadores Mensuales. Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas, N° 72, Santiago, octubre 2004.

de actividad tradicionalmente masculinas, se mantienen ciertos patrones culturales sobre el empleo femenino que inciden en su inserción laboral: el 86.8% se concentra en el sector terciario de la economía, principalmente en comercio, servicio doméstico y enseñanza.<sup>63</sup>

La situación previsional de la mujer en Chile no hace más que reflejar las desiguales condiciones de su incorporación al mercado laboral, lo que sumado a las características propias del régimen de pensiones basado en la capitalización individual, se traduce en una mayor desprotección frente al sistema. En efecto, factores como la precariedad de la situación contractual y del empleo<sup>64</sup>, menores ingresos, una mayor tasa de desempleo, una intermitencia en la actividad laboral, menos años de cotizaciones y mayor esperanza de vida, inciden en que el aporte que efectúan las mujeres a su cuenta individual sea inferior al de los hombres generando como resultado que sus pensiones sean más bajas.

Contar con un contrato de trabajo es uno de los elementos fundamentales asociados a la estabilidad y protección laboral y social. En el año 2000, del total de trabajadoras en relación de dependencia, el 27.7% no tenía contrato de trabajo, mientras que en el caso de los hombres ese porcentaje desciende a 22.8%. La desprotección contractual y el trabajo autónomo, disminuye las probabilidades de realizar cotizaciones previsionales.

De acuerdo a la información recabada en la Encuesta CASEN del año 2000, del análisis de los promedios nacionales de ingresos diferenciados por sexo y por quintil de ingreso autónomo, se desprende que la brecha de género en materia de ingresos alcanza al 36,47%. La relación estudios – ingresos es negativa para el caso de las mujeres; es decir, a mayores años de escolaridad mayor es la brecha salarial. Persiste el imaginario colectivo que indica que las mujeres ganan menos porque su contratación es más cara y porque se ausentan más del trabajo por sus hijos. En una encuesta sobre remuneraciones y costos de la mano de obra realizada por el INE y el SERNAM en el 2002 se demuestra que “en promedio el costo laboral total (costos salariales más costos no salariales) de las mujeres es más de un 30% menor al de los hombres”<sup>65</sup>. Los costos asociados a la maternidad no recaen en los empleadores porque son asumidos por el Estado a través de un fondo público. En relación a la protección a la maternidad y el cuidado infantil, lo que asume el empleador (incluyendo el valor de los reemplazos de las trabajadoras por licencias derivadas de esta labor) representaría el 1,8% de la remuneración bruta de las mujeres chilenas.<sup>66</sup> De lo expuesto se infiere que la brecha salarial analizada anteriormente, en parte “justificada” por el mayor costo de contratación de las mujeres, no tiene ningún asidero real. Por el contrario, es más costoso contratar hombres que mujeres.

---

<sup>63</sup> INE, Censo 2002.

<sup>64</sup> Se estima que cerca de 35%, según datos de la encuesta CASEN 2000. Datos citados por Amalia Mauro en el “Informe alternativo ...”, 61.

<sup>65</sup> Gobierno de Chile, “Cuarto Informe ...”, párrafo 217.

<sup>66</sup> Todaro, R. “Encuesta de Remuneraciones y Costos de la Mano de Obra: Análisis por Sexo”.

## I. Educación

Como demuestran los datos recogidos en la Encuesta CASEN de 2003, en las últimas décadas se ha producido una importante ampliación de la cobertura y acceso a la educación en todos los niveles, alcanzándose, desde el punto de vista cuantitativo, una participación prácticamente igualitaria de niños y niñas en el sistema escolar. La población de mujeres en condición de analfabetismo disminuyó desde un 5,5% a un 4,2% en el periodo 1992-2002, que equivale a la tasa de analfabetismo de los varones. Entre el 2000 y el 2003, el promedio de escolaridad general aumentó a 10,1 años, con 10,3 años, para los hombres, y 10,0 años, para las mujeres. Uno de los cambios más importantes se produce en la población de 45 a 54 años, cuya escolaridad promedio creció 2 años entre 1990 y 2003, lo que sumado a la reducción de las tasas de analfabetismo en este tramo de edad representa un diagnóstico bastante positivo.

Sin embargo, diversos sectores han cuestionado esta mayor equidad, propugnando por introducir indicadores más cualitativos sobre la calidad y la igualdad en el acceso a la educación. Diversos estudios han destacado el abismo social y económico que existe entre el sector privado y estatal de la educación y las repercusiones que esto tiene a nivel de educación superior y posterior inserción laboral.

En el caso de las mujeres, la brechas se revelan en los niveles superiores de educación. En términos de acceso a la educación superior, a pesar de que las mujeres demuestran un mejor desempeño en el nivel escolar y que rinden en mayor cantidad la Prueba de Actitud Académica<sup>67</sup>, obtienen puntajes significativamente más bajos que los hombres y estas diferencias se acentúan en las jóvenes egresadas de la educación pública.

Según el tipo de institución de educación superior se observa que, en el caso de las universidades, las mujeres participan más de aquellas de dependencia privada que en las llamadas "tradicionales" de dependencia estatal. En el caso de los otros tipos de institución, la matrícula de las mujeres es mayor en los Centros de Formación Técnica que tradicionalmente imparten carreras como secretariado, administración, etc. Estas cifras representan a las universidades dependientes del estado como espacios donde la inserción de las mujeres resulta especialmente dificultosa, carácter que se refleja también en su participación en los cargos directivos de estas entidades. En oposición, las universidades privadas han demostrado ser campos abiertos a una inclusión más igualitaria de hombres y mujeres, ya sea como estudiantes o como autoridades académicas.

---

<sup>67</sup> Examen obligatorio para todos los estudiantes que quieren entrar a la universidad. Hoy la PAA ha sido reemplazada por la Prueba de Selección Universitaria PSU, que tiene el mismo sentido.

Otro ámbito de inequidad es el de la participación de las mujeres en los programas de posgrado y en especial, en los recursos que destina el Estado para posibilitar el acceso de las personas de menos recursos a la continuación de sus estudios: las mujeres representan solo un 25% del total de becas otorgadas en el 2001 por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. Según el Ministerio de Educación y CONACYT, solo 904 mujeres se ubicaban en la categoría de “investigadoras” en alguna universidad contra 5.075 hombres ubicados en esta misma categoría. En cuanto a las materias, las investigadoras se concentran en las áreas de Medicina, Biología e Ingeniería, participando en forma mínima de las disciplinas clasificadas como Ciencias de las Matemáticas, de la Tierra y Física.

En el plano del reconocimiento de los derechos de las mujeres a la educación, un avance importante en este periodo es la reforma aprobada el año 2000 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que garantiza el acceso y permanencia en los establecimientos educacionales para todas las alumnas que estén embarazadas o que sean madres lactantes. El artículo 2º de la Ley especifica que “el embarazo y la maternidad no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso”. En la práctica la prohibición de expulsión no ha logrado eliminar la discriminación y asedio del que continúan siendo objeto por parte de las autoridades de algunos establecimientos. A pesar de que se les permite continuar asistiendo, estas jóvenes son objeto de malos tratos y aislamiento que finalmente terminan por impulsarlas a abandonar el colegio por su propia voluntad. Estos hechos plantean la necesidad de instalar un sistema de fiscalización, sanción y acompañamiento a este tipo de casos.

## J. Plurinacionalidad – Multiculturalidad

De acuerdo a los datos recogidos en el Censo 2002, 692.192 personas, equivalentes al 4,6% de población total, pertenecen, en Chile, a uno de los ocho grupos étnicos reconocidos en la legislación actual, siendo éstas las etnias alacalufe, atacameña, aymara, kolla, mapuche, quechua, rapanui, y yámana. Chile es uno de los 5 países de América Latina que no cuentan con un reconocimiento de los pueblos indígenas y del carácter pluriétnico del Estado y la sociedad en su Constitución Política. Esta solo registra la existencia del pueblo chileno.

Durante la dictadura, se introdujo la propiedad individual por sobre la comunal, con graves consecuencias para la estructura social y la identidad cultural indígena.<sup>68</sup> Los gobiernos democráticos han logrado algunos avances importantes en ámbitos tales como la ley indígena y la creación de una institucionalidad pública propia, así como las inversiones efectuadas en materia de tierras, de desarrollo productivo y de afirmación cultural y educativa. El Presidente Lagos perfiló las bases para un Nuevo Trato entre los pueblos indígenas, la sociedad chilena y el Estado con el fin de saldar la deuda histórica aún pendiente. Entre otras metas, se propuso ampliar el nivel de reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas y mejorar la institucionalidad pública responsable del desarrollo de políticas en este ámbito.

A pesar de estas declaraciones, se ha recurrido a las leyes antiterroristas para ocuparse de los conflictos en las comunidades mapuche organizadas, lo que ha conllevado restricciones de las garantías procesales que los delitos cometidos no justifican de ningún modo. Desde principios de 2002, siete mapuche y una activista pro mapuche han sido condenados conforme a una versión modificada de la ley antiterrorista, y todos ellos están cumpliendo hasta diez años de prisión por incendio o amenazas de incendio cometidos contra propiedades de propietarios de fundos y empresas forestales. En la actualidad hay 16 personas, a la espera de finalización de otro juicio por asociación ilícita terrorista.

La discriminación en el plano político de los pueblos originarios de nuestro país se evidencia al observar la escasa presencia de personas pertenecientes a alguna etnia en los cargos de representación pública y política<sup>69</sup>, lo que incide en su incapacidad de participar de las decisiones que afectan a sus pueblos. Los indígenas son también objeto de discriminación social y económica: de acuerdo a la Encuesta Casen del 2000, la población mapuche se ubica en los sectores de mayor pobreza.

Tanto en pobreza como en indigencia, la situación de la mujer indígena es peor que la del varón. También lo son sus índices de escolaridad en relación con el mercado laboral: representan solo el 1,3% de la PEA con más de 18 años de educación; por otra parte, el 11,5% de la PEA femenina sin escolaridad es indígena. De los datos disponibles se conoce que del total de mujeres indígenas que trabaja, el 53,1 % son asalariadas, el 30,4% se dedica al servicio doméstico, el 12,0% trabaja por cuenta propia y el 2,5% son empleadoras. El 1,9% restante corresponde a la categoría no remunerado.<sup>70</sup> Además, ellas pueden ser objeto de mayores discriminaciones en materia salarial. Según la Encuesta Casen del 2000, en el rubro servicio doméstico se registró que el ingreso promedio variaba

---

<sup>68</sup> El Decreto Ley 2568 de 1979, en su artículo 1 establece "a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, las hijuelas resultantes de la decisión de las reservas, dejarán de considerarse indígenas, e indígenas sus dueños o adjudicatarios".

<sup>69</sup> En la actualidad existen tres alcaldes de ascendencia indígena, electos en procesos de participación popular directa, en las comunas de San Pedro De Atacama, Tirúa e Isla de Pascua.

<sup>70</sup> MIDEPLAN, página orígenes, [www.orígenes.cl](http://www.orígenes.cl), comunicado a propósito del 8 de marzo, 2004.

en razón de la pertenencia o no a una etnia: \$80.774 para las indígenas y \$ 83.603 para las no indígenas en servicio “puertas afuera”; \$99.033 y \$ 139.818 respectivamente, en el servicio “puertas adentro”.<sup>71</sup>

En relación a las organizaciones de mujeres indígenas, de las 390 asociaciones que existen en la IX Región, 31 son vinculadas directamente a mujeres. De las 1680 comunidades y asociaciones conocidas por el CONADI, 48 son presididas por mujeres mapuche.<sup>72</sup> Los datos recién revisados indican una baja presencia de las mujeres en los puestos mas altos de sus organizaciones, así como también un bajo numero de organizaciones “de mujeres” indígenas.

Las políticas públicas a favor de las mujeres indígenas están por construirse, y recién en el Plan de igualdad de oportunidades 2000-2010 del SERNAM se ha incluido la consideración a la diversidad cultural.

---

<sup>71</sup> Wilson, Angélica: “Mujeres mapuche: una mirada desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales”. En: “Más derechos, menos desigualdades”, 2do informe de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Chile 2001. La Morada, Santiago, 2001, 170.

<sup>72</sup> Estos datos han sido proporcionados en forma directa por la Sra. Margarita M. Calfio, que actualmente trabaja en la CONADI como coordinadora nacional del programa de mejoramiento de la gestión de la institucionalidad pública en materia de género (PMG de Género). Margarita M. Calfio trabajó mucho tiempo con organizaciones populares de mujeres indígenas, antes de su ingreso a la CONADI.





**Colombia.**

## A. El Estado Colombiano y los Derechos Humanos de las Mujeres

El Estado colombiano ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo aquellos sobre los derechos de la mujer. En este sentido, ha asumido voluntariamente el deber de adecuar su legislación interna y de adoptar todas las medidas necesarias para que los compromisos internacionales en estas materias sean plenamente cumplidos en el ámbito nacional<sup>1</sup>. En general, el desarrollo de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, ha sido un proceso político importante que no ha logrado permear las estructuras sociales y culturales<sup>2</sup>. Subsiste la discriminación por razón del sexo/género, la cual se verifica en distintos ámbitos tales como el trabajo, la educación, y la participación en los asuntos públicos, entre otros.

Sin embargo, a pesar de las normas con rango constitucional y de la legislación vigente, la discriminación por razón de sexo/género sigue afectando a las mujeres, lo cual resulta en la disminución del disfrute pleno de sus derechos humanos<sup>3</sup>. La vulneración de los derechos humanos de las mujeres ha sido del interés de organizaciones internacionales y de las instancias del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, organismos que han instado al Estado Colombiano a desarrollar acciones concretas para garantizar la efectiva promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre los derechos humanos en Colombia de 2004, afirma que: “los derechos de las mujeres y de las niñas siguen siendo vulnerados por la presencia de estereotipos sexistas y por las distintas formas de discriminación<sup>4</sup> de violencia y de exclusión. A pesar de la adopción de algunas políticas en su favor, continúan las inequidades sociales, políticas y económicas que impiden el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Intervención del señor Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos durante el foro: “Las mujeres opinan sobre el país”, organizado en el Congreso de la República por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado a iniciativa de Mujeres por la Paz y la Comisión Colombiana de Juristas. Mayo 6 de 2004.

<sup>2</sup> RUEDA, Pilar. 2002. En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos: Derechos Humanos de Mujeres en Situación de Desplazamiento. Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. Confluencia Nacional de Redes de Mujeres - Corporación Sisma Mujer. 2002. Bogotá. Pp. 3

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS - COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1997. Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Capítulo XII. Los derechos de la Mujer.

<sup>4</sup> Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995), mayo de 2004, Bogotá. Pp. 11.

<sup>5</sup> E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005

Para la Alta Comisionada, la vulneración de los derechos humanos de las mujeres, se plasma en diversos ámbitos de la vida social y política del país: “En el campo laboral, continúan las diferencias salariales entre hombres y mujeres y la tasa de desempleo sigue siendo mayor para éstas<sup>6</sup>. La participación en cargos de elección popular de las mujeres sigue siendo insuficiente<sup>7</sup>. En los cargos directivos del sector público, si bien el 42% del total de empleados públicos son mujeres, esta participación no se traslada a los cargos de dirección, en los cuales la presencia de las mujeres no pasa del 15%”<sup>8</sup>.

Asimismo, en la sociedad colombiana persisten estereotipos y patrones socioculturales de conducta de varones y de mujeres que generan diferentes formas de discriminación y de violencia en contra de las mujeres y de las niñas. Esta situación se ve agravada por el conflicto armado interno que enfrenta el país. En este sentido, es importante observar el efecto del conflicto armado interno sobre las mujeres, las diversas formas de violencia ejercidas por parte de los distintos grupos armados, incluida la violencia sexual: violación, esclavitud, abortos forzados y uso obligatorio de métodos anticonceptivos; también las amenazas a las mujeres y a sus organizaciones, realizadas por los grupos armados ilegales, particularmente, los grupos paramilitares, y la imposición de trabajos domésticos forzados.

Estas acciones impiden el goce de los derechos de las mujeres, dificultan la participación de éstas en los espacios públicos y debilitan sus procesos organizativos. El conflicto armado interno afecta especialmente a las mujeres indígenas, afro colombianas y desplazadas quienes, en muchas ocasiones, sufren discriminación múltiple por motivos de sexo, origen étnico y por su condición de desplazadas. Estas situaciones también incrementan las condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza<sup>9</sup>.

De acuerdo con la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “... las mujeres de las zonas rurales, donde existe gran atraso en la infraestructura de servicios básicos -se ven afectadas por- una baja cobertura en salud y educación, así como una deficiente calidad de vida para la mayor parte de la población”.

En el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) no se dio cumplimiento a los compromisos internacionales de garantizar una política pública para las mujeres que contribuyera a una mayor vigencia de sus derechos humanos. El aumento del desempleo, la pobreza,

---

<sup>6</sup> DANE, Encuesta Continua de Hogares, octubre de 2004. En el mes de septiembre la tasa de desempleo femenino fue del 17%, mientras que la masculina fue del 10%.

<sup>7</sup> Para el período 2004-2007 se eligieron dos gobernadoras, de un total de 32, en las alcaldías tan sólo el 7,6% fueron mujeres

<sup>8</sup> Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, págs. 51 y 52, Bogotá, 2003.

<sup>9</sup> UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. 2004. Avances y desafíos para Colombia en materia de derechos humanos y género. Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Durante el Día Mundial de la Población. <http://www.rwliiweb.int/>

los embarazos a temprana edad, el incremento de las mujeres desplazadas, además de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se cometieron contra ellas, son parte de la herencia que el Gobierno Pastrana les dejó.

Por su parte, el actual gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, ha diseñado la denominada política de seguridad para todos los colombianos y colombianas sin distinción de condición social, opinión política o credo religioso. Los objetivos, conceptos y métodos de esta política, de acuerdo con el documento oficial<sup>10</sup>, se fundamentan en: fortalecer la autoridad democrática, el imperio de la ley y la participación activa de los ciudadanos; y proteger los derechos de todos los colombianos, de sus valores y del debate político. Todo lo anterior enmarcado en el más estricto respeto a las normas jurídicas.

La Política de Derechos Humanos en sentido amplio abarca todas las esferas de la actuación estatal y gubernamental. Hacen parte de ella el trabajo por realizar los derechos del niño, la igualdad de las mujeres, la política respecto de los grupos étnicos, la acción por los derechos económicos, sociales y culturales y la que procura los derechos colectivos. En ella caben las labores de los órganos judiciales por satisfacer las demandas de justicia, las garantías políticas, la transparencia en la administración de los bienes públicos y la seguridad. La promoción, la garantía y la protección de los derechos comprometen a todas las agencias del Estado a todos los niveles. Esta Política de Derechos Humanos y DIH está contemplada en la Política de Seguridad Democrática y condensada en el Plan de Desarrollo 2002-2006 «Hacia un Estado Comunitario».

No obstante, de acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep – Justicia y Paz, el enfoque de esta política en materia de derechos humanos ha generado preocupaciones en la comunidad internacional y en las organizaciones defensoras de derechos humanos en el ámbito nacional<sup>11</sup>. Entre ellas figuran el mantenimiento del Estado de derecho y la adopción y ejecución de la política de seguridad, las medidas de conmoción interior, la actuación de la fuerza pública en las zonas de rehabilitación y consolidación, la situación de la antigua «zona de despeje», el auge y el fortalecimiento de los grupos paramilitares, las falencias de la administración de justicia y sus contradicciones en la lucha contra la impunidad, las insatisfactorias condiciones de la población carcelaria, el desplazamiento forzado, la victimización de los grupos étnicos, la crítica situación de los defensores de los derechos humanos y de otros miembros de grupos vulnerables, y los problemas existentes para el pleno ejercicio de las libertades fundamentales (libertad sindical, libertad de opinión y de expresión, libertad de conciencia y de religión, y derechos políticos).

<sup>10</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. 2004. Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003. Editorial ABC. Bogotá. Pp. 15 y siguientes.

<sup>11</sup> BANCO DE DATOS DE DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA POLÍTICA, CINEP – JUSTICIA Y PAZ. Derechos Civiles y Políticos, en: PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS DEMOCRACIA Y DESARROLLO. 2003. El Embrujo Autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Ediciones Atropos. Bogotá. Pp. 110 siguientes.

En conclusión se puede plantear en relación con los derechos humanos de las mujeres, que Colombia padece una grave crisis de derechos humanos y de derecho humanitario. Los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la libertad se encuentran seriamente afectados. Igualmente, fenómenos como el desplazamiento forzado de personas y la práctica de la exclusión social, económica y política han generado una creciente desigualdad que se ve reflejada en un incremento de la pobreza, que afecta especialmente a las mujeres, a la niñez y a las/os afro colombianas/os. Esta crisis humanitaria se expresa, también, en la existencia de una gran inseguridad como resultado de un entorno institucional y normativo inadecuado para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas y grupos<sup>12</sup>.

## B. Participación Política y Social

El Estado colombiano ha adoptado, recientemente, medidas legislativas tendientes a alcanzar la equidad entre varones y mujeres, en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Entre ellas: la ley 823 de 2003 destinada a promover la adopción de políticas de género que permitan obtener una igualdad de oportunidades para las mujeres en los ámbitos públicos y privados; la ley 731 de 2002 por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales; y, la ley 581 de 2000 por la cual se reglamenta la adecuada participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público<sup>13</sup>. A pesar de esta normativa, la presencia de la mujer en los espacios de elección popular continúa siendo muy baja, para los períodos, 1998-2002 y 200-2006, la representación de las mujeres en el Congreso de la República, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes llega al 11.98%. Y para gobernaciones, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales la representación es del 12.89%.

Durante los últimos dos periodos, 1998-2002 y 2002-2004, se observa un leve incremento en la aplicación de la Ley de Cuotas en el ámbito de ministerios, en las embajadas participan menos mujeres que en los Consulados, es decir, hay más mujeres que ocupan cargos de menor decisión y hay menos mujeres en los de mayor decisión. Este comportamiento se mantiene en las distintas ramas, con excepción del caso de los ministerios. Las cifras revelan un leve aumento en el número de alcaldesas con respecto al período anterior, mientras la participación de mujeres en las gobernaciones se mantiene en el mismo nivel. Tanto en

<sup>12</sup> FESCOL. 2004. Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia. Seguridad y Derechos Humanos en el conflicto armado. Policy Paper NO. 4. Bogotá. Pp. 2.

<sup>13</sup> NACIONES UNIDAS. 2004. Alto Comisionado para los Derechos Humanos Oficina en Colombia. Intervención del señor Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante el foro: "Las mujeres opinan sobre el país" Organizado en el Congreso de la República por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado, la Iniciativa de Mujeres por la Paz y la Comisión Colombiana de Juristas. Pp. 4 y 5.

gobernaciones como en alcaldías su participación es muy baja en relación con la de los varones que ocupan aproximadamente el 90% de estos cargos.

Durante el Gobierno de Andrés Pastrana no se denota un real cumplimiento de la norma en cuanto a cargos de alto nivel decisorio, con algunas excepciones en los Ministerios de Justicia y Salud. Con el cambio de gobierno se observa un avance comparativo muy significativo, por lo menos en la composición ministerial y en las superintendencias, de hecho de los 13 ministerios, 6 (46%) son desempeñados por mujeres. En el gobierno de Pastrana sólo 4 mujeres (25%) ocuparon cargos ministeriales y no implemento el Plan de Promoción que planteaba la ley para fortalecer la participación de la mujer en diversos espacios<sup>14</sup>.

En el gobierno de Uribe, el objetivo en la política “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”, en cuanto a la participación política es garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los varones. Para lograrlo define las siguientes acciones: Pedagogía del referendo con las mujeres, creación de los Consejos Comunitarios de Mujeres a nivel departamental y municipal, propiciar encuentros de mujeres que participan en política, creación de mecanismos para la promoción y el seguimiento a la Ley de Cuotas, promoción de la capacitación y organización de las mujeres para su participación en la política y en los cargos decisorios, promoción de medidas afirmativas al interior de los partidos y movimientos políticos para incrementar la participación de las mujeres en los niveles decisorios de los partidos e impulso a la participación de las mujeres en la construcción de presupuestos sensibles al género<sup>15</sup>.

## Participación Social

En cuanto a la participación social, pese a la reducida información sobre el tema, en las organizaciones sociales, gremiales y sindicales el panorama de participación de la mujer tampoco es muy alentador. Son bajos los porcentajes sindicalización de las mujeres, especialmente en el sector privado, salvo en la Central Unitaria de Trabajadores - CUT -, en donde el porcentaje de mujeres en la dirección llega al 14% -que no es gran cosa- en las demás centrales obreras no alcanzan el 10% a los puestos de dirección.

A pesar que los sindicatos estatales, y en especial los de salud y educación, aportan un

---

<sup>14</sup> CONFLUENCIA DE REDES. 2002. Op. Cit. Pp. 1 – 3.

<sup>15</sup> CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. 2003.Op. Cit. Pp. 51 ss.

alto porcentaje de población femenina, sólo el 14% de los altos cargos de dirección está en cabeza de mujeres. En la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal, en las federaciones departamentales y municipales y en las juntas barriales, las mujeres tampoco ocupan más del 15% de los cargos directivos, pese a que constituyen más del 60% del total de la afiliación<sup>16</sup>.

En el ámbito de legislación electoral, más allá del ya mencionado reconocimiento general de los derechos políticos, el establecimiento de formas especiales de representación política de minorías sociales se contempla únicamente con relación a las comunidades indígenas mediante la creación de circunscripciones especiales en Colombia.

## C. Violencia contra las Mujeres

El panorama en cifras de la violencia contra las mujeres en el período 2000-2004 es crítico, no-solo desde el punto de vista del número de casos denunciados sino también de la carencia de una política pública sostenible y sustentable en el tiempo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se ha presentado un descenso significativo en las cifras de violencia de pareja. A pesar de este descenso, las cifras continúan siendo alarmantes dado que en cifras absolutas se pasó de 43.210 casos en el año 2000 a 36.901 en el año 2004.

Al observar quién es el agresor y la razón de la agresión muestra que los factores asociados al maltrato conyugal están más vinculados a patrones de una cultura patriarcal en donde el control y el sentido de propiedad a partir del cual se concibe a la mujer cumplen un papel determinante. Analizar estas variables durante los cinco años tomados como referencia tiene una dificultad dado que sólo hasta el año 2003 el INML y CF comenzó a incluir estas variables en los informes anuales. No obstante, los datos por los años 2003 y 2004 señalan que el esposo continúa siendo el principal agresor. Para el INML y CF a pesar de existir una responsabilidad mutua, cuando son integrantes de la familia, y al ser el hombre quien desempeña la labor económica y que por ende es quien aporta el sustento, crea una relación de poder y manejo que se tiende a expresar en manifestaciones de agresión<sup>17</sup>.

Respecto a los delitos sexuales se puede observar para los cuatro años una tendencia creciente, que llega a su máxima expresión durante el año 2004, en el cual, el INML y

---

<sup>16</sup> RAMIREZ, Socorro. 2000. Mujeres y Participación Política, en: Observatorio Mujeres y Participación Política. Boletín No. 1. Bogotá. Pp. 3.

<sup>17</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Forensis 2004. Op. Cit. Pp. 143.

CF realizó 17.912 reconocimientos médico legales, directos e indirectos, observándose un incremento con respecto al año anterior del 25,8%<sup>18</sup>. Para el Instituto, el incremento en estas cifras se debe al aumento en la denuncia del delito, al estímulo a denunciar, y no a un aumento de las agresiones<sup>19</sup>, diagnóstico discutible dado, de acuerdo con Amnistía Internacional, la violencia sexual contra las mujeres ha sido ignorada durante mucho tiempo, no sólo por las autoridades colombianas, sino por la población en general, que siempre la ha considerado como algo que pertenece al ámbito privado<sup>20</sup>.

Al contrario de lo señalado por el INML y CF, el sistema de justicia ha funcionado como un estímulo a la impunidad en casos como el de la violencia sexual, la cual es una forma característica de agresión que, contra toda lógica, avergüenza a la superviviente, no al perpetrador. Las supervivientes suelen ser aisladas y estigmatizadas por sus propias comunidades, y el Estado no se ha mostrado dispuesto a poner a los responsables en manos de la justicia. Cuando se investiga judicialmente un caso de violencia sexual, el trato que reciben las supervivientes suele ser degradante, algunas supervivientes incluso se encuentran bajo investigación y los perpetradores son raras veces identificados y más raramente aún castigados por sus delitos. Adicionalmente, el tratamiento médico para las supervivientes de abusos sexuales es prácticamente inexistente para quienes no pueden pagarlo<sup>21</sup>.

Si bien Colombia ha avanzado en el tema de la prevención y atención de la violencia sexual, tanto en lo legislativo como en la formulación de políticas públicas nacionales, desarrollo de respuestas y oferta de servicios institucionales, movilización de la voluntad política de las instituciones competentes, avances en la integración interinstitucional y articulación de los sistemas de salud, educación, protección y justicia, estos avances no han implicado que se garantice la efectividad de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual.

En este sentido, con la entrada en vigencia de las leyes 599 (Código Penal) y 600 de 2000 el delito de violencia intrafamiliar dejó de ser un delito oficioso y se volvió querellable con el argumento de que había un número importante de desistimientos en los procesos. No obstante, las cifras no sustentan la posición de la Fiscalía, del total de denuncias (182.609) sólo 20.376 terminan por desistimiento es decir, solamente el 11%<sup>22</sup>. En la práctica, además de transferir la competencia a las Comisarías, la ley 599 transfirió también la "congestión". Adicionalmente, se ha considerado que se debe dar énfasis a la conciliación para los delitos al interior de la familia; esta alternativa coloca a las mujeres en situación de

---

<sup>18</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Forensis 2004. Op. Cit. Pp.149.

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Forensis 2000. Op. Cit. Pp. 100.

<sup>20</sup> AMNESTY INTERNATIONAL USA. Colombia cuerpos marcados, crímenes silenciados, violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado. [www.amnestyusa.org/index.html](http://www.amnestyusa.org/index.html). Página Visitada el día 7 de Junio de 2005.

<sup>21</sup> AMNESTY INTERNATIONAL USA. 2005. *Ibid.*

<sup>22</sup> RED NACIONAL DE MUJERES. 2003. Op. Cit. Pp. 16 y ss.

mayor vulnerabilidad dado que no se está conciliando entre pares sino muy por el contrario entre víctima y victimario.

En cuanto a las políticas implementadas en relación con el tema, es necesario mencionar la formulación durante la administración Pastrana de la Política HAZ PAZ, la cual constituye un instrumento articulador y dinamizador en la construcción de paz y convivencia familiar. Con Haz Paz, el gobierno busca unificar los propósitos, los criterios y las estrategias de diferentes programas presidenciales y sectoriales que trabajan en el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, en prevención de la violencia intrafamiliar y en la atención de sus consecuencias<sup>23</sup>.

El gobierno de Uribe Vélez ha establecido, en el marco de la política de Seguridad Democrática, como principios rectores la promoción y restitución de los derechos humanos de los niños y niñas y el desarrollo de una cultura de respeto a los mismos. Por lo tanto, en el ámbito nacional se han definido iniciativas que den respuesta a problemáticas como Política Haz Paz. Con miras a mejorar su implementación, se ha iniciado el proceso de formulación del Plan Intersectorial de Haz Paz para los años 2003-2006, cuyo objetivo principal es articular y coordinar esta política con las demás de salud sexual y reproductiva, salud mental, Mujeres Constructoras de Paz, entre otras<sup>24</sup>.

## D. Justicia de Género: Entre el Conflicto Armado y las Reformas a la Justicia

Diversos informes, producidos por organismos no gubernamentales, grupos de mujeres<sup>25</sup> y organismos del sistema de Naciones Unidas, han señalado el efecto del conflicto armado en las mujeres. Estos informes permiten tener una noción de la gravedad de las violaciones cometidas contra las mujeres, las modalidades de la violencia de género, la vulneración a sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como de su invisibilización.

El Código Penal – Ley 599 de 2000 – incorporó en la legislación colombiana un título especial con los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. Este título describe una serie de conductas constitutivas de violencia contra

<sup>23</sup> CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL. 2001. Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Bogotá. Pp. 5.

<sup>24</sup> CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. 2003. Mujeres “Constructoras de Paz y Desarrollo”. Una política nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades. Bogotá. Pp. 44

<sup>25</sup> Ver: Informes de la Mesa de trabajo: “Mujer y conflicto armado” desde el 2001 hasta el 2004; Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia: “En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos” coordinado por Sisma Mujer y el informe de Amnistía Internacional de octubre del 2004.

“persona protegida”, y prevé como delitos la violación sexual, otros actos sexuales violentos, la prostitución forzada o la esclavitud sexual que, por ser realizados contra personas protegidas, están gravados con penas mayores que cuando tienen ocurrencia por fuera del conflicto.

Para el caso del desplazamiento de personas, generalmente ocasionado en el marco del conflicto armado, el Código Penal consagró el delito de “Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil”. No obstante, la impunidad es grave. Según Amnistía Internacional: “el Estado colombiano no respeta ni protege los derechos de las personas frente a la violencia sexual y de género, incumple su obligación de garantizar el derecho de mujeres y niñas a una vida libre de violencia y discriminación y no considera como derechos humanos los derechos sexuales, incluida la obligación de proteger la salud sexual y reproductiva y el derecho a no ser objeto de persecución por motivos de orientación sexual o identidad de género”. (Amnistía 2004). A su vez, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos señaló en su informe del año 2003 que no existe una respuesta eficaz del Estado para investigar y sancionar las violaciones de los derechos de las mujeres.

## Las Reformas a la Justicia

En términos generales, la administración de justicia en Colombia ha sido incapaz de dar respuesta a la enorme demanda social de justicia en medio de problemas como la impunidad, la burocracia, la corrupción y la pérdida de capacidad de administrar justicia en territorios controlados por alguno de los actores del conflicto armado interno. Atendiendo a este diagnóstico, durante el último cuatrienio, la administración de justicia en Colombia ha sido objeto de modificaciones que apuntan especialmente a una reforma estructural y a un cambio sustancial en el proceso penal, con la implementación a partir del 2005, del sistema acusatorio, como expresión de una tendencia hacia la homogenización de los sistemas penales latinoamericanos a partir del modelo norteamericano.

Desde la posesión del actual presidente (2002) se expresó como uno de los objetivos de gobierno hacer una reforma a la justicia, en el marco de la reforma integral al Estado<sup>26</sup>. El gobierno presentó al Congreso de la República el proyecto de Ley No. 157 de 2004 sobre reforma a la justicia –actualmente en curso-. En términos generales, el proyecto propone recortes a la acción de tutela<sup>27</sup>, limitaciones a las funciones de la Corte Constitucional y prevé mecanismos alternativos para la solución de conflictos, tales como la habilitación

---

<sup>26</sup> Al respecto, el Presidente de la República se expresó en estos términos: “desmontar la burocracia estatal, hacer un Estado más vigoroso, menos pesado, menos obeso y lograr que se economicen recursos del Estado” (El Colombiano 2002).

<sup>27</sup> Conocida también como recurso de amparo.

a abogados-as particulares para impartir justicia en determinados casos. Los avances jurisprudenciales de la Corte Constitucional tanto a través de su facultad de revisar tutelas como en su función de control de constitucionalidad, han tenido especial relevancia para las mujeres al excluir de los ordenamientos jurídicos normas discriminatorias, así como en sus pronunciamientos alrededor de temas de especial sensibilidad tales como seguridad social, trabajo y derechos sexuales y reproductivos (con excepción de sus pronunciamientos contradictorios sobre la despenalización del aborto).

En lo relativo a las modificaciones al sistema penal, aspectos fundamentales del sistema acusatorio tales como el principio de oportunidad, los preacuerdos y negociaciones y la prevalencia de la prueba física generan grandes inquietudes en términos de posibilidad de acceso de las mujeres a la justicia principalmente cuando se demanda participación en condición de víctima de las conductas punibles. En efecto, el principio de oportunidad según el cual el Fiscal de conocimiento de un presunto hecho punible, previo el cumplimiento de una serie de requisitos legales y reglamentarios, tiene la facultad para decidir sobre su investigación o archivo, puede tener consecuencias muy graves en términos de justiciabilidad para delitos como la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria, considerados tradicionalmente como delitos menores. La “justicia negociada”, tal como está diseñada en el sistema penal, poco o nada involucra los intereses de las víctimas. La escasa importancia que el sistema atribuye a la prueba psicológica así como las dificultades para su sustentación, al exigir la presencia de los peritos en los juicios, puede incidir negativamente en el esclarecimiento de la verdad en delitos cometidos especialmente contra mujeres, niñas y niños, tales como aquellos que involucran violencia sexual.

## Composición por Sexo de la Rama Judicial

En el ámbito judicial, hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a la ley 581 de 2000, conocida comúnmente como “Ley de cuotas”<sup>28</sup> que reglamenta la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. A la fecha, las autoridades encargadas de presentar las listas (Presidente, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia) no han dado cumplimiento a la norma. Desde su creación en 1991, la Corte Constitucional sólo ha contado con una magistrada entre sus integrantes. En la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado la participación de las mujeres en calidad de magistradas no ha superado el 15%.

---

<sup>28</sup> La ley de cuotas prevé que cuando se trate de elección mediante el mecanismo de ternas y listas, como es el caso de la elección de Magistrados/as de las altas cortes, “se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer”

En cuanto a designación del Fiscal General de la Nación<sup>29</sup>, si bien la terna es propuesta por el Presidente de la República, ésta invariablemente ha estado conformada por tres hombres sin que se haya tomado en consideración lo previsto en la Ley de cuotas. Los cargos de Fiscal General y Vicefiscal General, desde la creación de la Fiscalía, siempre han sido ocupados por hombres. No obstante, en la actualidad, de las siete unidades nacionales<sup>30</sup> cinco de ellas son dirigidas por mujeres: Derechos Humanos, Antinarcóticos, Derechos de Autor, Anticorrupción y Lavado de Activos. Las unidades de Secuestro y de Terrorismo son dirigidas por hombres. En el rango de fiscales delegados, es posible constatar que las mujeres están mayoritariamente ubicadas en las Fiscalías Delegadas de más bajo rango, es decir, ante jueces-zas municipales y su participación disminuye hasta llegar a un 12.5% cuando se trata de fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

## **Dificultades en la Información del Sector Justicia**

La mirada a la ocurrencia y judicialización de delitos de los que las mujeres son víctimas principales por razones de sexo - género (violencia intrafamiliar, violencia sexual, inasistencia alimentaria, proxenetismo, feminicidio) y de los que son acusadas de manera particular por razones de sexo/género (aborto), presenta una dificultad inicial consistente en la precariedad de los sistemas de información oficiales. La Policía Nacional, El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, cuentan con sistemas estadísticos independientes cuya información no puede ser contrastada. Según la Contraloría General de la República "existen enormes diferencias entre las cifras que maneja la Fiscalía y las del Consejo Superior de la Judicatura sobre un mismo evento, en particular para la primera fase del proceso, que es precisamente donde se ubican los mayores problemas de la justicia penal" (Contraloría General de la República 2003).

No es posible saber por ejemplo, de los dictámenes de violencia sexual realizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuáles se judicializan y qué pasa con ellos, en particular que salida tienen los cometidos sobre hombres y los cometidos sobre mujeres. Si bien el Instituto de Medicina desagrega los datos por sexo y edad una vez la información es reportada por la Fiscalía y por el Consejo Superior de la Judicatura el sexo de la víctima se pierde. De un estudio realizado por la Universidad de los Andes (Restrepo y Cuéllar 2004) sobre impunidad, se deriva que los principales problemas internos de los sistemas de información son el subregistro, la segmentación y la falta de independencia. Se

---

<sup>29</sup>La Fiscalía General de la Nación hace parte en Colombia de la rama jurisdiccional.

suman a estas dificultades factores externos como el conflicto armado interno, el miedo y los permanentes cambios de legislación. En términos generales, las estadísticas disponibles no contienen información desagregada por sexo y menos aún cuando se trata de víctimas o sujetos-as pasivos-as de los delitos. Esta no es solamente una dificultad en términos de acceso a información precisa, sino que además imposibilita develar los sesgos de género en la administración de justicia y determinar la magnitud de la impunidad de los delitos cometidos contra las mujeres.

En cuanto a la tipificación de delitos en los cuales las víctimas son principalmente mujeres, niñas y niños, el panorama es complejo si tenemos en cuenta que existen vías administrativas y judiciales civiles y penales. De manera paradójica, la presencia de todas las entidades de conocimiento, está circunscrita a las grandes ciudades, sin posibilidades de cubrimiento en la gran mayoría de los municipios del país. Se destacan los altos niveles de subregistro en las denuncias por violencia intrafamiliar y violencia sexual en todos los ámbitos. El escaso número de casos judicializados comparados con las estimaciones sobre la ocurrencia de estos delitos da cuenta de un bajo grado de operatividad de la justicia. En violencia sexual, por ejemplo, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el subregistro en los casos de violencia sexual para Colombia llegaría a ser del 95%<sup>31</sup>.

La justicia de género es aún en Colombia una construcción pendiente. Es necesario avanzar en la armonización de la legislación interna con estándares internacionales frente a los cuales el gobierno colombiano se encuentra comprometido, tales como la Convención de Belém do Pará y para el caso del conflicto armado, se debe avanzar en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el marco de una justicia transicional, introduciendo los importantes avances del Estatuto de Roma. Las herramientas existen, la duda es si los tomadores/as de decisión en nuestro país y la sociedad colombiana están preparados/as para reconocer, asumir el reto y avanzar en garantías efectivas para la materialización de la justicia de género tanto en tiempos de guerra como de “paz”.

---

<sup>30</sup> Dependencias de rango decisorio y cubrimiento nacional.

<sup>31</sup> Según “El devenir de normas y valores tradicionales sobre la sexualidad en Colombia”, artículo publicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses “Se sabe por ejemplo que en los Estados Unidos, uno de cada cuatro delitos sexuales es denunciado y en Colombia esta proporción puede llegar a ser uno de cada veinte” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses s.f.)

## E. Autonomía Personal y Familia

En Colombia, como el resto de los países de la región, ha experimentado en los últimos años transformaciones en la estructura de las familias, en sus dinámicas, en las funciones y los roles de sus miembros. Adicionalmente, el conflicto armado interno ha impactado en las condiciones de vida de las familias colombianas, en el incremento de la jefatura femenina y de la viudez de las mujeres

El matrimonio legal sigue siendo la forma preferida de fundación de nuevas familias. Sin embargo, cada vez cobran mayor importancia las uniones consensuales. En este cambio han influido las disposiciones legales: la ley 54 de 1990, que reconoce la existencia de sociedad patrimonial en las uniones de hecho (uniones consensuales); la Constitución de 1991, que acepta los vínculos naturales<sup>32</sup>; y, la ley 100 de 1993, que le otorga a la compañera del trabajador debidamente inscrita, el derecho a las mismas prestaciones que tendría la cónyuge. Es claro, entonces, que la regulación sobre familias de la década de los noventa no discrimina en contra de las uniones consensuales.

Según el parentesco de sus miembros, en Colombia predominan los hogares nucleares biparentales (48%) y le sigue en importancia la familia extensa (34%). A lo largo de los noventa, en la zona urbana, los hogares biparentales han ido perdiendo importancia y han aumentado los hogares unipersonales e incompletos. Un hogar biparental se rompe porque se presentan eventos como la viudez, el abandono, la separación y el divorcio.

En relación con la existencia de políticas y programas que beneficiaran a mujeres jefas de hogar, el gobierno de Andrés Pastrana, en un principio, continuó con algunos de los programas que ya se venían gestando para las mujeres como por ejemplo el apoyo a las mujeres cabeza de familia, los acuerdos intersectoriales, en los procesos agrícolas, empleo, educación y salud. Sin embargo, estos programas se debilitaron.

Bajo la administración de Uribe Velez se han adelantado acciones desde el 2003 en las siguientes áreas programáticas: Plan de mejoramiento del programa de apoyo integral a mujeres cabeza de familia que contempla crédito, capacitación y seguimiento al desarrollo empresarial y empoderamiento económico de las mujeres más vulnerables; Plan de capacitación empresarial a mujeres que tiene su acento en mujeres jefas de hogar; y, Apoyo integral a mujeres cabeza de familia microempresarias-urbanas y rurales.

---

<sup>32</sup> La Constitución del 91, además, tiene la virtud de no confundir la familia con la institución jurídica del matrimonio, como sucede en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

## F. Sexualidad y Reproducción

Según las tres encuestas de PROFAMILIA (1990, 1995 y 2000), en 1990 la tasa de fecundidad total<sup>33</sup> en Colombia fue 2.9 hijos por mujer, 3 para 1995 y 2.6 en el 2000<sup>34</sup>. Se presentaron grandes diferencias según el nivel educativo de las mujeres, porque para el año 2000 las colombianas sin educación tuvieron 4 hijos y las mujeres con educación universitaria 1.5. Teniendo en cuenta la zona; en la urbana fue 2.3 y en la rural 3.8. En 1990 el promedio de hijos-as nacidos-as vivos-as de las mujeres de 40 a 49 años fue 4.8; 3.8 en 1995, y 3.4 en el año 2000. La tasa de fecundidad total deseada para 1990 y 1995 fue 2.2 y para el año 2000 de 1.8, cifras que muestran que se desean menos hijos e hijas que los que se tienen. La mediana de la edad de las mujeres al primer nacimiento entre las mujeres de 25 a 49 años fue 22 años en 1990 y 22.1 en 2000.

En el período abordado se aprecia el aumento del uso de los métodos modernos por parte de las colombianas; sin embargo, es significativo que para 2000 el 23% de las mujeres en unión no esté utilizando ningún método. El más utilizado ha sido y es actualmente, la esterilización femenina. Aunque sigue siendo bajo el uso el condón, cabe resaltar que en 10 años se ha duplicado su utilización<sup>35</sup>.

La edad de la primera relación sexual (19.6 años) no ha variado y la edad de la primera unión ha pasado de 21 años en 1995 a 21.5 en 2000. Por otra parte, es preocupante y un reflejo de la baja capacidad de decisión de las mujeres colombianas en relación con su salud reproductiva el hecho de que solamente la mitad de los embarazos sean deseados, una cuarta parte no planeados y el 22% no deseados. Esta situación evidencia deficiencias del Estado colombiano en materia de la promoción y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

De acuerdo con el documento de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, el embarazo no planeado no es un problema exclusivo de las mujeres embarazadas. Más de la mitad de las mujeres embarazadas (52%) reporta no haber deseado el embarazo en ese momento<sup>36</sup>. Las diferencias más significativas entre la tasa de fecundidad observada y la deseada se presentan en las zonas rurales, en las regiones Oriental y Pacífica, entre las mujeres con menores niveles de escolaridad y entre las mujeres desplazadas<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> La tasa de fecundidad total es el número promedio de hijos nacidos vivos que tendrían las mujeres durante toda su vida reproductiva.

<sup>34</sup> ASOCIACIÓN PROBIENESTAR DE LA FAMILIA COLOMBIANA –PROFAMILIA- 2000. Salud Sexual y Reproductiva en Colombia, Resultados Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000. PROFAMILIA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, Ministerio de Salud, Fundación Corona, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, USAID, UNICEF, Measure/ DHS, Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF-RHO). Octubre de 2000. Pp. 134.

<sup>35</sup> DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES – Universidad Central – Departamento Administrativo de Bienestar Social – Dabs. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2003. Estado del Arte sobre la situación de las Mujeres entre 1990 – 2002. Bogotá. Pp. 46.

<sup>36</sup> MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. 2003. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Bogotá. Pp. 11.

<sup>37</sup> PROFAMILIA. 2000. Op. Cit.

En cuanto al VIH/SIDA, si bien en la primera década de la epidemia en Colombia, la caracterización de su comportamiento era la transmisión homosexual, a partir de los años noventa, se comenzó a evidenciar una transición gradual hacia el predominio de la transmisión heterosexual<sup>38</sup>. La mujer ha pasado de la periferia al centro de la epidemia en la última década; la subordinación sexual y económica de la mujer sigue aumentando su vulnerabilidad: hay cada vez más mujeres infectadas por el VIH y a una edad notablemente más temprana respecto de los varones.

Las mujeres se infectan desde la adolescencia hasta poco después de cumplidos 20 años en número proporcionalmente mayor que en cualquier otra edad. A medida que aumenta el número de mujeres infectadas, también aumenta el número de hijos que nacen infectados, aunque las perspectivas biomédicas son optimistas muchas mujeres están al margen del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS. Las relaciones heterosexuales son la vía de transmisión a la mujer, muchas de ellas son monógamas y han sido infectadas por su único compañero. Otro factor importante es la clase y situación socioeconómica ya que las mujeres pobres y las que pertenecen a minorías étnicas, representan un número desproporcionado de los casos de VIH en mujeres<sup>39</sup>.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, la reforma del sector salud ha posibilitado un aumento de la cobertura de los servicios de salud, la cual llega en 1998 a más de 20.5 millones de personas, es decir, se ha triplicado el número de colombianos y colombianas aseguradas en relación con 1993. Sin embargo, de acuerdo con el Centro Legal para Derechos Reproductivos<sup>40</sup>, la mayor cobertura no implica por sí sola servicios de calidad. En general, los planes y programas alrededor de los cuales gira el Sistema de Seguridad Social adolecen de grandes deficiencias. Es así como, por ejemplo, el Plan Obligatorio de Salud (POS) está limitado a unos medicamentos llamados esenciales, dejando otros también esenciales fuera. Asimismo, la Ley 100 no incluye la preexistencia (enfermedades previas a la afiliación), y se advierten grandes limitaciones para acceder a los servicios cuando se padece de enfermedades como SIDA o cáncer.

Por último, debe mencionarse que la remisión que hace el médico general a los servicios de especialista es restringida y está condicionada al pago de un sobrecosto, lo cual filtra el acceso y contradice la calidad de integral de la prestación del servicio de salud. Cabe destacar que en el marco del desplazamiento interno de población, generado por la situación de violencia en algunas regiones del país, aunque actualmente se están desarrollando programas para atender a la población desplazada, no se está haciendo

<sup>38</sup> MINISTERIO DE SALUD. 1999. Datos Estadísticos de la infección por VIH y el SIDA. Dirección General de Promoción y Prevención. Subdirección de prevención. Programa Nacional de Prevención y Control de las ETS/SIDA. Fecha de corte: Julio de 1999.

<sup>39</sup> MINISTERIO DE SALUD DE COLOMBIA. 1999. Dirección General de Promoción y Prevención. Programa de Prevención y control de las ETS y SIDA. "Infección por VIH y SIDA en Colombia: aspectos fundamentales, respuesta nacional y situación actual. Un balance histórico hacia el nuevo siglo". Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). Grupo para América Latina y el Caribe. Bogotá. Pp. 30,31.

<sup>40</sup> CENTRO LEGAL PARA DERECHOS REPRODUCTIVOS. 1998. Derechos Reproductivos de la Mujer en Colombia: un reporte Sombra. New York. Pp. 23 y ss.

énfasis en las necesidades específicas de las mujeres, aunque la mayoría de la población que asiste en busca de servicios es femenina. Como medidas para atención de la salud, el gobierno prevé que la mujer en situación de desplazamiento debe recibir la prestación del servicio de salud totalmente gratuito, no debe cancelar cuotas de moderación o copagos para recibir atención ni medicamentos; sin embargo, en la práctica no existen instrumentos que permitan medir la eficacia y/o el cumplimiento de estas disposiciones ni su cobertura.

El planteamiento básico de la actual Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva es que los derechos sexuales y reproductivos son parte de los derechos humanos y, por lo tanto, deben trabajarse desde esta perspectiva, al igual que desde la perspectiva que reconoce que la salud es un servicio público. En cuanto al objetivo general plantea mejorar la SSR y promover el ejercicio de los DSR de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a grupos con necesidades específicas. Los objetivos específicos tienen que ver con la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, con la ampliación de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, con el fortalecimiento de la red de servicios, con la implementación de acciones de vigilancia y control a la gestión y epidemiológica, con el impulso al Sistema de Información en Salud (SIIS), con la promoción de la investigación para la toma de decisiones y con la vinculación de diferentes actores sectoriales y de la sociedad civil para el logro de las metas propuestas.

## G. Salud

Dentro de los indicadores incluidos en el tema salud, se calcula que la esperanza de vida al nacer de las mujeres colombianas es mayor que la de los varones. En este sentido, la esperanza de vida de las mujeres es de 75.32 años, mientras que la de los varones es de 69.17 años de vida<sup>41</sup>.

Así mismo, respecto a las causas directas de la mortalidad materna en Colombia, éstas no se ha modificado en la última década. De las causas directas, el 35% corresponden a eclampsia, el 25% a complicaciones durante el trabajo de parto y el parto, el 16% a embarazo terminado en aborto, el 9% a otras complicaciones del embarazo, el

---

<sup>41</sup> DANE. 1998. Proyecciones Departamentales de población por edad y sexo, 1990-2015. Serie Estudios censales No.2. Bogotá.

8% a complicaciones del puerperio y el 7% a hemorragias. Estas complicaciones no necesariamente son predecibles, pero casi todas pueden ser evitables. Sobre las causas indirectas se tiene poca información consolidada<sup>42</sup>.

En términos de la situación de la salud de las colombianas en el periodo estudiado, es necesario señalar que en general, ésta ha mejorado en los últimos años en razón de los desarrollos en materia normativa que han permitido una optimización de las condiciones de salud de las colombianas, tales como el establecimiento de la Salud como un servicio público a cargo del Estado, el cual tiene el deber de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud, el reconocimiento del derecho de la pareja y del individuo a decidir responsablemente el número de hijas-os, y la oportunidad de tenerlos<sup>43</sup>, así como la planificación familiar gratuita, obligatoria y universal como parte de los servicios básicos de salud<sup>44</sup>.

Sin embargo, es necesario hacer mención de otros factores que constituyen problemas muy serios para la mujer tales como el aborto -se verifican anualmente unos 450.000 abortos inducidos<sup>45</sup>-, las distintas formas de violencia que la afectan, la alta prevalencia de enfermedades de transmisión sexual, y las enfermedades mentales que se han presentado en el 40,1% de la población, de acuerdo con el Estudio Nacional de Salud Mental y Estilos de vida del Ministerio de Salud<sup>46</sup>.

## H. Trabajo

En cuanto a los obstáculos para ejercer el derecho al trabajo en condiciones dignas, como forma de disminuir las condiciones de pobreza de las mujeres, está el relacionado con la división entre la economía de la producción y la economía del cuidado y bienestar de las personas, en tanto dicha división es a su vez causa y efecto de las desigualdades e inequidades entre mujeres y varones. En este sentido, el trabajo doméstico y reproductivo, aún no es ampliamente reconocido y continúa siendo realizado por las mujeres independientemente de su raza, etnia o edad; trabajo invisible, no remunerado y por tanto no contabilizado dentro de los procesos económicos.

---

<sup>42</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. 2004. Plan de Choque para la reducción de la Mortalidad Materna. Bogotá. Pp. 12.

<sup>43</sup> Reconocidos mediante la Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>44</sup> Ley 100 de 1993.

<sup>45</sup> ZAMUDIO, Lucero. 1999. El aborto en Colombia; dinámica sociodemográfica y tensiones socioculturales, en La justicia en nuestro tiempo, Universidad Externado de Colombia, Págs. 13-14. Su criminalización junto a las técnicas anticuadas y las condiciones antihigiénicas en que se realiza esta práctica, hacen que el aborto continúe siendo la segunda causa de muerte materna en Colombia (16%).

<sup>46</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. 2004. Resultados preliminares de la ESM. Boletín No. 26. Bogotá. Pp. 1 – 3.

Un segundo efecto de la permanencia de la división sexual del trabajo es la inequidad en las oportunidades de mujeres y varones para acceder a los mercados laborales y permanecer en ellos. Las extensas jornadas de trabajo que deben cumplir las mujeres sumando trabajo doméstico y remunerado limitan considerablemente sus posibilidades de acceder a los sectores más dinámicos, a obtener empleos de tiempo completo, mejorar su capacitación y nivel de ingresos y a su vez disminuir sus niveles de pobreza. Lo anterior va en contravía de lo promulgado en los tratados internacionales que garantizan igualdad de oportunidades de acceso al mercado laboral para todos-as los-as ciudadanos-as, sin distinción de sexo.

En relación con la situación de las mujeres en el campo laboral la Consejería Presidencial ha señalado en su diagnóstico que éstas perciben un ingreso 20% menor que los varones y que se ven afectadas por el desempleo en un porcentaje de casi 19%<sup>47</sup>. Las diferencias de ingreso entre mujeres y varones de incrementan durante los años 2001-2004. La relación del ingreso promedio de las mujeres con respecto a los varones mejoró entre los años 2001-2004, al pasar de 71,7% en el 2001 a 76,1% en 2002, y 80,8% en 2003. En el 2004 vuelve a empeorar al caer la relación a 69,7% respectivamente<sup>48</sup>.

“El aumento notorio del desempleo femenino puede considerarse como un síntoma de las desigualdades de género en el campo laboral. Por su parte, la creciente participación laboral de las mujeres en los sectores más deprimidos, obedece a la necesidad de responder a las demandas económicas de hogares empobrecidos y a la intensidad de la pobreza entre las mujeres y concomitantemente entre los hogares con mujeres jefes de hogar”<sup>49</sup>. Este enunciado oficial, permite establecer con claridad que las condiciones de pobreza de las mujeres en Colombia, tienden a empeorar, considerando los datos proporcionados por el DANE-DNP-PNUD, en el informe sobre IDH, el cual evidencia que del 87% de la población que ostenta algún tipo de empleo, solo el 36% son mujeres y el resto son varones.

Respecto a las asignaciones presupuestales del Estado para favorecer a mujeres del sector no estructurado, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, las políticas del Gobierno Nacional se dirigen a todo el mercado laboral, sin discriminar entre mujeres y varones. En este sentido, dichas políticas se han encaminado a buscar mecanismos para facilitar el crecimiento económico mediante la generalización de un adecuado ambiente de seguridad donde las empresas puedan invertir, la flexibilización del mercado laboral para que el proceso de creación de empleo productivo sea incentivado, la racionalización del tamaño del Estado y del gasto público para que los recursos escasos con que se cuentan se aprovechen de la mejor manera posible, buscando el beneficio de todos-

---

<sup>47</sup> UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. 2004. Op. Cit.

<sup>48</sup> SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Malestar social y político social citado en Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá 2004. Pp. 95.

<sup>49</sup> DNP – IDH – IPG. 2003.

as los-as colombianos-as, especialmente de aquellos en los deciles de ingreso más bajos<sup>50</sup>. De otra parte, en cuanto al acceso de las mujeres al crédito productivo, de acuerdo con Planeación Nacional, éste presenta un comportamiento creciente desde enero de 2002 a octubre del presente año, cuando se registraron colocaciones del orden de los 734 millones de pesos. Sin embargo, en la actualidad la información de la asignación de los recursos no está desagregada por sexo. A pesar de esto, es importante resaltar que el comportamiento histórico de los programas de micro crédito, dan cuenta de que las mujeres acceden alrededor de un 50% a los montos totales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Desarrollo empresarial)<sup>51</sup>. El acceso al crédito no implica que sus micro empresas compitan en el mercado, tengan avances tecnológicos y les permita realmente incrementar el capital.

En relación con la participación de la mujer en trabajos especializados y puestos de dirección de empresas es necesario mencionar la inexistencia de datos oficiales. Pese a esto, se continúa evidenciando la baja participación de la mujer en este tipo de cargos, dado que en muchos espacios se las siguen considerando únicamente como responsables de la crianza de los hijos y por esta razón se las ve inscritas “naturalmente” al ámbito de los doméstico - privado e incapaces por su falta de experiencia o formación de enfrentar los retos que implica la participación en los espacios públicos. Esto último ya ha sido cuestionado, pues se ha confirmado que las mujeres tienen iguales o incluso en algunos sectores mayores niveles de educación y experiencia para manejar cargos de liderazgo y responsabilidad.

## I. Educación

La persistencia de grandes inequidades entre zonas urbanas y rurales, entre diferentes niveles de ingreso y entre distintos grupos de la población (desplazados, indígenas y discapacitados, entre otros) hace evidente la enorme brecha que existe en el acceso a la educación. En este sentido, la desigual acumulación de capital humano entre los diferentes grupos de ingreso dificulta las posibilidades de romper con el ciclo de pobreza.

En Colombia se han realizado enormes esfuerzos en materia educativa durante las últimas

---

<sup>50</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 2004. Respuesta al derecho de Petición realizado por la Corporación Casa de la Mujer. Bogotá. Pp. 1

<sup>51</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 2004. Ibid..Pp. 1

décadas. Dichos esfuerzos han estado principalmente encaminados al incremento de la cobertura en educación básica y media. A pesar del aumento sostenido que presentaron las tasas de cobertura hasta mediados de la década de los noventa, a partir de entonces se han mantenido prácticamente constantes y aún no se observan coberturas del 100% de la población<sup>52</sup>.

De otro lado, en relación con la deserción escolar, se observó una mayor deserción en los varones que en las mujeres, con un porcentaje de 56.7% y 43.3%, respectivamente<sup>53</sup>. Por zona, el 44.5% de las/os niñas/os corresponde a la zona urbana y el 55.5% a la zona rural. Por nivel, el 64.4% de las/os niñas/os deserten de primaria, 21.5% de secundaria y 14.1% de preescolar<sup>54</sup>.

Adicionalmente, es necesario señalar que la calidad de la educación es un factor que profundiza la desigualdad originada en los niveles de escolaridad. Estudios sobre rendimiento académico evidencian mayores logros en planteles privados del área urbana<sup>55</sup>, de forma que el sistema discrimina en contra de la población de menores ingresos y del área rural.

Al analizar la participación de las mujeres por áreas de conocimiento en el subsistema de educación superior, se registra la permanencia de ellas en carreras tradicionalmente femeninas. Según el informe de la década de los noventa<sup>56</sup> en Colombia se puede observar un número mayor de solicitudes de mujeres en las áreas de Ciencias de la Salud y Ciencias de la Educación, mientras que los hombres aspiran en mayor proporción a las ciencias de la naturaleza, agronomía, ingeniería y afines. Esto indica la prevalencia de estereotipos relacionados con el rol reproductivo que tradicionalmente se ha asignado a las mujeres y, de manera paralela, con la creencia de la superioridad de los hombres para estudiar carreras en las que se requieren mayores capacidades intelectuales<sup>57</sup>.

Respecto a la existencia de políticas y programas que promuevan la educación superior y técnica de las mujeres, el Ministerio de Educación Nacional señala que dentro del Plan Sectorial del Ministerio de Educación "Revolución Educativa", se plantea como meta la creación de 400.000 nuevos cupos para varones y mujeres a través de los programas de crédito educativo, racionalización de recursos y modernización de la gestión de las instituciones de Educación Superior y de la promoción de la educación técnica y tecnológica.

<sup>52</sup> PARDO P. Renata y SORZANO, Monraña Olga Lucía. 2004. Determinantes de la asistencia y de la deserción escolar en primaria y secundaria. Cuadernos PNUD – MPS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ministerio de la Protección Social. Bogotá. Pp. 15.

<sup>53</sup> Estas cifras corresponden a 3,895 mujeres y 5,093 hombres; 228 encuestas no reportan el género del niño desertor.

<sup>54</sup> PARDO P. Renata y SORZANO, Monraña Olga Lucía. 2004. Op. Cit. Pp. 62.

<sup>55</sup> CLAVIJO, Sergio. 1994. «Desempeño de los indicadores sociales en Colombia» en Revista Coyuntura Social y Económica, Núm. 11, Noviembre. Fedesarrollo, Bogotá. Pp. 32.

<sup>56</sup> ICFES: INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (s.f.) La educación superior en cifras, resumen estadístico década 1990- 1999. Disponible en: sitio web Icfes.

<sup>57</sup> CONFLUENCIA DE REDES. 1999. Insumos para un plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Documentos elaborados en el marco del proyecto apoyado por Proequidad: Fortaleciendo la práctica política de la Confluencia de Redes como expresión del movimiento de mujeres. Bogotá: Autora. Pp. 2.

En este sentido, el proyecto de crédito educativo “acceso a la equidad de la educación superior” está compuesto por tres componentes, el principal es el de promover la equidad al acceso de la educación superior, a través de la financiación para facilitar el ingreso y la permanencia en el sistema. De esta manera, el ICETEX ha ampliado sus mecanismos de crédito educativo para financiar a estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos. Durante el año 2004 se generaron 18.311 nuevos cupos de los cuales el 56% corresponden a los adjudicados a mujeres<sup>58</sup>.

De otro lado, el Ministerio de Educación Nacional estableció directrices para que todos los establecimientos educativos del país realicen Proyectos Institucionales de Educación Sexual, con carácter obligatorio, según las recomendaciones de la Resolución No. 03353 del 2 de Julio de 1993, por la cual se establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de Educación sexual en la Educación Básica del país.

En este sentido, la educación sexual será impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad, tal como lo define la Ley 115 de 1994 en su artículo 14. Así mismo, desde el marco de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva” coordinada por el Ministerio de la Protección Social y en concertación con ésta y otras instituciones de carácter gubernamental y no gubernamental, el Ministerio de Educación Nacional viene trabajando en la implementación del proyecto “Construcción de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención y atención a las ITS-VIH – Sida, con jóvenes y adolescentes residentes en comunidades receptoras de población desplazada en Colombia, con el apoyo del Fondo Global.

De igual forma, el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Población de las Naciones Unidas están trabajando actualmente en el Proyecto “Fortalecimiento educativo para la promoción de la Salud Sexual y Reproductiva. En este escenario, se está trabajando en la consolidación de una propuesta pedagógica que permita fortalecer los lineamientos y la propuesta del Proyecto Nacional de Educación Sexual del Ministerio de Educación desde un enfoque integral de derechos humanos, sexuales y reproductivos y con equidad de género<sup>59</sup>.

Finalmente, frente a las diversas discriminaciones por motivos de sexo/género, socioeconómicos, sexuales, religiosos, étnicos o raciales que se presentan en el sistema educativo colombiano, la actual política denominada “Revolución Educativa” sólo presenta

---

<sup>58</sup> MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. 2004. Op. Cit.

<sup>59</sup> MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. 2004. Op. Cit.

como alternativa la creación de 60 mil cupos en el Plan de Educación Rural, cuyo alcance se limita a 40 municipios de 10 departamentos; entre los cuales algunos, como Antioquia y Cundinamarca, tienen los mejores niveles de cobertura educativa y el mayor nivel de desarrollo regional comparado y de influencia en los espacios de representación política.

En este sentido, el plan de la actual administración no presenta propuestas relevantes para combatir las inequidades y discriminaciones que se presentan en diversos segmentos de la población para el acceso en igualdad de oportunidades al derecho a educarse<sup>60</sup>.

## J. Plurinacionalidad y Multiculturalidad

Los grupos afro-colombianos e indígenas, de acuerdo con la reducida información existente, se encuentran en desventaja al compararlos con el resto de la población. No sólo tienen niveles inferiores de capital humano, sino que estas diferencias suelen ser insuficientes para explicar las diferencias en sus logros socioeconómicos, como lo son sus ingresos y tasas de empleo<sup>61</sup>.

La población indígena de Colombia se calcula actualmente en cerca de un millón de personas, es decir, el 2% de la población del país, distribuidas en 82 pueblos. Esta población ha sido especialmente afectada por el creciente conflicto armado y es víctima de amenazas, hostigamientos, muertes, secuestros y desplazamientos.

De otro lado, no hay cifras que permitan determinar el número de personas que integran la población afrocolombiana. Según el censo de 1993, el 1,5% del total de la población nacional, es decir, 502.343 personas, se definieron por autoreconocimiento como pertenecientes a dicha raza. Sin embargo, según estimativos de algunos académicos y líderes afrocolombianos, incluida la Comisión de Estudios que formuló el Plan de Desarrollo Afrocolombiano, 1998 – 2002, la proporción podría situarse en un 25% del total de la población nacional.

La mayoría de la población afrocolombiana se encuentra localizada en las zonas marginales y marginadas de los beneficios del desarrollo por lo que su calidad de vida es una de las más críticas de la población colombiana. Las zonas de asentamiento tradicional de estas

---

<sup>60</sup> YEPES, Alberto. El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste, en: PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS DEMOCRACIA Y DESARROLLO. 2003. Op. Cit. Pp. 49.

<sup>61</sup> FLOREZ, Carmen E, MEDINA, D. Carlos y URREA, Fernando. 2003. Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe. Coyuntura Social No. 29. Fedesarrollo. Bogotá. Pp. 23

comunidades son especialmente el litoral Caribe y el Pacífico. Existen igualmente núcleos de población importante en los principales centros urbanos del país, especialmente en Cali, Barranquilla, Cartagena, Medellín y Bogotá. Cerca del 30% de la población afrocolombiana está asentada en el Chocó biogeográfico, región caracterizada por su megadiversidad, por la riqueza de recursos naturales y por la situación estratégica, en contraste con las condiciones socioeconómicas y culturales de sus pobladores y las formas de tenencia de la tierra.

Dentro del conflicto armado, la intensidad de las acciones y la ampliación de los escenarios de disputa por los grupos armados ilegales, han involucrado a los territorios ancestrales de los afrocolombianos y sobretodo a las personas, quienes son objeto de reclutamiento, masacres, ataques a las poblaciones, desplazamiento forzado, control de sus recursos naturales, bienes e incluso alimentos, medicinas e insumos y aún apoyos humanitarios que ingresan a esas comunidades.

Respecto a la existencia de legislación que reconozca la plurinacionalidad y el multiculturalismo es necesario mencionar que la Constitución Nacional de 1991, en el artículo transitorio 55, reconoció la diversidad étnica en general, pero centró su discurso en las culturales indígenas, dejando en gran medida por fuera a las poblaciones negras, propiciando un acalorado debate entre científicos sociales, movimientos sociales, comunidades locales e instituciones estatales, sobre lo que se debe entender por identidad étnica negra o afrocolombiana. También es necesario hacer mención de la ley 70 de 1993, donde es posible visualizar la emergencia de un discurso estatal que reconoce los derechos étnicos y se ejerce una discriminación positiva basada a partir de éstos.

Respecto a la existencia de políticas y programas que promuevan el ejercicio de derechos por parte de mujeres indígenas y afro descendientes durante la administración Pastrana, la promoción y protección de los derechos humanos de los indígenas, población especialmente vulnerable, hizo parte de la Política de Promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario 1998 – 2002. Esta política definía como prioridad proteger la vida, integridad personal y libertad de aquellas personas que son víctimas de amenazas y hostigamientos, masacres y muertes dentro del conflicto armado. También durante esta administración, el gobierno dio nuevo impulso a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas, creada mediante el decreto 1386 de 1996 con el fin de promover la política gubernamental<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y DIH. 2001. Protección de la vida de los indígenas, en: Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia. Boletín No. 17. Bogotá. Septiembre. 15.

La actual administración de Uribe Vélez, de acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas<sup>63</sup>, no tiene una política para eliminar los grandes factores de discriminación racial ni para cumplir con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. En este sentido, las comunidades afrocolombianas han denunciado que la presencia del Estado colombiano en sus territorios de asentamiento es muy débil. Esta debilidad se evidencia en los diferentes indicadores económicos y sociales de esta población que reflejan la situación de racismo estructural y la ausencia de medidas de reparación. El 98% de las poblaciones afrocolombianas carecen de los servicios públicos básicos y el 80% de sus viviendas están caracterizadas por la marginación y el hacinamiento. En el departamento del Chocó, que cuenta con una población 90% afrocolombiana y una población indígena de 7.7%, el 82% tiene sus necesidades básicas insatisfechas.

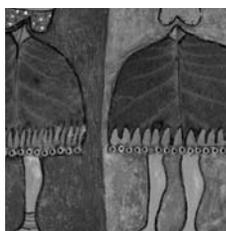
En materia de pueblos indígenas, el Gobierno hace caso omiso de las recomendaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, relativas a asegurar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus vidas. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo del actual cuatrienio, el Gobierno, en lugar de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan, propone la “flexibilización y racionalización” del esquema de licenciamiento ambiental para la actividad de explotación de hidrocarburos y de otros aspectos agrupados en el Sistema Nacional Ambiental (Sina)<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. 2004. Colombia: Veinte razones para afirmar que la situación de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario es muy grave y tiende a empeorar. Balance del año 2003. Pp. 39 y ss.

<sup>64</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2002. Política para la población afrocolombiana, Documento Conpes 3169, Bogotá Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su sesión 118 de octubre de 2003. Bogotá. Pp. 5.





**Ecuador.**

## A. El Estado Ecuatoriano y Los Derechos Humanos de las Mujeres

En el Ecuador, los movimientos sociales se han movilizado constantemente para exigir del Estado el respeto de los derechos humanos vigentes en la normativa interna e internacional. Esta constante presión ha producido importantes avances en la legislación nacional. Sin embargo, estos avances en materia de derechos humanos deben ser leídos en el marco de la sociedad ecuatoriana en la que subyacen prácticas y actitudes racistas, sexistas y autoritarias.

Ecuador ha suscrito y ratificado importantes instrumentos internacionales de Derechos Humanos, sin presentar reservas: Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención y Protocolo Facultativo sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW.

El Estado ha ratificado los instrumentos relacionados con discriminación racial y esclavitud: en 1960, la Convención suplementaria para la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, adhirió en marzo 1960; y, en 1966, la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial. En el ámbito regional, Ecuador ha suscrito y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres - Belem do Pará. Además, el país aceptó la competencia de la Corte Interamericana.

El Estado ecuatoriano ha dado muestras claras de asumir sus compromisos de elaboración de informes a los Comités encargados de vigilar en cumplimiento de los Tratados ratificados por el país en materia de Derechos Humanos. Organismos especializados de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han realizado visitas de observación y elaborado informes sobre la situación de los derechos humanos en el país.

La vigencia y protección de los derechos humanos están plenamente garantizadas en la Constitución Política del Ecuador<sup>1</sup>. Los derechos y garantías de las personas están contenidos en un ordenamiento que consagra la existencia de derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos. Por primera vez en la historia constitucional

---

<sup>1</sup> En 1997, el presidente Fabián Alarcón convocó a una Asamblea nacional Constituyente que tuvo como mandato elaborar una nueva Constitución Política. En mayo de ese mismo año, se convocaron elecciones para elegir a los miembros de esa asamblea. Gracias a este mecanismo, estuvieron representados los mas importantes movimientos sociales que lograron plasmar importantes avances en materia de derechos humanos. La Constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1998

del país la Constitución explicita la aplicabilidad de los instrumentos internacionales como derechos de eficacia y operatividad inmediata. En efecto, los derechos constitucionales están garantizados por las disposiciones de los artículos 18 y 274 de la Carta Política que contemplan la aplicabilidad directa e inmediata de los derechos y garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes. También consagra la obligación de todo juez o tribunal, en las causas que conozca, de declarar inaplicable de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales.

La Constitución garantiza a las mujeres el acceso, goce y ejercicio de los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha hecho evidente que en la práctica las mujeres en Ecuador no disfrutaban de igualdad de oportunidades, viven situaciones de violencia y discriminación. A pesar de los avances en material legal, la sociedad ecuatoriana, asigna casi exclusivamente a la mujer las responsabilidades familiares. Los programas y políticas sociales están centrados en el bienestar de la familia, lo que produce niveles de discriminación contra las mujeres.

En cuanto a los recursos constitucionales para garantizar los derechos humanos, se cuenta con el habeas corpus y el habeas data. En lo que se refiere al recurso de amparo, la nueva Constitución introdujo reformas orientadas a fortalecer este recurso, especialmente en lo relativo a los sujetos activos, el carácter del trámite, las actuaciones y personas protegidas y las normas susceptibles de violación.

Respecto de la institucionalidad pública, la Defensoría del Pueblo, es una instancia autónoma que goza de independencia administrativa y que cuenta con Unidades Especializadas, compuestas por equipos técnicos capacitados en derechos humanos. La Dirección Nacional de Defensa de Derechos de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, ha mantenido una labor de permanente apoyo y coordinación con las organizaciones de mujeres. Al menos dos casos han sido tramitados por esta Defensoría: la situación de las menores de edad obligadas a abandonar establecimientos educativos por estar embarazadas y, el caso de sexismo y racismo en los medios de comunicación presentando por organizaciones de Mujeres Afroecuatorianas, en contra de una empresa de llantas.

A pesar de estos avances, la Defensoría del Pueblo podría jugar un papel preponderante en la defensa de los derechos de las mujeres si implementara de mecanismos de verificación y seguimiento de las políticas de Estado con relación a los derechos humanos. Otro pendiente, tiene que ver con la necesidad de buscar formas ágiles y adecuadas en la designación del Defensor del Pueblo. En este momento, el mecanismo está absolutamente supeditado a los intereses de los partidos políticos, lo que resulta ineficiente en la práctica. En efecto, el Congreso no ha elegido Defensor del Pueblo desde el año 2000, pese a los esfuerzos desplegados desde las organizaciones de la sociedad civil.

En el Congreso Nacional existe una Comisión de Derechos Humanos dentro de la cual funciona la Comisión de la Mujer, el Niño/a, la Juventud y la Familia, conformada por

diputadas de diversos partidos políticos. Actualmente la Comisión se organiza en siete Subcomisiones creadas para operativizar el trabajo a favor de los derechos de las personas que por la condición física, de género, edad u otras razones sufren discriminación y viven en situación de riesgo. Esta Comisión, y en particular la Subcomisión de la Mujer, en diversos períodos legislativos, ha mantenido una relación de diálogo con las organizaciones y colectivos de mujeres del país, en varias oportunidades ha organizado mesas de diálogo para elaborar propuestas de reformas en diversas materias.

Respecto al sistema judicial, en el Ecuador las normas constitucionales garantizan los derechos de las personas en un marco de agilidad en el sistema de administración de justicia. Sin embargo, ni estos avances ni las reformas implementadas en el ámbito procesal<sup>2</sup> han sido suficientes para lograr fortalecer esta función del Estado. A decir de la CIDH, la falta de un sistema judicial eficiente sigue constituyendo uno de los obstáculos más grandes para la efectiva realización de los derechos humanos en el país.

La necesidad de la adecuación de la legislación nacional a las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, en el quehacer de la administración de justicia, ha sido una demanda constante de los movimientos de mujeres y de derechos humanos en el Ecuador. Sin embargo, esta claro que no existe formación adecuada ni voluntad política entre los agentes del sistema de administración de justicia. Los procesos de formación han sido una tarea desarrollada en gran medida, por las propias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales<sup>3</sup>, que de forma más o menos permanente a lo largo de los últimos 15 años, han asumido la misión de formar a administradores de justicia en esta materia

En lo que respecta al mandato de inclusión de las políticas de género en la esfera pública, la instancia responsable es el Consejo Nacional de las Mujeres -CONAMU- que es el organismo rector de políticas públicas orientadas a alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, e incorporar el enfoque de género en planes y programas estatales. En la actualidad el CONAMU pretende articular 4 sistemas de derechos: a) promoción y protección de la participación política, b) promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, derechos sexuales y reproductivos, c) promoción y protección de los derechos culturales, interculturales, autonomías y d) promoción y protección a los derechos económicos, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros. El impacto de esto se verá en la ejecución del nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades -PIO- 2004-2008.

---

<sup>2</sup> Reforma al sistema procesal penal ecuatoriano en ejecución desde el año 2000, cuyo eje central es avanzar el rol de la Fiscalía en la investigación y la instauración de la oralidad en los juicios.

<sup>3</sup> Los recursos económicos para esta formación también han sido financiados fundamentalmente por la cooperación internacional.

Pese a los avances logrados, la capacidad institucional del CONAMU resulta insuficiente debido en gran parte a la falta de voluntad política de los gobiernos en la asignación de fondos. No se ha alcanzado aun a institucionalizar su carácter de organismo estatal especializado en género, fundamentalmente dentro de la estructura del propio Estado, por tanto sus planes y programas tienen una incidencia marginal, pese a los esfuerzos que se despliegan y pese a las múltiples coordinaciones con los grupos de mujeres que se impulsan desde el CONAMU.

En el ámbito de los Ministerios también se han creado instancias encargadas de implementar políticas de género. Entre las más importantes, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Género en el Ministerio de Gobierno. Algunos poderes locales, particularmente de Quito y Cuenca, han implementado políticas públicas y desarrollado niveles interesantes de participación ciudadana de las mujeres.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, hay que destacar que la movilización generada por las mujeres, las nacionalidades indígenas, grupos de diversidad sexual y otros dedicados a la situación de la niñez, ha sido decisivo en la construcción de discursos que, desde la visibilización de situaciones discriminatorias, han demandado el reconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución.

Los grupos organizados de mujeres en el Ecuador, han generado procesos de exigibilidad basados en las normas constitucionales y su derecho de acceder a las mismas sin discriminación. El Tribunal Constitucional ha resuelto dos casos de inconstitucionalidad por discriminación contra la mujer. El primero, derogando la norma que establecía que las trabajadoras sexuales no son testigas idóneas por falta de probidad. El segundo caso tiene que ver con la declaratoria de inconstitucionalidad del fallo del Tribunal Electoral que desconocía los principios de alternabilidad y secuencialidad en la participación de las mujeres en las listas electorales en los comicios del 2000.

## **B. Participación Política y Social**

El reconocimiento fundamental del derecho de participación política de las mujeres se encuentra plasmado en instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, especialmente en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. A nivel constitucional, el Art. 102 de la Constitución Política de 1998, establece la obligación del Estado de promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

Al nivel de la normativa secundaria existen dos leyes que establecen medidas de acción afirmativa en materia de participación política y pública de las mujeres: la Ley de Amparo Laboral de la Mujer, aprobada en 1997 y la Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones Régimen Provincial, Municipal y de Descentralización del Estado conocida como "Ley de Cuotas" de febrero del 2000.

La Ley de Cuotas fue el resultado de un proceso de demanda al Estado desde el movimiento de mujeres. Esta ley estableció la obligación de los partidos políticos de conformar sus listas con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes, en forma alternada y secuencial. El porcentaje se debe incrementar en cada proceso electoral general en un 5% hasta llegar a la igualdad en la participación. La tutela del ejercicio de este derecho está a cargo del Tribunal Supremo Electoral que tiene plenas atribuciones para negar de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas que no incluyan los porcentajes establecidos en la ley.

Pese a la existencia de este marco legal, la participación de las mujeres en cargos públicos continúa siendo menor que la de los hombres. En la Corte Suprema de Justicia hay dos mujeres. En el ámbito de los poderes locales, las consejeras y las concejalas electas no han copado más del 31% de las designaciones populares, hasta las elecciones del 2004. En el mismo año ocuparon 13 Alcaldías y 4 Prefecturas. A nivel del poder ejecutivo, en el actual gobierno algunas mujeres han ocupado cargos de ministras principalmente en las carteras de Turismo, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y Educación. Sin embargo, la permanencia de estas mujeres en sus cargos depende directamente de la designación del Presidente de la República y de las negociaciones políticas a este nivel. Como resultado, ni la continuidad ni la permanencia están aseguradas.

A pesar de que algunos partidos han implementado sistemas internos de representación de mujeres, en la práctica no son designadas para jefaturas de bloques, ni jefaturas de los partidos. Al interior de los partidos las mujeres enfrentan estereotipos y juegos de poder que les impiden acceder a puestos de representación, administración y control.

Estos bajos niveles de participación se producen porque en Ecuador, existe una cultura política androcéntrica que está instalada en el comportamiento del electorado, debido a la persistencia de prejuicios y estereotipos culturales que relegan a las mujeres al ámbito de lo doméstico. Como signatario de la CEDAW, el gobierno ecuatoriano está en la obligación de implementar acciones orientadas a revertir este comportamiento discriminatorio. Algunos gobiernos locales y el Consejo Nacional de las Mujeres han emprendido algunas iniciativas, que a pesar de su valor todavía no han logrado plasmarse en la institucionalidad democrática.

Desde la sociedad civil que se han diseñado programas tendientes a incentivar, capacitar y consolidar la participación política de las mujeres. Organizaciones como el Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador CEDIME, la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas CPME, la Fundación Justicia y Equidad, la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador AMUME y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, mantienen programas en el tema.

En el Ecuador, los derechos políticos deben re-posicionarse continuamente a pesar del importante marco de derechos que los consagra y garantiza. La presión del movimiento de mujeres en el Ecuador para que se cumpla la Ley de Cuotas ha sido consistente, sostenida en el tiempo y se han utilizado todos los mecanismos legales para exigir su cumplimiento. En las últimas elecciones, el Tribunal Supremo Electoral no acató el mandato legal de participación de las mujeres contenido en esa Ley y aceptó listas electorales que no cumplían con los principios de alternabilidad y secuencialidad.

Los movimientos de mujeres interpusieron un recurso ante el Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad de las acciones del Tribunal Supremo Electoral y la constitucionalidad de las medidas de acción afirmativa. Sin embargo, esta resolución se emitió luego de que se realizaron las elecciones de octubre del 2002. Este juego de poder entre partidos políticos e instancias encargadas de tutelar, cumplir y hacer cumplir las leyes demuestra claramente que en el Ecuador los derechos políticos de las mujeres están por conquistarse, a pesar del marco legal que los consagra.

## Participacion Social

Si aceptamos que “participación es la intervención consciente en el proceso de compartir acciones encaminadas a asegurar el ejercicio y garantía de derechos tanto al nivel político (participación ciudadana), como al nivel comunitario (participación social)”<sup>4</sup> podemos afirmar que la presencia de las mujeres en instancias sociales está condicionada por su capacidad organizativa y de liderazgo en esos espacios.

En este sentido, a pesar de que no existen límites al derecho a organizarse –la Constitución Política del Ecuador, en sus Art. 23:19 y 23:22 garantiza el derecho a la libertad de asociación y reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad– existe muy poca consideración por parte del Estado acerca de las condiciones de desventaja y discriminación estructural que afectan a las mujeres.

Así, aunque ciertos procesos de democratización tienden a aumentar la participación social de las mujeres, es evidente que esta aún es limitada. En el campo sindical, a pesar de que el 30% de la filiación es femenina, solo el 10% de los cargos de dirección está en manos de mujeres.<sup>5</sup> A nivel de las organizaciones sociales en general, se desconoce el número de mujeres en puestos directivos. Al mismo tiempo, aún cuando muchas organizaciones han

---

<sup>4</sup> Plan País, Derechos Humanos apuntes para la reflexión, # 1 pp. 13, 2004.

<sup>5</sup> Cifras de las Organizaciones Sindicales Libres para el 2004.

creado instancias o áreas para tratar asuntos que atañen a las mujeres, estos siguen siendo marginales en las prioridades institucionales.

Superar la discriminación de las mujeres en la participación social pasa por el reconocimiento de la necesidad de incorporar la experiencia femenina a lo que se entiende como el bien común, y también por la urgencia de redistribuir el presupuesto del Estado para mejorar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

## C. Violencia contra las Mujeres

El Estado ecuatoriano cuenta con un marco legal que reconoce el derecho a una vida libre de violencia. El país es signatario de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En el ámbito constitucional se garantiza el derecho a la integridad personal y la obligación del Estado de tomar medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra la mujer.

En cuanto a la normativa secundaria, el país cuenta con la Ley de Violencia contra la Mujer y la Familia (noviembre de 1995) y su Reglamento vigente desde 2004. La ley tiene por objeto proteger la integridad física, psicológica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y sanción de la violencia intra-familiar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia. En cuanto a las medidas cautelares, la norma incluye la boleta de auxilio, la orden de salida del agresor de la vivienda y la prohibición de acercarse a la agredida en su lugar de trabajo o de estudio, entre otras.

El Ecuador ha registrado avances en la creación de medidas institucionales que atiendan la violencia doméstica. Existen espacios específicos para el diseño de políticas sobre violencia contra las mujeres en el CONAMU, el Ministerio de Gobierno y Policía, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entre otras. Además, se declaró a la violencia intra-familiar y de género como un problema de Salud Pública mediante Acuerdo Ministerial 01009 emitido por el Ministerio de Salud Pública en el año 1998. A pesar de esta institucionalidad, no se cuentan con estadísticas nacionales sobre la violencia intrafamiliar lo que obstaculiza el diseño de políticas públicas que prevengan y atiendan la violencia contra las mujeres.

Las políticas formuladas se han centrado en la creación y funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. El modelo original de atención se basaba en una estructura mixta: la Comisaría, lugar de denuncia a cargo del Ministerio de Gobierno, y el apoyo legal, psicológico y social a las víctimas por parte de ONG especializadas. En la actualidad ese modelo no existe más, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con recursos suficientes para sostener el asesoramiento técnico. El Estado no ha asumido esos costos, lo que termina por afectar el derecho de las víctimas a acceder a la administración de justicia,

pues tampoco existen defensores públicos suficientes para atender estos temas.<sup>6</sup>

Existen 32 Comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional, que dependen de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia del Ministerio de Gobierno, cuya responsabilidad es la coordinación de las comisarías y la asignación de recursos financieros. Aún cuando su existencia es un avance para la atención a las víctimas, adolecen de varios problemas, entre ellos dos básicos que atentan contra las posibilidades de justicia. Por un lado, la falta de personal para atender la enorme cantidad de casos<sup>7</sup>. Por otro lado, hay deficiencias en la aplicación misma de la Ley. Las evaluaciones de organizaciones de la sociedad civil y de la Dirección Nacional de Comisarías muestran que las y los Comisarios no sancionan efectivamente a los agresores: No se aplican sanciones diferentes a la privación de libertad y en otros casos se ordenan medidas de conciliación en desmedro de los derechos de las víctimas. También se han documentado fallas en la aplicación de las medidas de amparo considerándolas como sanciones, cuando en realidad son mecanismos de protección y prevención<sup>8</sup>.

En el área de las campañas de prevención de la violencia de género es evidente la carencia de una política permanente. Se realizan acciones esporádicas relacionadas con fechas específicas del calendario anual como el 8 de Marzo o 25 de Noviembre. Evidentemente no es suficiente, porque lo que hace es falta de una clara política de prevención que busque incidir en los imaginarios que subsisten y que legitiman la violencia contra las mujeres.

Otro fenómeno en materia de violencia contra las mujeres dice relación con el desplazamiento forzado de población colombiana al país. El Estado no ha considerado las necesidades y circunstancias específicas por las que atraviesan las mujeres, entre ellas las situaciones de violencia que han vivido en su tránsito forzado hacia el Ecuador. Tampoco se han incorporado criterios de género que muestren las particulares condiciones que deben enfrentar las mujeres colombianas desplazadas. De acuerdo a la investigación *Mujeres sin Refugio*<sup>9</sup>, las jefas de hogar son vulnerables física, emocional y económicamente.<sup>10</sup>

Otra situación que vulnera los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, es la violación a los derechos humanos ejercida por agentes del Estado. En el periodo de estudio, se han presentado 290 casos. Se ha documentado la existencia de detenciones arbitrarias, violación sexual, secuestro, acoso sexual, cometidos por la policía, los militares y guías penitenciarios. También se ha documentado la existencia de revisiones genitales en algunos Centros de Rehabilitación.

---

<sup>6</sup> Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel y USAID: La evaluación del sistema procesal penal en el Ecuador. Quito, 2003.

<sup>7</sup> En cada Comisaría se cuenta con tres personas para la atención al público (Información proporcionada por la Dra. Nelly Jácome, Directora Nacional de Género del Ministerio de Gobierno y Policía, 2004).

<sup>8</sup> Ver Banco Mundial: Análisis de género en el Ecuador. Washington 2000, 25. Y el Informe Sombra a la CEDAW. Ecuador, 2003, 14.

<sup>9</sup> Engel Wells Kely: "Mujeres sin Refugio". INREDH, Consejería en Proyectos, enero del 2004.

<sup>10</sup> Tomado de Informe Alternativo de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Mujeres. CLADEM – Ecuador, marzo 2004

La violencia contra las mujeres en el Ecuador es una práctica constante cometida por parte de particulares y agentes del Estado. A pesar de que existen importantes avances en materia legal e institucional, es necesario un compromiso cabal del Estado para cumplir y hacer cumplir sus obligaciones de protección y respeto a las víctimas de violencia doméstica.

## D. Justicia de Género

En 1998, Ecuador reformó el capítulo de delitos sexuales del Código Penal ampliando algunos tipos penales como la violación e incluyendo otros como el acoso sexual. Sin embargo, estas reformas son parciales y han terminado desdibujando el bien jurídico protegido. Bajo el mismo título conviven tipos penales mal planteados y arcaicos, como el rapto, que frecuentemente son usados para ocultar delitos más graves como la violación, con el agravante de que la dosimetría jurídica está rota por las sucesivas y desordenadas reformas. Solo basta considerar la enorme distancia que existe entre la configuración del delito de acoso sexual y la permanencia del artículo 517 que reprime la bestialidad con reclusión mayor de cuatro a ocho años. Esta misma pena se aplica al atentado contra el pudor con violencia sobre una menor de 14 años.<sup>11</sup>

Ecuador adoptó un nuevo Código de Procedimiento Penal desde julio del 2001, en la misma lógica que el resto de los países de la región. A los problemas comunes detectados en la “nueva justicia” en materia de justicia de género, en el caso de Ecuador hay que agregar que las víctimas de delitos sexuales terminan desprotegidas en razón de que el código de procedimiento entró en vigencia sin que se hubiera reformado el Código Penal. Esto hace que algunas de sus disposiciones afecten los derechos de las víctimas. En efecto, los delitos de estupro, rapto y atentado contra el pudor son de acción privada. En ellos se oculta el delito de violación, que por su gravedad es de acción pública, que queda impune al no existir denuncia de la víctima.

La desconfianza generalizada en el sistema penal, el miedo que provoca la necesidad de demostrar la “honestidad” ante los tribunales, la exposición de la vida íntima, la imposibilidad de asumir los costos y trámites de los mismos, y la preeminencia de las pruebas periciales y materiales por sobre las pruebas testimoniales hacen que muchas de las agresiones sexuales no se denuncien.

---

<sup>11</sup> Andrade Moncayo, Gilma: Propuesta de reforma al Código Penal Ecuatoriano: Documento argumental. Feministas por la Autonomía. Quito, julio 2000.

Otra es la realidad de los agresores que se ven beneficiados por la irreprochable conducta anterior y posterior. Subyace la noción de que los agresores sexuales viven momentos de enajenación fálica, y que es debido a su incontrolable instinto<sup>12</sup> que acceden violentamente a los cuerpos de sus víctimas. La conducta anterior y posterior, que se prueba fácilmente a través de recomendaciones y palabras de testigos, es suficiente para atenuar una pena.<sup>13</sup>

La reforma procesal no ha roto la impunidad que caracteriza los delitos sexuales. En efecto, el Ministerio Fiscal solo ha dado curso a un porcentaje muy reducido de juicios en esta materia. En Quito, ha llevado efectivamente a juicio el 5% de las denuncias presentadas<sup>14</sup>; el 95% restante ha sido desestimado<sup>15</sup> por la fiscalía argumentando la falta de pruebas suficientes para proseguir con el juicio penal.

Según el Informe Alternativo a la CEDAW del 2003, las capacitaciones sobre género a los administradores de justicia no son parte de un proceso sostenido desde el Estado, los/as funcionarios capacitados representan el 1%. Este dato muestra que en la administración de justicia todavía se mantienen discursos, prácticas e imaginarios que legitiman la discriminación y la violencia contra las mujeres, elementos éstos que influyen de manera definitiva en la administración de justicia y afectan el ejercicio de los derechos de las mujeres y el fortalecimiento de la justicia de género.

En la revisión de la jurisprudencia producida por la Corte Suprema de Justicia en el período 2000-2004 no se observan sentencias género sensitivas. Sin embargo, es importante señalar que ha habido avances especialmente en el juzgamiento de casos de violación sexual y pornografía infantil donde se han aplicado las penas más altas. La presión ciudadana ha jugado un rol importante en este sentido.

---

<sup>12</sup> Se puede ver claramente la vigencia del instinto como desencadenador de conductas sexuales en la reforma del 98 en la regulación de la corrupción de menores.

<sup>13</sup> Tomado de Andrade, Gilma op. cit.

<sup>14</sup> Información proporcionada por Myriam Ernst del Centro Ecuatoriano de Promoción Acción de la Mujer. Quito, enero 2005.

<sup>15</sup> Código de procedimiento penal, Art. 38.- Desestimación.- El Fiscal debe solicitar al juez, mediante requerimiento debidamente fundamentado, el archivo de la denuncia, cuando sea manifiesto que el acto no constituye delito, o cuando exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso.

Respecto de la presencia de mujeres en la función judicial, en 1997 se aprobó la Ley de Amparo Laboral de la Mujer que en el Art. 3 establece que “las Cortes Superiores deben estar integradas por un mínimo de veinte por ciento de mujeres como ministros jueces y mantendrán igualmente un mínimo de veinte por ciento de mujeres en su nómina de jueces, notarios, registradores y demás curiales”. Esta norma, sin embargo, nunca se ha aplicado. Hasta el año 2002 el promedio de participación femenina en las instancias judiciales fue del 16.5%.<sup>16</sup> Los lugares destacados son: la Fiscalía General de la Nación, a cargo de una mujer, 3 magistradas en la Corte Suprema de Justicia<sup>17</sup> y 10 juezas en Cortes Superiores<sup>18</sup>. Sin embargo, la gran mayoría se concentra en los juzgados de inquilinato y trabajo donde representan el 56.2% y 35.4% de los jueces respectivamente.

## E. Autonomía Personal y Familia

Las tradiciones, usos y costumbres hacen que los derechos de las mujeres no se visibilicen ni se consideren en igual medida que los derechos de los hombres. Ecuador, es una sociedad patriarcal donde los roles y la división sexual del trabajo sigue fuertemente marcada en el imaginario: las mujeres son asignadas a roles domésticos y el espacio privilegiado de los varones es el mundo público.

Según la legislación ecuatoriana, la única forma contractual de familia es entre un hombre y una mujer, sea a través del matrimonio o de las uniones de hecho. El Art. 37 de la Constitución establece que: “El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus bienes”. Así mismo, para las uniones de hecho, el Art. 38 señala que “la unión estable y monogámica de un hombre y de una mujer, libre de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho... generará las mismas obligaciones y derechos que tienen las familias constituidas mediante matrimonio.”

El Estado reconoce a la familia como heterosexual y nuclear, desconociendo de esta manera la multiplicidad de formas de familia que existen en Ecuador. Información estadística extraída del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, muestra que los hogares nucleares corresponden al 53%, seguidos de las familias extendidas con núcleo (23.6%), y luego se ubican las familias monoparentales que corresponden al 9.5% del total.

<sup>16</sup> Informe Alternativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres 2004.

<sup>17</sup> Hasta diciembre del 2003 no había mujeres en la Corte Suprema de Justicia. En esa fecha, el Congreso Nacional, en un acto inconstitucional destituyó a los ministros jueces nombrados en 1998. La nueva conformación incluye tres mujeres de los 31 magistrados.

<sup>18</sup> De un total de 130 jueces.

Las familias nucleares son objeto de la protección por parte del Estado desde una óptica familista que no reconoce las diferencias existentes en su interior por razones de sexo, de edad, o incluso de enfermedad o discapacidad, y menos aun la existencia de relaciones de poder. Las políticas dirigidas a la familia menoscaban la diversidad y afectan especialmente a las mujeres; la defensa de la unidad familiar pasa por sobre la integridad y la autonomía de las mujeres.

Los imaginarios sociales sobre la familia, al estar ligados a un modelo heterosexual y monogámico, hacen impensable que las uniones homosexuales sean legalmente reconocidas por el Estado ecuatoriano. De otra parte, los discursos y las percepciones sobre temas como el aborto, la planificación familiar, la utilización de la píldora de anticoncepción de emergencia, e incluso el matrimonio, el divorcio y la maternidad, son asumidos como asuntos del ámbito privado, por lo que el Estado evita al máximo la discusión pública sobre estos temas y la adopción de medidas encaminadas a una protección real de derechos.

Esto hace que se mantengan prácticas que violan derechos fundamentales de las mujeres y comprometen su autonomía. Uno de los casos mas patentes es la existencia de la figura del rapto, donde la forma de "arreglar" el problema es casando a la mujer, menor de edad, con su raptor y/o violador. El código penal plantea incluso que "si el raptor que se casare con la menor que hubiere arrebatado o hecho arrebatat, y los que hubieren tomado parte en este rapto, no podrán ser perseguidos sino después de haber sido definitivamente declarada la nulidad del matrimonio".

Los límites a la autonomía de las mujeres también están presentes en la administración de bienes. Según el Código Civil, cualquiera de los cónyuges, previo acuerdo, tendrá la administración ordinaria de la sociedad conyugal. Sin embargo, aclara que a falta de estipulación en el acta del matrimonio, se presumirá que el administrador es el marido. En general, los contrayentes reciben poca información a la hora de celebrar su unión y no existe la práctica de realizar capitulaciones matrimoniales. También es costumbre que los bienes adquiridos dentro de la sociedad conyugal aparezcan únicamente a nombre del jefe de hogar, por lo que la mujer al momento de la administración de bienes o de los frutos de su herencia, puede verse seriamente afectada.

Actualmente los procesos de migración han acentuado la necesidad de tener mayor claridad sobre la administración de los bienes, puesto que en muchos casos, cuando el marido o cónyuge emigran, la administración de los bienes comunes no está en manos de la mujer, sino en manos de los parientes del marido, particularmente de la madre o hermanos. La mujer recibe en especies lo necesario para que ella y sus hijos subsistan. Esto es una forma de control de las mujeres por parte de los maridos o cónyuges residentes en el exterior.

Algunos avances, se han dado en ciertos procesos de reforma agraria donde la firma del copropietario (la mujer) es necesaria para cualquier tramite legal, lo que impide violaciones que otrora eran amparadas por la ley. Sin embargo, no es suficiente frente a la magnitud de lo pendiente. El Estado ecuatoriano está en la obligación de emprender de manera urgente

un proceso de reforma legal que adecue la legislación nacional a los más elementales principios de derechos de las mujeres.

La Ley concede preferentemente la tenencia de los hijos/as a la mujer hasta que ellos cumplen la mayoría de edad. Esta disposición constituye la ratificación del imaginario social y de los roles que la sociedad asigna a la mujer como parte de su rol reproductivo. Aunque la mujer no tenga las condiciones para mantener, educar y cuidar a sus hijos, ella tiene la obligación de hacerlo. El rol masculino es preponderantemente, el de proveedor. Pero ni eso, porque los montos establecidos para la manutención de los menores son muy bajos. Finalmente, los costos y lapsos de los trámites necesarios para acceder a las pensiones incumplen los principios de celeridad y gratuidad en el sistema de administración de justicia.

Según datos presentados por Ecuador a la trigésima segunda asamblea de delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, en el país 78,7% de hogares tienen como jefe de hogar un hombre y 21,3% son de jefatura femenina. Los hogares con jefatura femenina a nivel nacional, reciben 69,6% menos de ingresos que los de jefatura masculina.<sup>19</sup> Tanto por los roles asignados a las mujeres en el ámbito reproductivo como por las costumbres sexistas que prevalecen en Ecuador, no existe igualdad de oportunidades para las mujeres en términos de acceso a recursos. Al tener la mujer jefa de hogar menores ingresos que el varón, al no contar con trabajo estables y en muchos casos al no estar afiliadas al seguro social por estar ubicada en el sector informal del trabajo, sus posibilidades de acceso a crédito para vivienda, tierra o para producción son limitados por las elevadas tasas de interés de los créditos o por no reunir los requisitos necesarios para acceder al mismo.

Entre las políticas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, el CONAMU, como organismo rector de políticas públicas de género, constituyó en 1993 el Fondo para Programas de Micro finanzas rurales, Prodmujeres y se desarrolla el Programa de Apoyo a las mujeres rurales del Ecuador PADEMUR. De igual manera, firmó en abril del 2004, un Convenio de Cooperación con la Secretaría Técnica del Frente Social para insertar el enfoque de género y la protección integral de los derechos de las mujeres en las políticas nacionales de lucha contra la pobreza, entre ellas el Bono de Desarrollo Humano. Este bono, instalado en julio del 2003, consiste en la entrega de un subsidio monetario mensual de US\$ 15 a las familias que se encuentran en condición de pobreza.<sup>20</sup> Sin embargo, estas medidas no fortalecen la autonomía de las mujeres, ni les otorga la calidad de sujetos de derechos. Muchos de estos programas tienen un carácter más bien asistencial y requieren que las beneficiarias estén absolutamente al margen de la seguridad social y cualquier otro beneficio.

---

<sup>19</sup> Informe del Ecuador para la trigésima segunda asamblea de delegadas de la CIM, OEA/Ser.L/II.2.32, CIM/doc.25/04, octubre 2004.

<sup>20</sup> Según Marta Ordoñez, en un documento presentado a la reunión de expertos/as de la CEPAL sobre políticas y programas de superación de la pobreza, "el Bono de Desarrollo Humano es al momento el programa más importante de la actual política social, por su amplia base de beneficiarias/as (1,1 millón de personas mayoritariamente mujeres) y por su elevada inversión (154.5 millones en el 2001). A través de una transferencia monetaria de 15 dólares mensuales, posibilita a los hogares de los dos quintiles más pobres de la población un mínimo nivel de consumo. El acceso al Bono está ligado a dos condiciones (asistencia escolar y atención médica a embarazadas e infantes) a fin de promover la acumulación de capital humano de los y las beneficiarias.

Por otro lado, la institucionalidad de género a nivel del Estado es aún limitada, sobre todo en cuanto a presupuesto. Es una muestra clara de la poca importancia que el mismo Estado otorga a los derechos de las mujeres.

## F. Sexualidades y Reproducción

Los derechos sexuales y reproductivos, cuya naturaleza jurídica se desprende de los principios constitucionales de libertad e igualdad ante la ley, por un lado, y, por otro, en formas específicas de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en las esferas de la sexualidad y la reproducción, están reconocidos en el Ecuador al nivel constitucional y supra legal. La norma constitucional reconoce: la integridad personal; la igualdad ante la ley, la no-discriminación por ningún status personal o colectivo relacionado con "orientación sexual", "diferencia de cualquier otra índole", el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre la vida sexual (esta norma se refiere a actos de disposición sobre la sexualidad y la reproducción); el derecho a decidir sobre el número de hijos; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; el derecho a la intimidad personal y familiar y a guardar reserva sobre datos referentes a salud y vida sexual, entre otros.

Desde los aspectos descritos, es evidente que en el Ecuador el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos existe en tensión, si no en manifiesta oposición, con los patrones socio-culturales. Entre estos, la rigidez de la correspondencia entre sexo y género, la naturalización de la heterosexualidad y de los roles sociales de cada sexo, la naturalización de los momentos reproductivos de cada sexo y la consagración de la familia heterosexual patriarcal. Por lo tanto, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos ha re-conceptuado sujetos fundamentalmente, adjudicándoles en el plano formal, un control sobre la sexualidad y la reproducción y un espacio de acción que no poseen desde su identidad socio-cultural. Tal nivel de autonomía en los sujetos, implica el ejercicio de una ciudadanía que requiere un Estado proactivo para el goce real y efectivo de los derechos en cuestión.

La efectividad y enfoque con que se litiga en el Ecuador en estos campos, cuando se litiga, es aún muy deficiente. Factores en el ámbito estructural y conceptual del derecho son: la persistencia de un imaginario de inferioridad femenina en algunas leyes, discriminación estructural en otras, normas sustantivas que limitan la proyección de la mujer como sujeto de derechos, especialmente en el caso de los tipos penales que pretenden que la "honestidad" -en términos de virginidad- de la mujer sea prerrequisito para la tutela de bienes jurídicos irrenunciables, y también todas las normas que excluyen a un sujeto en razón de su sexualidad.

A pesar del reconocimiento formal, los derechos sexuales y reproductivos no han recibido un tratamiento jurídico sistemático a nivel legislativo secundario y son rara vez objeto de

reclamo judicial o administrativo en nuestro país. En el Ecuador, el único registro significativo de violaciones a derechos sexuales y reproductivos reside no en sedes de justicia ordinaria ni constitucional, como la naturaleza de tales violaciones ameritaría, sino en los archivos de la Defensoría del Pueblo, a modo de quejas. La trascendencia de estas quejas a otras instancias de reclamo, por vía de remisión, es casi nula.

En el campo civil destaca el Proyecto de Código de la Familia impulsado por el Consejo Nacional de las Mujeres y Projusticia, en el año 2000, como la propuesta normativa más avanzada que quizá se haya presentado en materia civil en toda la historia legislativa ecuatoriana. El articulado de este proyecto recoge el reconocimiento constitucional de derechos sexuales y reproductivos y los aterriza en legislación secundaria<sup>21</sup>. El Código fue criticado por sectores conservadores de la sociedad ecuatoriana, críticas entre las que se destacó la del civilista católico, Monseñor Juan Larrea Holguín. Su ruptura con el orden sexual asegurado tradicionalmente en la legislación sin duda guarda relación con la relegación que este proyecto de ley ha sufrido en el Congreso Nacional.

En cambio, los proyectos de ley que logran su aprobación en el Ecuador exhiben otros rasgos. El Código de la Niñez y de la Adolescencia que entró en vigencia en el 2003, sustituye en cierta medida (aunque no necesariamente excluye) a la antes discutida propuesta de Código de la Familia. Es innegable que el Código de la Niñez presenta grandes logros en lo procesal, como la innovadora acción judicial de protección que introduce principios de celeridad, inmediatez y oralidad. También es incuestionable el avance que representa respecto del antiguo Código de Menores, que violaba flagrantemente la Convención de los Derechos del Niño y la propia Constitución (para empezar porque los niños, niñas y adolescentes eran privados del más elemental derecho al debido proceso en dicho Código). Sin embargo en este código se desplaza el fortalecimiento de derechos sexuales y reproductivos a favor del fortalecimiento del "interés superior" del niño, y la libertad sexual se desplaza en función de derechos menos controversiales: educación, salud, igualdad de derechos y oportunidades al interior de la familia. Finalmente, el sujeto niño es más aséptico y su fortalecimiento menos trasgresor que el fortalecimiento o la mera visibilización de otros sujetos sexuales.

Respecto del aborto la legislación admite causas de justificación terapéutica y eugenésica, esta última limitada a la violación de mujer "idiota o demente". Históricamente la justificación heredada de otras legislaciones, no se concibió en función de la violencia sexual de la cual proviene la concepción en estas hipótesis, sino en función de la posibilidad de que el ser que está por nacer, herede la discapacidad de la mujer. El régimen del aborto

---

<sup>21</sup> En este sentido, además de modificar conceptos de filiación, introducía el divorcio por voluntad unilateral (donde la causal puede perfectamente ser la afectación de un derecho sexual o reproductivo de uno de los cónyuges por parte del otro), extendía el reconocimiento de la unión de hecho y del matrimonio a parejas del mismo sexo, y regulaba las técnicas de reproducción asistida respecto de las cuales, en la actualidad, existe un vacío normativo.

es un régimen vigente de intromisión desigual de las normas en el cuerpo de la mujer, en comparación con la intromisión normativa en el cuerpo del hombre. Esta última sólo rige en materia de donación y trasplante de órganos y en la antes descrita disposición del Código de ética Médica, de cuya efectiva aplicación quedan exentos los hombres gracias a sus privilegios sociales.

En relación con el grado de aplicabilidad de los derechos sexuales y reproductivos, la existencia de políticas públicas y el corte de su formulación arrojan varias deficiencias. Los derechos sexuales apenas han sido abordados a nivel de políticas públicas. Tal abordaje se remite esencialmente a materia de educación sexual, e incluso en ese campo los contenidos no siempre son acordes a la ética laica que inspira la concepción constitucional de los derechos sexuales y reproductivos, sino que con frecuencia son atravesados por discursos conservadores acerca de la sexualidad<sup>22</sup>. Los sujetos meta de estas políticas son los niños y niñas y en particular las y los adolescentes. No obstante, aunque no hay datos auténticos, se estima que en adolescentes de entre 15 y 19 años, el 9.8% están embarazadas, de ellas, un 25% deja de estudiar.

Persisten prácticas de expulsión de adolescentes embarazadas en planteles educativos, con lo que se niega el acceso a la educación de las menores de edad. También persisten los despidos de mujeres embarazadas y la práctica ilegal de no contratar mujeres gestantes esta ampliamente difundida entre los empleadores sin que el Estado intervenga de manera oficial y cumpla con sus obligaciones. Continúan sin mayor vigilancia, funcionando clínicas que propenden por curar a mujeres de la homosexualidad, práctica que es causada por prejuicios familiares y sociales, y que además se cumple por personas que en muchos casos ni siquiera son profesionales. Se irrespeta el derecho constitucional de decisión sobre el número de hijos, y atendiendo a un supuesto código de ética médica, aun se solicita el permiso del cónyuge o compañero para procesos anticonceptivos para las mujeres. En Ecuador se produce la violación sistemática del derecho hacia las trabajadoras sexuales. No existe suficiente información sobre las prácticas de reproducción asistida.

Las principales políticas que cabe referir son aquellas relativas a la maternidad gratuita, y, por lo tanto, dirigidas específicamente a la mujer-madre como sujeto (atención previa al parto y lactancia, especialmente). Más allá del sesgo familista, sin embargo, en términos de estricta efectividad, las políticas son deficientes. La tasa de morbi mortalidad por aborto en el Ecuador es de 20% en mujeres de 15 a 49 años. De las mujeres embarazadas, un 28% de partos se llevan a cabo sin asistencia profesional, según datos de la Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos, de junio de 2004.

---

<sup>22</sup> Desafortunadamente, esta tendencia es lógica si se repara en el marco normativo de la Ley sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor, que prescribe, por ejemplo que: "Art. 2: La educación sobre la sexualidad y el amor se fundará en... los valores éticos y morales conforme a las culturas existentes"; "Art. 2: deberá responder al medio..." etc.

Tienen cierta relevancia, además, programas estatales alrededor de la prevención y atención en salud sexual, especialmente alrededor del VIH-SIDA. Estas políticas visibilizan parcialmente (no necesariamente en positivo) a sujetos sexualmente diversos ya en razón de sus identidades, ya de sus prácticas (homosexuales, travestis, trabajadoras y trabajadores sexuales), aunque en menor grado a las mujeres lesbianas. Además, su grado de efectividad frente a la feminización del VIH/ SIDA es deficiente, como revelan estadísticas del SIISE. Así, en el año 2000, la feminización se acusó notoriamente en la tasa de prevalencia de VIH e ITS, que en mujeres en edad fértil, fue del 34.5% de los casos reportados. Las campañas de prevención tanto a nivel ministerial como a nivel de las ONG's que trabajan en VIH/SIDA, adolecen de un deficiente o nulo enfoque de género; por lo tanto, están mayoritariamente dirigidas hacia el uso del condón por parte de los hombres y no abordan la problemática de las diversas relaciones de poder en que las mujeres pierden autonomía sexual.

Otra crítica que se registra es que las políticas públicas en salud sexual carecen de un enfoque de salud integral, acorde con el sentido pleno de los derechos, que recoge, por ejemplo la OPS, sino que se concentran en la profilaxis (incluso éste es el nombre que se emplea en los Centros de Enfermedades de Transmisión Sexual). Entre los colectivos más afectados por este enfoque están las trabajadoras sexuales. El Proyecto de Ley de Protección de los Derechos Humanos de las Personas que Ejercen Trabajo Sexual Remunerado, presentado al Congreso Nacional en diciembre del 2003, si bien constituye un avance en la exigibilidad de derechos por parte de las trabajadoras sexuales, no logra realmente revertir el patrón de las políticas públicas, a las que no prestó suficiente atención en su articulado.

## G. Salud

Hombres y mujeres ecuatorianas viven en una situación en la cual el derecho a la salud no se cumple y tampoco no se exige. Esta situación se ve agravada en primer lugar por un presupuesto en salud que a todas luces es insuficiente, convirtiendo a Ecuador en el país en América Latina y el Caribe con la menor inversión en salud. En segundo lugar, porque los constantes cambios, a todo nivel, en el personal vinculado a la administración de la salud constituye un obstáculo para el desarrollo de programas de larga duración y alcance.

Indicadores de la salud relacionados con enfermedades como el cáncer cérvico uterino, el cáncer de mamas y el VIH-SIDA, si bien muestran avances respecto de datos de periodos anteriores, en la actualidad aun tienen carencias respecto de programas de información y prevención eficientes. También se ven afectados por prácticas discriminadoras en la sociedad ecuatoriana, por ejemplo, respecto de las pruebas de VIH. Tampoco existe una comprensión adecuada de las dimensiones de los datos científicos, técnicos y epidemiológicos, en desmedro de eficientes políticas de salud.

Por otro lado, la violencia en contra de la mujer ha adquirido el estatus de problema

de salud pública, de justicia social y de seguridad ciudadana en algunos escenarios del país, lo que representa un avance en términos jurídicos, pero que aun adolece de una práctica médica y administrativa que le brinde los recursos para atender esta problemática de manera adecuada. Lo preocupante radica en que el interés por este tipo de situación a la que se enfrentan las mujeres ha sido asumido prioritariamente por la sociedad civil y sus organizaciones, así como por actores transnacionales como Naciones Unidas o la OPS, y no por el propio Estado a través del Ministerio de Salud.

Existe una gran diferencia entre la disponibilidad que tienen las mujeres urbanas y rurales en el Ecuador, pues las primeras cuentan con una gran variedad de servicios no solo públicos en salud sino también privados, las segundas por lo general tienen prácticamente una sola opción para su atención que son los servicios de salud públicos, con todas las deficiencias que este tiene.

La disponibilidad de nuevas tecnologías es limitada para los funcionarios de salud en áreas rurales. La falta de programas de información y campañas de prevención también afectan la disponibilidad de los servicios. Los sistemas de información aun no funcionan correctamente, lo que impide un diagnóstico completo y una evaluación adecuada de los servicios de salud existentes.

Las prácticas de discriminación, la existencia de caracteres fuertemente androcéntricos y tradicionales (católicos) en la sociedad ecuatoriana, también afectan la vigencia del derecho de salud espacialmente a las mujeres. La adecuación cultural es prácticamente inexistente en los servicios de salud en el país, y es preocupante en un país con tal nivel de diversidad cultural. La accesibilidad física es un problema central, pues en las zonas rurales y las pequeñas ciudades los espacios físicos de los servicios de salud presentan serias carencias. El conflicto, por ejemplo, entre la adecuación cultural y el derecho a una atención de calidad, científica y técnica que se presenta respecto de las parteras sigue sin resolverse, y representa un grave riesgo para la mujer rural. Los costos también representan un obstáculo para el ejercicio del derecho, y ello se refleje también en la baja calidad de vida de las mujeres y la protección que gozan frente a situaciones vulnerables como la vejez.

Pero además, el servicio mismo debe garantizar no solo la calidad sino la calidez, lo que en la mayoría de los casos se omite. Así, se prioriza la enfermedad por sobre el trato digno y respetuoso, la comodidad y la adecuación a situaciones como las identidades sexuales o laborales, de la misma forma que el respeto a la confidencialidad de la información médica. También, en temas tales como la interrupción del embarazo, se evidencia una clara discriminación.

Entre las problemáticas relacionadas con la protección del derecho se encuentran: la calidad de vida, la autonomía y la autoestima. Respecto de la calidad de vida se evidencian situaciones como el bajo acceso a servicios higiénicos conectados al alcantarillado, y la asimetría en dichos acceso que muestra una amplia desventaja en el área rural. El trabajo doméstico como factor de riesgo aun no se estudia en el Ecuador, lo que implica que tampoco existen políticas al respecto. La alimentación también afecta gravemente la situación de

las mujeres, pues un imaginario relacionado con que ellas necesitan menos y su rol como protectoras de los miembros de la familia, hace que en situaciones de necesidad ellas sean las más afectadas, lográndose en términos de programas sociales apenas mejoras tales como el desayuno y almuerzo escolar.

Respecto de la autonomía y la autoestima, las decisiones sobre el cuerpo, el uso del tiempo, uso del dinero y el ejercicio de la sexualidad se desarrollan en entornos negativos y contradictorios, imaginarios enraizados acerca del papel de la mujer en la familia y de la superioridad masculina en la toma de decisiones.

Muchas de estas carencias, a pesar de las instituciones oficiales para la denuncia, quedan en la impunidad y el desconocimiento a causa de: un sistema judicial falto de legitimidad; costos altos de acceso al mismo; imaginarios machistas presentes en la prestación de servicios de salud; los arreglos extrajudiciales parecen funcionar mejor; las recomendaciones de las veedurías de todo tipo, al tener que ver con inversión en recursos humanos y económicos no se toman en cuenta; falta de recursos para el funcionamiento de los entes de control; sanciones mínimas para infractores.

## H. Trabajo

Una conquista importante en la lucha por los derechos humanos ha sido la del reconocimiento del derecho al trabajo. Es un derecho reconocido en el ámbito constitucional, y comprende básicamente el derecho a una remuneración que garantice una vida digna del trabajador y de su familia, la que además deberá ser igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. El derecho al trabajo también comprende la dimensión de seguridad e higiene en el trabajo, la oportunidad de ser promovido sin más consideraciones que las de servicio y capacidad, el disfrutar del tiempo libre; al descanso; a un período de vacaciones pagadas; a la limitación razonable de las horas de trabajo y a la seguridad social.

Respecto del alcance del derecho establecido, dos problemáticas son importantes: de un lado la comprensión de la relación entre economía, política y trabajo. No es posible mejorar las condiciones y magnitud del empleo si las condiciones políticas y económicas del país no son acordes con este propósito, por lo que es menester comprender que los programas sociales y políticas públicas específicamente relacionados con el empleo no pueden por sí solas mejorar la situación del mismo fuera de su contexto. De otro lado, las persistentes desigualdades respecto del género afectan gravemente la aplicación del derecho.

Según información proporcionada por la OIT el incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral ha pasado de un 54% en la década del cincuenta a un 66% en la del noventa y las proyecciones para el 2010 prevén un 70%. Según datos del INEC-2001 del total de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina del Ecuador, el 40.9% posee

solo educación primaria, el 33% instrucción secundaria, el 18,4% instrucción superior y el 7,7% no tiene ningún tipo de instrucción. Las oportunidades para encontrar empleo se reducen en la misma proporción en que se requieren mayores cualificaciones para su desempeño.

La misma fuente informa que en el sector moderno, donde se encuentra el 23.2% de la PEA ocupada femenina, el 39.9% de ésta, tiene educación secundaria y el 39% instrucción superior. Sin embargo, mientras el promedio de ingresos en el sector es de 246 dólares mensuales para los hombres, para las mujeres es de 179 dólares mensuales. El panorama se agrava si se toma en cuenta que en tanto los ingresos del sector se elevan el número de participación femenina decrece y así del total de personas que perciben un ingreso entre 200 y 299 dólares mensuales, el 63.99% son hombres y el 36% mujeres.

En el sector informal la situación tampoco es distinta. Así del 30.55% de la PEA femenina ocupada, el 42.8% tiene instrucción secundaria, el 12,2% ha cursado instrucción superior y el 40.4% solo alcanzó nivel primario. El promedio de ingresos del sector asciende a 151 dólares para los hombres y 86 dólares para las mujeres. Y al igual que en el caso anterior, conforme se incrementan los ingresos del sector, decrece la participación de las mujeres y del total de personas que perciben entre 200 y 299 dólares mensuales, solo el 30.71% son mujeres frente al 69.28 de los hombres.

El mismo panorama ofrece el sector agrícola y pecuario. Así del 23.8% de la PEA femenina ocupada, el 65.8% tiene instrucción primaria, el 19.6% no tiene ningún tipo de instrucción, el 12.8% tiene instrucción secundaria y tan sólo el 1.8% tiene instrucción superior. En cuanto al ingreso promedio del sector, éste es de 172 dólares mensuales para los hombres y de 86 dólares mensuales para las mujeres. La participación de las mujeres decrece en tanto en cuanto aumenta el ingreso del sector y si el ingreso es entre 200 y 299 dólares mensuales, sólo el 10.6% de las mujeres lo percibe frente al 89.31% de los hombres.

Dentro de estos procesos discriminatorios, diversas organizaciones ofrecen datos que evidencian las problemáticas relacionadas con la maternidad, por ejemplo. En este sentido, la discriminación por embarazo no es una situación aislada y aumenta en razón de la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. También persisten exclusiones por estado civil y la edad, sin que existan políticas claras para eliminarlos. Así mismo, la ineficacia de muchas de las políticas públicas relacionadas con la calificación hace que no se den garantías de acceso a trabajos mejor remunerados. Las mujeres específicamente, siguen dedicándose mayoritariamente a trabajos que son extensiones de las labores domésticas, rol discriminatorio en sí mismo.

La situación del trabajo doméstico es también preocupante. La edad promedio de mujeres que trabajan en este sector es entre 18 y 29 años, con instrucción primaria. El control sobre el cumplimiento de la legislación laboral en este sector, como casi en todos los otros sectores, es casi nulo, pues el servicio de Inspección del Trabajo no cumple con sus obligaciones ya sea por el reducido número de inspectores como por el insuficiente presupuesto destinado, en general, a la administración laboral.

La remuneración mínima básica unificada para el trabajo doméstico vigente para el año 2004 es de \$47,97 mientras la remuneración mínima básica para el trabajador en general vigente para el mismo año alcanza a \$135,62 dólares, lo que evidencia la desvalorización de este tipo de labores. Según la Coordinadora Política de Mujeres, en el año 1999, apenas el 13,75% de trabajadoras domésticas estaban afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- y por lo mismo contaban con un sistema público de protección social.

Respecto del trabajo doméstico no remunerado, la Constitución ecuatoriana reconoce este trabajo como trabajo productivo. Sin embargo, no se han diseñado políticas para que las amas de casa accedan a la seguridad social y a otros beneficios que se desprenden de su condición de trabajadoras, y tampoco se han establecido mecanismos que permitan establecer su aporte al producto interno bruto PIB.

## I. Educación

El Estado Ecuatoriano se ha comprometido constitucionalmente a garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria, básica y media, la obligatoriedad de la educación básica, la provisión de servicios sociales para quienes los necesiten como parte de los sistemas educativos y la asignación de subsidios específicos para los estudiantes en situación de extrema pobreza. Además de avalar expresamente la libertad de enseñanza y de cátedra, desechar todo tipo de discriminación y promover la equidad de género.<sup>23</sup>

El gobierno ecuatoriano impulsó en 1996 la "Reforma Consensuada de la Educación Básica" que estableció la escolarización básica obligatoria de 10 años. Asimismo, con el apoyo de fondos internacionales se iniciaron proyectos orientados a optimizar la calidad de la educación básica impartida en el país. Como resultado la tasa de analfabetismo se redujo de un 11,7% en 1990 a un 9,0% en 2001, al tiempo que la tasa de escolaridad promedio de la población aumento de 6,7 en 1990 a 7,3 en 2001

Sin embargo, las brechas de género y de ubicación geográfica representan aun graves problemas para el sistema educativo. En el 2001, las mujeres continúan teniendo un menor y desigual acceso al sistema educativo, lo que queda evidenciado en que superan (con un

---

<sup>23</sup> Esta serie de elementos son enunciados en el Informe Sombra a la CEDAW como compromisos asumidos e incumplidos por el Gobierno Ecuatoriano. Informe Sombra a la Convención Sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, CEDAW, Período 1990-1998. Quito, Ecuador, 2003: 32-33.

10,3%) la media del analfabetismo nacional (de 9,0%) y están por debajo (con un 7,1) del grado medio de escolaridad del país (de 7,3). En ese mismo año, la tasa de analfabetismo femenino rural es de 18,0% (frente al 7,3% de las mujeres urbanas) y la brecha de género corresponde a 5,3% (frente a la brecha de género de 1,5% del área urbana). Asimismo, la escolaridad promedio de las mujeres de este sector (4,6) está absolutamente alejada de la media nacional (7,3) y del registrado por las habitantes urbanas (7,1). De otro lado, en las mujeres indígenas las tasas de analfabetismo son aún mas altas y las de escolaridad aún mas bajas.

Los costos también son un factor que incide en los fenómenos educativos. De un lado la deserción en muchos casos se explica por la inserción en el mundo laboral a temprana edad a causa de precarias situaciones económicas en el hogar, también se ve potenciado por un desinterés por parte de los padres hacia el sistema educativo, a causa de su bajo nivel educacional, y finalmente también por la lejanía y costos económicos que entraña la educación. Las cifras evidencian que son las jóvenes entre los 15 y 17 años las que mayormente desertan del sistema escolar.

Según informaciones de CLADEM una de cada tres mujeres de 15 - 17 años no estudia y se dedica a las labores domésticas; el 25 % de adolescentes (118.264) dejan de estudiar por el embarazo. La mala calidad de la educación repercute en la elección del trabajo como alternativa a la educación: el 32% de niños/as que han cumplido los 12 años ya es parte de la fuerza de trabajo y al llegar a los 17 años el 48% realiza actividades productivas<sup>24</sup>.

También prevalecen comportamientos discriminatorios en casos de embarazos. Pese a la reglamentación que al respecto ha asumido el Ecuador, según la cual se prohíbe a los establecimientos educativos la aplicación de medidas que impliquen exclusión por causa de una condición personal del estudiante, de sus progenitores, representantes legales o de quienes lo tengan bajo su cuidado y se incluyen en esta prohibición las medidas discriminatorias por causa de embarazo o maternidad de un adolescente (Art. 41, Código de la Niñez y la Adolescencia), instituciones aun toman medidas discriminatorias y argumentan razones como la decencia y el buen nombre.

En 1998, el acoso sexual en el espacio educativo fue tipificado como delito. En diciembre de 2002 por gestiones del CONAMU, se puso en vigencia el Reglamento Especial de Procedimientos y Mecanismos para el Conocimiento y Tratamiento de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo, el mismo que ha sido reformado mediante acuerdo ministerial 3393 del 29 de septiembre del 2004 - R. O. No. 431. El nuevo instrumento tiene entre otros

---

<sup>24</sup> Informe Alternativo al PIDESEC. CLADEM, marzo 2004.

objetivos el de garantizar, preservar y restituir los derechos de los niños/as y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el área educativa y establece la obligación de la principal autoridad de remitir el caso a la Fiscalía para la sanción penal. Este es un avance pues en general estos casos han quedado impunes en el ámbito administrativo.

Por otra parte, y con menos aciertos de equidad y respeto a la tolerancia, en 1998 se aprobó la llamada “Ley sobre la educación de la sexualidad y el amor” que en su primer considerando expresa que se da cumplimiento al “deber de proteger a la familia como célula fundamental de la sociedad garantizándole las condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines y protege al matrimonio, la maternidad y el haber familiar”. En las disposiciones se declara a la educación en la sexualidad y el amor como “un eje transversal de los planes programas de estudio” en todos los niveles y en planteles públicos y privados y se entrega al Ministerio de Educación la responsabilidad de elaborar planes y programas docentes y monitorear a medios de comunicación. La Ley tiene más de un problema: desde su concepción reconoce solamente un tipo de familia, la heterosexual, además de ligar la sexualidad al matrimonio y a la maternidad. A los niños/as, adolescentes no se les menciona sino como sujetos pasivos en tanto “(futuras) generaciones de hombres y mujeres íntegros y responsables de su comportamiento sexual frente a sí mismos y a la sociedad”<sup>25</sup>.

## J. Plurinacionalidad y Multiculturalidad

En la década de los 90, el estado ecuatoriano se asumió como un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico (Art.1 de la Constitución), después de un pasado colonial de aplicación de políticas orientadas a la nacionalización de la identidad.

Los pueblos indígenas y afroecuatorianos en su relación con el Estado nacional han ocupado espacios de subordinación, exclusión y marginación, lo que les ha obligado a desarrollar estrategias de adaptación y readaptación con el fin de subsistir como culturas diferenciadas en el espacio nacional.

Enmarcado en un sinnúmero de convenciones y pactos internaciones ratificados por el

---

<sup>25</sup> Informe Sombra a la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Periodo 1990-1998. Quito, Ecuador, 2003.

Estado ecuatoriano, el accionar de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas ha logrado la creación del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, y del Consejo de Desarrollo de Pueblos Afroecuatorianos CODAE al nivel de Secretarías de Estado; programas de educación y salud interculturales; y, fondos de promoción del desarrollo, entre otros.

Pese a esto, las políticas públicas sobre multiculturalismo y pluriétnicidad sufren de serias deficiencias tanto porque parten de datos incompletos sobre la composición étnica de la población, como porque guardan un profundo desconocimiento de los contenidos culturales y reglas imperantes al interior de los pueblos. Esto impide que dichas políticas sean eficientes para la reducción de la marginalidad social y económica, y superación de la discriminación racial y étnica.

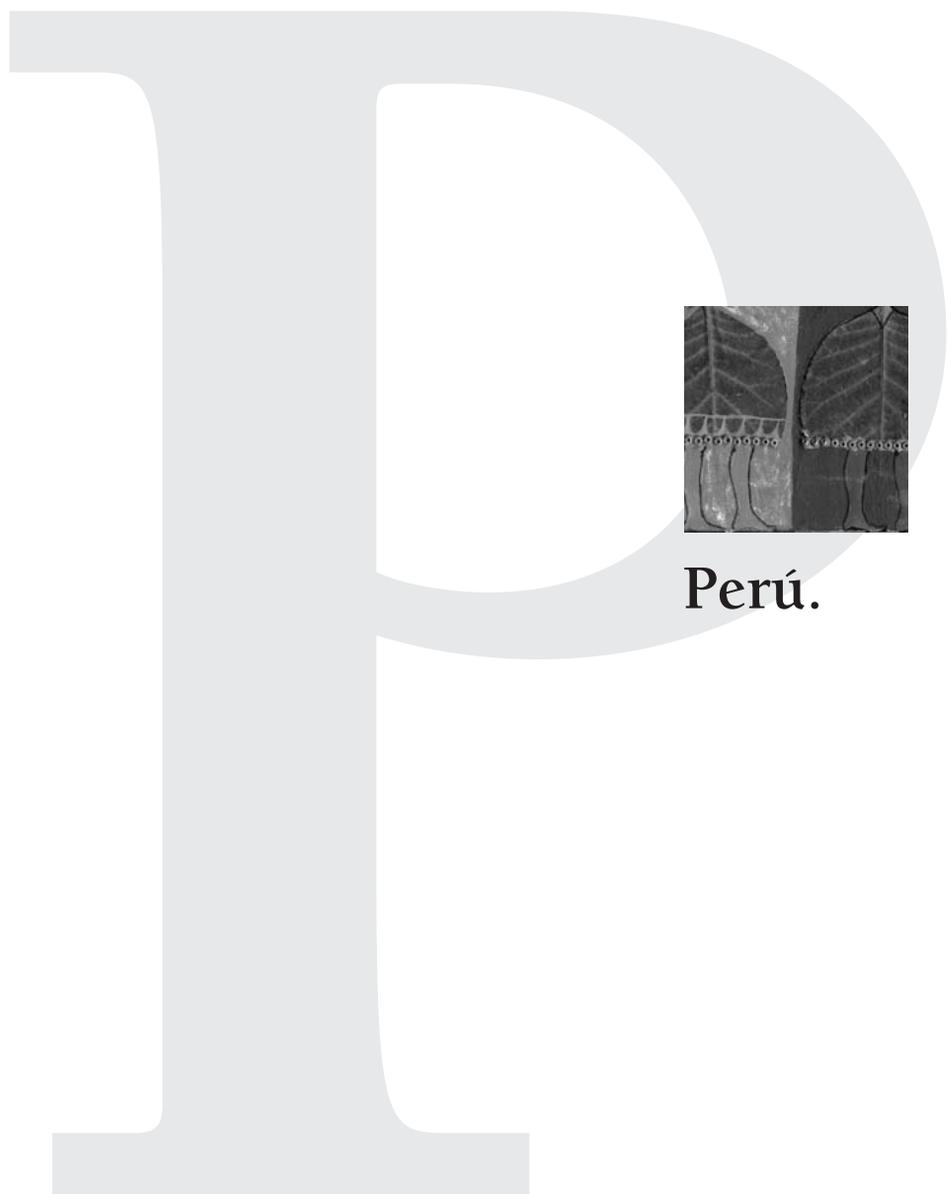
Como características comunes entre los distintos pueblos se pueden mencionar las escasas relaciones multidireccionales (contractuales, políticas, económicas, de agravio, etc.) que desarrollan, lo que imprime, junto con la noción de integralidad del mundo y de alta dependencia del medio natural, especificidades importantes en su ser social. Es también característica una evidente división de roles femeninos y masculinos que actúan bajo la misma lógica de complementariedad con la que miran su relación con los demás seres de la naturaleza, lo que no significa que estén ausentes conflictos y graves problemas de género. De esta forma, la vigencia de la poligamia, los castigos por adulterio, los matrimonios arreglados, las expresiones de violencia intrafamiliar, las reglas discriminatorias hacia las mujeres en el acceso a bienes, entre otras, están presentes al interior de las comunidades.

Tomar en cuenta esta especificidad a la hora de actuar en la protección de los derechos colectivos de estos pueblos es una forma de comprender que los discursos universalistas no siempre tienen efectos positivos en contextos culturales particulares. Al respecto es posible ver como el Presidente Gutiérrez incidió en la designación del actual Secretario General del CONDENPE, menoscabando la autonomía de funcionamiento de este organismo, pilar fundamental para resguardar las formas propias de representación. El afán de instrumentalización del movimiento indígena o afro descendiente evidencia la forma superficial y populista en la que es comprendida la multiculturalidad.

Existen políticas como la creación de la Dirección Intercultural Bilingüe, el Defensor Adjunto de Pueblos Indígenas en la Defensoría del Pueblo, y de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas como una dependencia del Ministerio de Salud Pública, pero aun sufren fuertes limitaciones presupuestales y técnicas lo que redundará en su ineficacia.

Las políticas de género que no integran una perspectiva étnica, y la falta de desarrollo legislativo limitan significativamente la vigencia y exigibilidad de los derechos colectivos. En conjunto, existe un déficit grave en las políticas públicas y el desarrollo de legislación secundaria que impacta de manera negativa en la vigencia real de los derechos colectivos, lo que a su vez, repercute en la calidad de vida y los derechos de las mujeres indígenas y afro ecuatorianas.

Por su parte, las organizaciones indígenas han incorporado a su estructura interna secretarías de la mujer y es cada vez más frecuente su participación en varios niveles directivos (alrededor del 30%) lo que representa un importante proceso de empoderamiento de las indígenas en espacios de acción y representación pública. Por otro lado, aunque las organizaciones de los pueblos afro descendientes poseen poca incidencia en el plano nacional, su reestructuración en Palenques y Comarcas representa un importante proceso de fortalecimiento identitario. Sin embargo, las organizaciones afro descendientes adolecen de una fuerte representación femenina, en especial en los cargos directivos, pues las mujeres ocupan mayoritariamente puestos de secretariado y tesorería, situación que las ha llevado a organizarse paralelamente a las organizaciones existentes, logrando avances en escuelas de líderes y luchas contra la discriminación y el racismo.



Perú.

## A. El Estado Peruano y los Derechos Humanos de las Mujeres

En general el Estado peruano tiene un marco legal rico y amplio en materia de Derecho Internacional para la defensa de los Derechos de las Mujeres; pero no se han generado mecanismos, ni ha existido la voluntad política para que esta legislación internacional se implemente y desarrolle en la normatividad nacional y se refleje en la jurisprudencia del sistema judicial. Perú no ha adherido a la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y no ha ratificado la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.

Hay que resaltar dos avances durante el periodo materia de informe: el Estado peruano ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW<sup>1</sup> y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>2</sup>, adoptando con ello el concepto de género y considerando crimen de lesa humanidad la violación sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable<sup>3</sup>.

En materia de discriminación en el Perú se han dictado medidas legislativas, entre ellas, la Ley N° 27270 del 29/05/2000, que considera a la discriminación un delito: “El que discrimina a otra persona o grupo de personas, por su diferencia racial, étnica, religiosa o sexual, será reprimido con prestación de servicios a la comunidad de treinta a sesenta jornadas o limitación de días libres de veinte a sesenta jornadas”, con agravante en caso de ser funcionario público. También señala que “La oferta de empleo y el acceso a centros de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato”.

Entre los cambios normativos trascendentes, en el período que este informe abarca, tenemos la modificación constitucional en marzo del 2002 a la Constitución Política en relación a las elecciones de una nueva instancia en la estructura estatal que son los Gobiernos Regionales. Es en el marco normativo del proceso de descentralización<sup>4</sup> que se ha avanzado en la incorporación del enfoque de género y la atención prioritaria a sectores tradicionalmente excluidos como las mujeres.

Los avances mencionados parecen ser formales. En efecto, en su VI informe al Comité de la CEDAW, el Estado peruano no cumple con presentar información específica ni desagregada sobre la situación de las mujeres, y tiene subregistros en materia de violencia, tráfico sexual, prostitución y aborto, entre otros.

---

<sup>1</sup> Resolución Legislativa N° 27429

<sup>2</sup> Resolución Legislativa N° 27517

<sup>3</sup> Sin embargo cabe señalar que la modificación del Código Penal en lo referente a delitos contra la libertad sexual, si bien amplia el concepto de violación sexual, aún no incorpora la violencia sexual como crimen de lesa humanidad.

<sup>4</sup> Fundamentalmente la Ley de Bases del proceso de Descentralización y las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos locales.

En términos de institucionalidad sí bien existen diversas instancias institucionales en materia de derechos humanos, estas no desarrollan políticas reales a favor de los derechos humanos y menos a favor de los derechos humanos de las mujeres. Entre las instancias institucionales más importantes tenemos: la Comisión de la Mujer, Desarrollo Humano y Deporte en el Congreso de la República, el Consejo Nacional de Derechos Humanos que depende del Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, la Comisión sobre Derechos Humanos de la Mujer Policía y en la Defensoría del Pueblo se cuenta con la adjuntía de los Derechos de la Mujer.

Las universidades, salvo contadas excepciones, no ofrecen estudios especializados y electivos en derechos humanos y derechos de las mujeres. Cabe mencionar a la Facultad de Derecho y el diploma de estudios de género de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y la maestría en políticas sociales y género de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Desde la sociedad civil, en este periodo se han conformado nuevos actores, con voluntad de incidir en la definición de políticas que permitan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Entre ellos, el Movimiento por la Igualdad de Oportunidades (MIO) que integró a diversas organizaciones de mujeres y se propuso impulsar la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, la misma que es resistida por sectores del gobierno y grupos conservadores vinculados a la Iglesia Católica.

Las ONG que trabajan en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres, son las ONG feministas, como el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, CESIP, DEMUS, CENDOC Mujer y la Asociación Aurora Vivar, entre otras. Estas son las únicas voceras de demandas al Estado para el cumplimiento de los tratados y pactos internacionales, y las que denuncian la vulneración por acción y omisión de los derechos humanos de las mujeres. El movimiento de derechos humanos no ha sido suficientemente explícito y contundente en incorporar las agendas de las mujeres.

En relación a casos presentados ante el Sistema Internacional, se ha venido impulsando casos emblemáticos fundamentalmente ante el Sistema Interamericano. Entre los más importantes está el Raquel Martín de Mejía (caso 10.970), donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por primera vez se pronunció sobre la violación sexual contra mujeres, en el contexto de los 20 años de conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y el 2000. En el período materia del informe se han presentado dos casos sobre violencia contra las mujeres y justicia de género que han concluido en soluciones amistosas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se retoman en el capítulo sobre violencia contra las mujeres.

## B. Participación Política y Social

La participación política de las mujeres peruanas en los espacios de representación electoral es reducida. En el Poder Ejecutivo, los cargos más altos son los ministerios, los que históricamente han sido ocupados por varones a excepción del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES (antes PROMUDEH). En el 2004, el Consejo de Ministros estuvo presidido por una mujer, la Dra. Beatriz Merino, quién pese a su gran aceptación popular fue obligada, por sectores conservadores, a renunciar a su cargo. En la actualidad, de los 15 cargos ministeriales solo dos de ellos son asumidos por mujeres: el Ministerio de Salud y el MIMDES.

No existe en la legislación sobre la carrera pública, mecanismos de cuotas para acceder a la función pública. Por ello, la mayor presencia de mujeres se mantiene en los niveles jerárquicos inferiores.

En el Poder Judicial, cuya Corte Suprema esta presidida por un varón, de los 25 vocales que la conforman sólo hay una mujer, quien es Presidenta de la Sala de Derecho Constitucional y Social. De las 27 Cortes Superiores de Justicia existentes solo dos están presididas por mujeres, la Corte Superior de Justicia de Ilo y la Corte Superior de Justicia de Lima.

En los últimos años se han producido avances en cuanto a la presencia de mujeres en el escenario político a raíz de la promulgación de la Ley de Cuotas en 1997, que inicialmente establecía un mínimo de 25% de participación de mujeres y/o hombres en la conformación de listas. Este porcentaje se amplió al 30% en el año 2000. La norma se aplica a los ámbitos nacional, regional y local. En el actual periodo legislativo, la participación de las mujeres alcanza 19.2%, prácticamente el doble respecto del periodo 1995-2000 donde llegó al 10.8%. A nivel de los gobiernos regionales la representación de las mujeres alcanza el 21% de todos los cargos elegibles (presidencia, vice-presidencia y Consejo Regional), siendo esta mayor en los cargos de consejería regional donde se logro el 22%. En los gobiernos locales, el 26.3% de regidurías distritales y provinciales corresponden a mujeres, mientras que solo se alcanzó el 2.7% en las alcaldías, debido en parte a que las elites locales se siguen moviendo en base a las alianzas patriarcales.

Uno de los impedimentos principales para que la norma logre los objetivos deseados es que las mujeres por lo general ocupan los últimos lugares en las listas de candidatos. Salvo en las elecciones parlamentarias donde se aplica el voto preferencial, la votación es por lista cerrada y acceden a los cargos los primeros lugares, que por lo general son ocupados por varones.

La Ley de Partidos Políticos promulgada en el 2003, establece que en las elecciones internas para determinar candidatos electorales en todos los ámbitos y para la elección de los cargos de dirección partidaria, las listas deben incorporar no menos del 30% de mujeres ó hombres. Una revisión de las dirigencias partidarias muestra que la presencia

de las mujeres en la mayoría de los casos no alcanza el 20%. Sigue siendo una barrera importante la poca voluntad política de los principales caudillos partidarios a incrementar la participación política de las mujeres bajo el argumento de que lo importante no es el sexo sino las ideas y las posturas políticas.

De otro lado las mujeres ven limitado su derecho de participación política por no contar con un documento de identidad. El Registro Nacional de Identidad desarrolla algunas iniciativas para documentar a población pobre, propuestas que van de la mano con proyectos de ONG de mujeres, entre ellos, la promoción del voto de las mujeres por parte de la Oficina Nacional de Promoción Electoral y PROMUJER.

## **Participación Social**

En el Perú, las principales organizaciones sociales de base (OSB) son de mujeres, y se constituyeron como una estrategia para afrontar necesidades básicas de sobrevivencia. De ellas, las cuatro principales son los Comedores Populares, los Clubes de Madres, los Comités del Programa del Vaso de Leche y las Cocinas Familiares.

Los Comedores Populares nacen por iniciativa de las mujeres en Lima, extendiéndose luego a otros lugares del país. Se estima que existen 4702 comedores populares en esa ciudad y, a nivel nacional, aproximadamente 16 mil. Funcionan como unidades económicas que se hacen viables mediante la adquisición y preparación colectiva de alimentos, el pago de una cuota económica y el trabajo voluntario de sus socias. El aporte económico que realizan las socias ha sido siempre mayor al subsidio que reciben del Estado, el que nunca ha sobrepasado el 20% del costo total. En 1991 se promulga la Ley 25307, que reconoce el trabajo de los comedores y dispone un subsidio del 65% a la canasta alimentaria. En el 2001 se reglamenta la norma que otorga personería jurídica a los Comedores Populares. Estos han sido logros de las propias mujeres organizadas. En el 2005, la FEMOCCPAALC que agrupa a la mayoría de los comedores Populares de Lima realizó la Primera Convención Nacional de Organizaciones Sociales de Base, constituyéndose una instancia nacional representativa, como una estrategia de lucha por mejoras en estos ámbitos.

Los Comités de Vaso de Leche se desarrollan a partir de la creación del Programa Vaso de Leche por la Municipalidad Metropolitana de Lima en 1983 para un periodo temporal. Dos años más tarde se institucionalizó como Programa de Asistencia Alimentaria Materno-Infantil permanente a través de la Ley 24059. En mayo del 2001, con la promulgación de la Ley 27470 se establecen las normas complementarias sobre organización, administración de recursos y ejecución del programa. Los beneficiarios son niños menores de 6 años, mujeres gestantes y adultos mayores.

Las OSB han levantado varias propuestas para mejorar los presupuestos de programas estatales y para la promulgación de leyes. Así en el 2000 varias de las OSB, sindicatos y organizaciones de derechos humanos presentaron de manera conjunta una serie de demandas a los candidatos presidenciales en los campos de educación, trabajo, salud reproductiva, desarrollo social, violencia contra la mujer y representación de las mujeres en los espacios públicos.

De otro lado, el actual proceso de descentralización ha otorgado a las OSB a nivel regional y local mecanismos de participación en los nuevos espacios de gobierno mediante los Consejos de Coordinación Regional (CCR), los Consejos de Coordinación Local (CCL), la Junta de Delegados Vecinales y los presupuestos participativos, a condición de que estas cuenten con personería jurídica. Cabe resaltar que en el ámbito local, algunas municipalidades han impulsado iniciativas de promoción de la participación de la mujer en las organizaciones vecinales reglamentando la conformación de las directivas, o estableciendo cuotas del 30%.

En el ámbito sindical, la participación de las mujeres se ve afectada por varios factores. Además de la imagen masculina del trabajador sindicalizado influye el debilitamiento de las organizaciones, las políticas de flexibilización laboral, la privatización de las empresas públicas y la recesión económica. Por otro lado, la inserción de la mujer al mercado laboral se produce mayoritariamente en el sector informal, particularmente en el área de servicios, por lo que las demandas de las mujeres en el ámbito laboral aun no se han incorporado plenamente a las organizaciones sindicales.

Si bien en los sindicatos el 40% en promedio de los afiliados son mujeres, a nivel directivo su presencia es inferior al 10%. En el caso de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú CATP, las mujeres representan el 60% - debido a que un alto porcentaje de sus afiliados proviene del sector informal – pero no exceden el 12% de los directivos.

Desde el año 2002, las principales centrales sindicales vienen trabajando en la elaboración del Plan de Acción de la Centrales Sindicales del Perú para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, el que plantea tres ejes prioritarios de trabajo: desarrollo personal y familiar; participación en el trabajo, la producción y la generación de ingresos; y participación en la gestión y toma de decisiones en el ámbito sindical, social y político.

## C. Violencia contra las Mujeres

Pese a las observaciones formuladas por el Comité de la CEDAW al V Informe oficial del Estado peruano en agosto del 2002, no se cuentan con datos estadísticos integrales a nivel nacional sobre la violencia contra las mujeres, especialmente en casos de violación sexual.

Según datos de la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familia 2000, el 41% de

mujeres peruanas casadas o unidas de hecho ha sido alguna vez maltratada física o psicológicamente y el 16% lo ha sido de manera frecuente. El 31% reporta haber vivido violencia psicológica, mientras que un 69% ha sufrido violencia física a nivel nacional.

La Policía Nacional registró 38 mil 336 denuncias en el 2003 en Lima y la Provincia Constitucional del Callao. Estos datos, reflejan parcialmente la realidad ya que se sabe que sólo 1 de cada 3 mujeres maltratadas busca ayuda en una persona cercana, y 1 de cada 4 acude a una comisaría. De otro lado, el Ministerio Público mediante el Instituto de Medicina Legal durante el año 2003 ha realizado 77 mil 445 reconocimientos clínicos por casos de violencia familiar. De acuerdo a estas cifras, se produjeron 215 casos de violencia doméstica al día, aproximadamente 9 casos de violencia familiar por hora. La diferencia en las cifras entre la Policía y el Instituto Médico legal se debe en gran parte a la practica policial ilegal de exigir el reconocimiento medico legal antes de registrar las denuncias, bajo el argumento de que muchas de las mujeres luego de sentar la denuncia no continúan con los trámites correspondientes, lo que no permite seguir con las investigaciones policiales para establecer la comisión del delito o falta.

De acuerdo a los servicios prestados por el Instituto de Medicina Legal, durante el 2004 se reportaron 19 mil 638 reconocimiento médicos legales por delitos contra la libertad sexual a nivel nacional. A partir de estos datos oficiales, y sin contar a las miles de mujeres que no se atreven a denunciar, se producen en el país 54 violaciones diarias, es decir, en el Perú, más de 2 mujeres son violadas cada hora.

Entre los años 2002 y 2004 se han producido avances en materia legal sobre la violencia contra las mujeres. En el 2002 se promulgó la Ley 27637 que crea los Hogares de Refugio Temporales para Menores Víctimas de Violación Sexual, reglamentado un año después por el MIMDES; en ese mismo año la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso que es función de los Gobiernos Locales formular políticas, regular, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual. En el 2003 la Ley 27982 modificó el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar No. 26260, eliminándose la conciliación en casos de violencia familiar; en este mismo año la Ley 27398 modificó la Ley de Conciliación eliminando este mecanismo extrajudicial en los casos de violencia familiar<sup>6</sup>. En el 2004 se promulgó la Ley 28236 que crea hogares de refugio temporal en el ámbito nacional para las víctimas de violencia familiar o que se encuentran en situación de abandono, riesgo o peligro inminente sobre su vida, salud mental, física o emocional por esta causa.

---

<sup>6</sup> Sigue pendiente establecer que la violencia familiar no puede ser conciliada en ninguna sede policial, ya que la Ley Orgánica de la Policía Nacional establece que esta puede intervenir como conciliador en delitos o faltas que no alteren el orden y la tranquilidad pública.

En cuanto al acoso sexual, en el año 2003, se publicó la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual N° 27942, con el objeto de prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en las relaciones de autoridad o dependencia. Su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES. En el 2004, se modificaron las normas sobre delitos contra la libertad sexual, ampliando el concepto de violación sexual. Aunque estas modificaciones son importantes, todavía no se incorporó el abuso de poder como elemento central en la tipificación de estos delitos y no se han ampliado las formas de violación a situaciones consideradas no tradicionales.

Por su parte, la Defensoría Adjunta para los Derechos de Mujer ha desarrollado de forma permanente actividades para combatir la violencia contra la mujer a partir de la supervisión del cumplimiento de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, la atención de quejas y la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en diversas investigaciones especiales e informes defensoriales. Entre los logros más notables de la Defensoría tenemos la declaratoria parcial de la inconstitucionalidad del Art. 337 del Código Civil por ser discriminatorio.

En políticas públicas, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer para el periodo 2002-2007, con enfoque de derechos humanos, de género, alcance y perspectiva multisectorial. La nula o escasa implementación de esta política ha sido denunciada por las organizaciones de mujeres. El acceso a servicios integrales de atención, justicia y reparación es la principal carencia que sufren las mujeres víctimas de violencia. Para las mujeres rurales este problema es más grave debido a que los pocos servicios que existen están pensados para zonas urbanas. Un estudio señala que sólo el 38% de las que acudieron a la Comisaría de la Mujer se sintió satisfecho con el servicio brindado.

De otro lado, pese a la existencia de fallos judiciales importantes y ejemplares, persiste la práctica judicial discriminatoria que se hace evidente por el tipo de interrogatorio al que son sometidas las víctimas, así como la poca credibilidad de sus testimonios, más un sí estos no van acompañados de un correlato físico de la agresión. En el año 2000, el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público estableció que se practican en promedio mensual 450 a 600 exámenes. Dicha cifra no coincide con el número de procesos penales registrados para el mismo año. De esta disparidad se refleja que un alto porcentaje de denuncias no vienen siendo investigadas, pese a que las víctimas se sometieron al examen médico.

En los últimos tiempos, se está orientando la política hacia la familia por encima de la persona. Esto se traduce en que prevalece la violencia familiar sobre la violencia contra la mujer. Un ejemplo de ello es el cambio en la Policía, que desde marzo del 2003 agrupó en la DIVIFAM - División de la Familia, a la División del Niño y el Adolescente y las Comisarías de la Mujer. Similar tendencia se observa en la reestructuración del MIMDES donde el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual ha sido adscrito al Instituto de Bienestar Familiar.

En el 2003, los Centros de Emergencia Mujer CEM se instalaron en 36 lugares y pasaron a formar parte del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. Los CEM

cuentan con un sistema de registro de información y es uno de los servicios que más ha acumulado en términos de enfoque y recursos profesionales sensibles y especializados. Por ello preocupa que en el marco del proceso de descentralización y la transferencia de los programas sociales, en el traspaso de los CEM a los gobiernos locales, no se tomen medidas para que este capital humano y los enfoques que han sustentado estos servicios se garanticen. También preocupa que en el marco del proceso de reestructuración del MIMDES, se conviertan en centros de emergencia para la familia.

En el Ministerio de Salud, el tema de violencia familiar está incluido en el Programa de Salud Mental; se han realizado avances en cuanto a los espacios intersectoriales para la atención y prevención de la violencia en casos de menores de edad, no así respecto a las mujeres.

La Policía Nacional tiene un rol determinante en el problema de la violencia doméstica, pero las constantes variaciones del personal y la inadecuada atención que se brinda hacen de las comisarías un recurso con limitaciones, en parte debido a que el personal policial no ve la violencia doméstica como un hecho de gravedad. Aún cuando se ha incorporado el tema de violencia doméstica en la escuela de formación de la PNP, esta sigue siendo pobre debido a que el periodo de formación policial es corto y la temática no se prioriza.

En la sociedad civil, las redes nacionales que han trabajado la violencia doméstica, entre otros temas, son la Red Nacional de Promoción de la Mujer, el Grupo de Iniciativa Nacional "Mujeres por la Igualdad Real", CLADEM-Perú y en menor medida la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Además, DEMUS, Flora Tristán, Manuela Ramos e INCAFAM, entre otros, han capacitado a operadores de justicia y policías. Se exige a los comisarios haber cumplido satisfactoriamente el curso de violencia familiar como requisito para su ascenso, sin embargo la alta rotación del personal policial reduce el impacto de estos esfuerzos.

En materia de violencia contra las mujeres dos nuevos temas han empezado a ser objeto de preocupación: el feminicidio y la judicialización de violaciones sexuales en el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000. Una investigación de DEMUS señala que en el 2004, 100 mujeres fueron víctimas de feminicidio. Durante el 2003, se produjeron 142 feminicidios en las ciudades de Lima, Arequipa, Huancayo, Huánuco, Puno, Piura, Chiclayo e Iquitos. Las fuentes de estos han sido diarios de circulación nacional y siete de alcance.

Es también grave que pese a la información proporcionada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, sobre las diferentes formas de violencia sexual contra las mujeres durante el conflicto armado, y exista pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de dos casos, el Ministerio Público no haya iniciado ninguna investigación.

Por último, una reciente investigación de la Organización Internacional de Migraciones y el Movimiento el Pozo revelaron que un buen número de mujeres peruanas entre 20 y 35 años cae en manos de mafias, que las trasladan mediante engaños a otros países latinoamericanos, Estados Unidos, Europa y Japón como esclavas sexuales. No se tiene cifras por el silencio de las víctimas y el poder económico de las mafias. El tema no ha merecido la preocupación del Estado.

## D. Justicia de Género

El sistema de justicia en el Perú padece diversos y complejos problemas estructurales que impiden el cumplimiento de su rol en el marco de un estado democrático. Como resultado, importantes sectores sociales son discriminados por parte la justicia en razón de su condición social, idioma y cultura, o su sexo y género.

La grave crisis política del Perú de los años 80 y 90 agudizó la imagen negativa de la opinión pública frente al Poder Judicial. Según una encuesta realizada por la Universidad Nacional de Ingeniería en septiembre del 2003, el 80,3% de la población desaprueba la gestión del Poder Judicial y el 18,2% respalda que la reforma del sistema de justicia sea la segunda prioridad de las reformas estatales.

En un estudio realizado por Beatriz Mejía en 1999 sobre el acceso a la justicia y equidad en el Perú se señalan como limitantes al ejercicio de este derecho las dificultades geográficas, el inadecuado número y distribución de los órganos jurisdiccionales, los altos costos de la administración de justicia, el desconocimiento de los derechos y la desconfianza en el sistema, entre otros. Estos factores son además constantes en los diversos diagnósticos que se han hecho sobre la justicia en el Perú y que empeoraron en la última década.

Si bien el 33% de los jueces son mujeres, los cargos más altos son ocupados por varones. Por su parte en el Ministerio público, el 41% de los fiscales son mujeres y es una mujer quien lo dirige. No existe en el Reglamento de Concursos para el Nombramiento de Jueces y Fiscales<sup>7</sup> ningún mecanismo de discriminación positiva para la promoción de mujeres en los cargos; el alto número de mujeres se relaciona con el aumento de la matrícula femenina en las facultades de Derecho. Sin embargo, es relevante señalar que en la selección de jueces y fiscales, a pesar que la norma no lo señala, pesan los criterios ideológicos como la fe del postulante y su estado civil. La idea del buen padre de familia y de buena esposa son referentes de un buen juez o jueza.

En cuanto a la evaluación de jueces y fiscales para el año 2001, se logró verificar que los temas como mujeres, violencia familiar, y violación sexual no están incluidos.

La Academia de la Magistratura es el órgano encargado de la formación de los jueces y juezas. En el 2004 se dictaron sólo dos seminarios especializados en derechos humanos y violencia

---

<sup>7</sup> Aprobado por Resolución No. 884-2003/CNM de fecha 26 de noviembre del 2003.

familiar, ambos en provincias y con una duración de apenas 3 días cada uno. Esto en el marco de un convenio con la ONG Manuela Ramos para la incorporación y desarrollo de temas vinculados a la problemática mujer para los años 2002-2004, el mismo que no se ha renovado.

En el Perú no existen indicadores ni estudios que brinden información sobre el número y porcentaje de usuarias que acceden al sistema, ni el tipo de demandas que presentan así como las respuestas del sistema judicial a las mismas. Tampoco se registra información de jurisprudencia en casos de violencia contra las mujeres.

Entre las principales vulneraciones a los derechos de la mujer respecto del debido proceso son: el incumplimiento de un plazo razonable y la falta de acceso a la justicia. En los casos de violencia doméstica no existe reparación efectiva para las víctimas y la mayoría de los casos termina en conciliación ante el juez de Familia, dado que las sanciones solamente se aplican solo en situaciones de mayor gravedad (más de diez días de inhabilitación). Un hecho recurrente es la renuencia a dictar medidas de protección a las víctimas.

El razonamiento de los jueces al momento de resolver en los casos de divorcio por causal de violencia física y/o psicológica, reproducen un modelo de familia y de pareja en donde el desequilibrio de poder es visto con naturalidad.<sup>8</sup>

En los casos de violencia sexual el bien jurídico protegido por la cultura y práctica judicial sigue siendo el honor y no la libertad sexual, y se exigen pruebas de resistencia física a las víctimas propias de una heroína. Además, el comportamiento de la agraviada es puesto en cuestión y termina siendo la causa de la agresión. De otro lado, el Código Penal tiene un tratamiento diferenciados por edades de las víctimas y donde el grupo de adolescentes de 14 a 18 años es tratado como adulto: en el caso de que mediara engaño con adolescentes se configura el delito de seducción que tiene una pena de tres años o prestación de servicios. Esta es una de las figuras más utilizadas por los agresores para evadir la justicia, al acusar usualmente a las niñas de haberlos provocado.

Pese a la institucionalidad vigente y a la prioridad dada a los asuntos de la infancia, en materia de abuso sexual contra niñas y niños, de 276 denuncias en el 2004, sólo se han sentenciado diez en la Corte Superior de Lima.

Un caso particular de denegación de justicia viven las mujeres rurales andinas y amazónicas, que en su gran mayoría son mujeres en extrema pobreza, analfabetas y monolingües. Allí

---

<sup>8</sup> Carrillo, Patricia. Normas Jurídicas discriminatorias y aplicación del Derecho desde una perspectiva de género: El divorcio por la causal de violencia.

es el Juez de paz no letrado o el presidente de su comunidad la autoridad para que resolver sus demandas de justicia. Las mujeres sienten que sus casos no son atendidos y que se conservan entre el juez y sus agresores vínculos de compadrazgo que priman sobre sus derechos, además de valores tradicionales.

Las principales organizaciones de mujeres y feministas desde los años 80 implementan estrategias y servicios de atención para mujeres víctimas de violencia, entre ellas, Manuela Ramos, Flora Tristán y DEMUS. Se han impulsado diferentes estrategias para hacer frente a los problemas de acceso a la justicia que van desde la atención directa de las víctimas hasta la formulación de propuesta legislativas para la promulgación y modificación de normas penales y civiles, pasando por el litigio de casos emblemáticos.

Las organizaciones de mujeres persisten en señalar que en el sistema jurídico junto a una legislación avanzada coexiste una legislación discriminatoria, sumándose a ello la aplicación sexista de las leyes por los operadores de la justicia y la falta de servicios adecuados que atiendan las demandas de justicias de las mujeres. Sin embargo, son pocas las iniciativas desde estos movimientos por incursionar en el tema de la reforma judicial, estando esta agenda generalmente en manos de las organizaciones de derechos humanos tradicionales. En este marco, los derechos de las mujeres y sus respectivas agendas son vistos como secundarios ante otros temas.

En la actualidad ninguno de los debates en torno a la reforma del poder judicial reconoce las diferencias entre las demandas de hombres y mujeres que los llevan a presentarse en las instancias judiciales. Se asume que todos los litigantes se encuentran en igualdad de condiciones y que el sistema de justicia debe ser accesible brindando resultados justos individual y socialmente, independientemente del sexo y género. No se ha considerado parte del diagnóstico el hecho de que el Estado mediante el ejercicio de su función jurisdiccional, por omisión o resultado, discrimina por género.

En el período que abarca este informe se han dado avances importantes en jurisprudencia de parte del Tribunal Constitucional, organismo autónomo que cumple la función de interpretar la Constitución. Destacan tres sentencias: i) Sentencia que ordena la atención integral de pacientes con VIH/SIDA, al considerar que el derecho a la salud compromete derechos fundamentales como el derecho a la vida; ii) declaración de inconstitucionalidad por violar el ejercicio de la libertad sexual y afectación del principio de igualdad, del artículo del Código de Justicia Militar que reprime con expulsión a quién practicara actos deshonestos o contranatura con personas del mismo sexo, dentro o fuera del lugar militar; y, iii) se ampara el derecho a la autonomía de las personas, señalando que el Estado no puede imponer como obligatorio lo que autoritariamente, o una mayoría, juzga como moralmente bueno.

## E. Autonomía Personal y Familia

La familia y el matrimonio son consideradas institutos naturales y fundamentales de la Sociedad y del Estado Peruano<sup>9</sup>, y por tanto se protege la familia y se promueve el matrimonio. El Código Civil de 1984 define el matrimonio como “la unión voluntariamente concertada por un varón y una mujer legalmente aptos para ella y formalizada con sujeción a las disposiciones de este Código...”. Existe el reconocimiento de jure “en el hogar autoridad, consideraciones, derechos, deberes y responsabilidades iguales” para los cónyuges, por tanto la figura de jefe de familia atribuida de manera exclusiva al varón por los Códigos de 1852 y 1936 desaparece por una jefatura compartida en iguales derechos y responsabilidades.

Sin embargo, en la cotidianidad las mujeres no cuentan con iguales derechos con respecto a sus pares masculinos. Una evidencia de este hecho son los altos índices de violencia contra la mujer en relación de pareja y en el ámbito de la familia. Al mismo tiempo, se mantiene el poder de decisión en el varón, especialmente en los hogares donde la mujer no aporta ingresos monetarios. El desconocimiento de derechos permite que los varones dispongan de los bienes propios de sus parejas amparándose en la presunción legal de que esta es una renuncia tácita a favor del cónyuge.

De otro lado, el concubinato es reconocido y genera principalmente derechos patrimoniales. Sin embargo, el reconocimiento es restringido en comparación con los derechos sobre la comunidad de bienes que tienen las mujeres casadas. Según la Constitución (Art. 5) el concubinato genera derechos solo a partir de dos años continuos de convivencia y solo origina una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de sociedad de gananciales.

La normatividad nacional, tanto en la noción de matrimonio como en la definición de concubinato, reconoce explícitamente como sujetos al hombre y la mujer. La unión de personas del mismo sexo no tiene reconocimiento.

Los adolescentes pueden contraer matrimonio con autorización de sus padres, abuelos o la autoridad judicial competente. Asimismo el Código Civil otorga a los adolescentes solteros el derecho a reconocer a sus hijos y a iniciar procesos judiciales tendientes a protegerlos. Sin embargo, no se les reconoce el derecho a acceder a métodos anticonceptivos sin la autorización de sus padres.

---

<sup>9</sup> Artículo 4 de la Constitución

Según datos del Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA, en el año 2000 en el Perú existía un promedio de 17,7% madres solteras en mujeres de 15 a 49 años, siendo los departamentos de Lima y la Provincia del Callao los lugares donde se registran las cifras más altas. No existen programas nacionales para atenderlas ni medidas de apoyo de ninguna instancia.

El divorcio se encuentra regulado por el Código Civil, bajo el sistema de divorcio – sanción. Hace poco se incorporó a la legislación la primera causal del sistema de divorcio – remedio: divorcio por separación de hecho.<sup>10</sup> No existen datos oficiales sobre la tasa de divorcio en el país ni sobre las causales que apelan hombres y mujeres.

En materia de políticas públicas, en el último periodo gubernamental el Estado Peruano ha ingresado a un proceso de modernización, proceso que ha sido usado como excusa para incorporar enfoques conservadores e invisibilizantes de las diferencias e inequidades de género existentes. Los Ministerios de Salud y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, son los sectores más afectados por esta tendencia.

En septiembre de 2004, el MIMDES publica el Plan Nacional de la Familia y en tiempo record se instala la Comisión Intersectorial encargada de su ejecución y seguimiento. El Plan establece como principio rector la incorporación transversal del enfoque de familia en las políticas, programas y acciones del estado y la sociedad. El modelo de la familia heterosexual se impone como referente; en efecto, entre sus lineamientos se incluye promover el matrimonio y las familias estables. Al mismo tiempo, el MIMDES trabajara por el reconocimiento y respeto de la familia como institución natural anterior al Estado con derechos, relaciones y responsabilidades propias.

Contrasta el apoyo al Plan de la Familia con el escaso compromiso político del poder ejecutivo con el Plan de Igualdad de Oportunidades y en general las políticas o programas que trabajan la perspectiva de género no cuentan con respaldo político. El Plan de Igualdad de Oportunidades 2005 – 2010, que reconoce acciones específicas para la redistribución equitativa de las responsabilidades familiares como parte de las políticas nacionales, regionales y locales, no se ha promulgado y no cuenta con presupuesto ni personal. El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (aprobado en 2001) no logra aún instalar las mesas temáticas permanentes y que los sectores comprometidos cumplan con abrir una meta presupuestal especial para la ejecución y seguimiento presupuestal del Plan.

En el 2004 se han presentado diversos proyectos de ley al Congreso de la República con

---

<sup>10</sup> Este cambio se expresa en nuevas normas como la Ley 28384 que modifica los artículos 354º y 359º del Código Civil y 580 del Código Procesal Civil. Esta Ley señala que el vínculo matrimonial podrá disolverse judicialmente transcurridos dos meses de notificada la sentencia de separación.

la finalidad de cambiar las funciones y el nombre del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES por Ministerio de la Familia. Muchos de estos proyectos se fundamentan en concepciones conservadoras y de tipo religioso con respecto a la función de las mujeres dentro de la familia, priorizando la maternidad y excluyendo a los varones del espacio doméstico y sus responsabilidades dentro de la crianza de los hijos.

## F. Sexualidades y Reproducción

La tasa de fecundidad ha tenido un decrecimiento constante en los últimos quinquenios: de 3,2 en el período 1995-2000, se proyecta 2,9 para los años 2000 – 2005. Existen grandes diferencias entre el área urbana y la rural: en la primera se ubicó en 2,6 y, en la segunda, en 5,6 en el año 2000. Para ese mismo año, se reporta una alta tasa de fecundidad no deseada: según los datos de ENDES, el 61% de las mujeres embarazadas encuestadas no deseaban un embarazo.

Según la Agenda Pública Nacional, Desigualdad y Discriminación, el 13% de las adolescentes entre 15 y 19 años se embaraza alguna vez. En la zona rural existe tres veces más posibilidades del embarazo en este rango de edad que en las zonas urbanas. El embarazo adolescente contribuye el 15% de la mortalidad materna, y el 20% de las muertes por aborto. En los hospitales del Ministerio de Salud, 20% de los partos corresponde a madres adolescentes. En las áreas urbanas, los embarazos de madres adolescentes son generalmente no deseados y se dan en parejas que no hacen vida en común. Recientemente el MINSA promulgó los Lineamientos de Políticas de Salud de los/ las adolescentes, con carácter nacional para ser aplicado a partir del año 2005, con los cuales se espera bajar el alto número de embarazos adolescentes.

La ENDES 2000 refiere una tasa de mortalidad materna de 185 por cada 100 mil nacidos vivos, lo que significa frente a las 265 muertes por 100 mil nacimientos reportados en 1996. Las principales causas, todas prevenibles, son las hemorragias (47%), las infecciones (15%), la hipertensión (12%) y el aborto (5%). El Balance de la situación de los Derechos humanos de las mujeres en el bienio gubernamental 2001-2003, indica que el problema de la mortalidad materna no ha sido una prioridad en políticas de salud ya que solo se hace referencia a la prevalencia de la anemia en mujeres en edad fértil, tomando en cuenta que incrementa el riesgo de mortalidad materna, y solo se menciona como estrategia general la implementación del Seguro Integral de Salud.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Balance de la situación de los Derechos humanos de las mujeres en el bienio gubernamental 2001-2003

El Ministerio de Salud tiene como objetivos específicos para el período 2001-2006, reducir la mortalidad materna, especialmente en los sectores más pobres a 100 x 100,000 nacidos vivos; y menos de 50 x 100,000 nacidos vivos al año 2012. Los compromisos que ha asumido el Ministerio de Salud con respecto a reducir la mortalidad materna, son los de mejorar la cobertura con calidad y calidez en los servicios a través de las "casas de espera", procurar la atención oportuna de las emergencias y complicaciones en todos los niveles de atención y promover la participación de la sociedad civil y la comunidad, en coherencia con el respeto a la vida y a los derechos fundamentales de la madre y el "niño por nacer"<sup>12</sup>.

En los últimos años se ha incrementado el número de abortos; en 1994 se estimaba que en el país se producían 271.000 abortos al año; en el 2004 se calculan 410.000.<sup>13</sup> La legislación peruana sanciona el aborto en general, admitiendo legalmente aquel que se practica por razones terapéuticas: "No es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente" (Art. 119°). La ley penaliza tanto a la mujer que aborta como al que lo causa con o sin su consentimiento, o sin la intención de hacerlo. Las denuncias por abortos se han incrementado en el período, pasando de 454 casos en el 2001 a 600 casos en el 2003.

El aborto clandestino constituye la segunda causa de mortalidad materna. Con las normas y los controles que se pretendió dar en el período del 2002 al 2003 a los derechos al concebido, estas cifras crecieron, dejando a muchas niñas y jovencitas sin la posibilidad de auxilio en caso de una mala práctica abortiva, atentando contra el principal derecho humano, el derecho a la vida.<sup>14</sup>

En el Perú se ha incrementado el número de mujeres viviendo con VIH/SIDA. Según el Ministerio de Salud la relación hombre-mujer pasó de 9,6 – 1 en el año 1986, a 2 – 1 en el año 2003. Se dice hoy en día que el rostro de la enfermedad es más joven, femenino y de pobreza.

Las políticas de salud de las mujeres, en especial las relacionadas con los derechos reproductivos, en el período 2000-2004 han sido llevadas de un extremo al otro de acuerdo al pensamiento del ministro de turno. Durante el gobierno de Fujimori hasta mediados del 2001 se impuso desde el Estado la planificación familiar compulsiva, contraria a los derechos humanos de las mujeres involucradas. La acción de la Defensoría del Pueblo y de

---

<sup>12</sup> El actual Congreso creó por ley, el Día del Niño por Nacer, a conmemorarse cada 25 de marzo. Los argumentos para ello, y que obran en el diario de debate del Congreso son prueba de la vulneración del principio constitucional de laicidad del Estado. Además, los Ministros de salud Solari y Carbone a través de normas de menor rango han venido usando indistintamente, los términos "niño por nacer", "concebido", "personas humana", señalando su interés prioritario sobre cualquier otra persona humana.

<sup>13</sup> Cifras referidas en la Agenda Pública Nacional, Desigualdad y Discriminación (2004).

<sup>14</sup> En el año 2002 se aprueba la Ley 27716 sobre el delito de "Lesiones en el Concebido", la cual establece sanciones al que causa daño en su cuerpo o su salud, con una sanción mayor a la del delito de aborto.

las organizaciones de mujeres permitió identificar una serie de presiones al personal de salud para lograr un mayor número de anticoncepciones quirúrgicas voluntarias, prescindiendo, muchas veces, de dar a las usuarias una información veraz. Se aprovechó el hecho de que las mujeres usuarias poseían escasos recursos y conocimientos. Se las sometió a intervenciones sin contar con los equipos adecuados y sin las mínimas condiciones de seguridad, pese a que un considerable número presentaban síntomas en su salud no indicados para una intervención quirúrgica, tales como la oclusión tubárica, tuberculosis, anemia, desnutrición, obesidad, infecciones pélvicas crónicas, etc. Además, en las localidades rurales se procedió con personal no calificado y las intervenciones quirúrgicas se realizaron en lugares no adecuados como es el caso de las postas médicas sin los servicios de cirugía adecuados

Durante el gobierno de transición se emitió la Resolución Ministerial No.399-2001-SA/DM que aprobó el Programa de Planificación Familiar en reemplazo al utilizado por el gobierno de Fujimori. Este Programa funcionó bien en su inicio, capacitó personal y con recursos de la cooperación externa se otorgó de manera informada métodos anticonceptivos. Al asumir el Dr. Luis Solarí como Ministro de Salud mediatiza el Programa, no repartiendo los métodos anticonceptivos considerados "abortivos" y negando a las usuarias métodos seguros de planificación familiar. A pesar los cambios en la cartera (junio del 2003 asume el Dr. Alvaro Vidal y luego la Dra. Pilar Mazzetti) el reparto de los anticonceptivos no es el más eficiente y en el último año se ha denunciado el desabastecimiento en los centros de salud del Ministerio.

En el período priman los avances de los segmentos fundamentalistas y conservadores en la política nacional, que no han permitido el desarrollo de propuestas legislativas y de políticas públicas en materia de derechos sexuales y reproductivos. Por el contrario, desde el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y el Congreso de la República se promueven procesos de reforma sectorial y de normatividad que atentan contra los derechos de las mujeres.

Al mismo tiempo, varias investigaciones señalan que se mantiene una visión reduccionista de la salud de la mujer limitada al ámbito materno infantil y la planificación familiar, que excluye otras materias importantes en la salud sexual y reproductiva y no considera necesidades como la atención de la violencia sexual en las políticas públicas de salud.

Un avance importante del período es la resolución del Ministerio de Salud<sup>15</sup> del 2001 que amplía las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar, incorporando

---

<sup>15</sup> RM. N° 399-2001-SA/DM del 13 de Julio del 2001

la anticoncepción oral de emergencia (AOE) dentro de los métodos a ser ofertados por los servicios de planificación familiar del Estado. Sectores conservadores del Ministerio interrumpieron la distribución del método argumentando el carácter abortivo de las píldoras. Sin embargo, la acción del movimiento de mujeres y de la Defensoría del Pueblo permitió, en el 2004, el cumplimiento de la normativa ministerial.

La lucha por la distribución gratuita de pastilla del día siguiente por el Ministerio de salud, significó el enfrentamiento abierto entre el movimiento de mujeres y la iglesia a través de sus funcionarios, y la discusión sobre la laicidad del Estado peruano se puso en el tapete. Pero la lucha de las mujeres muchas veces es solitaria y se mantiene lo que una feminista peruana llama la discusión entre el centro y la periferia; es decir los derechos de las mujeres no forman parte de la agenda de otros movimientos, siempre son una agenda de segundo orden.

## G. Salud

Persisten en la población importantes barreras al acceso a los servicios de salud. Aproximadamente un 20% de la población del país tiene posibilidades de acceder a los servicios del seguro social, sólo el 12% accede a los servicios privados y 3% es atendido por la Sanidad de las Fuerzas Armadas (FFAA) y de la Policía Nacional del Perú (PNP). El 40% depende de los servicios del Ministerio de Salud y se estima que un 25% del total no tiene posibilidades de acceder a ningún tipo de servicio de salud, debido a que viven en lugares remotos, donde no existen servicios adecuados o por la pobreza extrema en que viven.

El problema más grave es el acceso al servicio de salud y el traslado paulatino de los costos del servicio a la población que no esta asegurada. Durante los dos últimos períodos de gobierno, el de transición y el actual, se han dado ciertas medidas legales destinadas a garantizar que los servicios de salud alcancen a los que más necesitan el servicio. Sin embargo, todos los servicios de salud son pagados y es la familia la que financia directamente los servicios. Esto se ha agudizado por la reducción del presupuesto del sector en el último año<sup>16</sup>.

La atención de salud es percibida por los usuarios como "mala e insuficiente", las quejas tienen que ver con las dificultades de accesibilidad; la falta de atención a tiempo y sin

---

<sup>16</sup> El 18 de marzo del 2004 se levantó la huelga de médicos del sector público que paralizó al sector por 15 días.

demoras; la falta de comodidad, de limpieza y de seguridad; la falta de respeto a la dignidad de las personas, de confidencialidad y de privacidad; la débil integralidad y continuidad de las prestaciones.

Existe diferencia entre el acceso al servicio de salud se deja notar del área rural a la urbana. Los recursos humanos se concentran en las zonas urbanas y esto afecta el acceso a servicios. De hecho la tasa de mortalidad del área rural es el doble que la urbana.

En las gestiones del sector, ha existido en los últimos cuatro años una perspectiva sectorizada de la salud, donde ha primado una visión autoritaria en la conducción del sector. En el último período se hicieron promesas de una mayor democratización lo cual alimentó una serie de expectativas por parte de la población que una vez más han sido traicionadas. Los servicios de salud siguen siendo deficientes, caros y en donde las mujeres son siempre a las que más se maltrata, ya sea como paciente como cuando acompaña a un enfermo y también por ser mujeres las que más ocupan los servicios médicos. El 42% de los servicios de salud utilizados son por causa de la función reproductiva de la mujer. El 48% son por enfermedades comunes, donde también hay un porcentaje de mujeres significativo.

Últimamente se ha tomado conciencia sobre la salud mental de la población. El Ministerio de Salud celebró en octubre de 2004 el "Día Mundial de la Salud Mental" lanzando un programa de carácter preventivo que apunta a mejorar la calidad de vida de la población, teniendo en cuenta que la salud mental es un problema de salud pública, y es mayor en las mujeres. Ellas sufren más que los hombres problemas de depresión: una de cada nueve mujeres sufre depresión y una de cada diez tiene ansiedad generalizada, de acuerdo a datos del Hospital Nacional de Salud Mental. Durante el primer trimestre del 2004 de 645 pacientes el 48 por ciento corresponde a mujeres, y de los casos de depresión el 70 por ciento de los casos son mujeres entre 20 y 44 años de edad. No se cuentan con cifras nacionales, debido a la falta de estadísticas y de programas diferenciados. Los problemas de salud mental afectan en alto número a mujeres víctimas de violencia familiar. También es un problema frecuente entre las mujeres víctimas de la violencia política, para las cuales no hay programas sostenidos para su atención, siendo hasta la fecha un problema de salud sin resolver.

Otra área de reciente interés es la salud en el trabajo. El MINSA ha creado la Dirección de Salud Ocupacional que viene promoviendo un Listado de Enfermedades Profesionales que no se actualizaba desde 1975. Las organizaciones de la sociedad civil que participan se preocupan especialmente por las mujeres trabajadoras, empleadas en actividades de alta rotación, como es el caso de la industria agroexportadora que ha crecido con la nueva economía y nuevas relaciones de comercio.

## H. Trabajo

La Población económicamente activa (PEA) en Perú en el 2000 era de 12 millones de personas (57% hombres y 43% eran mujeres). La tasa de participación laboral de las mujeres ha descendido al punto de revertir la tendencia de la década del 90, período en el cual se registró un importante incremento de su participación en el mercado laboral.<sup>17</sup> Entre el 2001 y 2002 la participación femenina desciende sustancialmente, registrando una disminución de 55.8% a 51.8%. De igual manera, la tasa de ocupación femenina también registra un descenso importante en esos años de 50.1% a 45.8% respectivamente.

Esta situación genera un incremento de la brecha en las tasas de ocupación entre hombres y mujeres, de 20.3% a 23.3% en el mismo período. Las tasas de desocupación también perjudican más a las mujeres, quienes en el 2002 registran un 11.6% frente a un 8.3% en el caso de los varones.

Las brechas de ingreso por género persisten, las mujeres reciben el 60% del ingreso laboral de los hombres (Panorama Laboral 2003).

Las mujeres con el 62.2% (2003) son quienes están más concentradas en el sector informal, como trabajadoras independientes y trabajadoras domésticas, sin derechos mínimos y en condiciones laborales precarias. Los hombres tienen mayor presencia en el sector formal tanto en el sector público como en el sector privado.

Sólo el 45% de las trabajadoras en Lima podrían considerarse “adecuadamente” empleadas frente al 58% de los varones. En la capital, el 55% de la PEA femenina se concentra en el trabajo independiente, en el trabajo familiar no remunerado y en el rubro de las trabajadoras de hogar. Las mujeres que trabajan en microempresas están en condiciones aún más precarias que sus colegas varones: el 71% de sus trabajadoras son consideradas subempleadas, en comparación a sólo el 46% de los hombres empleados en ese mismo tipo de establecimiento.<sup>18</sup>

Se puede afirmar que las brechas de formalidad entre hombres y mujeres, tienden a perjudicar a las últimas. Las mujeres siguen ingresando a la PEA a través del servicio doméstico. Esta es una actividad marcadamente femenina y es el segmento del sector informal que cuenta con los niveles más bajos de remuneración, abuso sexual y de protección social. En el período

<sup>17</sup> La participación laboral femenina durante la década del 90 se ha incrementado sustancialmente de 42.3% a 53.7% entre 1990 y 1998. Participación Laboral y sindical del las mujeres en el Perú durante los noventa. María Bastidas Aliaga. OIT, 2001.

<sup>18</sup> Maruja Barrig: ¿De quien es la mano que mece la cuna?. Los derechos de las peruanas en el año 2004. Informe anual Oxfam GB 2004-2005

2003 se observa un incremento de la participación de las mujeres en este sector (12.4%) en relación al año 2000 y 2002, en que representaban 11.9% y 11.8% respectivamente.

En el año 2003 se promulgó la Ley No 27986 de Trabajadores del Hogar que regula la situación en este sector. A pesar de que se norman los horarios de trabajo y se establecen algunos beneficios sociales, la legislación no exige ningún tipo de formalidad en la contratación, deja el establecimiento del monto de la remuneración a un acuerdo entre las partes y, desconociendo el hecho de que se trata mayoritariamente de mujeres y que el hostigamiento sexual es una realidad, no incluye ningún tipo de indicación al respecto.

En este período se han restituido derechos derogados en la década del 90, como el derecho a lactancia, y se han promulgado de algunas nuevas leyes relacionadas con la maternidad, como la licencia laboral en caso de adopción. Sin embargo, el marco jurídico relacionado con la mujer y el mundo del trabajo es dual y contradictorio: en agosto del 2003 se promulga la ley de protección de la mujer gestante (Ley 28048 (01/08/03), que incorpora al embrión o feto como sujeto de derecho y no únicamente a la trabajadora en la condición específica de su capacidad reproductora.

Avances del período son la Ley contra del acoso-abuso sexual en el espacio laboral (Ley 27942 - 26/ 02/03) y Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, con su reglamento respectivo (D.S.N° 010-2003-MIMDES) orientada también al ámbito público y privado e inclusive a los Centros Educativos y en las Instituciones Policiales y Militares.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con apoyo del sector privado y la cooperación internacional ha logrado hacer viable algunos proyectos de inserción laboral específicos para mujeres y otros para jóvenes de escasos recursos. Existen programas exclusivos para mujeres como el programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE) y el Programa de Mujeres Emprendedoras, los mismos que se encargan de organizar grupos de mujeres entre 26 y 50 años, que representan mano de obra semi - calificada y se desempeñan generando productos de alta demanda. Así contribuyen a su mejora en calidad de vida.

En lo que respecta a las mujeres y la organización de éstas se ha creado UNI Mujer, que está dentro de UNI Américas Perú (Internacional de conocimientos y servicios creada el 1° de enero del 2000). A nivel regional se ha constituido la Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas (COMUANDE).

La poca participación de las mujeres en el movimiento sindical en el Perú tiene mucho que ver con el mito del típico trabajador sindicalizado (hombre trabajadores manual, con trabajo fijo y por tiempo completo). A pesar de que se entiende la importancia de la presencia de las mujeres en los sindicatos, en la práctica los hombres siguen ubicados en los lugares directivos. Al mismo tiempo, la mayor presencia de las mujeres en el sector informal de la economía también repercute en la medida que las prioridades están colocadas en la sobrevivencia y no en la organización.

Las organizaciones que trabajan el tema laboral, principalmente en Lima son CEDAL, PLADES y la Asociación Aurora Vivar, en este grupo también resalta Manuela Ramos quienes a través de su programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha logrado impulsar una organización de mujeres artesanas empresarias.

## I. Educación

La Constitución Política de 1993 establece la obligatoriedad de la educación en todos los niveles. Sin embargo la nueva Ley General de Educación promulgada en el 2003 solo reconoce de forma explícita la educación primaria como obligatoria y gratuita en los centros educativos del Estado, reduciendo así un derecho reconocido constitucionalmente.

En lo que respecta a educación de las mujeres, el Estado se ha comprometido con la Plataforma de Acción Mundial de Beijing (1995), que busca elevar la calidad de la educación, erradicar el analfabetismo y evitar acciones discriminatorias contra niñas, jóvenes y adolescentes. El Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2005 establece como objetivos estratégicos para la educación la disminución del analfabetismo de las mujeres con énfasis en el área rural e indígena, la promoción de la matrícula oportuna y la permanencia en el sistema escolar de niñas y adolescentes, la erradicación de los contenidos sexistas en la enseñanza y la elaboración de un informe anual sobre la situación y posición de las mujeres y niñas en nuestro país. Sin embargo, no se ha promovido un espacio que garantice el desarrollo de estos objetivos ni el cumplimiento de las metas que plantea cada uno de ellos.

En cifras generales el Perú es un país que no dedica una cantidad significativa de sus recursos en inversión educativa. Han tomado relevancia para el Ministerio de Educación programas como el de alfabetización y de desayunos escolares. En términos de evaluación se ha notado mejora en los alcances de metas planteadas pues se incrementó el número de matriculados en la escuela, sin embargo aún hay un índice alto de deserción de niñas en edad de escolaridad primaria y esto se agrava al evaluar porcentajes de las zonas rurales.

En efecto, todavía una de cada tres niñas abandona la escuela primaria sin haber aprendido a leer ni escribir. La familia tiene menos tolerancia a la repitencia de las niñas que los niños, y cuando ellas vuelven a la escuela, lo hacen en condición de extra-edad, hecho que representa el 56.5% a nivel nacional.<sup>19</sup> En el Perú el analfabetismo masculino es de 6.1%

---

<sup>19</sup> De acuerdo al trabajo elaborado por Carmen Montero el 38% de las niñas rurales inicia su vida escolar con retraso, el cual llega al 88% en el cuarto grado. Consideraciones y propuestas para la lucha contra el analfabetismo en el Perú. CESIP. Lima, 2001

y el femenino llega al 17.9%. En zonas rurales la diferencia se acentúa: 12.8% para los varones y 37% en las mujeres<sup>20</sup>.

Las peores cifras en cuanto al rendimiento educativo de los niños y niñas en el Perú se encuentran en el ámbito rural. El 89% de la población rural vive en comunidades de menos de 500 habitantes, lo cual genera costos y dificultades adicionales a la hora de proveer los servicios educativos. La pobreza de estos peruanos es el dato más resaltante, el 78.4% son pobres y el 51% extremadamente pobres, lo que marca una clara distinción con las zonas urbanas donde las cifras alcanzan al 42 y 10% respectivamente. Esto se relaciona directamente con los niveles de desnutrición que padecen los niños -la mitad de los que habitan en zonas rurales son desnutridos crónicos- lo cual incide en sus posibilidades de aprendizaje.

Como parte de estos intentos por aminorar distancias entre la formación de niños y niñas se han dado algunas Leyes, Decretos Supremos y resoluciones que sobre todo buscan eliminar discriminación e inequidad. En este marco en el año 2003 cuando se toma en cuenta la magnitud del problema de la violación sexual en las aulas y, se elabora una norma específica que regula los delitos de violación de la libertad sexual. En el caso de las adolescentes embarazadas se han planteado programas específicos con el objetivo de erradicar su discriminación.

En relación a la oferta educativa existe todavía diferenciación en el acceso a diferentes áreas educativas sobre todo relacionadas con información actualizada. Sin embargo existen esfuerzos por incluir en el currículo educativo, sobre todo en los niveles primario y secundario, conceptos de equidad de género y no-discriminación, y se han promovido proyectos enfocados a cambiar la forma de apreciar a la mujer en la sociedad tratando de erradicar estereotipos. Queda una preocupación principal por incorporar la equidad de género en el currículo educativo en los materiales de enseñanza y en la práctica del aula.

---

<sup>20</sup> Documento balance del Plan de Igualdad de Oportunidades MIMDES, 2004.

## J. Plurinacionalidad y Multiculturalidad

Según el Censo de 1993, la población de las comunidades indígenas es de 299,218 habitantes, perteneciente a 48 pueblos étnicos censados de un total de 65. Los departamentos que concentran las mayores proporciones de población indígena son Loreto (83,746), Junín (57,530) Amazonas (49,717) y Ucayali (40,463). La composición por edades de dicha población revela una estructura extremadamente joven, debido a la alta tasa de fecundidad, donde los menores de 14 años representan el 49.7% de la población. El nivel de fecundidad más alto se encuentra en las comunidades Quichua, Napo, Pastaza y Huambisa con 11 hijos por mujer como promedio, mientras que el nivel más bajo está entre los Lamas, Chachapoyas con 7,4 hijos.

El nivel educativo de la población indígena difiere drásticamente del promedio nacional. El porcentaje de analfabetismo llega al 33%, el 49% de la población tiene algún nivel de educación primaria, y solo el 15.5% ha cursado algún año de educación secundaria. Por sexo la diferencia es aún mayor, el 44% de las mujeres en las comunidades es analfabeta frente a un 23% en la población masculina.

La poligamia influye en la unión conyugal en las comunidades indígenas: el 15% de las mujeres de 15 a 19 años se encuentran bajo unión de hecho, mientras que sólo el 4% de los jóvenes de la misma edad están en esa condición.

Con respecto a la población afroperuana, según los datos de la ONG CEDET esta representaría aproximadamente el 10% de la población a nivel nacional. Según el INEI (2002) esta población se encuentra distribuida en 106 centros poblados, 89 en la costa sur y 17 en la costa norte del país.

La Constitución Política del Perú contempla dos artículos relacionados al derecho de los pueblos indígenas; el primero hace mención a que el Estado apoya de manera preferente el desarrollo agrario, garantiza el derecho a la propiedad de la tierra en forma privada, comunal o cualquier forma asociativa; el segundo, reconoce a las comunidades campesinas y nativas con existencia y personería jurídica. Por otro lado la Ley 27811 establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Dentro del discurso del Estado es obligatoria la incorporación del enfoque de interculturalidad como una estrategia dirigida a orientar la política sectorial e institucional, pero esto no se materializa y no hay medidas concretas dirigidas a la promoción ni al trabajo concertado con los pueblos originarios y afroperuanos.

El Acuerdo Nacional como expresión de concertación del gobierno y de otras fuerzas políticas, se comprometió a consolidar una nación peruana integrada respetuosa de la diversidad étnica y cultural. En términos de política pública se planteó, entre otras medidas, el fomento y afianzamiento de la educación bilingüe en un contexto intercultural. Ninguno de los organismos públicos responsables de las poblaciones indígenas se ha hecho cargo de esos compromisos.

La situación indígena fue calificada como de exclusión social por la OIT, es decir que existen obstáculos o barreras para que los pueblos indígenas tengan oportunidades de participar en términos de igualdad en los procesos sociales-culturales del país. Según la misma organización tampoco se han reconocido las contribuciones históricas y contemporáneas al proceso de formación de la cultura y la sociedad del país.

El Estado no tiene políticas y programas que atiendan la problemática de la mujer indígena dentro de los organismos creados para proteger a los pueblos originarios y afroperuanos, ni se conocen propuestas que tomen en cuenta específicamente sus intereses.

Las prácticas discriminatorias persisten en la sociedad peruana. La encuesta nacional sobre discriminación y exclusión social elaborada por DEMUS<sup>21</sup> muestra que el origen étnico cultural sigue siendo un factor determinante en la generación de enormes brechas sociales, a lo que se suma el factor de género y la división campo-ciudad. Es importante mencionar que el 75% de víctimas mortales del conflicto armado durante la época de violencia política tenía el quechua como idioma materno. Dentro de esta problemática, las mujeres andinas y ashaninkas fueron las más vulneradas, enfrentando estas situaciones sin apoyo del Estado y sin lograr hasta el momento acceso a la justicia y a reparación de sus derechos violados.

En relación a las mujeres afro descendientes, la discriminación por la que atraviesan se materializa en la negación de un seguro social, el pago inadecuado de salarios, el chantaje sexual a la que son sometidas en sus centro de trabajo (agroindustrias), el maltrato que reciben como empleadas del hogar por parte de la dueña de casa o el abuso sexual por parte del dueño de casa y el despido sin goce de beneficios.

Los movimientos indígenas, nativos y afroperuanos son pocos y cuentan con recortado financiamiento para sus actividades. Las organizaciones que trabajan los derechos de estas poblaciones no han incorporado el enfoque de género en sus agendas. Este interés viene dándose lentamente y esto se debe a prejuicios entre las mismas organizaciones y movimientos que señalan que la principal reivindicación es étnica y no de género.

El liderazgo de las mujeres indígenas o afro descendientes es reciente y tiene barreras objetivas en los altos niveles de analfabetismo y monolingüismo. A esto ha contribuido que los puentes entre las organizaciones feministas y las mujeres indígenas y afroperuanas aún son débiles.

---

<sup>21</sup> Encuesta Sobre Discriminación Social DEMUS 2004, aplicada a 1600 personas a nivel nacional.

En el 2004 se han promulgado una serie de normas que buscan mejorar la calidad de vida rural que respete la diversidad cultural y los espacios comunales y nativos, se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural que tiene como objetivo el promover la inclusión social, incorporando a los grupos sociales excluidos de las opciones de desarrollo a los procesos de planeación, acceso y disfrute de recursos productivos<sup>22</sup>.

Se ha impulsado la formación de un grupo de trabajo sobre la Mujer Indígena que tiene el propósito de actuar de manera descentralizada y de constituir un plan de trabajo que responda a sus necesidades prioritarias. Esta Comisión está presidida por la primera congresista de origen indígena. El MIMDES, ha instalado una Mesa de Diálogo con Organizaciones Sociales de Mujeres, mecanismo institucionalizado para establecer políticas de Estado dirigidas a alcanzar objetivos de interés

Respecto de las mujeres afroperuanas se ha constituido la Mesa de la Mujer Afroperuana conformada por el MIMDES por Resolución Ministerial, en julio del 2002. La mesa tiene por finalidad elaborar documentos de gestión, agenda programática e instalar un mecanismo multisectorial. Participan 12 instituciones representativas de la sociedad civil.

Desde la sociedad civil, los actores relevantes, son las propias comunidades indígenas y afrodescendientes, algunas de éstas últimas con una expresa reivindicación hacia las mujeres.

También hay una presencia activa de ONG feministas en la realización de campañas de sensibilización a autoridades y funcionarios por conseguir políticas dirigidas a la obtención del Documento Nacional de Identidad como primera condición para el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, y también acerca de la titulación de las tierras con igualdad entre hombres y mujeres.

Salvo la organización conjunta de estas propuestas, no existe un mayor grado de incidencia de las propias organizaciones en el ámbito de la definición de políticas en cuanto al acceso a la tierra y recursos estratégicos desde las necesidades y el respeto de los derechos de las mujeres indígenas y afroperuanas.

---

<sup>22</sup> Ley Marco para el Desarrollo económico del sector Rural, Ley 28298 del 22 de julio del 2004 y el Decreto supremo N° 065-2004-PCM del 05 de setiembre del 2004



