

Capítulo II

Políticas públicas para la igualdad de género: siete políticas que son un aporte para el logro de autonomía de las mujeres

Se exponen a continuación un conjunto de políticas que, en el contexto de procesos históricos específicos y por medio de los recursos disponibles¹, han producido resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación que se ha planteado y en que trabaja el OIG: autonomía física, económica y política de las mujeres.

La dimensión de reconocimiento se vincula directamente a la subordinación cultural y social de ciertos grupos debido a su posición o estatus². En el marco de la supremacía del patrón androcentrista dominante, lo femenino es depreciado³ y se privilegian y valoran los rasgos asociados a la masculinidad. Estos patrones androcéntricos, institucionalizados de manera generalizada en todas las esferas, se expresan en lo cotidiano en formas específicas de subordinación de estatus, de las cuales una de las más graves es la violencia de género, la violencia doméstica y la violencia sexual⁴.

¹ La disponibilidad de recursos se entiende como el resultado de procesos de negociación en torno al acceso y uso de los recursos socialmente disponibles.

² Fraser propone la categoría de estatus para ir más allá del enfoque de la identidad, que considera más estático.

³ El riesgo de feminización y devaluación es un riesgo de todos los grupos de estatus inferior en un contexto androcentrista.

⁴ Además de la violencia de género, Fraser menciona como injusticias de reconocimiento, entre otras, las expresiones sexistas en los medios de comunicación, la hostilidad y el menosprecio en la vida cotidiana, la marginación o exclusión en la esfera pública y en las instancias de decisión, y la negación de derechos plenos (Fraser, 2005).

Desde esta perspectiva, la violencia contra las mujeres es una injusticia de reconocimiento, cuya superación no depende de medidas de redistribución, sino que exige la reestructuración de las relaciones de reconocimiento, construyendo nuevos patrones culturales igualitarios, que cuestionen y transformen los patrones culturales androcentristas dominantes.

Las políticas que se analizan del Brasil y del Uruguay son políticas orientadas a enfrentar la violencia dirigida a las mujeres por ser mujeres. Son políticas que expresan cómo las sociedades y los Estados han avanzado en la “politización de lo privado”, convirtiendo en objeto de política pública problemas que han sido tradicionalmente considerados privados. Estas políticas tienden a la justicia de género, por una parte, en la medida en que promueven el logro de la autonomía física de las mujeres y, por otra, sobre todo, porque al combatir una práctica basada en la desigualdad y la discriminación de género ponen en cuestión el orden sobre el que se basa la violencia contra las mujeres.

También vinculada con la autonomía física de las mujeres, la política de interrupción voluntaria del embarazo de Colombia aborda injusticias relacionadas con el derecho a la salud —al momento de la despenalización, el aborto ilegal constituía la tercera causa de muerte de las mujeres en ese país— y es también una respuesta a las exigencias de justicia social y de equidad de género, en la medida en que se despenaliza una práctica médica que solamente requieren las mujeres. Es, en suma, una política que considera el respeto a derechos fundamentales: los derechos a la vida, la salud, la igualdad y la autonomía reproductiva de las mujeres.

Las políticas del Estado Plurinacional de Bolivia y de Costa Rica, de paridad política, responden a la situación de desigualdad en la esfera política, expresada en la dificultad de las mujeres para participar en igualdad de condiciones con los hombres y acceder a puestos de elección popular y de toma de decisiones. Estas políticas de acción positiva se enmarcan en la necesidad de revertir desigualdades consuetudinarias y diferencias de puntos de partida entre hombres y mujeres, que se traducen en la muy baja posibilidad de las mujeres de ser propuestas para cargos de elección popular en la misma medida que los hombres. Son un reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de “fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho” (CEPAL, 2014, pág. 105) y establecen condiciones para avanzar en una mayor autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.

La política analizada de Chile, sobre reforma previsional, representa un avance no solo en lo redistributivo, sino además, y especialmente, en el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas con iguales derechos que los hombres, así como del trabajo remunerado y no remunerado realizado por ellas.

En el caso de México, la política analizada aborda directamente el rol redistributivo del Estado como garante de la igualdad, asegurando que un porcentaje del presupuesto federal nacional será destinado a políticas, programas y actividades para mujeres, en lo que se ha denominado el gasto etiquetado para las mujeres.

Todas estas políticas, diversas y orientadas a resolver distintos tipos de problemas, tienen en común el hecho de que abordan la desigualdad de género y avanzan en entregar mayor autonomía a las mujeres. Se fundan en la convicción de que la igualdad implica formas de convivencia en que es prioritario reasignar recursos y servicios para reducir las brechas existentes en cuanto a la plena titularidad de derechos.

A. Políticas públicas y autonomía física

1. Brasil: la Ley 11340 Maria da Penha (2006)

La Ley 11340 Maria da Penha reconoce el derecho de todas las mujeres a vivir una vida sin violencia y considera este tipo de agresión como un atentado a los derechos de las mujeres. La ley obliga al Estado y a la sociedad a proteger a las mujeres de la violencia doméstica y familiar, independientemente de su edad, clase social, raza, religión y orientación sexual. La Ley Maria da Penha incorpora un nuevo paradigma al reconocer la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y no como un crimen privado de menor gravedad. Se aplica así a la violencia contra las mujeres el régimen jurídico aplicable a las violaciones de los derechos humanos.

El objetivo de la política es proteger a las mujeres de la violencia doméstica y familiar.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

El trabajo del movimiento de derechos de las mujeres y de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres⁵ dirigido hacia el gobierno se tradujo en que este propusiera al Congreso Nacional una ley sobre violencia familiar contra la mujer, que el movimiento de mujeres pedía desde la década de 1980.

Influyó también en este proceso la larga lucha que llevó adelante Maria da Penha, una mujer brasileña víctima de violencia y de intento de asesinato por parte de su esposo, que con el apoyo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) denunció al Brasil

⁵ Hoy denominada Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), de la Presidencia de la República.

ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por no tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la violencia y por el patrón de impunidad establecido en la respuesta del Poder Judicial frente a las agresiones de este tipo. La Comisión responsabilizó al Brasil por violación de los derechos humanos, aplicando (por primera vez desde su entrada en vigor) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y exhortó al Estado brasileño a adoptar medidas para garantizar el efectivo castigo, la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Así, la búsqueda de justicia de Maria da Penha contribuyó de manera fundamental a la promulgación, en 2006, de la Ley 11340.

ii) Antecedentes

Los antecedentes considerados en la elaboración de esta política incluyeron, en primer lugar, la Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada en 1988, en que se reconoce la violencia doméstica en el artículo 226, párrafo 8, y la obligación del Estado de abordarla: el Estado asegurará la asistencia familiar en la persona de cada uno de los que la integran, creando mecanismos para evitar la violencia en el ámbito de sus relaciones. Sin embargo, no había en el Brasil una ley específica sobre este tema.

Se consideró, además, la experiencia de las comisarías de la mujer y las casas de acogida. Desde la primera comisaría de la mujer, creada en São Paulo en 1985, el número de este tipo de instituciones aumentó a más de 300, localizadas en prácticamente todos los estados del Brasil, con diferentes denominaciones: comisarías de defensa de la mujer (DDM), comisarías para la mujer (DM), comisarías especializadas en atención a la mujer (DEAM) y comisarías especializadas de atención a la mujer (DEAM). Estas comisarías realizan acciones legales, de prevención y de investigación, llevan el registro de los informes a la policía y pueden solicitar a los jueces medidas urgentes de protección para las mujeres víctimas de violencia doméstica.

Otro antecedente importante es la Norma Técnica de 1998, elaborada por el Ministerio de Salud, para la prevención y tratamiento de las lesiones resultantes de la violencia sexual contra mujeres y niñas, que garantizaba la atención en los servicios de salud de las mujeres que habían sido víctimas de violencia sexual. Se consideró también la Ley 10778 (2003), que establece la notificación obligatoria de los casos de violencia doméstica contra las mujeres atendidos en los servicios de salud, tanto públicos como privados.

Por último, estaba el antecedente de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Brasil hasta esa fecha, que exigían avanzar en estas materias: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada en 1984), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada en 1992), la Declaración

de Viena (1993), la Convención de Belém do Pará (1994), la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado en 2002).

iii) Definición del problema

La ley fue creada para modificar la situación de violencia en que vivían las mujeres brasileñas: entre 1998 y 2008, cerca de 42.000 mujeres fueron asesinadas, es decir, un promedio de 10 mujeres por día. Un 40% de estas mujeres fueron asesinadas en sus casas (Ministerio de Salud).

Pese a la alta incidencia de la violencia contra las mujeres y a la obligación ya mencionada del Estado, de garantizar asistencia a las personas, creando mecanismos para evitar la violencia en el ámbito de las relaciones familiares, establecida en el artículo 226 de la Constitución, no había en el Brasil una ley que reglamentara este artículo y que abarcara las especificidades de la violencia doméstica, por medio de mecanismos de protección y políticas públicas para enfrentarla. Los instrumentos con que se contaba en el Brasil eran insuficientes e inadecuados. Por ejemplo, respecto de la mayoría de los delitos sexuales, el Código Penal de 1940 otorgaba la posibilidad de perdón judicial si el victimario se casaba con la víctima y, además, los consideraba delitos contra la moral de la sociedad y no contra la vida e integridad personal de la víctima.

Sin una ley que modificara el ordenamiento jurídico y que considerara medidas para abordar las distintas problemáticas de la violencia contra las mujeres, se mantenía la situación de maltrato a las mujeres y de ausencia de respeto de sus derechos humanos.

Esta violencia específica, la violencia de género, es una grave violación de los derechos humanos que limita en distinta medida el ejercicio de los demás derechos fundamentales. Basada en relaciones de poder asimétricas y desiguales entre hombres y mujeres, la violencia doméstica contra las mujeres constituye en el mundo la principal causa de lesiones de las mujeres de entre 15 y 44 años, y es ejercida en la mayoría de los casos por sus parejas o exparejas. En este sentido, la ley actúa indirectamente sobre injusticias de reconocimiento, pues hace visibles identidades subordinadas y expuestas por esta condición a situaciones especiales de violencia.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

El objetivo de la ley es crear mecanismos para prevenir la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, según lo establecido en el párrafo 8 del artículo 226 de la Constitución, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y en la Convención de Belém do Pará.

La ley fue diseñada para garantizar la protección y asistencia a las mujeres en situación de violencia doméstica y familiar, a través de medidas integradas (en los ámbitos policial, judicial, de asistencia social y de salud) de prevención, protección, orientación y urgencia. La ley pretende ser un instrumento de cambio político, jurídico y cultural, y está destinada a todas las mujeres que sufran de violencia doméstica y familiar, sin consideraciones de edad, clase social, raza, religión, lugar de residencia u orientación sexual.

ii) Marco jurídico

Desde el punto de vista normativo, la Ley 11340 contiene disposiciones sobre la creación de los juzgados de violencia doméstica y familiar contra la mujer, y modifica el Código de Procedimiento Penal, el Código Penal y la Ley de Ejecución Penal. En particular, establece como prioridad el **artículo 14**, sobre la creación de tribunales especializados en violencia doméstica y familiar contra la mujer, y además aumenta la gravedad en la clasificación de las agresiones cometidas contra las mujeres, que anteriormente eran tratadas como delitos menores.

iii) Actores y alianzas

Los actores que impulsaron e hicieron posible la política son múltiples y entre ellos están el movimiento feminista del Brasil y el movimiento de mujeres, el Poder Ejecutivo, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y los parlamentarios y parlamentarias, especialmente los relatores y relatoras de la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Un antecedente importante fue el trabajo realizado por los consejos estatales sobre la condición de la mujer, en particular por sus comisiones de violencia, y por el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM), creado en 1985.

Ya a fines de la década de 1970, el movimiento feminista y el movimiento de mujeres habían levantado la voz denunciando la violencia contra las mujeres, especialmente en relación con las torturas instauradas por el régimen militar. Más tarde sostuvieron campañas de denuncia pública contra la violencia doméstica, buscando alternativas para suplir la ausencia de legislación y contar con una ley que abordara las características específicas de la violencia doméstica, a través de mecanismos de protección y políticas públicas. En 2002, se formó un consorcio de juristas y entidades feministas con el objetivo de elaborar un estudio y una minuta de proyecto de ley integral para la prevención y penalización de la violencia doméstica, conformado por el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CEFEMEA), ADVOGACY, Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo (AGENDE), Ciudadanía, Estudio, Investigación, Información y Acción (CEPIA), el CLADEM y Género, Justicia y Derechos Humanos (THEMIS).

La Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, creada en 2003 con rango ministerial, asumió desde sus inicios la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres. En 2004, se creó un Grupo de trabajo interministerial compuesto por miembros de secretarías y ministerios del Poder Ejecutivo y por dos representantes del consorcio, que —incorporando lo elaborado previamente por este— dio origen a un nuevo proyecto de ley.

Por su parte, el Ejecutivo fue el principal impulsor del proyecto de ley ante el Poder Legislativo y lo envió al Congreso Nacional en 2004. Con el apoyo de los parlamentarios y parlamentarias, y especialmente de los relatores y relatoras en ambas cámaras, el proyecto fue aprobado por unanimidad en todas las instancias.

La elaboración de la propuesta de ley fue resultado del esfuerzo conjunto de diversos actores y, en primer lugar, del consorcio integrado por organizaciones feministas y juristas, que sentó las bases para la labor posterior del Grupo de trabajo interministerial. El proyecto de ley fue expuesto en audiencias públicas, en el marco de asambleas legislativas que se realizaron durante 2005, con una activa participación de la sociedad civil.

La discusión de la propuesta en el Congreso Nacional fue seguida de cerca por las organizaciones de mujeres, que impulsaron su aprobación a través de campañas nacionales y movilizaciones públicas, favorecidas por la agenda electoral (elecciones presidenciales y legislativas), que contribuyó a activar el trabajo de los grupos de presión.

Considerando que la ley establecía un endurecimiento penal frente a los delitos de violencia familiar y doméstica, uno de los temas más controvertidos durante la discusión antes de su promulgación fue la competencia de los juzgados especiales criminales, creados y regulados por la Ley 9099/95 (que reglamentó el artículo 98 de la Constitución Federal, referente a los juzgados especiales competentes ante infracciones penales de menor potencial ofensivo), que promovieron conciliaciones y aplicaron penalidades insignificantes a los autores de violencia doméstica, como el pago de una canasta de alimentos a una institución de caridad. Este es también uno de los temas más sensibles en lo referente a su aplicación.

c) Implementación

i) Responsables

La implementación involucra a distintas instituciones, que son responsables de cumplir con lo que establece la ley.

Los órganos públicos obligados por ley a atender a las mujeres víctimas de violencia son:

- Comisaría de policía o comisaría especializada en atención a la mujer (DEAM): hace el registro de la denuncia y recoge la

información y las pruebas necesarias para la investigación policial, tal como establece la ley. La información debe enviarse al Ministerio Público. Ninguna autoridad puede negarse a hacer el registro de la denuncia.

- Ministerio Público: presenta la denuncia a la justicia.
- Defensoría Pública: defiende gratuitamente a la mujer.
- Juzgados de violencia doméstica, tribunales de violencia doméstica y tribunales criminales: juzgan los casos que les son asignados y determinan las medidas de protección y la ejecución de la sentencia.
- Hospitales públicos: atienden a las mujeres víctimas de violencia sexual y garantizan el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia, así como la atención necesaria en lo referente a infecciones de transmisión sexual, VIH y aborto legal.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

Se enfrentaron dificultades en el proceso de implementación de la ley, por cuanto no existía consenso en cuanto a su aceptación por parte de tribunales, juristas y académicos (Maciel y Prata, 2011). Se argumentaba que era inconstitucional, en la medida en que se entendía que había una violación al principio de igualdad al aplicar procedimientos y penas distintos para una misma conducta, dependiendo de si la víctima era hombre o mujer, y al principio de proporcionalidad, al suspender la competencia de los juzgados especiales criminales (art. 41 de la Ley Maria da Penha). Finalmente, el Supremo Tribunal Federal dirimió, estableciendo la constitucionalidad del artículo 41.

La ley establece que el tratamiento de la violencia debe ser multidisciplinario y contempla la capacitación sobre violencia de género y sobre los mecanismos de la ley, destinada a los agentes públicos involucrados en su implementación (médicos, policías y delegados, funcionarios del Poder Judicial y jueces). Además, la transversalización en materia de género se realiza a través de la capacitación permanente al personal de las instituciones involucradas, establecida por la ley (art. 8, VII).

iii) Información y difusión

Los recursos de información de la política son múltiples. Uno de los recursos relevantes de información y de generación de legitimidad social de la ley es la campaña, originalmente iniciada por la sociedad civil, "16 días de activismo por el fin de la violencia contra las mujeres". Esta campaña, que antes de 2006 promovía la aprobación de la ley, hoy tiene como centro la divulgación y la efectiva implementación de la Ley Maria

da Penha, para que las mujeres hagan valer sus derechos y tengan una vida sin violencia (Freire y Libardoni, 2008).

Desde 2008, la campaña se realiza en conjunto con la Secretaría de Políticas para las Mujeres y se lanza en el Congreso Nacional, constituyéndose en una campaña educativa que incluye acciones en que participan 14 ministerios.

En 2009, se creó el Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer (FONAVID), cuyo objetivo es ejercer la justicia y garantizar la efectividad de la Ley 11340, mediante la promoción de acciones de prevención y combate de la violencia doméstica contra las mujeres, a través del intercambio de experiencias entre los magistrados, así como de su participación activa en los organismos responsables de las políticas públicas relacionadas con el tema.

iv) Sostenibilidad

Desde el punto de vista administrativo, la sostenibilidad de la política está dada por el fortalecimiento de los servicios de asistencia a la mujer, que incluye, entre otros aspectos, el mejoramiento de los servicios de atención, la formación profesional de la red de atención a las mujeres en situaciones de violencia, el mantenimiento y la expansión de la Central de Atención a la Mujer “Llame al 180”, las acciones y campañas educativas para la prevención y la consolidación de los datos y estadísticas nacionales sobre la violencia contra las mujeres.

En 2012 se lanzó la campaña “Compromiso y actitud por la Ley Maria da Penha - la ley es más fuerte”, que es resultado de la cooperación entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública del gobierno federal, por medio de la Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República, y el Ministerio de Justicia. Tiene como objetivo aunar y fortalecer los esfuerzos en los ámbitos municipal, estadual y federal para acelerar los juicios de casos de violencia contra las mujeres y garantizar la correcta aplicación de la Ley Maria da Penha. Busca asimismo involucrar a la sociedad en su conjunto en la lucha contra la impunidad y la violencia contra las mujeres.

Respecto de los recursos financieros, en 2006, luego de la aprobación de la ley, fueron asignados 7 millones de dólares. Con posterioridad, cada año se han asignado recursos a la Secretaría de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres (SEV) de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, destinados a iniciativas y programas de prevención de la violencia contra las mujeres.

En 2013, el presupuesto aprobado para el “Programa mujer, vivir sin violencia” de la Secretaría de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres fue de 138 millones de dólares para los próximos dos años.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Producción de información y difusión

El Observatorio Nacional de Monitoreo de la Implementación de la Ley Maria da Penha es la entidad encargada de producir, analizar y divulgar información sobre su aplicación en las comisarías, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y las redes de atención a las mujeres. El trabajo del Observatorio es compartido con organizaciones de mujeres y centros académicos en las regiones del país (Maciel y Prata, 2011).

ii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

La Ley Maria da Penha incorpora un nuevo paradigma al reconocer la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y no como un crimen privado de menor gravedad. Se aplica así a la violencia contra las mujeres el régimen jurídico aplicable a las violaciones de derechos humanos.

La ley es un aporte a la plena comprensión de que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y que el Estado, en cuanto garante de estos derechos, está obligado a actuar. La ley, además, ha hecho una contribución al definir como violencia doméstica y familiar cinco formas de agresión (violencia física, violencia moral, violencia psicológica, violencia patrimonial y violencia sexual) y al precisar las situaciones en que ocurre la violencia doméstica y familiar (en la unidad doméstica, en la familia y en las relaciones íntimas de afecto).

De acuerdo con la información proporcionada por el Supremo Tribunal Federal del Brasil, entre 2006 y 2011 el número de procesos por causas de violencia doméstica contra mujeres aumentó un 150%, sumando 110.000 procesos, con 12.000 hombres agresores condenados en ese período.

Desde la promulgación de la ley, la Central de Atención a la Mujer “Llame al 180” del gobierno federal ha recibido 240.000 denuncias de mujeres agredidas.

La ley es un claro avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres y establece un marco de acción que, por una parte, reconoce y asume la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres y, por otra, ofrece acciones concretas:

- Medidas de protección de urgencia: disposición de la salida del agresor del hogar; suspensión o restricción de la posesión de armas; comunicación sobre la salida del agresor de la prisión; prohibición de determinadas conductas (prohibición de aproximarse a la mujer y a sus familias con límite mínimo de distancia); prohibición de contacto del agresor con la mujer y

sus familias por cualquier medio de comunicación; prohibición del agresor de frecuentar determinados lugares; restricción o suspensión de visitas del agresor a sus dependientes; prestación de alimentos provisorios y prisión preventiva).

- En casos de riesgo de muerte, el juez debe determinar la recepción de las mujeres y sus hijos en casas de acogida o lugares protegidos. La comisaría de policía debe ofrecer transporte a la mujer y sus dependientes para trasladarlos a un sitio seguro, ayudando —si es necesario— a retirar las pertenencias del domicilio familiar.

e) Elementos para seguimiento

Algunas de las dificultades que se han enfrentado, que evidencian aspectos en que es necesario seguir trabajando, son las siguientes:

- A pesar del creciente empoderamiento femenino, las tasas de violencia contra las mujeres siguen aumentando, ocho años después de la entrada en vigencia de la ley.
- Se ha producido un aumento de las denuncias, lo que evidencia un importante cambio cultural.
- Existen aún dificultades en la implementación. Se ha criticado la lentitud de la justicia para hacer cumplir la ley, las dificultades en la atención a las mujeres en las comisarías, la insuficiente cantidad de policías especializados en la atención a las mujeres, la insuficiencia de las políticas públicas para ayudar a las víctimas y la falta de programas sociales para la rehabilitación de los delincuentes.
- La actuación de los jueces sigue siendo un problema, especialmente cuando deben conceder medidas de protección. Los jueces tienen 30 días para emitir una medida de protección y en algunos casos solicitan un certificado psicológico de la mujer antes de otorgar esta medida, lo que en la práctica significa que se pone en duda la versión de las mujeres, con graves consecuencias para ellas. La Secretaría de Políticas para las Mujeres ha solicitado que este plazo se reduzca a 24 horas.

f) Referencias

Cavalcanti, Stela Valéria (2010), “La violencia doméstica contra la mujer después del advenimiento de la Ley contra la violencia en Brasil, Ley “Maria da Penha”, *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, N° 3, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, octubre.

- Da Silva, Kelly Cristiane (2001), “La violencia contra las mujeres y la generación de información en las Comisarías Especializadas de Atención a las Mujeres-DEAMs/Brasil: notas metodológicas de una experiencia de investigación”, documento presentado en la Reunión internacional sobre estadísticas e indicadores de género para medir incidencia y evolución de la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, La Paz, 21 al 23 de noviembre [en línea] www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/5/9795/dasilva.pdf.
- Ferreira do Nascimento, Luana Regina (2012), “Aplicação da Lei Maria da Penha: um estudo sobre estereótipos de gênero no judiciário”, tesis para optar al grado de magister, Universidad de Brasilia, Instituto de Ciencias Humanas, Departamento de Servicio Social, Programa de Posgrado en Política Social [en línea] http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12547/1/2012_LuanaReginaFerreiradoNascimento.pdf.
- Freire, Nilcéia y Marlene Libardoni (2008), “A Campanha 16 Dias de Ativismo pede uma atitude para salvar a vida de muitas mulheres brasileiras”, 19 de diciembre [en línea] <http://www.campanha16dias.org.br/Ed2008/index.php>.
- Maciel, Débora A. y Prata, Ana Paula da Silva Brito (2011), “Movilización por derechos y cambio legal: la Campaña de la Ley María da Penha”, *Revista Política*, vol. 49, N° 1, Universidad de Chile [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64522754006>.
- Ministerio de Salud (s/f), “Departamento de Informática do SUS (DATASUS)” [en línea] <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos), *Informe final de Brasil. Informe de país* (OEA/Ser.L/II.7.10) [en línea] <https://www.oas.org/es/MESECVI/informesnacionales.asp>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2004), *Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres. Experiencia piloto en Brasil* [en línea] <http://www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/ModeloBrasil.pdf>.
- Pandjarian, Valeria (s/f), *Estudio de caso Maria da Penha (Brasil). Subregión Brasil y Cono Sur* [en línea] http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_interinteres/estudio%20de%20caso%20maria%20da%20penha.pdf.
- Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (2006), “Ley Maria da Penha. Ley número 11.340 del 7 de agosto de 2006. Cohíbe la violencia doméstica y familiar contra la mujer” [en línea] <http://www.spm.gov.br/legislacao-1/lei-maria-da-penha/ley-maria-penha.pdf>.
- Senado Federal del Brasil (2013), *Violencia doméstica e familiar contra a mulher*, Secretaría de Transparencia/DataSenado.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2012), *Mapa da violência 2012. Atualização: homicídio de mulheres no Brasil*, Centro Brasileño de Estudios Latinoamericanos (CEBELA)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) [en línea] <http://www.sedh.gov.br/.arquivos/Mapa%20da%20Violencia%20-%20Mulheres.pdf>.

2. Uruguay: la política de lucha contra la violencia de género

La política considera la violencia contra las mujeres como un atentado a sus derechos humanos y reconoce la obligación del Estado de protegerlas. Es una respuesta integral de abordaje de la violencia basada en género, enfocada en el trabajo conjunto y la coordinación de distintas entidades

del Estado en el diseño y definición tanto de un plan de acción para erradicar la violencia doméstica y promover la equidad y el pleno goce de los derechos humanos, como de su seguimiento.

Actúa indirectamente sobre injusticias de reconocimiento al hacer visibles identidades subordinadas y expuestas, por esta condición, a situaciones especiales de violencia.

El objetivo de la política es erradicar la violencia doméstica y promover la equidad y el pleno goce de los derechos humanos.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

Esta política es el resultado de un proceso largo, impulsado principalmente por el movimiento de mujeres, que insistió en la necesidad de abordar el problema de la violencia contra las mujeres no como un tema privado, sino como un tema del cual el Estado debía responsabilizarse.

Si bien la violencia contra las mujeres había comenzado a hacerse visible desde 1980, solamente a partir de la década de 1990 la violencia doméstica comenzó a considerarse como un tema de derechos humanos y un problema político. El término de la dictadura y la defensa de los derechos humanos por una sociedad civil organizada fueron parte fundamental del contexto en que se fortaleció el compromiso con los tratados y convenciones internacionales ratificados por el Uruguay.

ii) Antecedentes

La incidencia de la violencia contra las mujeres, y en especial de las muertes de mujeres víctimas de violencia, comenzó a ser enfrentada sistemáticamente por el Estado a partir de la década de 1990. En 1995, la violencia doméstica se incluyó en el Código Penal como un delito (mediante la Ley 16707, art. 18, en que se establece la incorporación al Código Penal del art. 321 bis, sobre violencia doméstica), lo que, sin embargo, resultó insuficiente para resolver el problema.

La política actual es resultado de un proceso de acción coordinada, a través de denuncias y movilizaciones destinadas a sensibilizar a la sociedad en general y al Estado en particular, que llevaron adelante el movimiento de mujeres, el movimiento feminista, las organizaciones no gubernamentales de mujeres dedicadas a la atención de víctimas de violencia, en conjunto con las mujeres organizadas en los barrios, las periodistas, las mujeres con cargos políticos y las pertenecientes a la Bancada Bicameral Femenina.

iii) Definición del problema

La violencia doméstica contra las mujeres, basada en relaciones de poder asimétricas y desiguales entre hombres y mujeres, constituye en el

mundo la principal causa de lesiones de las mujeres de entre 15 y 44 años y es ejercida en la mayoría de los casos por sus parejas o exparejas. Se trata de una grave violación a los derechos humanos, que limita en distinta medida el ejercicio de los demás derechos fundamentales. La ratificación del Estado uruguayo de las convenciones de derechos humanos debía expresarse en políticas destinadas a afrontar el problema.

En el Uruguay, la alta incidencia de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes exigía la implementación de medidas integrales para hacer frente al fenómeno, incorporando un enfoque que cruzara género y generaciones. Se entendía que sin una política de Estado para enfrentar el tema, persistiría la situación de maltrato a las mujeres y de ausencia de respeto de sus derechos humanos.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

El objetivo de la política es prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica y brindar protección, rehabilitación y reparación a la persona, promoviendo la equidad y el pleno goce de los derechos humanos.

ii) Marco jurídico

El marco jurídico de esta política incluye las siguientes leyes:

- Ley 16707 de Seguridad Ciudadana (art. 18), de 1995, que incorpora el delito de violencia doméstica al Código Penal uruguayo (en el art. 321 bis).
- Ley 17514 sobre Violencia Doméstica, aprobada por el parlamento uruguayo en julio de 2002, en que se declaran “de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica”. Esta ley también define las manifestaciones de violencia doméstica, constituyan o no delito: la violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.
- Ley 17823 de 2004, Código de la Niñez y la Adolescencia, de protección a la niñez, en concordancia con los compromisos asumidos por el Uruguay en cuanto Estado parte de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Ley 17815 de 2004, sobre Violencia Sexual Comercial o no Comercial Cometida contra Niños, Adolescentes o Incapaces.
- Ley 18214 de 2007, de Integridad Personal de Niños, Niñas y Adolescentes, que prohíbe el castigo físico y humillante de los niños por parte de sus padres o cuidadores.
- Ley 18104 de 2007, de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República, que encomienda al

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) “el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que dé cumplimiento a los compromisos contraídos por el país en los instrumentos ratificados o firmados en el ámbito internacional de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos y Mercado Común del Sur, relativos a la no discriminación de las personas por razones de género”.

Además, a partir de la acción del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, se han aprobado las siguientes normativas, decretos y acordadas:

- Ley 18850 de 2011, que establece reparaciones a hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica.
- Decreto 382 de 2012 del Ministerio del Interior, en que se crea la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género (ONVDG) y las Direcciones de Violencia Doméstica y de Género de las Jefaturas de Policía, y se aprueba su Reglamento Orgánico.
- Acordada 7755 de 2012 del Poder Judicial, Respuesta del sistema de justicia respecto a planteos en relación a violencia doméstica o familiar.

La política se sustenta también en tratados y convenios internacionales:

- Ley 16735 de 1996, que ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Ley 17338 de 2001, que ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

iii) Actores y alianzas

Tanto la aprobación del marco legal como la creación de la institucionalidad tuvieron lugar en un marco de transición entre administraciones políticas que tenían diferentes orientaciones respecto de la perspectiva de derechos en las políticas públicas.

En este proceso de formulación de la política, los actores que desempeñaron un rol central fueron el movimiento de mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Después de la aprobación de la Ley 17514 sobre violencia doméstica en 2002, con la creación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica se sumó un nuevo actor al proceso, que fue responsable de la elaboración del primer Plan Nacional de Lucha contra la

Violencia Doméstica. Otro actor es el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), que se creó en 2007.

Un rol importante cumple también el grupo de mujeres parlamentarias integrantes de la Bancada Bicameral Femenina.

c) Implementación

i) Responsables

La responsabilidad de la implementación de esta política recae en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. La entidad responsable de velar por el cumplimiento de la ley y su reglamentación es el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, creado con la entrada en vigencia de la Ley 17514 (2002), es un cuerpo que reúne a distintos actores estatales y de la sociedad civil.

Está integrado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) —que ejerce el rol coordinador—, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Congreso Nacional de Intendentes y la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (que ha designado a la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual como representante de la sociedad civil organizada). En calidad de organismos invitados participan además el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS). Como resultado de esta diversidad de actores, se han generado y promovido alianzas entre ellos.

De acuerdo con lo que dictaba la ley, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica elaboró el primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, en que se establecieron objetivos, actividades y acciones.

En el marco de la implementación de la política, que llevaba varios años de desarrollo (desde 2004), se formuló también una Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género, que consideró la definición de protocolos de acción y guías, así como la capacitación para cada organismo integrante del Consejo Consultivo.

La implementación por parte de las distintas entidades que integran el Consejo Consultivo ha sido heterogénea en cuanto a los compromisos,

los recursos humanos y el presupuesto asignado. Esto se refleja en la dificultad que existe para recoger datos sobre las cifras de asignación presupuestaria para este tema.

Por otra parte, las distintas entidades establecen compromisos a través de instrumentos propios. Ejemplo de ello es el Ministerio del Interior, que ha definido el tema de género y de violencia doméstica como un objetivo estratégico de sus políticas institucionales, situando la violencia doméstica como una materia de seguridad ciudadana. Para el abordaje de esta problemática se cuenta con criterios y pautas establecidos en la *Guía de procedimiento policial, actuaciones en violencia doméstica y de género*, que tiene carácter normativo en virtud del Decreto 317/10, de noviembre de 2010. En este decreto se establece que la competencia y especialización en temas de violencia doméstica recaerá sobre las unidades especializadas en violencia doméstica, que serán jerarquizadas en la estructura funcional de las jefaturas departamentales de policía.

El sector de la atención de salud dispone del documento *Abordaje a situaciones de violencia doméstica hacia la mujer - Guía de procedimientos para el primer nivel de atención en salud*, norma oficial de orientación para la atención de los casos de violencia doméstica, según se establece en el Decreto 299 de 2009, del Ministerio de Salud Pública, del cual dicho texto es parte integrante.

Respecto de la transversalización de género, el Uruguay cuenta, como se mencionó antes, con la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República (Ley 18104 de 2007), que formaliza el compromiso del Estado con la transversalización de género en las políticas públicas, estableciendo un marco más amplio de acuerdos respecto de la lucha contra la violencia. En relación con la lucha contra la violencia, en 2010 se comenzó a discutir el marco conceptual de la política contra la violencia doméstica y se acordó la elaboración de una política desde una perspectiva de género e intersectorial. Así, en el marco del Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (PILCVG), se elaboró la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género. Por otra parte, en el marco del proyecto "Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes", implementado por el Consejo Nacional Consultivo y el SIPIAV (con el apoyo del Fondo Fiduciario Suplementario del Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer), se comienza a transversalizar la perspectiva de género y generacional en los distintos sectores que trabajan en este tema.

El Consejo Nacional Consultivo, que articula a las distintas instituciones estatales y de la sociedad civil que tienen competencia en la temática, desarrolla un trabajo conjunto con las instancias interagenciales,

a través de los diferentes proyectos que lidera y las diferentes instituciones que lo integran. Ha sido fundamental el rol de la Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI), que ha contribuido con recursos técnicos calificados para el monitoreo de los diversos proyectos de cooperación internacional.

Por otra parte, ha aumentado el trabajo de asesoramiento del Consejo Nacional Consultivo a distintos organismos estatales del Poder Ejecutivo, entidades autónomas y empresas privadas.

iii) Información y difusión

Si bien los actores involucrados no cuentan con una política de información y difusión homogénea, cada institución dispone de información en la materia. El INMUJERES —en el Estado— es la entidad que desarrolla más actividades de difusión e información, aunque la sociedad civil realiza también una labor importante en este sentido.

El INMUJERES elabora y distribuye material de difusión sobre la política y especialmente sobre los servicios públicos disponibles para la atención a mujeres en situación de violencia basada en género. Existe un acuerdo interinstitucional respecto de la difusión del teléfono de apoyo y asesoramiento a mujeres en situación de violencia doméstica (0800-4141 y *4141 para celulares).

iv) Sostenibilidad

La instalación por ley de un Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica constituido en forma intersectorial es un piso administrativo fundamental que ha permitido sostener, implementar y mejorar las iniciativas destinadas a cumplir con los objetivos de la política.

Ha significado también la incorporación de la temática en los discursos ministeriales y, sobre todo, una acumulación cultural en las instituciones. En este sentido, en los distintos ámbitos institucionales se ha venido trabajando en la transversalización de la perspectiva de género.

Asimismo, se ha desarrollado una labor a nivel territorial a través de las comisiones departamentales de lucha contra la violencia doméstica.

Respecto de los recursos financieros, se puede señalar que los recursos asignados por los distintos organismos al sistema de respuesta se expresan en:

- Acceso a la justicia: Unidades Especializadas en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior, Juzgados Especializados en Violencia Doméstica del Poder Judicial, Fiscalía Especializada y Defensoría Especializada.

- Servicios del Ministerio de Desarrollo Social: servicios de atención especializada a mujeres en situación de violencia doméstica, Casa de Breve Estadía, dispositivos móviles de atención a mujeres en situación de violencia doméstica, proyecto “Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia doméstica con cobertura nacional”, en convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y consultores jurídicos en convenio con la Universidad de la República.
- Servicios del Ministerio de Salud Pública: equipos de referencia distribuidos en todo el país, coordinados en la Red de equipos de salud y violencia doméstica.
- Servicios municipales: servicio telefónico de ayuda y orientación a la mujer en situación de violencia doméstica (0800-4141), servicios gratuitos de atención en materia de los derechos de familia y violencia doméstica, gestionados en conjunto por las intendencias y las comisiones de mujeres en convenio con organizaciones de la sociedad civil.
- Servicios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay: refugios para madres con hijos o hijas en situación de violencia doméstica.
- Servicios de la sociedad civil: servicios jurídicos y psicosociales.

Además, el plan elaborado por el Consejo Nacional Consultivo tuvo como uno de sus objetivos específicos “capacitar los recursos humanos destinados a la atención de la problemática de la violencia doméstica” (pág. 16). Así, las distintas instituciones han invertido recursos financieros en capacitación, formación, sensibilización y campañas tanto destinadas a públicos específicos como a nivel general y nacional. Actualmente el Consejo Nacional Consultivo está en proceso de definición de una estrategia de formación y capacitación interinstitucional. En particular, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Educación y Cultura tienen presupuesto asignado para capacitaciones.

Por su parte, el INMUJERES brinda formación y capacitación permanente dirigida a integrantes de organismos públicos y de la sociedad civil organizada.

Asimismo, el Ministerio del Interior incorporó el módulo sobre violencia doméstica en los tres niveles de formación de oficiales y subalternos, además de cursos a policías y a operadores penitenciarios sobre género, derechos sexuales y reproductivos y violencia doméstica (Solari, 2012).

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

Cada institución integrante del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, que funciona como mecanismo de articulación entre los organismos del Estado y la sociedad civil, realiza seguimiento y monitoreo con distintos niveles de profundidad y cobertura. Cada entidad del Consejo Nacional Consultivo cuenta así con su propio mecanismo de registro y seguimiento.

El INMUJERES dispone del Sistema de Información de Género (SIG), que incluye la información sobre violencia y sobre el registro de las atenciones realizadas en los servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género del MIDES.

El Ministerio de Salud Pública cuenta con un formulario estandarizado para registrar la incidencia de la violencia contra las mujeres, cuya aplicación depende de los profesionales de la salud.

El Poder Judicial, a través del Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto, elaboró un formulario para registro de información sobre procesos tramitados por la Ley 17514, que debe ser aplicado en los Juzgados Letrados de Familia Especializados.

El Ministerio del Interior cuenta con el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), que incluye un módulo sobre violencia doméstica.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay dispone del Sistema de Información para la Infancia (SIPI), en que se registra la información de todos los niños, niñas y adolescentes atendidos por esa entidad en el país.

La sociedad civil está representada en el Consejo Nacional Consultivo a través de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, que está integrada por más de 35 organizaciones del país que trabajan en el tema.

Asimismo, se han creado mecanismos interinstitucionales como la Mesa interinstitucional de enfrentamiento a la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), el Consejo Nacional de Género y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, todos organismos en que la sociedad civil participa como integrante.

ii) Producción de información y difusión

La información se difunde a través de los informes y de los sitios web de las entidades del Consejo Nacional Consultivo.

Si bien existe la preocupación por generar información pertinente, la elaboración de sistemas de registro de datos y producción de estadísticas integradas y nacionales es un proceso aún en desarrollo. La información

que se produce es parcial, tanto desde el punto de vista de la cobertura geográfica, como de la intersectorialidad.

El INMUJERES produce informes anuales a través del SIG, en los que da cuenta del seguimiento de la política a partir de los datos de los servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género del MIDES.

El Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial elabora un informe anual sobre los procesos iniciados, que queda disponible en el sitio web de este último (debe contener, entre otros datos, información sobre tipo de violencia, sexo y edad de la presunta víctima y del denunciado, vínculo entre ambos y cantidad de denuncias realizadas).

El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior publica anualmente el *Informe sobre violencia y criminalidad*, que contiene los registros de actos de violencia (incluida la violencia doméstica) enviados por la Jefatura de Policía de cada departamento.

Se dispone además de la información generada por el Observatorio de Violencia y Salud del Ministerio de Salud Pública y por el Sistema de Información para la Infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Asimismo, se cuenta con la primera encuesta nacional de prevalencia en violencia basada en género y generaciones, que se encuentra en la fase de procesamiento de datos para su posterior publicación. Este estudio se suma a la Encuesta de prevalencia de violencia doméstica en los servicios de salud.

La información disponible es pública y existen mecanismos legales para exigirla, de acuerdo con la Ley 18381 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

El avance fundamental ha sido lograr los acuerdos conceptuales a nivel interinstitucional. Algunos de estos son el posicionamiento de los conceptos de género y generaciones, y su transversalización en los distintos sectores. Es importante destacar como un paso fundamental el logro de los acuerdos interinstitucionales para la elaboración de las *Medidas hacia un país libre de violencia doméstica*, en el marco de la Estrategia por la vida y la convivencia. Otro avance significativo son los logros en el trabajo territorial. En este sentido, se han fortalecido las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica y su articulación con los Comités de Recepción Local del SIPIAV.

En lo referente a la articulación del Consejo Nacional Consultivo con otras instancias, destaca el diálogo con la Mesa interinstitucional de enfrentamiento a la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial y con el SIPIAV.

El Consejo Nacional Consultivo ha logrado incidir en otros sectores, lo que se refleja en el aumento de la participación de instituciones en calidad de invitadas al Consejo, así como en el incremento de las solicitudes de asesoramiento.

Otro de los avances se refiere a la consolidación de un sistema de respuesta interinstitucional a mujeres en situación de violencia basada en género.

Si bien es una política universal, es necesario continuar mejorando y adecuando los sistemas de prevención y de tratamiento, a fin de lograr una mayor accesibilidad para las mujeres más vulnerables. Hay que destacar que los servicios brindados por el Estado son gratuitos y se está trabajando cada vez más para mejorar la accesibilidad. En este sentido, el INMUJERES, en convenio con el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del MIDES, incorpora personal especializado en el lenguaje de señas en los servicios de atención, en aquellos casos en que se requiere.

A partir de la implementación de una política pública específica para enfrentar esta temática, se comienza a garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

e) Elementos para seguimiento

Algunos temas en que es preciso seguir trabajando son:

- El fortalecimiento de la implementación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género y la incorporación a ella de la perspectiva generacional.
- La elaboración de un segundo plan nacional, de lucha contra la violencia basada en género y generaciones.
- La elaboración de informes en relación con los instrumentos internacionales y la realización de monitoreo de seguimiento de las recomendaciones que emanan de ellos.
- La rendición de cuentas de las políticas públicas en el marco de la conmemoración del Día internacional de lucha contra la violencia hacia la mujer, el 25 de noviembre.
- La profundización del trabajo de fortalecimiento de las comisiones departamentales y los comités de recepción local.

f) Referencias

CAINFO/RUCVDYS (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública/Red Uruguayaya contra la Violencia Doméstica y Sexual) (2012), *Información pública sobre la intervención del Ministerio del Interior en situaciones de violencia doméstica* [en línea] http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/documentos/Informe_Ministerio_Interior_CAinfo_RUCVDYS.pdf.

- Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica (2002), *Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica 2004-2010* [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19693/1/2_plan_nacional_de_lucha_contra_la_violencia_domestica_2004-2010.pdf.
- INMUJERES/AECID (Instituto Nacional de las Mujeres/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2009), *Hay respuestas: guía de recursos en violencia doméstica* [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19640/1/1_hayrespuestaschico.pdf.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay) (2012), *Estrategia por la vida y la convivencia. Medidas hacia un país libre de violencia doméstica*, noviembre [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/20904/1/medidas_hacia_un_pais_libre_de_violencia_domestica.pdf.
- MIDES/INMUJERES (Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay/Instituto Nacional de las Mujeres) (2013), *Informe Uruguay. III Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR* [en línea] http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/RMAAM_2013_1/RMAAM_2013_ACTA01_ANE10_ES_Informe_Uruguay_d.pdf.
- ____ (2011), *Estadísticas de género 2011. Persistencia de desigualdades, un desafío impostergable para la reforma social* [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/20979/1/estadisticas_de_genero_2011_final.pdf
- República Oriental del Uruguay (2007), *Ley 18.214 de Integridad Personal de Niños, Niñas y Adolescentes* [en línea] <http://docs.uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-18214-dec-9-2007.pdf>.
- ____ (2004a), *Ley 17.815 de Violencia Sexual Comercial o no Comercial Cometida contra Niños, Adolescentes o Incapaces* [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17815&Anchor=>.
- ____ (2004b), *Ley 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia* [en línea] http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Ninez_Adolescencia_Uruguay.pdf.
- ____ (2002), *Ley 17.514 de Violencia Doméstica* [en línea] <http://www.eclac.org/oig/doc/Uru2002Ley1754Violencia%20Domestica.pdf>.
- Solari, Mariela (2012), “Mapeo de políticas públicas en el área de violencia Uruguay”, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).
- ____ (2010), “Rutas de abordaje a las situaciones de violencia intrafamiliar”, *Revista de Ciencias Sociales (RECSO)*, vol. 1, N° 1, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.
- Tuana, Andrea y Fanny Samuniski (2005), *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas*, Montevideo, Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

3. Colombia: la política de garantía de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)

Mediante la despenalización y la normativa para asegurar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo se abordan injusticias relacionadas con el derecho a la salud (al momento de la discusión, el aborto ilegal era la tercera causa de muerte de las mujeres en Colombia), a la equidad de género (por cuanto se penalizaba una práctica médica que solamente requieren las mujeres) y a la justicia social (ya que es una práctica que discrimina por clase social, lugar de residencia, edad y nivel de educación).

En suma, se hace frente a una injusticia en materia del respeto a los derechos fundamentales a la vida, la salud, la igualdad y la autonomía reproductiva de las mujeres.

Esta política es un reconocimiento al derecho fundamental de la mujer a tomar decisiones libres e informadas sobre su propio cuerpo.

El objetivo de la política es asegurar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) de acuerdo con lo establecido en la ley.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

En 2005 se interpuso una demanda en la Corte Constitucional contra la norma que describía el delito de aborto y definía las penas. En 2006 se logró, a través de la sentencia C-355/06, la despenalización del aborto en tres circunstancias:

“... no se incurre en delito de aborto, cuando con la voluntad de la mujer, la interrupción del embarazo se produzca en los siguientes casos: a) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificado por un médico; b) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; c) cuando el embarazo sea resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, o de inseminación artificial o de transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto”.

Esta sentencia planteó otro desafío, garantizar el acceso de las mujeres a servicios de interrupción voluntaria del embarazo seguros, ya que la sentencia por sí sola no obligaba a las autoridades a adoptar normas al respecto.

Ante esta situación, el Ministerio de la Protección Social⁶ adoptó un conjunto de normas que fueron impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil a través de una estrategia de incidencia que les permitió participar en todo el proceso de formulación (González, 2010).

ii) Antecedentes

Los antecedentes considerados para la discusión tanto de la despenalización como de la necesidad de garantizar el acceso a interrupción voluntaria del embarazo una vez despenalizada eran, de acuerdo con Roa (2006), de salud pública (el aborto ilegal era entonces la tercera causa de muerte de las mujeres en Colombia); de equidad de género y no discriminación (pues se penalizaba una práctica médica que solamente requieren las mujeres), y de justicia social (pues se trata de

⁶ En 2011, fue reorganizado el Ministerio de la Protección Social (que pasó a ser Ministerio del Trabajo). Fueron escindidos los objetivos, funciones y temas correspondientes a salud y bienestar, que quedaron en el marco del nuevo Ministerio de Salud y Protección Social.

una práctica que discrimina por clase social, lugar de residencia, edad y nivel de educación). En suma, eran antecedentes en relación con los derechos fundamentales a la vida, la salud, la igualdad, la información y la autonomía reproductiva de las mujeres.

iii) Definición del problema

Tras el logro de la despenalización del aborto en tres casos, persistía el problema de garantizar el acceso a su atención, ya que la sentencia de la Corte Constitucional no obligaba a adoptar decretos o normas específicas que permitieran poner en marcha el sistema de interrupción voluntaria del embarazo y asegurar su accesibilidad. Se trataba, por un lado, de ofrecer certidumbre a los profesionales de la salud y, por otro, de asegurar el acceso oportuno a servicios para las mujeres.

La sola despenalización del aborto, sin garantía de acceso, significaba que la mayor parte de los problemas que justificaban la despenalización seguirían vigentes: los riesgos de salud para las mujeres, las inequidades y la injusticia social.

Como se indicó antes, la despenalización y la normativa para asegurar el acceso abordan injusticias relacionadas con el derecho a la salud, a la equidad de género y a la justicia social; en suma, con el respeto a los derechos fundamentales a la vida, la salud, la igualdad y la autonomía reproductiva de las mujeres.

Las mujeres más vulnerables (de escasos recursos, más jóvenes o que viven en zonas rurales, entre otras) están expuestas a graves riesgos a su salud y a su vida debido a la práctica de abortos inseguros, a la violencia que implica estar obligada a continuar con un embarazo que es producto de una violación o con un embarazo de feto no viable. Independientemente del estrato social, las mujeres son sometidas a malos tratos cuando intentan interrumpir un embarazo y con frecuencia deben enfrentar barreras de acceso que vulneran sus derechos en forma general.

La desigualdad de base de las mujeres impide el logro de derechos sociales, en este caso, el derecho a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la salud mental, lo que pone en tensión conflictos distributivos y de reconocimiento. El respeto a los derechos humanos (que exige universalidad y no discriminación) implica superar injusticias de reconocimiento (que afectan a identidades subordinadas) y de redistribución (resultado de la injusticia económica).

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

El objetivo de la política es asegurar el acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo en los casos especificados por ley.

La política apunta a hacer cumplir la sentencia C-355/06, que despenaliza el aborto, considerando en particular a grupos vulnerables de población, especialmente las adolescentes, las mujeres de escasos recursos y las mujeres víctimas de violencia sexual.

Estos objetivos se explicitan en las normas y decretos relacionados.

Los sujetos a quienes está dirigida la política están claramente definidos: las mujeres en las tres situaciones señaladas en la sentencia C-355/06 que desean optar por interrumpir su embarazo.

ii) Marco jurídico

El marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarios y destinatarias es la sentencia C-355/06 de la Corte Constitucional, que despenaliza el aborto en tres circunstancias. A ella se suman otros instrumentos, que se describen a continuación.

- Resolución 4905 de 2006 del Ministerio de la Protección Social, por la que se adopta la Norma Técnica para la atención de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), que establece características del servicio (codificación de procedimientos, admisión de la gestante, asesoramiento, información, consentimiento informado), procedimientos y métodos de interrupción voluntaria del embarazo y seguimiento.
- Acuerdo 350 de 2006 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), por medio del cual se incluye la atención para interrupción voluntaria del embarazo en el Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado.
- Circular externa 0031 de 2007 del Ministerio de la Protección Social dirigida a directores departamentales y distritales de salud, y gerentes de entidades promotoras de salud (EPS), en que se imparten instrucciones para la recolección de información sobre la provisión de servicios seguros de interrupción voluntaria del embarazo, no constitutiva del delito de aborto.

iii) Actores y alianzas

Los actores involucrados en el diseño de la política fueron múltiples. Por una parte, la Mesa por la vida y la salud de las mujeres, en conjunto con las organizaciones que la componen, lideró la formulación del marco normativo; por otra parte, el programa Género y Justicia de la ONG Women's Link Worldwide (Red Mundial de Mujeres) presentó la iniciativa Litigio de alto impacto en Colombia, la inconstitucionalidad del aborto (LAICIA). Ambas instancias mantuvieron un seguimiento

permanente y presentaron denuncias respecto del acceso a interrupción voluntaria del embarazo.

En el Estado, el Ministerio de la Protección Social adoptó un rol protagónico para asegurar que la sentencia C-355/06 se tradujera en normas que permitieran un acceso efectivo a la IVE.

Posteriormente, el Ministerio de la Protección Social, frente a la necesidad de garantizar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, formuló normas y procesos con ese fin, constituyendo para ello una mesa de trabajo conformada por varias organizaciones (algunas de las mencionadas antes).

La Mesa y la ONG Women's Link Worldwide impulsaron tanto el proceso de despenalización como el de implementación de las medidas para permitir el acceso: la Mesa trabajó con el Ministerio de la Protección Social antes de la sentencia de la Corte Constitucional, apoyando su trabajo en la elaboración de una norma reglamentaria.

Durante este proceso se establecieron importantes alianzas entre organizaciones sociales y entre estas y el Ministerio de la Protección Social.

Respecto de los elementos en discusión, la sentencia C-355/06 y las normas y reglamentos para asegurar el acceso a interrupción voluntaria del embarazo expresan un reconocimiento de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres y de las responsabilidades del Estado. El Ministerio de la Protección Social definió el aborto como un problema de salud pública porque su ilegalidad obliga a las mujeres más vulnerables a practicarse abortos inseguros, con complicaciones evitables, que deben ser atendidas por el sistema público de salud, lo que representa altos costos para el Estado. Además, argumentó en favor de la prevención de los embarazos no deseados a través del fortalecimiento de las políticas de salud sexual y reproductiva.

La Iglesia católica estuvo en contra de las demandas para la despenalización, en virtud de que el derecho a la vida está establecido en la Constitución Política y en tratados internacionales, y de que la Corte Constitucional, en la sentencia C-133/94 (de 1994) establecía la defensa de la vida desde el momento de la concepción.

c) Implementación

i) Responsables

El Ministerio de Salud y Protección Social⁷, como ente rector del Sistema de Seguridad Social Integral, es el responsable de asegurar

⁷ El Ministerio de Salud y Protección Social fue creado en 2011 y en su ámbito de acción quedaron los objetivos, funciones y temas en materia de salud y bienestar que hasta entonces correspondían al Ministerio de la Protección Social.

la implementación de la política. Además, cumplen un rol importante las entidades promotoras de salud y las direcciones departamentales y distritales de salud.

Para garantizar que la política seguirá el plan trazado, se cuenta con las normas y decretos emanados del Ministerio de Salud y Protección Social.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

Durante el proceso de implementación se produjo tensión entre distintos órganos del Estado, específicamente entre el Ministerio de la Protección Social y la Corte Constitucional, por un lado, y el Consejo de Estado, por otro. Este último suspendió el Decreto 4444⁸ de 2006 del Ministerio de la Protección Social (en que se reglamenta la prestación de servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos establecidos por la sentencia C-355 de 2006), sosteniendo que es el Congreso el que debe pronunciarse sobre este tema y que el Ejecutivo se había excedido en su potestad reglamentaria. Este decreto fue definitivamente suspendido en 2013.

Esta resolución fue vista por los partidarios de la despenalización como un obstáculo más. Ya existían antecedentes sobre cómo las instituciones médicas dificultan el acceso a interrupción voluntaria del embarazo por diversos medios, desde solicitar documentación excesiva hasta apelar a la objeción de conciencia. En este aspecto, la Corte Constitucional se pronunció sentenciando que las entidades prestadoras no pueden declararse objetores de conciencia, ya que este es un derecho individual. Se pronunció también contra la objeción de conciencia judicial (ante jueces que se negaban a tramitar o decidir en un caso de aborto).

Tanto la sentencia C-355/06 como los decretos y resoluciones posteriores establecen un marco coherente de acción y de obligaciones para los actores involucrados.

La política no contempló cambios en la organización del trabajo y se asumió el supuesto de que el sistema de salud existente absorbería la demanda. Si bien mediante las normas expedidas por el Ministerio se buscó producir los cambios necesarios, la práctica ha mostrado que se requiere incidir en la formación de los profesionales y el personal de salud,

⁸ En 2006 el Ministerio de la Protección Social elaboró el Decreto 4444 que reglamentaba la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, entre ellos la disponibilidad del servicio, su financiamiento, la obligatoriedad de aplicar las normas técnicas, la objeción de conciencia como acto individual y no institucional, la prohibición de discriminación y las sanciones en caso de incumplimiento del reglamento establecido en el decreto. Este decreto vigente desde 2006, fue suspendido en octubre de 2009 por el Consejo de Estado y en 2003 fue finalmente eliminado.

de modo de lograr transformaciones en la disposición a implementar efectivamente la política.

Las entidades promotoras de salud están obligadas a brindar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo y a tenerlo disponible en todo el territorio nacional, con profesionales de la medicina y personal idóneo y suficiente.

Los departamentos, distritos y municipios deben asegurar la disponibilidad de servicios de la red pública para garantizar el acceso efectivo a la interrupción voluntaria del embarazo.

El Ministerio de Salud y Protección Social debe fiscalizar el cumplimiento de la política y sancionar el incumplimiento, además de presentar informes sobre la implementación, así como diseñar y ejecutar campañas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

La Superintendencia Nacional de Salud debe garantizar que las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadoras de salud dispongan de una cantidad adecuada de proveedores de interrupción voluntaria del embarazo y, cuando el servicio no se entrega de manera oportuna y adecuada, debe investigar y sancionar.

iii) Información y difusión

La información emana principalmente del Ministerio de Salud y Protección Social y del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, en la forma de instructivos y decretos.

Se ha efectuado una labor de difusión entre prestadores y aseguradores, y como parte de campañas más amplias sobre salud sexual y reproductiva. El Ministerio de Salud y Protección Social realiza actividades de difusión dirigidas a la población y los prestadores, entre otros destinatarios.

Los servicios de información específicos orientados hacia las mujeres los implementan solamente las organizaciones de la sociedad civil, en especial como acompañamiento de mujeres en el proceso de acceder a interrupción voluntaria del embarazo.

iv) Sostenibilidad

No hay nuevos recursos administrativos asignados a esta política, ya que la implementación de la interrupción voluntaria del embarazo se inserta en el sistema de salud existente. Las entidades promotoras de salud están obligadas a garantizar la prestación del servicio y a contar con un número adecuado de profesionales habilitados para este fin.

El costo de acceso a los servicios de salud para solicitar la interrupción voluntaria del embarazo se incluye en el Plan Obligatorio de

Salud y el financiamiento en la prima de seguro (de acuerdo con la Unidad de Pago de Capitación (UPC)⁹). En el caso de mujeres sin seguro, el cargo se hace al presupuesto de salud de la respectiva entidad territorial.

Se han realizado algunas acciones tendientes a capacitar a proveedores en técnicas para interrupción voluntaria del embarazo y en materia de aborto en general.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

El Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud tienen la responsabilidad de hacer seguimiento a la implementación de la política, recogiendo información y sancionando el incumplimiento.

Respecto de los mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado destinados a velar por el cumplimiento de la política, se mantienen los vínculos establecidos entre el Ministerio de Salud y Protección Social y las organizaciones sociales vinculadas al proceso de despenalización.

ii) Producción de información y difusión

Por instrucción del Ministerio de la Protección Social dirigida a los directores departamentales y distritales de salud, los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo deben reportarse en el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), que será la base para elaborar informes trimestrales que se deberán enviar a la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de la Protección Social (Ministerio de la Protección Social, 2007).

En cuanto a la disponibilidad de información, si bien existen mecanismos legales para acceder a la información pública, en la práctica se dificulta el acceso efectivo a dicha información. El desconocimiento por parte de funcionarios y ciudadanos acerca del carácter de derecho fundamental que tiene la solicitud de información al Estado representa un obstáculo importante.

Sin embargo, en la norma se señala el régimen de sanciones para los prestadores de salud que incumplan la política. Las denuncias han sido canalizadas a través de la Corte Constitucional.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

A pesar de las dificultades para el pleno acceso a la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las mujeres colombianas, la política,

⁹ La Unidad de Pago por Capitación (UPC) es el valor per cápita que reconoce el Sistema General de Seguridad Social en Salud a cada entidad promotora de salud por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud.

que incluye la resolución de despenalización y las acciones posteriores del Estado colombiano a partir de ella, cumple el objetivo de establecer un marco fundado en el respeto al derecho a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la salud mental de todas las mujeres. La política es un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres y un aporte a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público, en la medida en que incorpora la noción de respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en cuanto derechos humanos y el rol que le corresponde al Estado en la materia.

Se trata de una política universal que, en la medida en que permite el acceso a interrupción voluntaria del embarazo en las tres causales a las que se refiere la despenalización, reconoce el derecho fundamental de la mujer a tomar decisiones libres e informadas sobre su propio cuerpo.

e) Elementos para seguimiento

Se constatan las siguientes dificultades en la implementación de la política, que deben ser seguidas con atención:

- Persisten, de acuerdo con la información de la Mesa por la vida y la salud de las mujeres, barreras administrativas, fallas en la disponibilidad del servicio y demoras injustificadas que obstaculizan que las mujeres colombianas accedan al servicio de interrupción voluntaria del embarazo.
- En el caso de las mujeres con embarazos que representan un riesgo para su vida o su salud, falta información oportuna y adecuada para ellas sobre los posibles peligros y riesgos a los que se enfrentan con la continuación del embarazo; la certificación médica es un obstáculo, ya que se exige que sea presentada por un médico especialista, que advierta específicamente el peligro para la vida o la salud de la mujer y que recomiende, ordene, prescriba u oriente la necesidad de la interrupción del embarazo; la información acerca del procedimiento de interrupción del embarazo provista a las mujeres por el personal de salud es muchas veces incompleta y no veraz, especialmente respecto del riesgo y las complicaciones asociadas al método y del manejo del dolor; la intervención de terceros puede ser una barrera. Además, ante la constatación de enfermedades o alteraciones de la salud, se restringe el derecho de las mujeres a decidir autónomamente, frente a la opinión de los médicos.
- En las situaciones de mujeres con embarazos en que el feto presenta malformaciones graves, los problemas están en la falta de información tanto de las mujeres como del personal médico, la demora en los exámenes y diagnósticos y, por ende, en la

decisión del procedimiento y la negativa del personal médico a certificar las malformaciones.

- Respecto de las mujeres con embarazos producto de violación, las dificultades radican en la demora de la denuncia por temor a las autoridades, la exigencia de requisitos adicionales a los establecidos por la ley y la ausencia de respeto a la autonomía de las mujeres para decidir.

Así, entre las principales cuestiones pendientes se puede destacar:

- Mejorar la implementación de la sentencia C-355/06 y la prestación del servicio de interrupción voluntaria del embarazo, y preservar la vigencia del marco normativo. El servicio de IVE debe ser oportuno e integral y deben reducirse las barreras.
- Aumentar y mejorar la difusión de la sentencia C-355/06 y de los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las directrices para la interrupción voluntaria del embarazo; continuar y profundizar los procesos de difusión de la política, las normas y las condiciones de acceso a este servicio.
- Fortalecer la capacitación y la educación continua de los profesionales de la salud y del personal de salud en general respecto de los aspectos técnicos, éticos y jurídicos de la prestación de IVE.
- Mejorar el sistema de registros de la IVE.
- Desarrollar estudios —que aporten propuestas de solución— en que se indaguen los obstáculos y barreras para la IVE, presentes tanto en las mujeres como en los proveedores del servicio.
- Implementar procesos de sensibilización dirigidos a directivos y técnicos sobre las barreras de acceso relacionadas con la atención en IVE.

f) Referencias

- Barraza, Cecilia y Claudia Gómez (2009), “Un derecho para las mujeres: la despenalización parcial del aborto en Colombia”, documento presentado en la Mesa por la vida y la salud de las mujeres, Bogotá, mayo [en línea] <http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/IMG/pdf/Despenalizacion-3.pdf>.
- Consenso de Brasilia [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.
- Corte Constitucional (2007), “Sentencia C-355. Comunicado de prensa sobre la sentencia relativa al delito de aborto”, marzo, Presidencia de la República de Colombia [en línea] <http://www.avancejuridico.com/actualidad/ultimassentencias/C-355-06.html>.
- González, Ana Cristina (2011), “La aplicación práctica de la causal salud. Un análisis de casos desde el marco de los derechos humanos”, documento presentado en la

- Mesa por la vida y la salud de las mujeres, Bogotá, mayo [en línea] http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/IMG/pdf/la_aplicacion_practica_de_la_causal_salud.pdf.
- _____(2010), “¿Cómo definir y recopilar buenas prácticas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos? Goce efectivo de derechos: un marco de referencia”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y Desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio.
- Ministerio de la Protección Social (2007), “Circular Externa 0031 de 2007” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=24945>.
- _____(2006), “Norma técnica para la atención de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)” [en línea] http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_programs/es_prog_rr_col_legaldocs_normatecnica.pdf.
- Ministerio de la Protección Social/Universidad Nacional de Colombia (2007), *Implicaciones éticas, jurídicas y médicas de la sentencia C-355 de la Corte Constitucional: un avance para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las colombianas*, Editorial Kimpres Ltda. [en línea] <http://www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/parte%20interna%20cartilla.pdf>.
- Prada, E. y otros (2011), *Embarazo no deseado y aborto inducido en Colombia: causas y consecuencias*, Nueva York, Guttmacher Institute [en línea] <http://www.guttmacher.org/pubs/Embarazo-no-deseado-Colombia.pdf>.
- Roa, Mónica (2006), “El debate sobre el aborto en Colombia. Diez razones que lograron su despenalización”, *Revista Número*, N° 49 [en línea] http://revistanumero.com/index.php?option=com_content&task=view&id=259&Itemid=39&catid=19.
- Women’s Link Worldwide (2010), *Lineamientos constitucionales para el derecho al aborto en Colombia. Manual constitucional para la práctica de IVE*, Bogotá, Exilio Gráfico.

B. Políticas públicas y autonomía en la toma de decisiones

1. Estado Plurinacional de Bolivia: paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado y en las instancias intermedias

La política aborda las dificultades de acceso de las mujeres a los cargos de representación (elección) del Estado. Para ello se instituyen la paridad y la alternancia, como formas de hacer frente a los obstáculos de acceso que se han identificado desde la vigencia de las leyes de cuotas. Asimismo, aborda la discriminación que experimentan las mujeres en las estructuras intermedias de participación política, estableciendo también la paridad y la alternancia en las listas de elecciones de las agrupaciones políticas. Han sido resueltas las injusticias de reconocimiento y en buena medida las de representación. Es necesario aún avanzar en la redistribución del poder político, no solo a nivel del Estado, sino también de las estructuras intermedias, como son los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.

El objetivo de la política es garantizar la participación de las mujeres en los órganos de elección del Estado y en las directivas de partidos y agrupaciones políticas.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

Esta política tiene una gestación de larga data, desde la etapa preparatoria de la Asamblea Constituyente. En ese período se establecieron medidas para incrementar la participación de las mujeres en el poder político, primero en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006) y luego tanto en la Constitución Política del Estado (2009) como en una serie de leyes articuladas.

Garantizar la participación de las mujeres significaba saldar las deudas que la democracia mantenía con ellas y remover los obstáculos históricos que habían impedido su presencia y su participación en el poder político. Se requería superar la paradoja de que fueran una minoría política, al mismo tiempo que eran más de la mitad de la población del país. No podía constituirse un nuevo Estado sin la presencia y la voz de las mujeres, y se aprovechó entonces la coyuntura refundacional.

ii) Antecedentes

Un antecedente importante es el proceso de instalación de la representación política de las mujeres en la agenda pública en la década de 1990, a través de las leyes de cuotas, que fue impulsado por los movimientos de mujeres, con la asistencia técnica de la recién creada Subsecretaría de Asuntos de Género. Las cuotas, aun con serias deficiencias en la práctica, fueron un gran logro y dejaron aprendizajes que orientaron las demandas formuladas en la Asamblea Constituyente.

La Ley de Participación Popular (1994) constituyó el primer avance, pues garantizaba la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los niveles de representación y establecía entre los deberes de las Organizaciones Territoriales de Base la promoción del acceso equitativo de las mujeres a dichos niveles de representación.

En 1997 se incorporó en el Código Electoral la cuota del 30% para las listas cerradas de las elecciones parlamentarias, que en 1999 se extendería a las elecciones municipales. Estas normas se consolidaron en 2001 en una nueva normativa en que se establecieron las cuotas para las elecciones de senadores, diputados y concejales. Por su parte, en la Ley de Partidos Políticos (1999) se disponía la obligación de incluir al menos un 30% de mujeres en todos los niveles de dirección territorial y funcional de las organizaciones, mientras que en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) se estableció la obligación de un 50% de mujeres en

las candidaturas para los cargos de representación popular, con alternancia de género en las listas de candidatos. Curiosamente, no se modificó la cuota del 30% en el caso de los partidos políticos (frente al 50% fijado para las agrupaciones ciudadanas). No obstante, tres agrupaciones políticas establecieron el 50% en la elección de sus dirigencias (Movimiento sin Miedo (MSM), Movimiento al Socialismo (MAS) y Unidad Nacional (UN)).

La normativa vigente es entonces resultado de un proceso, no continuo, de más de 15 años de incidencia, formación política, aprendizajes y logros por parte de los movimientos de mujeres, que actuaron en distintas coyunturas históricas y políticas, consiguiendo diversas alianzas y movilizandando las voluntades políticas necesarias.

iii) Definición del problema

El problema que se busca abordar mediante esta política, la subrepresentación de las mujeres en la vida política y en los cargos directivos de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, así como también en los cargos de elección y de designación del Estado, es resultado tanto del hecho de que las mujeres cuentan con menores recursos (ingresos propios, tiempo, capital social) como de la discriminación de que son objeto cuando logran una candidatura: asignación en territorios con menos posibilidades de elección y en ocasiones discriminación en relación con los recursos económicos y logísticos provistos por el partido o la agrupación para sus campañas electorales. Las dificultades que experimentan las mujeres no terminan con la elección y el acoso político constituye una dramática muestra de ello.

La experiencia histórica revela que si no se actúa sobre el problema, este persistirá, es decir, se mantendrán la subrepresentación política de las mujeres y los serios obstáculos que ellas deben superar en este ámbito.

En cuanto al acoso político, la persistencia del problema, el hecho de que habían transcurrido diez años desde la presentación del proyecto de ley y las resistencias para su aprobación evidenciaban la necesidad de legislar en la materia. En 2012, la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) logró que el proyecto de ley fuera incluido por última vez en la agenda de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con el respaldo de una recomendación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia. La resistencia generalizada a legislar, que atravesó líneas políticas, puso de manifiesto el carácter transversal de esta forma de violencia, que de no ser sancionada legalmente se mantendría en la impunidad, oculta bajo códigos de homosociabilidad y complicidad masculina.

El Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer sostenía en 2006 que “las principales desigualdades que obstaculizan el pleno

ejercicio de la autorrepresentación, la autonomía en las decisiones y la participación equitativa de las mujeres en la política tienen que ver con los grados de concentración de poder, con la forma en que se distribuye el mismo, con los recursos que se emplea para no reasignarlo, con los canales de acceso para manejarlo y con los costos (económicos, simbólicos, sociales) que acarrea” (Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer, 2006). Las prácticas excluyentes que operan en la etapa previa a un proceso eleccionario, que redundan en la falta de nominación de mujeres como candidatas, la nominación de mujeres solo en suplencias y la nominación de mujeres en los últimos lugares de la lista, son un claro ejemplo de injusticia de representación. Otro obstáculo importante es la violencia y, en especial, el acoso político que experimentan las mujeres en la actividad política, tanto cuando llevan adelante candidaturas como cuando ejercen puestos de representación, sobre todo en los niveles locales, que es justamente donde hay mayor participación política femenina.

Esta política aborda injusticias relacionadas con las dificultades de acceso de las mujeres a los cargos de representación (elección) del Estado. Para ello se instituyen la paridad y la alternancia, como formas de hacer frente a los obstáculos de acceso que se han identificado desde la vigencia de las leyes de cuotas. Asimismo, aborda la discriminación que experimentan las mujeres en las estructuras intermedias de participación política, estableciendo también la paridad y la alternancia en las listas de elecciones de las agrupaciones políticas.

Además se ha considerado actuar sobre la violencia y el acoso político que impiden u obstaculizan la continuidad del ejercicio de la función pública por parte de mujeres.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

El objetivo de esta política es la participación equitativa de las mujeres en igualdad de condiciones en la formación, el ejercicio y el control del poder político.

Con ella se ha pretendido modificar la situación de discriminación de género en la participación política, avanzando desde las cuotas del 30% en las listas cerradas para las elecciones parlamentarias (1997) y posteriormente municipales, hasta la paridad y la alternancia de género y la ley en que se define y sanciona el acoso político y la violencia política hacia las mujeres (2012), enunciando una serie de acciones que constituyen estos delitos y faltas.

Sus destinatarias son todas las mujeres que decidan dedicarse a la actividad política. Por otra parte, figuran como entidades encargadas de la aplicación y cumplimiento de las normativas en sus distintos aspectos

la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y las agrupaciones y partidos políticos.

En el caso de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, el sujeto destinatario son las mujeres que participan en la vida política y la función pública, y también está definido el rol garante del Estado.

ii) Marco jurídico

El marco jurídico que permite la exigibilidad de esta política descansa en la Constitución Política del Estado y las leyes orgánicas mencionadas, así como en la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres.

Mediante las distintas normas se busca contribuir al objetivo señalado desde el ámbito de aplicación de cada una:

- En la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006), se estableció que en la postulación de constituyentes debía existir alternancia tanto en la lista de circunscripción territorial como en la plurinominal. Además se especificó que la postulación de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas debía incluir: i) tres candidatos a constituyentes por cada circunscripción territorial en la que participe, de los cuales los dos primeros debían conformar necesariamente un binomio (hombre y mujer, o bien mujer y hombre), y ii) cinco candidatos a constituyentes por cada circunscripción departamental en la que participe, de los cuales dos al menos debían ser mujeres, respetando la alternancia.
- En la Constitución Política del Estado (2009), se establece la participación equitativa en igualdad de condiciones en la formación, el ejercicio y el control del poder político (art. 26), garantizando igual participación de mujeres y hombres en la elección de asambleístas de la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 147). Además se dispone que la elección interna de candidaturas de agrupaciones ciudadanas y partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que deberá garantizar igual participación de mujeres y hombres (art. 210). En el artículo no se menciona esta obligación en el caso de las candidaturas de los pueblos indígenas; más adelante se señala que la elección de sus representantes se hará de acuerdo con sus formas propias de elección (art. 211).
- En la Ley del Régimen Electoral (2010):
 - Se establece el principio de equivalencia entendido de la siguiente forma: “la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres

- y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 2, inciso h).
- Se afirma que “la democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. Se agrega que las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento conforme a los criterios básicos de paridad y alternancia, que en los casos de candidaturas únicas deben expresarse en las listas de titulares y suplentes. Los principios de paridad y alternancia deben ser respetados también en las listas de candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, elaboradas de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (art. 11). En la reglamentación para la elección de cada una de las autoridades referidas, se reitera la obligatoriedad del cumplimiento de los criterios mencionados.
 - En los acápites referentes a la elección de las autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, se establece que “la Asamblea Legislativa Plurinacional garantizará que el cincuenta por ciento 50% de las personas preseleccionadas sean mujeres y la presencia de al menos una persona de origen indígena originario campesino en cada lista” (art. 79).
 - Se establece el acoso político como delito electoral y se definen sanciones (art. 238, inciso p).
 - En la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (2010), se establece el principio de equivalencia e igualdad de oportunidades. Se señala que de los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral al menos tres deben ser mujeres (seis son elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional y un séptimo es designado por el Ejecutivo). Se estipula también la paridad y la alternancia de género en las candidaturas a cargos de representación nacional, departamental, regional y municipal, así como en las elecciones internas de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos,

disponiendo la obligación del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Electorales Departamentales de fiscalizar el cumplimiento de esta normativa.

- En la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (2010), se establece la paridad en las listas de candidaturas, en el sentido de que la mitad de los candidatos (elegidos entre las postulaciones por la Asamblea Legislativa) deben ser mujeres. Estas candidaturas se someten a elecciones.
- En la Ley del Órgano Judicial (2010), se establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional seleccionará de entre las postulaciones la lista de candidaturas para el Tribunal Supremo de Justicia y para el Tribunal Agroambiental. Se agrega que esta lista deberá cumplir los criterios de equivalencia de género y representación intercultural y será sometida a votación ciudadana, explicitando que el 50% de los puestos de la lista deben corresponder a mujeres. Se dispone además que el 50% de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia, elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia de listas enviadas por el Consejo de la Magistratura, deben ser mujeres.
- En la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (2010), se incluye la equidad de género entre los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas (art. 6); se establece que la forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas es democrática, participativa, representativa y comunitaria donde se la practique, con equidad de género (art. 12); se señala que los gobiernos autónomos departamentales están constituidos por un Órgano Ejecutivo y una asamblea departamental, integrada por asambleístas departamentales elegidos y elegidas, según criterios de población, territorio y equidad de género, mediante sufragio universal y por asambleístas departamentales representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (art. 30); se dispone que la organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada mediante el estatuto o la normativa departamental, con equidad de género (art. 32), y se señala que los gobiernos autónomos municipales están constituidos por un Concejo Municipal integrado por concejales y concejales electos según criterios de población, territorio y equidad, y por un Órgano Ejecutivo (art. 34).
- Por medio de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (2012), se busca eliminar los actos, conductas y manifestaciones de acoso y violencia política, ya sean

individuales o colectivos, que afecten directa o indirectamente a las mujeres en el ejercicio de la función pública o política; garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres candidatas, electas o designadas en ejercicio de una función pública o política, y desarrollar políticas y estrategias para la erradicación del acoso y la violencia política.

iii) Actores y alianzas

En la fase de formulación de la política, los actores participantes fueron las organizaciones feministas, líderes políticas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que ya contaban con una reflexión respecto de los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la actividad política y con los aprendizajes resultantes de la aplicación de las primeras medidas de acción positiva. Estos aprendizajes fueron difundidos hacia actores institucionales. Fue así como en un primer momento participó la Asamblea Constituyente en la definición del problema y luego la Asamblea Legislativa Plurinacional en la incorporación del tema en las leyes orgánicas.

En la Asamblea Constituyente y en su proceso preparatorio participaron organizaciones feministas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones indígenas afines al partido de gobierno, como la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (conocida como “las Bartolinas”), que se apropió de la propuesta del binomio y gracias a ello incrementó su presencia en la asamblea.

Puede sostenerse que las mujeres organizadas que presentaban demandas de derechos supieron aprovechar un momento histórico e instalar y viabilizar sus reivindicaciones, mientras que el partido de gobierno aprovechó la demanda de representación política de las mujeres para que mujeres incondicionales a su línea política accedieran a la Asamblea Constituyente, incrementando su participación. Además, se lograron alianzas en temas como la representación política y otras alianzas que fueron claves para las diversas reivindicaciones del movimiento de mujeres, con el movimiento de personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), con asesores de asambleístas y con asambleístas varones y mujeres. Posteriormente, en relación con las leyes en que se concreta el principio de paridad y alternancia en los órganos de elección del Estado, la estrategia de incidencia se desarrolló en mayor medida desde organizaciones no gubernamentales o instancias articuladoras de organizaciones de mujeres urbanas.

Luego, frente a la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, nuevamente se desarrolló un proceso más aglutinador y se establecieron alianzas con asesores de gobierno y asambleístas, en que

la ACOBOL cumplió el rol protagónico, consiguiendo finalmente la aprobación de la ley. Esta última etapa para sacar adelante la ley cerró un proceso de 12 años de lucha y 4.000 denuncias de acoso político experimentado por mujeres.

En el proceso de aplicación de la normativa, la participación de actores sociales y políticos, así como las alianzas con ellos no han sido frecuentes. Esto puede deberse a que las organizaciones de mujeres, que son las interesadas, se han concentrado en incidir en la formulación de políticas y leyes, pero no han hecho un seguimiento de su aplicación.

La excepción es la aplicación de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, aprobada más recientemente, proceso en que las concejales agrupadas en ACOBOL están intentando trabajar con el Órgano Electoral Plurinacional y sumar a su labor de seguimiento a algunas organizaciones de mujeres.

En el proceso de discusión de la política, un elemento importante en debate se relacionó con el hecho de que una mayor participación femenina se traduce en una menor participación masculina y un reparto distinto de los puestos de poder político. Este fue, como en otros momentos, un punto de disputa. No obstante, debido al momento político —constituyente— que se vivía en el país y a los discursos y la retórica que prevalecían, tanto provenientes del oficialismo como de la oposición, que reivindicaban la inclusión y la igualdad, no era políticamente aceptable, ni coherente, negar a las mujeres su demanda de igualdad.

Además, desde los movimientos de mujeres se intentó transitar de la representación de las mujeres en la presencia a su representación con voz y propuestas, aspecto que no siempre se consiguió, lo que generó conflictos en las propias organizaciones de mujeres.

c) Implementación

i) Responsables

La entidad responsable de la implementación de la política es el Tribunal Supremo Electoral. Los Tribunales Electorales Departamentales, por su parte, deben regular y fiscalizar el cumplimiento de las normativas, así como informar a la población sobre su trabajo.

El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades tiene la obligación de diseñar políticas y estrategias para la prevención y sanción del acoso y la violencia política, mientras que el Órgano Electoral Plurinacional tiene la responsabilidad de diseñar e implementar políticas de educación democrática con equidad de género. Además, todas las entidades públicas, incluidas las autónomas descentralizadas, tienen la obligación de realizar acciones de información y concientización bajo la coordinación del

Ministerio de Justicia. También existe una responsabilidad en materia preventiva y de denuncia que les corresponde a las organizaciones políticas y sociales, que deben incorporar en sus estatutos disposiciones tendientes a la prevención.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

Para la ejecución de esta política deben relacionarse, por una parte, el Tribunal Electoral y la Asamblea Legislativa Plurinacional, para la preselección de autoridades de los órganos judiciales y constitucional. Por otra parte, los sistemas de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas deben relacionarse con el Órgano Electoral, para los procesos electorarios. Estas relaciones han tenido lugar según lo establecen las leyes descritas.

Las relaciones más allá de los procesos electorarios aún presentan desafíos, sobre todo aquellas que deben establecerse entre las instancias intermedias, como los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, y el Órgano Electoral. El trabajo de la ACOBOL, que ha convocado a diversos actores sociales y políticos, aunque no siempre con éxito, representa un avance en este sentido, pues es una instancia con cierta presencia mediática y que viene ejerciendo acciones para la defensa de los derechos políticos de sus representadas. En esta labor ha presentado a la Asamblea Legislativa un proyecto de reglamento para la Ley contra el Acoso y la Violencia Política, a tiempo de denunciar que los juzgados presentan reticencias para acoger casos de violencia política contra las mujeres y que a abril del 2014 solo el 6% de las 417 instituciones públicas consultadas había adecuado sus estatutos y reglamentos a la mencionada norma.

En la composición de los órganos de poder se ha hecho valer la ley. No obstante, la presencia de los intereses que predominan en las distintas fases de la política remite al debate respecto de la necesidad de profundizar el propio significado del derecho a la participación y sus alcances, tal como se ha puesto en evidencia en diversos encuentros de mujeres. Se comprueba, en efecto, que ocupar un cargo político representativo no conduce de manera necesaria al ejercicio efectivo del poder de decisión o a la posibilidad de afectar la organización y administración de lo público, precisamente por la primacía de intereses partidarios y códigos de homosociabilidad.

Como sostiene Wanderley (2010), se constata un desencuentro entre, por una parte, los logros del marco legal y constitucional y el incremento de la participación política de las mujeres y, por otra parte, la continuidad de estructuras de poder y dominación masculinas.

La política ha representado un aporte importante para la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público, gracias al notable incremento y la renovación de liderazgos

femeninos y la presencia de mujeres indígenas y campesinas. La paridad y la alternancia han aportado a la justicia de género mediante logros concretos, tales como, precisamente, las leyes orgánicas aquí analizadas, que fueron posibles gracias al mandato fundacional de la Constitución. En el mismo sentido, la presencia de mujeres —y sus alianzas— en la Asamblea Legislativa posibilitó la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres.

Además, los procesos llevados a cabo para conseguir las medidas legales descritas contribuyen por sí mismos a la consolidación de procesos democráticos, pues —de acuerdo con lo expuesto— se basaron en las alianzas y el diálogo interpartidario, en constante intercambio con organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Este mecanismo —de concertación interpartidaria y participativo— se constituye además en un elemento facilitador de la participación política de las mujeres. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, en el Estado Plurinacional de Bolivia existe una tradición de instancias políticas establecidas para la coordinación entre mujeres de distintas agrupaciones políticas y partidos; es el caso de la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL), el Foro Político Nacional de Mujeres y la ACOBOL, instancias que en distintas ocasiones han mostrado su potencial para favorecer la participación de las mujeres en procesos de diálogo tendientes a promover intereses de género (IDEA/Ágora Democrática/PNUD, 2008).

Una consecuencia digna de ser destacada es que, al margen del cumplimiento de la normativa referente a los procesos electorales en los ámbitos político y administrativo, la paridad y la alternancia establecidas en la Constitución y en las leyes orgánicas tuvieron un efecto pedagógico y simbólico muy importante en los espacios sociales y políticos, y como resultado de ello ya no se discute, al menos públicamente, la pertinencia de la presencia de las mujeres en el poder como una cuestión de merecimiento y de justicia. Sin embargo, persisten los desafíos y la deuda del Tribunal Supremo Electoral de fiscalizar el cumplimiento de la normativa en los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.

En cuanto a la implementación de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, se destaca el trabajo de la ACOBOL con expertas, organizaciones de mujeres y organizaciones políticas, tendiente a especificar los procedimientos y vías para la aplicación de esta norma. El proceso es liderado por la ACOBOL, pero se relaciona con distintos actores, incluido el Órgano Electoral Plurinacional, que es informado y convocado.

Por otra parte, la vigencia de las nuevas normas constitucionales y orgánicas sobre paridad y alternancia ha puesto en evidencia la necesidad

de modificar la Ley de Partidos Políticos. Para ello, el Tribunal Supremo Electoral está elaborando un borrador de proyecto y está recogiendo las demandas de las organizaciones de mujeres, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en las candidaturas y de acceso a la propaganda política.

iii) Información y difusión

En la etapa previa a los procesos electorales llevados a cabo bajo la vigencia de la nueva Constitución, el Órgano Electoral informó a través de la prensa y en diversos encuentros acerca de las normas y requisitos que debían cumplir los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, entre ellos los relativos a la participación de las mujeres.

Una vez concluidos los procesos constituyentes y electorales, no ha habido campañas informativas. Los recursos de información son el *Boletín de Prensa* que publica el Órgano Electoral Plurinacional en su sitio web y los encuentros que promueve el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral, en que se abordan diversos temas relativos al fortalecimiento democrático, pero no específicamente la participación política de las mujeres.

No existen recursos de información específicos para las mujeres, salvo aquella información que el movimiento de mujeres y sus ONG mantienen en sus sitios web sobre agenda política y legislativa. Asimismo, la ACOBOL tiene disponible en su sitio web información estadística (no siempre actualizada) sobre participación política, y acoso y violencia política.

iv) Sostenibilidad

Los recursos administrativos específicos son los recursos de que dispone el Órgano Electoral Plurinacional en el ejercicio de sus funciones y competencias.

En cuanto a los recursos financieros, el Tribunal Supremo Electoral cuenta con un presupuesto general para el ejercicio de sus funciones, básicamente vinculadas al cumplimiento de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Régimen Electoral. En este marco, considera que la materialización de la equivalencia, la alternancia y la paridad de género, así como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos, son parte de este trabajo de cumplimiento y fiscalización de la norma, por lo que no requeriría asignación de recursos financieros específicos.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

En las normas no se mencionan mecanismos de seguimiento, pero en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres

Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien” se establece el sistema de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las cuotas. En el Plan Nacional se incorpora la nueva normativa constitucional, pero el plan es anterior a las leyes orgánicas que se analizan aquí, por lo que se habla de cuotas y no de paridad. No obstante, el sistema no se ha puesto en práctica.

La ausencia de mecanismos de seguimiento es justamente uno de los temas pendientes.

En la Ley del Órgano Electoral Plurinacional se dispone la creación de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) “como parte del Tribunal Supremo Electoral para la regulación, fiscalización del patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas y del financiamiento de la propaganda electoral de todas las organizaciones que participen en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, para efectos de transparencia y rendición de cuentas documentada, en coordinación con la Contraloría General del Estado” y se agrega que “la información generada por esta Unidad es pública, y será difundida periódicamente por el Tribunal Supremo Electoral”. El cumplimiento y el seguimiento de esta normativa serían de especial importancia para las mujeres, pues aborda el financiamiento de la política y su transparencia, pudiendo abarcar la distribución de los recursos entre las distintas candidaturas de la organización política.

ii) Producción de información y difusión

Con posterioridad al trabajo de la Asamblea Constituyente y al momento de constituirse los nuevos poderes del Estado (legislativo, electoral, constitucional y judicial), se dieron a conocer los avances en materia de autonomía política de las mujeres mediante información proveniente del Órgano Electoral Plurinacional y también del Órgano Ejecutivo.

La entidad encargada de generar la información sobre los procesos electorarios es el Órgano Electoral Plurinacional.

Esta instancia difunde información por medio de cartillas y separatas publicadas en la prensa y en su sitio web sobre los pasos que la ciudadanía, los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas deben seguir en los procesos electorales, así como sobre los resultados de las elecciones. No se cuenta, sin embargo, con una base de datos disponible para la ciudadanía en que se sistematice la información sobre la ocupación de cargos de elección según sexo, área geográfica y filiación partidaria. No obstante, en los sitios web del Tribunal Supremo de Justicia, del Órgano Electoral Plurinacional, del Tribunal Constitucional Plurinacional y de la Asamblea Legislativa Plurinacional se publica

la composición de estos órganos, tal como en el caso de las Asambleas Legislativas Departamentales.

En las normas sobre paridad y alternancia no se incluyen mecanismos de denuncia o sanciones específicas ante el incumplimiento, que no está contemplado entre las faltas electorales. Se subentiende que el Órgano Electoral verificará el cumplimiento de estos requisitos al momento de recibir las listas y postulaciones.

Es competencia del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Electorales Departamentales conocer y decidir las controversias suscitadas entre afiliadas y afiliados, directivas y directivos, y candidatas y candidatos de una misma organización política, de modo que la instancia competente está claramente definida.

Esta norma sería también aplicable a la conformación de directivas de las agrupaciones políticas y ciudadanas, en este caso ante el incumplimiento de la paridad, aunque tampoco hay un mecanismo o procedimiento de denuncia expreso.

Además, el Tribunal Supremo Electoral tiene la obligación de denunciar los delitos electorales y las transgresiones a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos electorales que conozca en el ejercicio de sus funciones (y específicamente de fiscalizar el cumplimiento del principio de equivalencia, garantizando la paridad y la alternancia).

Por otra parte, en este y otros casos, siempre está disponible la acción de amparo constitucional por transgresión de derechos políticos. Esta acción estaría dirigida contra la organización política en caso de incumplimiento de la normativa referente a la conformación paritaria de su directiva; y contra la organización política y el Órgano Electoral en caso de incumplimiento en la conformación de las listas de candidaturas para procesos electorales.

Sin embargo, en una revisión de la jurisprudencia constitucional de los últimos 13 años no se encontraron acciones de amparo interpuestas por transgresión de las cuotas o de la paridad de género. Se ha hecho uso de este recurso en otros casos en procesos electorarios, por ejemplo ante la depuración de candidatos (es decir, su exclusión de las listas electorales) por parte del Órgano Electoral sin haber escuchado sus descargos, transgrediendo un derecho procesal, o ante la inhabilitación de candidatos por no contar con su libreta militar. En estos casos, las acciones de amparo fueron interpuestas por vulneración de los derechos a ser elegido y a ejercer la función pública.

Sí se identificaron recursos directos de nulidad¹⁰. Un ejemplo de ello fue la presentación de demanda de nulidad de una resolución del Órgano Electoral. Este había anulado la lista de candidatos de una alianza política por transgredir las normas de alternancia de género en las elecciones municipales de 1999 en un municipio del departamento de La Paz¹¹. Sin embargo, posteriormente presentó otra resolución en que revisó su propia determinación anterior haciendo valer la lista de candidatos del partido político infractor, con el insostenible argumento de que los nombres estaban correctos en el padrón electoral (aun cuando estaban alterados en la inscripción de las candidaturas y en todo el proceso eleccionario). El partido recurrente presentó entonces un recurso de nulidad ante el Tribunal Constitucional, alegando que el Órgano Electoral no tenía competencia para revisar sus propias resoluciones. En este caso, el Tribunal Constitucional no aceptó la petición, por existir jurisprudencia que interpreta que el Órgano Electoral sí tiene esta competencia y porque a la justicia constitucional solo le concierne determinar si las autoridades a las que se refiere el recurso actuaron con jurisdicción y competencia al dictar la resolución impugnada, sin referirse a cuestiones de fondo, como en este caso la transgresión de la alternancia (sentencia 71/01). De esta manera, los candidatos infractores se quedaron en sus puestos de concejales, ocupando los cargos que correspondían a mujeres.

Respecto de las instancias competentes para conocer y resolver las denuncias por acoso y violencia política, la norma sobre esta materia no es suficientemente clara, pues solo se establece que “son instancias competentes para conocer los actos de acoso y/o violencia política las autoridades competentes y/o jurisdiccionales” (art. 13 de la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres). Posteriormente se aclara que proceden la vía administrativa o disciplinaria ante la misma institución

¹⁰ Este recurso procede contra todo acto o resolución de quien usurpe funciones que no le competen, así como contra los actos de quien ejerza jurisdicción o potestad que no emane de la ley. También procede contra las resoluciones dictadas o actos realizados por autoridad judicial que esté suspendida en sus funciones o hubiere cesado (art. 157 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional). Si la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional declara la nulidad de la resolución o el acto recurridos, encontrando que la autoridad obró sin jurisdicción o sin competencia, o que dictó la resolución después de haber cesado en sus funciones o estando suspendida de ellas, debe disponer de oficio la remisión de antecedentes al Ministerio Público para el procesamiento penal correspondiente (art. 163).

¹¹ Tanto en las elecciones a diputaciones nacionales como en el caso de las concejalías locales fueron muy frecuentes los casos denominados de “candidatos travestis”. En la investigación del Órgano Electoral se encontraron irregularidades en el registro de más de 900 candidaturas municipales en las elecciones de 1999. Al margen de la adulteración de nombres (Alberto por Alberta, por ejemplo), se denunció que muchas concejalas fueron obligadas a renunciar para dar paso a sus suplentes varones. Es decir, para cumplir con la cuota, los partidos políticos recurrieron al “cambio de sexo” en los nombres de sus candidatos varones y a la presentación de candidatas que serían luego forzadas a renunciar (Órgano Electoral Plurinacional/PNUD, 2012).

a la que pertenezca el agresor, la vía penal ante los juzgados penales o la jurisdicción indígena y la vía constitucional. No se aclara lo relativo a las autoridades competentes que también se mencionan en la norma citada, ni se establece expresamente la competencia del Órgano Electoral Plurinacional y un procedimiento para ejercerla. Al respecto, la norma establece el siguiente procedimiento: “las autoridades y/o servidores o servidoras públicas del Órgano Electoral que tengan conocimiento de la comisión de actos de acoso y violencia política, remitirán los antecedentes, bajo responsabilidad, al Ministerio Público” (art. 25). Frente a esta falencia, la ACOBOL está trabajando en un proyecto de ley en que se reglamenta esta norma, así como en la ya mencionada propuesta de protocolo para especificar la forma de realizar las denuncias, el proceso que se deberá seguir y las instancias a las que será necesario recurrir.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

Las medidas legales mencionadas han tenido un resultado significativo en términos de la presencia de las mujeres en los órganos del Estado y, aunque aún no se ha alcanzado la paridad, el avance cuantitativo ha sido de suma relevancia, es vivido como un gran logro por las mujeres y ha tenido un importante valor simbólico y pedagógico. Además, se observa el surgimiento de liderazgos femeninos indígenas, tanto afines al gobierno como en la oposición, en el oriente y el occidente del país, con una alta capacidad de demanda y deliberación.

A través de esta política, han sido resueltas las injusticias de reconocimiento y en buena medida las de representación. Es necesario aún avanzar en la redistribución del poder político, no solo en el Estado, sino también en las estructuras intermedias, como son los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.

Además, cabe destacar la mayor presencia de mujeres indígenas tanto en los puestos de representación como de designación, estos últimos en el Poder Ejecutivo. Aun cuando no existen evaluaciones sobre el impacto de este logro en la vida y la situación de las mujeres indígenas en su conjunto, sí puede mencionarse un visible efecto simbólico y de empoderamiento.

e) Elementos para seguimiento

Varios son los puntos que deberían ser considerados en futuras evaluaciones:

- Un desafío que no ha sido abordado por las políticas públicas es el impacto del distinto uso del tiempo de mujeres y varones —ligado a sus responsabilidades familiares— sobre sus posibilidades de ejercer cargos en las agrupaciones ciudadanas, los partidos políticos y en el mismo Estado.

- Un segundo reto es el financiamiento de la política. Las mujeres líderes denuncian el menor financiamiento provisto a sus actividades en épocas de campaña por parte de sus agrupaciones. Esta discriminación, según manifiestan, es abordada sin disimulo por sus copartidarios, ocultada bajo códigos de homosociabilidad (cada candidato consigue el financiamiento como puede y los varones tienen acceso a otros grupos de poder), o bien justificada en el hecho de que las candidatas compiten en circunscripciones electorales donde tienen menos posibilidades de resultar electas, de modo que no se justificaría invertir más recursos en sus actividades.
- Otro desafío es la capacitación de los funcionarios del Órgano Electoral Plurinacional y de los Tribunales Electorales Departamentales. De acuerdo con lo señalado antes, no se han observado cambios organizacionales o de cultura institucional en las entidades encargadas de esta política, ni se han desarrollado en ellas planes de formación de competencias en materia de análisis de género, considerando que “las políticas que toman en cuenta los aspectos de género se basan en el reconocimiento de que las prácticas y rutinas organizacionales requieren nuevos procedimientos para superar la desigualdad” (Montaño, 2007).
- Teniendo presente que los logros obtenidos en la participación femenina en el poder político son principalmente resultado de las demandas de las mujeres, es necesario profundizar las propuestas respecto de la política en favor de la presencia y la participación, y abordar un debate serio sobre la materia entre los movimientos de mujeres, así como incrementar y fortalecer la formación política.
- También es necesario profundizar en el debate sobre la acción de las mujeres insertas en el poder político y cómo pueden llevar adelante demandas y reivindicaciones de género siendo parte de estructuras y dinámicas en que priman lógicas y prácticas patriarcales; así como en torno a la existencia de intereses de las mujeres o demandas de género, dada la diversidad presente entre las mujeres y en sus relaciones de poder.
- Respecto del acoso político, será necesario observar cómo se presenta la aplicación de la nueva normativa.
- Sería deseable un compromiso más claro del Órgano Electoral Plurinacional, tendiente a fortalecer la autonomía política de las mujeres, por ejemplo, en actividades que vayan más allá de los procesos electorales, tal como ocurre en el caso de la democracia intercultural.

- Por otra parte, la normativa no se refiere a la necesidad de cambios organizacionales o de cultura institucional. Estos no se han verificado (en ninguno de los niveles de los Órganos Ejecutivo, Electoral o Legislativo, nacional, departamental, regional o municipal). La persistencia de resistencias y abusos se refleja en las denuncias de la ACOBOL y en la reciente Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres.

f) Referencias

- Estado Plurinacional de Bolivia (2012), *Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres* [en línea] http://www.acobol.org.bo/acobol/index.php?option=com_content&view=article&id=302:ley-contra-el-acoso-y-violencia-politica-hacia-las-mujeres&catid=47:noticias-acobol&Itemid=161.
- _____(2010a), *Ley del Órgano Electoral Plurinacional* [en línea] <http://www.diputados.bo/images/docs/leydeorganoelectoral.pdf>.
- _____(2010b), *Ley del Órgano Judicial* [en línea] <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1839>.
- _____(2010c), *Ley del Régimen Electoral* [en línea] <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1888>.
- _____(2010d), *Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional* [en línea] <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1918>.
- _____(2010e), *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”* [en línea] <http://www.diputados.bo/images/docs/leydeautonomias.pdf>.
- _____(2009), *Constitución Política del Estado* [en línea] <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>.
- _____(2006), *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* [en línea] <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Leyes/LeyConvocatoria.pdf>.
- IDEA/Ágora Democrática/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *Fortalecimiento de representativos y participativos del sistema político en Bolivia*, diciembre.
- Montaño, Sonia (2007), *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2726), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer (2006), “Manifiesto desde las mujeres: demandas de género ante los procesos de cambio” [en línea] <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/reflexion/mostrar/id/20/boton/2/sub/3/tem/2>.
- Órgano Electoral Plurinacional/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), “Elecciones municipales 1985–2010”, *Atlas electoral de Bolivia*, Tomo III [en línea] http://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoIII_S1.pdf.
- Wanderley, Fernanda (2010), “La participación política de las mujeres y la agenda de equidad de género en Bolivia”, *Tinkazos*, año 13, N° 28, junio.
- Zabala, Lourdes (2012), “Los retos de la articulación de los derechos colectivos y los derechos de las mujeres en el Estado Plurinacional”, documento presentado en el Conversatorio de Mujeres, Proyecto Fortalecimiento Democrático, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Casa de la Mujer, Santa Cruz de la Sierra, 12 de septiembre.

2. Costa Rica: la política de paridad y alternancia en la Ley Electoral

La política electoral de Costa Rica se orienta a erradicar una práctica social de desigualdad y discriminación que afecta el derecho a la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en la toma de decisiones a distintos niveles y en el acceso a cargos de elección popular. Enfrenta la injusticia de representación, al generar un sistema que permite el acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos y de representación popular.

El objetivo de la política es asegurar el acceso igualitario de las mujeres en las instancias de elección popular.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

Es una política de larga data que incluye varias leyes e hitos jurídicos desde 1949, año en que se reguló en la Constitución el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas. Luego, en 1990, se aprobó la Ley 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, producto de la necesidad de fijar un punto de partida mínimo para la participación efectiva de las mujeres en las elecciones, que a su vez impulsó un amplio debate nacional sobre el mecanismo de acción afirmativa de la cuota legislativa. En ella se establece que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directivos del partido y en las papeletas electorales. También se reformó el Código Electoral, disponiendo que los partidos deben destinar un porcentaje (30%) de la contribución estatal a la que tienen derecho para promover la formación y la participación política de la mujer (art. 6).

ii) Antecedentes

Mediante la reforma al Código Electoral efectuada en 1996 (Ley 7653), se fijó una cuota del 40% de mujeres en las listas para elecciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales (art. 60) y se estableció que los partidos políticos deberían incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, al menos en un 40%, tanto en su estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales (art. 58, inciso n y art. 60 y su transitorio).

Pero dicha legislación no fue suficiente. De acuerdo con la Constitución, el Tribunal Supremo de Elecciones es la autoridad exclusiva y excluyente de interpretación de la normativa electoral (art. 102, inciso 3) y solo después de su intervención, por medio de varias

resoluciones emitidas entre 1999 y 2005, se logró que se cumpliera con el aumento de la inscripción y la representación parlamentaria de mujeres en el país.

La experiencia y los avances en la institucionalidad de esta política permitieron al Tribunal Supremo de Elecciones preparar el proyecto de la Ley 8765 sobre reforma integral al Código Electoral, aprobada en 2009. En dicha ley se incorporan los principios de igualdad, no discriminación y paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) en las estructuras partidarias y en las nóminas para los puestos de elección popular (estas últimas con alternancia por género), así como las definiciones referidas al uso de los recursos financieros destinados a capacitación.

iii) Definición del problema

Las mujeres no tienen las mismas posibilidades que los hombres de ser elegidas y de acceder a puestos de elección popular. Si bien participan activamente en política y masivamente en los procesos sociales, no son consideradas al momento de decidir las candidaturas. Esto se expresa en la baja presencia de mujeres en las instancias de elección popular y en su escasa posibilidad de participación en las listas de candidatos para las distintas elecciones. Ante esta realidad, en el Código Electoral aprobado en 2009 (Ley 8765) se afirma que “la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación” (art. 2).

La participación e inclusión de las mujeres en cargos de elección popular permaneció muy baja hasta 1990. Las mujeres elegidas en las primeras elecciones legislativas en las que hubo voto femenino (1953) fueron solamente 3 para un total de 57 escaños. Treinta años después, en la década de 1980, la cifra había aumentado a seis, apenas un 10,5% del total de legisladores. A nivel municipal, las mujeres representaban en 1990 un 14% del total de regidores electos.

En efecto, los avances eran lentos y no se condecían con la creciente exigencia de participación plena e igualitaria de mujeres y hombres. Entre las persistentes causas de esta baja representación se destacaban un marco cultural e institucional que subestimaba las capacidades y el desempeño de las mujeres en el mundo de la política y las responsabilidades familiares de las mujeres, incluido su rol de cuidadoras. Asimismo, en los organismos partidarios se prioriza a los hombres para ser candidatos y las mujeres tienen menos acceso que ellos a recursos económicos para postular a puestos de elección popular. Todas estas causas finalmente se transforman en condiciones de exclusión para el desempeño público de la mujer.

La política electoral de Costa Rica intenta erradicar una práctica social de desigualdad y discriminación que afecta el derecho a la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en la toma de decisiones a distintos niveles y en el acceso a cargos de elección popular.

Se actuó sobre la política partidaria, bastión importante de la hegemonía masculina, donde el problema del machismo impedía una mayor participación política de la mujer en los propios partidos y en los cargos de elección popular. El difícil acceso de las mujeres a los cargos con poder de decisión constituye un claro ejemplo de injusticia de representación.

Esta política responde a la falta de autonomía política y de participación de las mujeres en los órganos de decisión política, que sin la intervención de una acción afirmativa impide sistemáticamente el acceso de la mujer a posiciones de representación popular y a cargos públicos.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

El objetivo de la política es favorecer la igualdad de oportunidades de las mujeres para acceder a cargos de representación popular y al ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada, a fin de eliminar la discriminación hacia ellas.

La política de inclusión de las mujeres desafía la discriminación de género en la participación política a través de una norma jurídica que obliga a los partidos políticos a incorporar a mujeres en las nóminas de las candidaturas a cargos de elección popular y a aumentar sustantivamente su representación. Desde la exigencia de una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas partidarias a elección popular, aprobada por la Ley 7653 de 1996, hasta la paridad en las listas y el mecanismo de alternancia, establecido por la Ley 8765 de 2009, ha tenido lugar un progreso significativo. Como parte de este esfuerzo de inclusión de género, la legislación estableció que los partidos políticos debían destinar parte del aporte estatal a actividades de capacitación de las candidatas a fin de potenciar sus capacidades para ejercer cargos públicos.

El sujeto de la política son las mujeres, a través del aumento de su participación en cargos públicos de elección popular.

ii) Marco jurídico

En 2009 se elaboró y aprobó un nuevo Código Electoral (Ley 8765) en reemplazo de la normativa de 1996. La ley de 2009 establece paridad en la participación política, tanto en las estructuras internas de los partidos políticos como en las papeletas electorales y en el acceso a capacitación.

Como ya se mencionó, en el artículo 2, sobre principios de participación política por género, se afirma que la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática “al amparo de los principios de igualdad y no discriminación”.

Se agrega que “la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno”. Asimismo se estipula que “todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en una nómina” (art. 2).

En cuanto a las sanciones, el artículo 60, en su inciso final, establece que “la Dirección General del Registro electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios”.

Respecto de la conformación de las instancias partidarias, en el artículo 61 se dispone que “todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código”.

iii) Actores y alianzas

Los principales actores han sido principalmente el movimiento de mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y las diputadas, que impulsaron tanto el primer proyecto de ley como las sucesivas modificaciones que condujeron a la Ley 8765 de 2009, en virtud de la cual se establecieron la paridad y la alternancia.

En 1994, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (actual INAMU) presentó con el apoyo de la diputada María Lidia Sánchez un proyecto de ley para modificar el Código Electoral en el sentido de establecer una cuota del 40% de participación política de las mujeres. Este proyecto de ley fue aprobado en 1996.

Posteriormente, en 2003, la diputada Kyra de la Rosa Alvarado presentó un proyecto de reforma de los artículos 58 y 60 del Código Electoral para lograr una participación política paritaria de hombres y mujeres, propuesta que apoyaron y mejoraron las diputadas Gloria Valerín

y Margarita Penón. La discusión sobre la reforma integral del Código Electoral se extendió por varios años y en 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones desempeñó un papel activo y propuso a la Asamblea Legislativa el sistema de paridad con alternancia de género. En 2008, se agregó otro artículo, que establecía la obligación de los partidos de destinar recursos a la formación y capacitación de la mujer. Con la incorporación de nuevas autoridades a la Asamblea Legislativa, la propuesta sufrió modificaciones y se excluyó toda referencia a la participación política de las mujeres. Sin embargo, tras la participación activa del INAMU, de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, de mujeres políticas y de diputadas de varios partidos políticos, en 2009 se aprobó la ley que incluía la paridad, la alternancia y el financiamiento para capacitación.

Durante la implementación de la política se establecieron alianzas entre organizaciones sociales, mujeres políticas y el INAMU.

Distintas protagonistas señalan que estas reformas generaron un debate nacional prácticamente sin precedentes en la historia de Costa Rica, comparable solo con el que tuvo lugar en torno a la incorporación del voto femenino en la Constitución de 1949. En el centro de la discusión estaba el significado mismo de la igualdad y el papel de las mujeres en una sociedad que no las reconocía como participantes activas (Morales, 2007).

c) Implementación

i) Responsables

La entidad responsable de la implementación de esta política es el Tribunal Supremo de Elecciones, cuyas atribuciones se detallan en el artículo 12 del Código Electoral (Ley 8765 de 2009).

La ley especifica claramente las nuevas responsabilidades de los distintos organismos públicos y en particular las funciones de control y fiscalización del Tribunal Supremo de Elecciones, lo que constituyó un cambio significativo, pues estos aspectos no estaban tan claros en el código electoral anterior.

En el artículo 12, inciso c, se establece que al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde “interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, y sin perjuicio de las atribuciones de la Sala Constitucional en materia de conflictos de competencia, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, de oficio o a instancia del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos”. En el inciso f del mismo artículo, se agrega que corresponde a este tribunal “vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático”.

El incumplimiento de la ley por parte de los partidos políticos en lo referente a la paridad y la alternancia se sanciona con la exclusión electoral, lo que ha asegurado el respeto de los partidos a las disposiciones de la ley.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

Se ha realizado un esfuerzo conjunto y sostenido de diferentes sectores y actores, las mujeres en puestos de decisión política, el INAMU, el Tribunal Supremo de Elecciones y las organizaciones de mujeres, con el fin de avanzar hacia la eliminación de la discriminación de género en el ámbito de la participación política.

En este proceso, la ley electoral de Costa Rica es fundamental para consolidar una sociedad más equitativa en el plano de la participación política de las mujeres y representa un avance hacia una sociedad con justicia de género.

iii) Información y difusión

En una primera instancia, los distintos actores institucionales y sociales se informaron sobre la puesta en marcha de la política a través de la publicación de la ley.

Actualmente, el INAMU desempeña un papel central en el proceso de difusión de información. En distintas instancias, coordina grupos que dan seguimiento a la política y se encargan de divulgarla. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones difunde los resultados electorales y da cuenta de la aplicación de la política a través de los documentos oficiales del INAMU.

iv) Sostenibilidad

Desde el punto de vista administrativo, esta política se sostiene en las fuentes del ordenamiento jurídico electoral que, de acuerdo con la Ley 8765, son las siguientes, en orden jerárquico:

- i) La Constitución;
- ii) Los tratados internacionales vigentes en Costa Rica;
- iii) Las leyes electorales;
- iv) Los reglamentos, las directrices y las circulares emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones;
- v) Los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos, y
- vi) Las demás disposiciones subordinadas a los reglamentos y los estatutos partidarios (art. 3 de la Ley 8765).

Asimismo, la legislación impulsó cambios en los estatutos de los partidos políticos para garantizar que las mujeres ocupen al menos el 40% de los cargos de las estructuras partidarias.

Si bien no existen recursos adicionales destinados a la paridad y la alternancia, sí los hay para capacitación; el nuevo Código Electoral establece que la porción destinada a capacitación de la contribución estatal a los partidos políticos en los procesos electorales, tanto de nivel nacional como municipal, sea utilizada de manera paritaria.

Además, el Tribunal Supremo de Elecciones ha formulado una serie de normas que regulan la aplicación de la legislación y establecen criterios que complementan la ley. Por ejemplo, el tribunal dictaminó que los puestos en los que se inscriben mujeres deben ser de real elegibilidad¹² y que debe existir alternancia en la conformación de las papeletas, a fin de permitir la efectividad de la cuota.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

No existe un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma. Sin embargo, el INAMU cumple un rol en este sentido, al hacer seguimiento y mantener mecanismos de diálogo con la sociedad civil. Además, es posible verificar el impacto principal de esta política al conocer el porcentaje de mujeres y de hombres electos.

Ante eventuales incumplimientos de la ley, el Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano responsable de recibir y canalizar las demandas.

ii) Producción de información y difusión

La producción de información en torno a esta política está a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones.

Un problema respecto de la exigibilidad es que no hay en Costa Rica una ley de transparencia y de acceso a la información. Las normas sobre acceso a la información están dispersas en el ordenamiento jurídico, de modo que cada caso depende de leyes y disposiciones específicas, que facilitan o dificultan el acceso a la información.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

En 2010, Costa Rica fue el país que reportó el mayor incremento proporcional del número de diputadas de todos los comicios legislativos realizados en el mundo durante 2010. Así lo indica la Unión Interparlamentaria (UIP) en su informe anual sobre la representación femenina en los órganos legislativos presentado en las Naciones Unidas

¹² En Costa Rica se usan listas cerradas y bloqueadas, por partidos. La adjudicación de escaños se da siguiendo el orden de la lista de nombres en la papeleta, que no puede ser modificado. Los puestos "elegibles" se calculan a partir del promedio de los resultados obtenidos en las elecciones en que ha participado la agrupación política. Este promedio constituye el número de puestos con posibilidades reales de ser electos. Las mujeres deben figurar en las listas dentro de esos puestos elegibles. Esta medida evita que se las envíe al final de la lista, solo para cumplir con la cuota.

con motivo del Día Internacional de la Mujer. El número de diputadas asciende a 22 de un total de 57 legisladores, alcanzando más del 38% del total (UIP, 2010). Así, mediante esta política se enfrenta la injusticia de representación al generar un sistema que permite el acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos y de representación popular.

e) Elementos para seguimiento

Entre los desafíos pendientes, los más importantes son:

- La aplicación del principio de paridad en la elección de puestos uninominales, que depende de la decisión de los partidos y se podría modificar estableciendo una alternancia en el tiempo con la intervención del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Se hace también necesario revisar el peso que tiene en los resultados de las elecciones la decisión de los partidos sobre quién encabeza las listas de candidaturas.
- Es importante poner en discusión la extensión de la paridad y la alternancia a otros cargos públicos por designación y a los cargos de órganos colegiados.

f) Referencias

- Bareiro, Line y otros (2004), "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 54 (LC/L.2077-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolaños, Arlette (2006), "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005", *Revista de Derecho Electoral*, N° 1 [en línea] <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>.
- Costa Rica (2009), Código Electoral de Costa Rica, Ley 6785 [en línea] <http://www.cippec.org/boletaunica/docs/boletas/CostaRica-Codigo-Electoral-Ley8765.pdf>.
- García, Ana Isabel (2011), "Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 12 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/12/garcia_quesada.pdf.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) (2010), "Informe nacional de Costa Rica a la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38906/CostaRica.pdf>.
- Morales, Carla (2007), *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Massolo, Alejandra (2007), "Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina" [en línea] <http://www.un-instraw.org/es/75-political-participation/ver-categoria.html>.
- Torres, Isabel (2010), "Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres" [en línea] http://tse.go.cr/pdf/varios/sistema_electoral_CR.pdf.
- Townsend, Ana Elena (s/f), "La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades" [en línea] <http://www.tau.org.ar/up>

load/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Estudio_Anel_Townsend_sobre_Ley_de_Cuotas_y_Ley_de_Igualdad_de_Oportunidades.pdf.

UIP (Unión Interparlamentaria) (2010), *Women in Parliament in 2010, The Year in Perspective*, Ginebra.

Zamora, Eugenia María (2010), "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 9 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf.

___(2009), "Derechos políticos de la mujer en Costa Rica, 1986-2006", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 7 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora_Chavarria.pdf.

C. Políticas públicas y autonomía económica

1. Chile: Ley 20255 (2008), que establece la Reforma Previsional

La reforma previsional en Chile enfrenta, en relación con las mujeres, injusticias de redistribución que se traducen en una menor acumulación de fondos previsionales para las mujeres que trabajan en forma remunerada y en la ausencia de protección en la vejez para las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico no remunerado. La actuación en ambos casos conduce además a paliar la injusticia en el ámbito del reconocimiento, al valorar el aporte de las mujeres en el trabajo reproductivo.

Esta política se orienta a resolver una injusticia redistributiva, disminuyendo las brechas de pensión entre hombres y mujeres, así como aportando a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Además, la implementación de la política, especialmente el bono por hijo y la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales cuando correspondan compensaciones en materia previsional en caso de divorcio, junto con mejorar de manera concreta la pensión que recibirá cada mujer, implica un reconocimiento a la situación de desventaja de las mujeres respecto de los hombres por las responsabilidades de crianza y cuidado.

El objetivo de la política es contribuir a la construcción de un sistema de protección social que garantice la seguridad social en la vejez de todos los chilenos y chilenas, y que aporte a la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia entre los adultos mayores y los que sufren de invalidez.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

El sistema previsional chileno vigente desde comienzos de la década de 1980, basado en un sistema de pensiones de capitalización individual obligatorio, exclusivo y administrado por empresas privadas,

había demostrado ser fuente de una profunda inequidad social. Los datos mostraban tres factores que, asociados a las inequidades, confirmaban la necesidad de un cambio: la deficiente cobertura, el bajo nivel de beneficios y los altos efectos fiscales.

Así, por ejemplo, en promedio, por cada diez años trabajados solo se registraban cinco años de cotizaciones, lo que se agravaba en el caso de las mujeres, que presentaban en promedio densidades de cotización menores que las de los hombres, de un 43,8% frente a un 59,8% de su vida laboral. Respecto de los beneficios, las estimaciones mostraban que más de un 50% de los pensionados obtendrían un beneficio equivalente al 40% de su última renta, o menos, condición en que se encontrarían el 65% de las mujeres y el 33% de los hombres pensionados. Como resultado de esta situación, uno de cada dos afiliados requería algún tipo de financiamiento público, lo que tenía un efecto fiscal importante (Arenas, 2008).

De acuerdo con la información disponible, de no mediar una reforma, más de la mitad de los pensionados de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) no alcanzarían una pensión mínima y requerirían algún tipo de financiamiento público. Esta proporción aumentaba a un 75% en el caso de las mujeres (Yáñez, 2010).

La reforma previsional fue un tema central en la campaña de Michelle Bachelet para las elecciones presidenciales de fines de 2005 y constituía parte importante del eje de protección social de su plan de gobierno. Al asumir la presidencia en marzo de 2006, conformó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, instancia que recogió información, opiniones y propuestas de diversos actores políticos, académicos y sociales, de asociaciones gremiales, sindicales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, representantes de organismos internacionales y de la industria previsional. El informe entregado sirvió de base para la elaboración del proyecto de ley por parte de un Comité Interministerial, que fue enviado al Congreso en diciembre de 2006 para su discusión. La ley fue finalmente promulgada en marzo de 2008.

La reforma considera tres ejes de medidas que apuntan a resolver distintas dificultades:

- Incorporar nuevamente al Estado en el sistema de pensiones, a través de la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), de una nueva institucionalidad pública y de garantía de recursos, de modo de establecer derechos universales en seguridad social.
- Aumentar la cobertura previsional de grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.

- En el caso de los jóvenes, se promueve la inserción laboral a través del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, sobre la base de un aporte estatal a las empresas y un aporte a la cuenta previsional del trabajador joven.
- En el caso de las mujeres, la reforma significa un avance respecto de las injusticias establecidas por el sistema anterior. La creación de la bonificación por hijo, la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia, y la disposición de que se pueda ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual de un cónyuge al otro cuando proceda una compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad incrementan la cobertura previsional y contribuyen a disminuir las brechas de pensiones respecto de los hombres.
- Incentivos para trabajadores independientes.
 - Perfeccionar el sistema de capitalización individual (Arenas, 2010).

ii) Antecedentes

Las pensiones de las mujeres chilenas se veían negativamente afectadas por factores del mercado laboral y del sistema de pensiones. Entre los factores relacionados con el mercado laboral cabe mencionar una menor tasa de participación laboral (dos tercios de las mujeres de Chile se dedican al trabajo doméstico no remunerado), mayores interrupciones laborales, segregación laboral vertical y horizontal, mayor incidencia de trabajo informal o temporal, así como mayores tasas de desempleo y discriminación salarial. Entre los factores del sistema de pensiones se destacan la individualización de la capitalización, el aumento de la cantidad de años de cotización exigidos y la aplicación de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo que implica dividir los fondos acumulados por esta variable. Como las mujeres tienen mayores expectativas de vida, ante un monto de capitalización igual al de un hombre, la mujer percibirá una pensión menor. Todo lo anterior lleva a un bajo porcentaje de cobertura previsional en las mujeres y de muy bajas tasas de reemplazo en comparación con las de los hombres (Yáñez, 2010).

iii) Definición del problema

El sistema de pensiones en Chile, basado en la capitalización individual, reproduce las inequidades sociales y de género de la sociedad (Yáñez, 2010). En el caso de las mujeres, las pensiones son afectadas negativamente por dos grupos de factores. En primer lugar, están los factores del mercado laboral, entre los que se cuentan la menor tasa de participación laboral de las mujeres y la mayor incidencia de interrupciones laborales, la segregación laboral vertical y horizontal, la

mayor incidencia de trabajo informal o temporal, las mayores tasas de desempleo y la discriminación salarial, todo lo que se traduce en que las mujeres que trabajan en forma remunerada no coticen o lo hagan por montos menores que los hombres (sobre la base de sus salarios más bajos) y tengan más lagunas previsionales que ellos a lo largo de su vida laboral. A esto se suma un segundo grupo de factores propios del sistema de pensiones, caracterizado por la individualización de la capitalización, el aumento del tiempo de cotización exigido y la aplicación de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo (con la consecuente división de los fondos por este factor). En la medida en que las mujeres tienen mayores expectativas de vida, ante un monto de capitalización igual al de un hombre la mujer percibirá una pensión menor. Además, las mujeres no podían acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, ya que esta exigía un mínimo de 240 meses (20 años) de cotizaciones.

El resultado es un sistema de pensiones desigual, con un bajo porcentaje de cobertura previsional en el caso de las mujeres y muy bajas tasas de reemplazo en comparación con los hombres (Yáñez, 2010).

Otro aspecto importante del problema, en el que se debe insistir, se vincula a la baja participación de las mujeres en el mercado del trabajo remunerado y su cara opuesta: dos tercios de las mujeres de Chile se dedican al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y, por lo tanto, no percibirán pensión alguna.

En función de lo anterior, puede señalarse que la reforma previsional se orientó a enfrentar, en relación con las mujeres, injusticias de redistribución que se traducen en una menor acumulación de fondos previsionales para las mujeres que trabajan en forma remunerada y en la ausencia de protección en la vejez para las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico no remunerado. La actuación en ambos aspectos conduce además a paliar la injusticia en el ámbito del reconocimiento, al valorar el aporte de las mujeres en el trabajo reproductivo.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

La reforma previsional es parte de un intento por fortalecer el rol del Estado en la garantía de derechos de la población en general y por asegurar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en materia previsional. A través de la reforma, se aspira a terminar con la indigencia y disminuir sustantivamente la pobreza de los hombres y de las mujeres mayores de 65 años y de los mayores de 18 años en situación de invalidez, mediante el otorgamiento de derechos previsionales al 60% más pobre de la población (Arenas, 2010).

ii) Marco jurídico

La Ley 20255 sobre Reforma Previsional, promulgada el 11 de marzo de 2008 y publicada el 17 de marzo de ese año, establece la reforma previsional en Chile. Modifica, pero no deroga, el sistema de capitalización individual imperante en Chile desde 1980 (establecido mediante el Decreto Ley 3500).

La nueva ley introduce las siguientes transformaciones:

- Establece un sistema de pensiones solidarias.
- Establece una nueva institucionalidad del sistema previsional chileno.
- Considera la equidad de género.
- Considera mayor cobertura para trabajadores independientes y trabajadores jóvenes.
- Introduce mayor competencia en la industria previsional y la disciplina fiscal (Yáñez, 2010).

Las modificaciones implementadas, que se enumeran a continuación, apuntan tanto al sistema contributivo como al no contributivo.

Las modificaciones al sistema contributivo obligatorio de AFP son las siguientes:

- Compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio mediante el traspaso de fondos de la cuenta individual de un cónyuge al otro.
- Separación por género de la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS).
- Afiliación voluntaria en ciertos casos.
- Eliminación de ciertas comisiones.
- Renta mínima imponible para trabajadores y trabajadoras de casa particular.
- Pensiones de sobrevivencia de las mujeres trabajadoras a cónyuge no inválido.

En cuanto a las modificaciones al sistema no contributivo solidario (pilar solidario), el elemento sustantivo de la reforma es la ampliación del componente no contributivo del sistema que garantiza, con recursos fiscales, la cobertura de la población excluida del sistema contributivo privado. Estas modificaciones son:

- Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), compuesto por la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y el Aporte Previsional Solidario (APS).
- Bonificación por hijo nacido vivo o adoptado para las mujeres.

iii) Actores y alianzas

El proceso de elaboración de la propuesta a través de la conformación de un Consejo por parte de la Presidenta Bachelet significó involucrar a diversos actores en la discusión. El Consejo, compuesto por representantes del mundo académico y político de posturas ideológicas distintas, en sus primeras cinco semanas de funcionamiento se dedicó exclusivamente a reunir información, opiniones y diagnósticos, y para ello recibió a 72 organizaciones, con la participación de más de 240 personas, entre expertos nacionales e internacionales, académicos, organizaciones sociales, representantes de la industria previsional y empresarios, entre otros.

Esto quedó plasmado en la ley, con la creación de una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (art. 43), integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario, que la presidirá. Esta comisión tendrá por función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector acerca de las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

c) Implementación

i) Responsables

Los órganos públicos que tienen la principal responsabilidad del sistema de previsión social son los siguientes:

- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- La Subsecretaría de Previsión Social;
- La Superintendencia de Pensiones;
- La Superintendencia de Seguridad Social;
- El Instituto de Previsión Social, y
- El Instituto de Seguridad Laboral.

Todos los órganos mencionados son responsables del funcionamiento del sistema; sin embargo, cada uno de ellos cumple un rol específico, político, normativo o administrativo:

- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, junto con la Subsecretaría de Previsión Social, tiene un rol político, como responsable del diseño de políticas y de la conducción del sistema. La Subsecretaría es el órgano de colaboración inmediata del Ministro del Trabajo y Previsión Social y coordina la acción de los servicios públicos del área correspondiente.

- La Superintendencia de Pensiones cumple un rol normativo y regulatorio, como responsable de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general y de las pensiones solidarias. Asegura el correcto funcionamiento del sistema y tiene la facultad de intervenir el sistema de AFP a través de la designación de un inspector delegado para resguardar la seguridad de los fondos de pensiones.
- El Instituto de Previsión Social tiene un rol administrativo y de entrega de beneficios. Es responsable de la administración del sistema y de la provisión de beneficios (sumándose a los operadores privados, las administradoras de fondos de pensiones (AFP)).

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

La reforma previsional implicó grandes transformaciones en el ámbito institucional. En la nueva institucionalidad, se diferencian los roles de diseño de políticas públicas, de regulación y normativos, y de administración, que les corresponden a distintos órganos del Estado, algunos creados por la misma reforma, lo que permite una gestión eficiente al evitar duplicidad de funciones y de competencias “unificando el control y la fiscalización y haciendo expedito el acceso a la información” (Arenas, 2010, pág. 106).

La política de previsión social incorporó el enfoque de género desde su origen, lo que permitió señalar las brechas e inequidades en los ámbitos previsional y laboral, así como elaborar un diagnóstico a partir del cual se construyó la propuesta de reforma, que introdujo modificaciones en el sistema de modo de resolver los problemas detectados.

Las medidas adoptadas están institucionalizadas por cuanto son parte integral de la reforma previsional. Tal es el caso del Sistema de Pensiones Solidarias, la bonificación por hijo, la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia, la posibilidad de división del saldo acumulado de la cuenta individual para efectos de compensación a uno de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad, la creación de la figura de afiliado voluntario, la eliminación de la comisión fija y la nueva renta mínima imponible para trabajadores de casa particular.

Tanto en su origen, con la tarea del Consejo Asesor Presidencial y luego con la coordinada labor realizada por los ministerios del trabajo y de hacienda, como en su implementación, a través de la constitución de equipos asesores y fiscalizadores, como el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, esta política se instala con visión de país y participación de los involucrados.

La incorporación de beneficios específicos para las mujeres, por una parte, se basa en el reconocimiento de importantes brechas de género en el ámbito previsional (baja densidad de cotización, baja cobertura y bajos montos de pensiones) y, por otra, implica también un reconocimiento a los trabajos reproductivo y de cuidado que han ejercido las mujeres históricamente en el país. La determinación de que el Estado asuma en forma activa la responsabilidad de resolver estas situaciones, introduciendo transformaciones legales, institucionales y de gestión, a través de procesos de reflexión y discusión entre diversos actores, es en sí misma un avance en la democratización y en justicia de género en el aparato público.

iii) Información y difusión

En el caso de las y los actores institucionales, el proceso de implementación de la reforma se preparó con antelación, considerando la profundidad de la transformación. En este proceso también se consideró la capacitación de los funcionarios y funcionarias.

En el caso de la ciudadanía en general, el gobierno implementó una amplia política comunicacional para dar a conocer la instalación del nuevo sistema y transmitir con claridad información sobre los nuevos beneficios; se comunicó la puesta en marcha de la reforma como un avance del país en la valoración de la vida de los chilenos y chilenas, y de su derecho a envejecer con dignidad, al mismo tiempo que se desarrolló una campaña sobre los alcances más específicos de las medidas.

El Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del sistema y de la entrega de beneficios, cuenta con diversos recursos de información y medios de difusión:

- Portal IPS [en línea] <http://www.ips.gob.cl>;
- Centros de atención previsional del IPS;
- Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), ubicadas en los centros de atención previsional del IPS;
- IPS Móvil (centro de atención instalado en un vehículo acondicionado para privilegiar la atención de usuarios de avanzada edad o personas con discapacidad que viven en sectores rurales o urbanos, brindando información, orientación y atención de trámites de los distintos beneficios que otorga el IPS), en distintas regiones del país (8 móviles) y en la Región Metropolitana (2 móviles);
- Los sitios web de los órganos vinculados al sistema de previsión social;
- Material informativo especialmente elaborado por los servicios públicos relacionados, por ejemplo, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), entre otros, e

- Información disponible en la gran mayoría de los municipios de Chile, apuntando así a uno de los objetivos de la reforma de asegurar estándares de atención cercana a la gente.

Además, en el marco de la reforma se creó una nueva institución, el Fondo para la Educación Previsional, cuyo objetivo es apoyar proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Este fondo permite, en primer lugar, el diseño e implementación de iniciativas que redunden en un mayor conocimiento de la población acerca del sistema de pensiones. Además, es una herramienta para promover la colaboración entre instituciones de la sociedad civil.

iv) Sostenibilidad

Esta reforma requirió de una nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones, que fue diseñada de modo de asegurar la capacidad administrativa para sostener la política.

Esto incluyó la capacitación de los funcionarios del IPS, que se desarrolló por etapas con el fin de prepararlos para responder a las nuevas demandas de los usuarios y usuarias, y a los requerimientos de los nuevos sistemas de información. Además, se capacitó a miles de funcionarios públicos de otras reparticiones y también a personal de las municipalidades, es decir, a todos quienes se relacionan con los usuarios y usuarias y deben responder sus consultas.

Se crearon nuevos órganos y se modificaron los existentes, eliminando la duplicidad de funciones. Asimismo, se establecieron roles claros para cada órgano, todos dependientes de una Subsecretaría de Previsión Social fortalecida en su rol político de diseño y de coordinación del sistema: la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Seguridad Social, el Instituto de Previsión Social y el Instituto de Seguridad Laboral.

Además, se generó un sistema de datos previsionales, que consolida información de diversas bases y que permite: i) anticipar los procesos de consulta y solicitud de beneficios; ii) contar con información de la población, de modo de poder entregar los beneficios en los puntos de contacto de las personas, evitando que tengan que deambular por diversas oficinas, y iii) formular proyecciones de corto, mediano y largo plazo y hacer seguimiento al sistema.

Respecto de los recursos financieros, la sostenibilidad de esta política es posible sobre la base del Fondo de Reserva de Pensiones, que quedó establecido en la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (de 2006), aun antes de la reforma previsional de 2008.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con el soporte técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

desarrolló un modelo de proyecciones de largo plazo del sistema, de manera de estimar adecuadamente los futuros compromisos.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

La Subsecretaría de Previsión Social, a través de su Unidad de Análisis Estratégico, ha traducido en indicadores las metas definidas por el Consejo Consultivo Previsional, de modo de cuantificar, medir y observar los cambios producidos. Respecto de la equidad de género, los objetivos de la reforma son aumentar el nivel esperado de pensiones de las mujeres, lograr una mayor equidad entre las pensiones de las mujeres y las de los hombres, mejorar la seguridad de las mujeres en relación con los ingresos de los que dispondrán en la vejez, terminar con la indigencia y disminuir la pobreza de las mujeres de la tercera edad.

La Unidad de Análisis Estratégico de Datos Previsionales es un eje de apoyo central para la gestión del Subsecretario de Previsión Social¹³, en particular en relación con las áreas legislativas, operacionales y de estudios. Este rol incluye la consolidación de datos del sector para mejorar las estrategias de elegibilidad y focalización, elaborar predicciones y consolidar información ciudadana para facilitar la tramitación de beneficios utilizando canales en línea.

En materia presupuestaria, se establece que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda elaborará anualmente un informe con las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes derivados del pago de la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario y la Garantía estatal a la pensión mínima.

La Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones encargarán cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras y en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo, para reestimar los compromisos fiscales.

ii) Producción de información y difusión

La producción y difusión de información se realiza a través de distintas instancias, y se centra en la Subsecretaría de Previsión Social. Esta Subsecretaría administra el Fondo para la Educación Previsional, creado por la reforma, con el que se busca subsanar el escaso conocimiento de los afiliados sobre el sistema de pensiones.

¹³ La Ley 20255 de Reforma Previsional asigna a la Subsecretaría de Previsión Social el rol de "asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al ámbito de la previsión social, como asimismo, en el análisis estratégico, planificación y coordinación de los planes y acciones de los servicios públicos del sector" (art. 42, inciso 1).

Además, el Estado de Chile dispone de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (instancia de consulta y reclamo con que cuentan las instituciones y servicios públicos de la administración central), lo que permite dar a conocer la información sobre los servicios disponibles así como recibir reclamos ante incumplimiento. El vínculo con la sociedad civil se establece a través de instancias creadas en el marco de la reforma y de otras acciones emprendidas por la Subsecretaría de Previsión Social. Por otra parte, existe una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, que recibe la opinión de los distintos actores del sistema y es la encargada de transmitirla a la Subsecretaría de Previsión Social.

La ley establece plazos para dar respuesta a solicitudes de información pública y reclamos, y determina sanciones en los casos en que se deniegue el acceso de manera infundada o no se dé respuesta oportuna.

Los reclamos pueden realizarse directamente al ISP a través de su Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias. Existe también la opción de dirigirse a la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia [en línea] www.cdc.gob.cl.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

La reforma previsional enfrentó, en relación con las mujeres, injusticias de redistribución que se traducen en una menor acumulación de fondos previsionales para las mujeres que trabajan en forma remunerada y en la ausencia de protección en la vejez para las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico no remunerado. La actuación en ambos aspectos conduce a paliar la injusticia en el ámbito del reconocimiento, al valorar el aporte de las mujeres en el trabajo reproductivo.

La reforma actuó en las principales brechas de género en materia previsional, constituidas por los efectos de las bajas densidades de cotización, la baja cobertura y los montos de las pensiones.

Los logros en justicia redistributiva de género conseguidos a través de las modificaciones al sistema no contributivo solidario (pilar solidario) son los siguientes:

- La Pensión Básica Solidaria (PBS) benefició a las mujeres que no estaban en ningún sistema previsional o que, habiendo cotizado, no reunían fondos suficientes para financiar una pensión mínima. Del total de pensionados del sistema, el 35,2% recibe la PBS y cerca del 70% de ellos son mujeres.
- El Aporte Previsional Solidario de Vejez representó en 2011 el 68,5% de la pensión total de los beneficiarios que lo reciben (el 23,7% de los pensionados del sistema obtienen este beneficio). El 58% de este aporte está destinado a mujeres. Además, el aporte para las mujeres es muy superior al que reciben los

hombres, debido a su menor cobertura y densidad de cotización al sistema contributivo.

- El bono por hijo nacido vivo o adoptado que se entrega a las mujeres complementa sus cuentas para compensarlas por el tiempo en que no contribuyeron, debido a que permanecieron en el hogar criando a sus hijos. Hasta diciembre de 2013, habían sido beneficiadas 268.470 mujeres, lo que se traduce en un incremento del monto mensual de sus pensiones. Este bono es un claro reconocimiento al aporte del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres.

Los beneficios del pilar solidario favorecen al 60% más pobre de la población y, como muestran las cifras expuestas, principalmente a las mujeres, quienes gracias a la reforma han accedido por primera vez a la pensión básica solidaria o bien han visto incrementada su pensión.

A través de las modificaciones al sistema contributivo obligatorio de AFP, también se obtuvieron algunos logros en justicia redistributiva de género:

- En lo referente a la división de saldos acumulados en cuentas individuales para efectuar compensaciones en caso de divorcio o nulidad, hasta junio de 2011 se habían realizado 165 transferencias de fondos entre cónyuges. Cada una de las personas que fueron compensadas recibió en promedio un monto de 7.942.000 pesos (aproximadamente 15.000 dólares) y el 71,5% de ellas eran cónyuges mujeres. El monto de la compensación redundó, en promedio, en una disminución del 33% del saldo del cónyuge que debió entregarla y en un aumento del 93% del saldo del cónyuge que la recibió, respecto del monto acumulado en su cuenta de capitalización individual antes del traspaso (Superintendencia de Pensiones, 2011).
- En virtud de la separación por sexo de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), se estableció una menor prima de seguro para las mujeres (la mayor esperanza de vida y la menor accidentalidad de las mujeres se traducen en menores probabilidades de uso del seguro). La diferencia entre las primas de hombres y mujeres se integra a las cuentas de capitalización individual (AFP) de las mujeres, lo que mejora sus pensiones. Podestá (2007) calcula que esto representa un aumento del 4% de la pensión para las mujeres.
- En materia de afiliación voluntaria, las cifras del primer semestre de 2011 muestran que el 98% de los nuevos afiliados eran mujeres. La mayor incorporación de mujeres se debe

en gran medida a la entrada en vigencia del beneficio de la bonificación por hijo.

- Se concretó también la eliminación de comisiones, que producían una disminución de los ahorros previsionales y, por tanto, de las pensiones.
- En cuanto a la renta mínima imponible para los trabajadores y trabajadoras de casa particular, desde 2011 es igual al ingreso mínimo mensual. Antes de la reforma, el monto imponible para estos trabajadores era un porcentaje del ingreso mínimo mensual, lo que perjudicaba el monto de las pensiones de un grupo constituido casi exclusivamente por mujeres.

En síntesis, de acuerdo con cálculos realizados por Podestá (2007), la reforma previsional es un avance en la disminución de la brecha de género de los ingresos en la vejez. Los mayores porcentajes de reducción de la brecha corresponden a las personas casadas¹⁴ con educación básica, a las personas casadas con educación media y a las personas solteras con educación básica, y alcanzan al 32%, al 42% y al 51%, respectivamente. La menor disminución de la brecha (del 9%) se registra entre las personas solteras con educación superior.

El único beneficio universal es el bono por hijo nacido vivo o adoptado, que implica que a todas las mujeres se les hace un aporte en su ahorro previsional, equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo, que se hace efectivo cuando la mujer se jubila.

El pilar solidario, que actúa sobre el aporte no contributivo, se dirige al 60% más pobre de la población. Las mujeres constituyen un porcentaje importante de este grupo y son, por lo tanto, las principales beneficiadas. De acuerdo con proyecciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, esta es una tendencia que irá en aumento.

Esta política se orienta a resolver una injusticia redistributiva, al disminuir las brechas de pensión entre hombres y mujeres, y contribuir a fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

Además, la implementación de la política, especialmente de la bonificación por hijo y la posibilidad de división de los saldos acumulados en las cuentas individuales para efectuar compensaciones en caso de divorcio, junto con mejorar concretamente la pensión que recibirá cada mujer, implica un reconocimiento a su situación de desventaja respecto de los hombres por las responsabilidades de crianza y cuidado.

¹⁴ El grupo de mujeres casadas o convivientes con educación básica o media tiene un menor monto de pensión autofinanciada.

e) Elementos para seguimiento

Si bien la reforma ha significado un avance para las mujeres en términos previsionales, es importante señalar que persisten cuestiones que deben ser revisadas y modificadas.

La reforma crea un pilar público no contributivo, pero este pilar solidario se basa en un esquema de asistencia social; no es solidario en el sentido de los modelos de reparto, sino que deposita en el Estado toda la responsabilidad.

Para el otorgamiento de los beneficios del pilar solidario, que se destinan al 60% más pobre, se considera la situación económica del grupo familiar y no el ingreso individual de las personas, lo que debiera ser repensado: la autonomía económica significa que las personas tienen ingresos propios que les permiten satisfacer sus necesidades.

Es necesario continuar revisando en el futuro el impacto regresivo del sistema de capitalización individual sobre la distribución del ingreso. En caso de no modificarse estructuralmente el sistema, se requeriría introducir otras modificaciones que tiendan a la universalización de derechos, en contraposición a la asistencia a la pobreza.

f) Referencias

- Aguilera, Carolina (2009), "Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet", *Documento de trabajo Programa de Gobernabilidad*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arenas, Alberto (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2009), "La reforma previsional en Chile", documento presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 de enero http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/35064/Alberto_Arenas_reformaprevisional.pdf.
- (2008), "Reforma previsional: dimensión territorial (Ley 20.255)", *Reforma Previsional: Seminario para Funcionarios Municipales*, Santiago de Chile, 29 y 30 de abril.
- Arza, Camila (2012), "Pension reforms and gender equality in Latin America", *Programme of Gender and Development Paper*, N° 15, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Bachelet, Michelle (2006), "Mensaje presidencial de presentación del Proyecto de Ley de Reforma Previsional", 15 de diciembre [en línea] <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20255/HL20255.pdf>.
- Chile, Gobierno de (2008), *Historia de la Ley N° 20.255 Establece Reforma Previsional*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Délano, Manuel (2010), *Reforma previsional en Chile. Protección social para todos*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2009), "Designa representantes de los pensionados en la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones",

Resolución Afecta, N° 13, Santiago de Chile, Subsecretaría de Previsión Social, 23 de marzo.

Podestá, Andrea (2007), “La dimensión de género en la reforma del sistema de pensiones chileno”, tesis para optar al grado de Magíster en Economía Aplicada, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Superintendencia de Pensiones (2011), *Seguimiento de la Reforma Previsional. Julio de 2008 - junio de 2011*, Santiago de Chile.

Yáñez, Sonia (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. México: el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)

La política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) aborda injusticias en todos los ámbitos de la política pública, en la medida en que hace visible el gasto destinado a resolver las desigualdades en los distintos ramos administrativos —las instituciones— y en los programas presupuestarios que las instituciones implementan y en los que la Cámara de Diputados etiqueta¹⁵ recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género. El objetivo es “lograr el bienestar y la igualdad sustantiva (de hecho) entre mujeres y hombres, ello implica financiar programas, medidas y acciones públicas que entiendan (identifiquen) y atiendan las especificidades de género, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la vida y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación y desigualdad por motivos de género” (CEAMEG, 2011, pág. 25). En el presupuesto de egresos de la Federación de 2013, se ha puesto énfasis en el cumplimiento de derechos en los ámbitos de salud, educación y desarrollo social y económico; es decir, se ha previsto actuar especialmente contra la injusticia económica y las injusticias sociales y culturales.

El objetivo del GEMIG es hacer efectiva la política de igualdad de género mediante la asignación y el aseguramiento de recursos públicos.

a) Identificación y definición de los problemas públicos

i) Contexto

Si bien el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género adquirió el carácter de norma oficial a partir de 2008, con su incorporación

¹⁵ Se denomina etiquetado del presupuesto la asignación de fondos a un programa o propósito específico. La etiquetación del gasto para las mujeres y la igualdad de género es una acción afirmativa importante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la etiquetación y el seguimiento adecuados del presupuesto, para asegurar que los recursos tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a acortar las brechas de género.

en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se trata de un proceso que se había iniciado 12 años antes.

Las primeras propuestas para el etiquetado de recursos públicos fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil. En la Declaración Política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia (1996), se manifestó la necesidad de garantizar que el gasto público incluyera recursos etiquetados para las mujeres. Al mismo tiempo, comenzó el análisis de las erogaciones con perspectiva de género para la sensibilización y la capacitación sobre el tema destinadas a las organizaciones de mujeres y a servidores públicos de los poderes Legislativo y Ejecutivo vinculados con el presupuesto de egresos o interesados en él.

Este proceso, que cobró más fuerza a partir de la década de 2000, tuvo lugar en un contexto de cambio político, al mismo tiempo que en la elaboración del presupuesto público se inauguraba una tendencia a formular presupuestos por desempeño y adquirirían relevancia la rendición de cuentas y la transparencia. Potenciaron el proceso principalmente las organizaciones de la sociedad civil (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, y Centro de Análisis e Investigación FUNDAR) y el gobierno federal, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Como resultado de estas acciones, a partir de 2003 la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados comenzó a etiquetar y reasignar gastos para atender a las problemáticas más urgentes de las mujeres (salud reproductiva, pobreza y violencia), promover la igualdad de género y apoyar el proceso de transversalización. A la par, comenzaron a tomarse medidas tendientes a institucionalizar el género en el marco jurídico y normativo del presupuesto público.

Con el sustento legal de la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), en que se dispone que la administración de los recursos públicos se realice sobre la base del criterio de equidad de género, entre otros (art. 1), se incorporaron en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 dos artículos transitorios referidos a la promoción de la igualdad de género desde el gobierno federal y al papel del INMUJERES como instancia encargada de entregar los informes trimestrales sobre las acciones para el adelanto de las mujeres. Con esta disposición, se avanzó en el proceso de institucionalización del género en el marco normativo del presupuesto de egresos de la Federación.

A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, el artículo referido al género se incluyó como capítulo (capítulo IV, De la perspectiva de género, del Título Tercero). Esta

modificación sacó la cuestión del género del marco de los programas sujetos a reglas de operación y la ubicó dentro de los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto, ampliándose así la posibilidad de realizar acciones no contempladas en dichos programas y en los gastos etiquetados por la Cámara de Diputados.

En 2013, el capítulo IV pasó a denominarse “De la igualdad entre hombres y mujeres”, expresión explícita de que la igualdad es el principio y el objetivo de la perspectiva de género.

Desde 2008, los recursos del GEMIG se detallan en un anexo específico que en un principio se denominó “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género” y que luego pasó a llamarse “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. En dicho anexo se presenta el presupuesto desagregado por ramos administrativos y programas presupuestarios en los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género.

ii) Antecedentes

A partir del reconocimiento de que no existían presupuestos públicos neutrales en materia de género y de que la invisibilidad de las cuestiones de género en estos podía agravar las desigualdades existentes, se constató la necesidad de contar con presupuestos con perspectiva de género.

Gracias a los análisis realizados desde esa perspectiva se pudo comprobar la insuficiencia de los recursos públicos destinados a atender y solucionar la problemática de género que afectaba directamente a las mujeres en cuestiones como la salud reproductiva, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos y la violencia, entre otras, y se puso de manifiesto la necesidad de etiquetar gastos en esos ámbitos y confeccionar un presupuesto público con perspectiva de género.

Durante el proceso de confección de ese presupuesto se identificó la necesidad de crear un marco jurídico y normativo que hiciera sostenible, con miras a fomentar la transversalidad, la asignación y ejecución de recursos públicos destinados a las mujeres y a la igualdad de género. Asimismo, se demostró la existencia de una cultura institucional y organizacional androcéntrica predominante que obstaculizaba la aplicación de las disposiciones legales y normativas.

iii) Definición del problema

Mientras el presupuesto de egresos no se formule con perspectiva de género, su impacto en la situación de las mujeres y la igualdad de género será negativo. El presupuesto continuará actuando como factor reproductor de las desigualdades de género y contribuirá a que persista y, probablemente, a que se agrave la situación desfavorable de las mujeres en la sociedad.

En este sentido, el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género aborda injusticias en todos los ámbitos de la política pública, en la medida en que hace visible el gasto destinado a resolver las desigualdades en los distintos ramos administrativos (instituciones) y programas presupuestarios que las instituciones implementan y a los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género. El objetivo, como se indicó antes, es “lograr el bienestar y la igualdad sustantiva (de hecho) entre mujeres y hombres”, lo que implica “financiar programas, medidas y acciones públicas que entiendan (identifiquen) y atiendan las especificidades de género, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la vida y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación y desigualdad por motivos de género” (CEAMEG, 2011, pág. 25).

En la discusión del problema un punto importante fue el reconocimiento de que no existen presupuestos públicos neutrales en materia de género y que la ceguera de género de estos puede agravar las desigualdades existentes. De este modo, se constata la necesidad de disponer de presupuestos con perspectiva de género.

Gracias a los análisis realizados desde una perspectiva de género se pudo comprobar la insuficiencia de los recursos públicos destinados a atender y solucionar la problemática de género que afectaba directamente a las mujeres en cuestiones como la salud reproductiva, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos y la violencia, entre otras, y se puso de manifiesto la necesidad de etiquetar gastos para los problemas mencionados y confeccionar un presupuesto público con perspectiva de género.

Durante el proceso de elaboración de un presupuesto de género se identificó la necesidad de crear un marco jurídico y normativo que, con miras a fomentar la transversalidad, hiciera sustentables la asignación y la ejecución de recursos públicos destinados a las mujeres y la igualdad de género. Asimismo, se demostró la existencia de una cultura institucional y organizacional androcéntrica predominante que obstaculizaba la aplicación de las disposiciones legales y normativas.

La invisibilidad de las mujeres y de la igualdad de género en el presupuesto público origina un amplio espectro de injusticias, ya que si no se consideran las desigualdades entre hombres y mujeres en la asignación presupuestaria para el desarrollo de la acción del Estado y la implementación de las políticas públicas, se obstaculiza la posibilidad de planificar, ejecutar y evaluar las acciones del Estado que apuntan a la disminución de las brechas de género.

En el presupuesto de egresos de la Federación de 2013 se ha puesto énfasis en el cumplimiento de derechos en los ámbitos de salud, educación y

desarrollo social y económico; es decir, se ha previsto actuar especialmente contra la injusticia económica y las injusticias sociales y culturales.

b) Formulación y diseño

i) Objetivo de la política

La política apunta a hacer cumplir la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a través de la incorporación de la igualdad entre hombres y mujeres en el diseño, la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los programas de la administración pública federal y su consecuente expresión en el presupuesto de egresos de la Federación.

Mediante esta política se busca asegurar que en el gasto público se destinen recursos a resolver las necesidades de las mujeres derivadas de las desigualdades de género y que se promueva la creación de condiciones para la igualdad de género.

El etiquetado del gasto para las mujeres y la igualdad de género es una acción afirmativa relevante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la asignación presupuestaria adecuada, definir su especificidad y garantizar el seguimiento del presupuesto, con miras a asegurar que los recursos se utilicen en beneficio de las mujeres, tengan un impacto en la desigualdad y contribuyan a acortar las brechas de género.

Este objetivo se explicita en el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, donde se incluyen un conjunto de aspectos que se deben considerar para lograr dicho objetivo. El cumplimiento de este propósito lleva implícita la transformación de un presupuesto de egresos tradicional en un presupuesto con perspectiva de género.

Cada año se ha ido ampliando en el presupuesto de egresos de la Federación la definición de los sujetos a los que se destina la política. Las distintas políticas y sus destinatarias se detallan en el artículo 24 (fracción V) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, así como en los programas que cuentan con GEMIG, especificados en el anexo 12¹⁶ del decreto.

En el anexo 12 se detallan de forma agregada las erogaciones de los programas para la igualdad entre hombres y mujeres. Dada la diversidad del gasto etiquetado, hay programas en que se especifica claramente quiénes son las beneficiarias del gasto; en otros casos, las erogaciones se

¹⁶ Anexo 9A en los decretos correspondientes a 2008 y 2009, y anexo 10 en los decretos correspondientes a 2010, 2011 y 2012.

destinan a actividades institucionales, por lo que no se puede identificar a quiénes beneficiarán estos recursos.

ii) Marco jurídico

El marco jurídico que respalda la política descansa en un conjunto de normas, que se detallan a continuación:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo primero señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
- La Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 28 señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a una serie de clasificaciones, entre las cuales se encuentra la de género, que “agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres”.
- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año, que incluye un capítulo relativo a la igualdad de género y un anexo específico en que se detallan los recursos del GEMIG. Este anexo, como se indicó antes, se denominó en un principio “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género” y luego pasó a llamarse “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. En él se presenta el presupuesto desagregado por ramos administrativos y programas presupuestarios en los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género.

iii) Actores y alianzas

Los principales actores políticos y sociales en la formulación de esta política han sido las organizaciones de la sociedad civil (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR y el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad), que aportaron estudios, sensibilización y capacitación para entidades gubernamentales y parlamentarias.

El trabajo conjunto de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, creada en 1997¹⁷, y la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio origen a la incorporación de programas concretos para las mujeres en los apartados del presupuesto de egresos, lo que en 2008 condujo a la incorporación de un artículo específico en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para

¹⁷ Se creó como comisión especial, que pasó a ser comisión ordinaria en el año 2000.

el Ejercicio Fiscal y a modificaciones de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, así como de la Ley de Planeación.

En cuanto a los actores involucrados en la definición del problema, si bien en México la incorporación de las demandas de las mujeres en el presupuesto público es parte de la institucionalización de la perspectiva de género y, en este sentido, este proceso ha sido responsabilidad gubernamental desde 2008, también ha sido fundamental el papel de las organizaciones de mujeres, del mundo académico y de los organismos multilaterales (Guzmán, 2005). Las organizaciones de la sociedad civil participaron entregando información relativa al gasto público y, especialmente, presentando propuestas concretas de gasto etiquetado y medidas para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público, tanto en el proceso presupuestario en particular como en la institucionalización de la perspectiva de género en general.

Entre 1997 y 2006, el trabajo de gestión, cabildeo y negociación para el etiquetado de los gastos estuvo a cargo de las legisladoras de la Cámara de Diputados y organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, entre las cuales Equidad de Género y el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR desempeñaron un papel relevante.

El Poder Legislativo y, sobre todo, la Cámara de Diputados, han impulsado reformas normativas y han aprobado, ampliado y etiquetado recursos destinados a programas específicos, cuyo objetivo es incrementar el presupuesto destinado a las mujeres y a la igualdad de género.

El INMUJERES cumple un rol fundamental en su calidad de responsable de los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el sector público y en la administración pública, con el fin de que dicha perspectiva se exprese en las metas, objetivos y resultados de cada política, programa o proyecto definidos en el gasto público, así como en cada etapa del ciclo presupuestario.

En todo este proceso se establecieron alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil que desarrollaron iniciativas que apuntaban especialmente a la recopilación de información, así como entre esas organizaciones y la Cámara de Diputados. En el último sexenio también se estableció una alianza entre legisladoras de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y las encargadas de adoptar decisiones del INMUJERES, y entre estas últimas y algunas organizaciones de mujeres.

La incorporación del GEMIG ha planteado una discusión, aún vigente, sobre el peso de los gastos etiquetados en la atención relativa a la eliminación de desigualdades de género respecto de la transversalidad. En dicha discusión se cuestiona su potencial como mecanismo para avanzar hacia una auténtica transversalización de género en la acción pública y en la consiguiente clasificación presupuestaria.

c) Implementación

i) Responsables

Los responsables de la implementación de la política son las dependencias y entidades que tienen a su cargo los programas incluidos en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año.

Para asegurar su cumplimiento, el Poder Legislativo y, en particular, la Cámara de Diputados han aprobado disposiciones jurídicas y presupuestarias que incluyen la obligación de informar al Poder Legislativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la manera de ejecutar los recursos etiquetados que permiten hacer viables las políticas públicas para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Las dependencias y entidades responsables de los programas incluidos en el anexo mencionado deben informar trimestralmente a través del sistema de información creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del sistema de evaluación de desempeño. Deben detallar, por cada programa, la población objetivo atendida, los indicadores utilizados y la programación y el avance en la ejecución del gasto. Además, tienen la obligación de presentar un informe cualitativo sobre las actividades específicas realizadas y las brechas o desigualdades de género que atendieron, junto con las medidas adoptadas.

ii) Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

La relación entre los distintos actores de la política es permanente en la medida en que el Poder Legislativo, particularmente la Cámara de Diputados, hace un seguimiento del GEMIG y pone en evidencia a las entidades que no cumplen con los compromisos de gasto.

Las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las organizaciones de mujeres y las organizaciones feministas, se preocupan de manera continua por la ejecución adecuada del gasto y por la consecución de mejoras en relación con los montos destinados anualmente al GEMIG.

La formalización de los acuerdos se expresa en la inclusión explícita del GEMIG en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, que además cuenta con un anexo en que se desglosa el gasto por ramo administrativo y programa presupuestario.

En relación con los cambios en la organización del trabajo y la cultura organizacional, si bien no se etiquetan gastos para este tipo de acciones, se reconoce que en las diferentes dependencias y entidades existen formas de organización del trabajo y culturas institucionales que requieren

una transformación, razón por la cual diversas dependencias y entidades, tengan o no gastos etiquetados, realizan acciones encaminadas a atender y solucionar estas problemáticas. Dada la rotación del personal de los servidores públicos, estas actividades adquieren el carácter de acciones permanentes.

La incorporación del enfoque de género en los distintos instrumentos sectoriales se produce, pero únicamente en los programas, proyectos y actividades presupuestarios que están etiquetados. En cambio, en aquellos que no son objeto de asignación explícita de un gasto, por regla general no se incorpora la perspectiva de género y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año no funciona como un mecanismo para asegurar su institucionalización.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Planeación abren posibilidades de avanzar en el proceso de institucionalización de los programas, proyectos y acciones presupuestarios etiquetados.

Esta política genera compromisos por parte de las autoridades, sobre todo de algunos actores clave de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, las entidades incluidas en el anexo "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres" asumen el compromiso de cumplir con los objetivos de gasto etiquetado.

La política del GEMIG contribuye a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público en varios sentidos. Por una parte, contar con el GEMIG garantiza el cuestionamiento de la neutralidad de los presupuestos públicos respecto del género, estableciendo la importancia de la incorporación del enfoque de género como condición para atender con eficacia las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres. Además, la obligatoriedad de desagregar por sexo es un avance relevante en la generación de información relativa a los beneficios del gasto, cuestión fundamental para conocer la medida en que el gasto contribuye a superar las desigualdades de género.

El GEMIG es un paso significativo para comprender la importancia de contar con un presupuesto con perspectiva de género que permita asegurar que las políticas económicas públicas y los recursos (ingresos y egresos) atenderán con eficacia las necesidades de mujeres y hombres, y ayudarán a superar las desigualdades y a cerrar brechas.

En 2013, el GEMIG se distribuyó de manera transversal en el gobierno federal, principalmente en las áreas de salud, educación y desarrollo social y económico.

En la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por ejemplo, se creó el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en

Núcleos Agrarios (FAPPA), programa destinado a fortalecer el trabajo de las mujeres en todas las zonas rurales y ejidales.

En el ámbito de la salud, se incrementó, entre otros recursos destinados a la salud de las mujeres, el monto de los recursos para las estancias infantiles, sobre todo para las madres jornaleras agrícolas.

Asimismo, en virtud de la Ley General de Víctimas y existiendo un programa nuevo orientado a fortalecer y dar seguimiento a la ley, se aumentó el gasto destinado a enfrentar el problema de la violencia de género y de la trata de personas de que son víctimas las mujeres.

El GEMIG y los indicadores establecidos en su implementación se pueden vincular a las acciones estratégicas definidas por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en el etiquetado del GEMIG y a los mandatos de política pública derivados de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

iii) Información y difusión

La información se entrega a través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año y de los informes trimestrales enviados a la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al INMUJERES en cumplimiento de lo dispuesto en el mismo decreto y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año está disponible en el sitio web institucional de la Cámara de Diputados y los informes trimestrales en los sitios web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del INMUJERES y, en algunos casos, de las distintas dependencias y entidades.

Existen además recursos de información específicos para las mujeres, pero son variables y dependen de los programas realizados conjuntamente con el GEMIG.

iv) Sostenibilidad

No se han asignado a la política del GEMIG nuevos recursos administrativos generales, aunque si se analiza su implementación en los distintos programas en que está incluido es posible que se compruebe que algunos de ellos disponen de nuevos recursos administrativos.

En general, cada dependencia y cada entidad tiene un enlace de género y, en algunos casos, una unidad de género que opera como responsable, coordinadora o asesora de la implementación y evaluación de las acciones.

Los recursos financieros destinados al GEMIG han aumentado sistemáticamente desde 2008. En 2013 se destinaron 14.000 millones de pesos, es decir, 2.000 millones de pesos más que en 2012. Sin embargo, durante todo el período en que se han etiquetado recursos, estos han representado menos del 1% del total del gasto aprobado.

En la política no están contemplados planes de formación de competencias para los funcionarios públicos. Sin embargo, según los informes trimestrales, algunas dependencias y entidades llevan a cabo actividades de ese tipo. Además, el INMUJERES, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) han elaborado diversas publicaciones destinadas a la capacitación y han realizado actividades de capacitación para los funcionarios públicos.

d) Evaluación, control y vigilancia

i) Monitoreo

Los montos autorizados para los programas incluidos en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal se detallan en un anexo específico de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) del ejercicio fiscal de cada año. Todas las dependencias y entidades con gastos etiquetados tienen que entregar informes trimestrales. En el artículo 24 del decreto mencionado se establece que “las dependencias y entidades responsables de la coordinación de los programas contenidos en el Anexo 12 del presente Decreto informarán trimestralmente a través del sistema de informaciones desarrollado por la Secretaría, y en el Sistema de Evaluación de Desempeño, en los términos y plazos establecidos en las disposiciones respectivas, sobre los aspectos presupuestarios de los programas y los resultados alcanzados en materia de mujeres e igualdad de género, medidos a través de los indicadores y sus metas contenidos en la matriz respectiva”. Se agrega que se detallarán asimismo, por cada programa presupuestario contenido en dicho anexo, la población objetivo y atendida, los indicadores utilizados, la programación y el avance en la aplicación de los recursos.

También se señala que “la Secretaría presentará en los Informes Trimestrales los avances financieros y programáticos que le envíe el Instituto Nacional de las Mujeres, con base en la información que a éste le proporcionen las dependencias y entidades responsables de los programas a través del sistema indicado en el párrafo anterior” (art. 24). El INMUJERES es responsable de entregar estos informes a la Cámara de Diputados y de publicarlos en su sitio web.

El mecanismo de diálogo más importante entre la sociedad civil y el Estado que permite velar por el cumplimiento de la política es el existente entre las organizaciones de mujeres y la Cámara de Diputados.

La responsabilidad de velar por el cumplimiento de la política de igualdad de género le corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (órgano autónomo), según se establece en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (art. 22), por lo que se podría suponer que la Comisión es la responsable de dar seguimiento a la política.

ii) Producción de información y difusión

El mecanismo institucional para la producción de información en torno a esta política incluye a las dependencias y entidades involucradas y al Ejecutivo.

En cuanto a las dependencias y entidades, en el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 se estipula que estas deberán “establecer o consolidar, en los programas bajo su responsabilidad, las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con igualdad entre mujeres y hombres” (fracción IV). Se señala además que ese paso es obligatorio “en lo relativo a los programas y acciones incorporadas en el Anexo 12” del mismo decreto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de dictar los lineamientos para la formulación de esta información.

El Ejecutivo federal, por su parte, informa anualmente a la Cámara de Diputados sobre materias de presupuesto a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. En 2011, la Cámara de Diputados estableció que a partir de ese año los resultados de los montos autorizados para los programas incluidos en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” debían detallarse en un anexo específico de dicha Cuenta del ejercicio fiscal del año correspondiente.

La información es pública. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 establece en el artículo 24 que “todas las dependencias y entidades ejecutoras del gasto federal que manejen programas para mujeres y la igualdad de género, así como las entidades federativas y municipios que reciban recursos etiquetados incluidos en el Anexo 12 de este Decreto deberán informar sobre los resultados de los mismos, los publicarán y difundirán para darlos a conocer a la población e informarle, en su lengua, sobre los beneficios y requisitos para acceder a ellos, en los términos de la normativa aplicable”.

Se establece, además, que los resultados que arrojen los estudios o encuestas realizados por las entidades o dependencias con presupuesto asignado en el anexo 12 deberán publicarse en los sitios web institucionales.

La Cuenta de Hacienda Pública Federal se entrega en versión impresa y en disco compacto, pero también está disponible en el sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se señala (en el artículo 7) que los sujetos obligados (todas las entidades, dependencias, órganos autónomos y otros órganos de la administración pública federal) deberán poner a disposición del público y actualizar la información referida al presupuesto asignado, los informes de ejecución, las auditorías realizadas, los programas de subsidio y los padrones de beneficiarios de los programas sociales (fracciones IX, X y XI).

Si bien no existen mecanismos para denunciar el incumplimiento de la política, en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se especifica que el Estado tiene la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar la violación de los derechos humanos, con lo que se abre la posibilidad no solo de denunciar el incumplimiento, sino también de solicitar la sanción y reparación de la violación de esos derechos.

Por otra parte, en el artículo 103 se especifica que los Tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten por actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Lo anterior, junto con lo que se establece en el artículo 1 de la Ley de Amparo, recientemente modificada, en que se definen los tipos de controversias cuya resolución es objeto del juicio de amparo, abre la posibilidad de interponer amparos cuando se considere que se han violado los derechos.

La entrega de informes trimestrales y el hecho de que estén disponibles en los sitios web del INMUJERES y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representan un avance en el proceso hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre la política de igualdad de género. Con esta información, las mujeres de organizaciones de la sociedad civil han podido incidir de forma más sostenida e informada en esta política pública.

iii) Resultados y avances en justicia para las mujeres

El cumplimiento, por parte del Estado, de los compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos depende necesariamente del presupuesto gubernamental, que tiende a considerarse un elemento neutro respecto del género. A través del análisis de la manera en que los presupuestos afectan a las mujeres y a las niñas en comparación con los hombres y los niños, y mediante el etiquetado del gasto, se entrega un marco de análisis crítico que, por una parte, permite destinar recursos para las mujeres y las niñas y, por otra, implica una nueva mirada acerca de la importancia de asignar recursos presupuestarios destinados a

superar la discriminación y crear condiciones que aseguren la igualdad de las personas, sean hombres o mujeres.

Respecto de los objetivos explícitos, el etiquetado representa un avance en el propósito de hacer cumplir mejor la política de igualdad de género, si bien todavía queda mucho por hacer, ya que hay un monto considerable del presupuesto de egresos al que no se ha incorporado la perspectiva de género.

Asimismo, se avanzó en el proceso de institucionalización y de visibilización del gasto destinado a la igualdad de género y se apoyó el proceso de transversalización. El número de dependencias y entidades con gasto etiquetado aumentó desde que el etiquetado se institucionalizó en el marco formal del presupuesto de egresos.

Si bien esta política es universal, en la medida en que se interviene a nivel del presupuesto nacional, en la práctica muchas de las acciones están dirigidas a las mujeres en situación de pobreza

Por otra parte, dado que los programas que cuentan con GEMIG son de diversa índole, las injusticias que se han abordado a través de ellos también lo son, de modo que la injusticia de género a la que se ha hecho frente depende de cada programa.

e) Elementos para seguimiento

- i) Si bien la etiquetación del gasto es un avance importante en el camino hacia la igualdad de género y constituye una muestra de la voluntad y el compromiso político existentes en la Federación para institucionalizar e introducir la transversalización de género en la administración pública y en el presupuesto, aún están pendientes la ampliación de la medida (hoy se asigna a esta política solo el 1% del presupuesto) y la creación de instrumentos técnicos y de prácticas continuas apoyadas en normas, con miras a incorporar el enfoque de género en el presupuesto federal.
- ii) Se requieren evaluaciones de impacto que confirmen si estos gastos están teniendo el efecto esperado, para mejorar la política.
- iii) Es necesario revisar los indicadores y las metas de los programas con GEMIG e identificar su alineación con el marco normativo en materia de políticas para la igualdad de género y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ya que no siempre están en directa coherencia.
- iv) Es indispensable el seguimiento de esta clasificación del gasto y de las políticas a las que se vincula, para ir evaluando el modo

en que el gasto contribuye a cerrar las brechas en materia de igualdad de género.

Otra tarea pendiente es etiquetar gastos e impulsar el proceso de institucionalización y transversalización de género en las entidades y municipios a partir del marco jurídico que se ha propuesto en las leyes de planeación y de presupuesto federal y responsabilidad hacendaria para desarrollar este proceso en los distintos ámbitos de gobierno.

Es preciso también fomentar entre las mujeres procesos de ciudadanía que contribuyan a una mayor participación en los procesos de política pública y exigir que se respeten sus derechos humanos, con el fin de que la incidencia sea mayor y no quede exclusivamente en manos de las expertas y conocedoras de estos temas.

f) Referencias

- Arce Rodríguez, Mercedes y Ema Zapata Martelo (2008), "Presupuestos responsivos al género", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 107, diciembre [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>.
- Arriola, Silvia (2006), "Presupuestos sensibles al género, el caso de México", *Revista Nómada*, N° 24, Bogotá, Universidad Central, abril [en línea] dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3996673.pdf.
- Barajas, Gabriela (2012), "Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas", *Revista Gestión y Estrategia*, N° 41, enero-junio [en línea] <http://administracion.azc.uam.mx/descargas/revistagye/rv41/rev41art06.pdf>.
- Cámara de Diputados (2012), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013", México, D.F. [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf.
- CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género) (2012), *Informe referido a políticas públicas y presupuesto federal para las mujeres y la igualdad de género en México, en el marco de las obligaciones del Estado mexicano establecidas en la CEDAW*, México, D.F., LXI Legislatura, Cámara de Diputados [en línea] http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2012/07/Inf_PP.pdf.
- (2011), *Gasto etiquetado y políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres 2011*, México, D.F., LXI Legislatura, Cámara de Diputados.
- Díaz, Daniela (2009), "El presupuesto etiquetado para mujeres", México, D.F., Centro de Análisis e Investigación FUNDAR [en línea] <http://www.fundar.org.mx/np2009/pdf/presupuestoetiquetado.pdf>.
- Guzmán, Flérida (2005), "Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México" [en línea] http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1163GuzmanMX.pdf.
- Hofbauer, Helena (2003), "Género y presupuestos. Informe general", Bridge (desarrollo-género) [en línea] http://www.sds.df.gob.mx/pdf/genero_y_presupuesto.pdf.
- Hofbauer, Helena y Claudia Vinay (2002), "Presupuestos sensibles al género:

- herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México”, México, D.F., Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, [en línea] http://www.funiovi.org/c/document_library/get_file?uuid=058f94be-42c5-4e06-b8ca-933b78258384&groupId=41671.
- Hofbauer, Helena y otros (2002), *Presupuestos sensibles al género. Conceptos y elementos básicos* [en línea] <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/genero/boletines/presupuestoSensibles.pdf>.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, México, D.F. [en línea] http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100819.pdf.
- Rodríguez, Corina (2008), “Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”, *Documento de Trabajo*, N° 66, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) [en línea] 66. Gastos, tributos y equidad de género (238 - Ciepp).
- UNFPA/UNIFEM (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2005), *Los presupuestos sensibles al género en la práctica: manual de capacitación* [en línea] http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender_manual_spa.pdf.
- Zebadúa, Verónica (2003), “Una introducción a los presupuestos sensibles al género” [en línea] http://graduateinstitute.ch/webdav/site/genre/shared/Genre_docs/2886_Actes2003/12_pouvoirs-zebaduayanez.pdf.

D. Conclusiones y desafíos

Las políticas analizadas en este estudio se han seleccionado porque contienen elementos clave para el logro de la igualdad de género. Se trata de políticas que tienen como horizonte la igualdad entre hombres y mujeres, como expresión no solamente de buenas prácticas, sino de la justicia en el sentido de eliminar toda forma de discriminación. Se analizan políticas que, más allá de ser redistributivas, conjugan el reconocimiento y la representación, lo que las convierte en experiencias inspiradoras —no modelos— de nuevas y mejores políticas públicas.

En ese sentido, la matriz de análisis para las políticas públicas elaborada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, junto con proporcionar un marco de análisis de género, permite contar con una herramienta para impulsar el análisis del avance de derechos de las mujeres, no solo observando la ruta legislativa y su aplicación, sino también la aplicabilidad de las normas en su instalación en el aparato del Estado, en sus aspectos de gestión, en sus resultados y sus efectos en la condición de las mujeres. Así, se brinda un instrumento para analizar cómo las políticas sobrepasan el riesgo de la rotación funcionaria, que depende de la voluntad política, y logran sostenerse en instrumentos jurídicos, contener marcos administrativos y presupuestarios para su aplicación y superar el orden de género prevaleciente.

1. La conformación de la agenda

Los problemas que las políticas analizadas pretenden enfrentar han tenido una presencia importante en la agenda política de los últimos veinte años, de modo que la discusión previa a la formulación de la política tiene antecedentes y ha comprometido a diversos actores, entre ellos de manera central al movimiento feminista. Este, actuando desde una diversidad de espacios, como organizaciones no gubernamentales y redes, entre otros, ha ido generando alianzas más o menos amplias y a la vez “un nuevo tipo de institucionalidad pública, que contribuye al desarrollo de un discurso democrático, cuyos efectos revolucionarios han sido resultado de alianzas con fuerzas políticas y sociales, pero sobre todo de su capacidad de alterar las rutinas de la cultura patriarcal, a partir de cambiar las relaciones de poder, de modo tal que la igualdad entre los sexos se transforma en un dato de la realidad antes que en una reivindicación corporativa o gremial” (Montaño y Sanz, 2009, pág. 82).

Esta característica signa tanto el marco conceptual y político de la problematización y la propuesta, como la posterior colaboración entre distintos actores para llevar adelante la política. La articulación de actores es relevante incluso en los casos en que el debate aparece más técnico que político, en que las implicancias políticas y los objetivos de justicia de género son menos evidentes, tal como ocurre en el caso de la reforma previsional en Chile o de la etiquetación del gasto en México, en que además el debate tiende a centrarse en grupos especializados.

El movimiento de mujeres y feminista ha sido un actor clave en la conformación de políticas de igualdad de género, que logra establecer alianzas con actores políticos, sociales y académicos, así como con organismos nacionales e internacionales e incidir en el debate público y legislativo, para luego hacer seguimiento de la aplicación de las políticas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la participación política de las mujeres era un tema relevante para las organizaciones feministas, líderes políticas y organizaciones no gubernamentales, que ya contaban con una reflexión de larga data respecto de los obstáculos que debían enfrentar las mujeres para participar en la actividad política y disponían de aprendizajes resultantes de la aplicación de las primeras medidas de acción positiva. Estos aprendizajes fueron difundidos hacia actores institucionales. Fue así como en un primer momento participó la Asamblea Constituyente en la definición del problema y luego la Asamblea Legislativa Plurinacional en la incorporación del tema en las leyes orgánicas. Igualmente, en Costa Rica, la puesta en la escena pública, por parte de las organizaciones de mujeres, de la ausencia de mujeres en el poder y el análisis de los mecanismos probables para mejorar la participación política tienen una historia anterior a la generación del INAMU, que los comparte desde su creación.

De este modo, se logra generar las instancias necesarias para ir mejorando la legislación y su aplicación, así como la medición de la presencia de las mujeres en el espacio público.

Las políticas de lucha contra la violencia contra las mujeres son parte de la tipificación legal que surge a partir de los años noventa en la región, como respuesta de los gobiernos a la demanda y el compromiso del movimiento de mujeres y feminista frente a la violencia contra las mujeres. La respuesta legislativa en América Latina y el Caribe ha sido sustantiva, pero aún muestra materias pendientes en el campo de su aplicación en los países de la región. Tanto en el Brasil como en el Uruguay, la generación y el seguimiento de estas respuestas han tenido como actor clave al movimiento de mujeres y feminista. En el Brasil, el movimiento feminista había levantado la voz desde fines de la década de 1970, denunciando la violencia contra las mujeres, especialmente en relación con las torturas instauradas por el régimen militar, y posteriormente había continuado con campañas de denuncia pública contra la violencia doméstica. También existía el antecedente de la acción del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, que apenas fundado, en 1985, comenzó a establecer comisarías de la mujer. En tanto, en el Uruguay, además del movimiento de mujeres, expresado en organizaciones sociales y ONG destinadas a la atención de víctimas de violencia, se sumaron las mujeres que desempeñaban cargos políticos y legislativos, quienes insistieron en la necesidad de tomar en consideración el problema de la violencia contra las mujeres como un tema del cual el Estado debía responsabilizarse.

Lo anterior ocurrió con fuerza en el área de los derechos sexuales y reproductivos, en que las redes a nivel regional han consolidado una agenda en consonancia con aquellos actores sociales y académicos vinculados a la planificación familiar. En el caso de Colombia, son también las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones de derechos humanos, de salud pública, de equidad de género y de justicia social las comprometidas en la problematización de la salud y de los derechos reproductivos de las mujeres.

En los casos de Chile y de México, las propuestas surgen del mundo académico y político. En México, si bien existieron organizaciones de la sociedad civil vinculadas a su elaboración, la propuesta de incidir en el presupuesto público estuvo centrada en el parlamento, con apoyo técnico de ONG especializadas. A ellas se sumaron los organismos multilaterales, que consideraron la necesidad de garantizar que en el gasto público se incluyeran los recursos etiquetados para las mujeres.

En suma, en las políticas analizadas el rol de las activistas feministas ha sido central. En la mayoría de los casos, estas organizaciones participaron tanto en la formulación como en el seguimiento de la

política. También son un actor fundamental a la hora de denunciar su incumplimiento y asegurar que su implementación se lleve a cabo de acuerdo con los objetivos planteados.

2. El marco político y social

a) La importancia de las alianzas y el lugar de los mecanismos para el adelanto de las mujeres

En un contexto de cambios en que los actores estatales, la sociedad civil, la academia y los organismos multilaterales están comprometidos en el debate sobre las estrategias de desarrollo más adecuadas para la región, la colaboración entre ellos es una condición que no puede ser pasada por alto y que en las políticas antes expuestas está fuertemente presente.

Sobre la base del análisis realizado, se puede afirmar que el surgimiento y los alcances de la acción de los mecanismos para el adelanto de las mujeres responden a una constelación de factores que pueden converger en un sentido positivo o negativo (Montaño y Sanz, 2009). El régimen político, la calidad de la democracia, la fortaleza institucional, la sensibilidad cultural frente a las desigualdades y las reformas del Estado pueden favorecer la revisión de las misiones y estructuras del Estado, y ofrecer la oportunidad para la inclusión de la igualdad de género en los procesos de reforma. A estos factores de carácter más estable se agregan los efectos de las coyunturas políticas, que pueden actuar de manera favorable o no, como es el caso de las coyunturas electorales, en que las fuerzas políticas están más dispuestas a escuchar las demandas, o los cambios en los alineamientos de las fuerzas políticas. La tarea de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de transformar las concepciones de género en una orientación igualitaria en los procesos de institucionalización del género dentro del Estado reviste entonces una gran complejidad. Los procesos de institucionalización del género tienen un carácter político-institucional y presentan por ello un alto grado de contingencia. La institucionalización del género en el Estado enlaza dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos con otros actores dentro y fuera del Estado. En distintos espacios se vinculan actores que tienen diferentes marcos interpretativos de la realidad, así como diferentes valores e intereses y grados de poder, se producen conocimientos y se difunden ideas de diversos grados de profundidad, al mismo tiempo que se van transformando y construyendo nuevas normas y reglas de interacción.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las organizaciones de mujeres desempeñan un rol central, no solamente por señalar los nudos más importantes respecto de la igualdad de género sino también por su capacidad para abrir procesos y poner en la discusión pública las principales problemáticas relacionadas con la justicia.

Esta participación de las organizaciones sociales y de la sociedad civil es esencial a lo largo de todo el ciclo de la política y debe ser considerada así por los políticos y legisladores.

En el Estado Plurinacional de Bolivia fue fundamental el proceso preparatorio de la Asamblea Constituyente, en el que participaron activistas de organizaciones feministas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones indígenas afines al partido de gobierno. Las mujeres organizadas lograron alianzas, en temas como la representación política y otros que fueron claves en las diversas reivindicaciones del movimiento de mujeres, con el movimiento de personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), con asesores de asambleístas y con asambleístas varones y mujeres. El rol del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades fue fundamental en relación con el apoyo técnico.

Un proceso parecido se vivió en Costa Rica, donde el establecimiento de alianzas entre organizaciones sociales y de mujeres, mujeres políticas, parlamentarias y el INAMU impulsó tanto el primer proyecto de ley como las sucesivas modificaciones normativas que se tradujeron en la Ley 8765 de Código Electoral, de 2009. Posteriormente, la alianza con el Tribunal Supremo de Elecciones ha permitido un diálogo permanente entre actores en el seguimiento de la aplicación de las cuotas.

En el Brasil, el trabajo del movimiento de derechos de las mujeres y su alianza permanente con la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres condujo a que esta propusiera al Congreso Nacional una ley sobre violencia familiar contra la mujer, que el movimiento de mujeres pedía desde la década de 1980. Influyó también la larga lucha de Maria da Penha, una mujer brasileña víctima de violencia y de intento de asesinato por parte de su esposo, que con el apoyo de organismos de derechos humanos de las mujeres (el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)) denunció al Brasil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por no tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la violencia y por el patrón de impunidad establecido en la respuesta del Poder Judicial frente a las agresiones de este tipo.

En el Uruguay, la aprobación del marco legal y la creación de la institucionalidad se producen en un contexto de transición entre administraciones políticas de diferentes orientaciones en relación con la perspectiva de derechos en las políticas públicas. En ese marco, la alianza entre el movimiento de mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Mujeres fue esencial. A esa alianza inicial se sumó en 2007 el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

En Colombia, la alianza entre diversos actores estuvo centrada en organizaciones sociales reunidas en la Mesa por la vida y la salud de las mujeres, la organización Católicas por el Derecho a Decidir, organizaciones científicas como la Red de Bioética de la Universidad Nacional de Colombia y la Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología (FECOLSOG), además de muchas otras organizaciones a nivel local y nacional de distintos ámbitos, salud pública, derechos humanos, equidad de género y justicia social. Junto a ellas, fue fundamental la iniciativa de la organización Women's Link Worldwide, que interpuso la demanda ante la Corte Constitucional, como parte de la iniciativa Litigio de alto impacto en Colombia, la inconstitucionalidad del aborto (LAICIA). Posteriormente, el trabajo conjunto se ha visto ampliado con la relevante presencia del Ministerio de Salud y Protección Social, que formuló normas y procesos que fueron discutidos en una mesa de trabajo conformada por las organizaciones mencionadas y otras que se han ido sumando.

En Chile, la elaboración de la propuesta fue responsabilidad de un Consejo Asesor Presidencial nombrado en 2006 por la Presidenta Michelle Bachelet y conformado por diversos actores, representantes del mundo académico y político de posturas ideológicas distintas. En este contexto, si bien la reforma previsional no enfrenta de manera estructural los factores de desigualdad que están en la base del sistema previsional chileno, logra disminuir la desigualdad resultante de este sistema al reconocer el trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres, mediante el otorgamiento del beneficio del bono por hijo, y disminuir el tiempo exigido para optar a una pensión solidaria de vejez.

En México, los principales actores en alianza fueron las organizaciones de la sociedad civil (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR y el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad), que aportaron estudios, sensibilización y capacitación a entidades gubernamentales y parlamentarias. Cumplieron también un rol importante el INMUJERES, que desempeña un papel fundamental en su calidad de responsable de los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el sector público y en la administración pública, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, creada en 1997, y la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) La importancia del contexto político coyuntural

Muchas de las políticas analizadas son tributarias de procesos de cambio en las sociedades respectivas, si bien en particular responden a procesos más específicos de cada país. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia la política surgió en el marco de la etapa preparatoria

de la Asamblea Constituyente y en medio de un proceso de profunda renovación de la elite gobernante. En el Brasil, las transformaciones que condujeron finalmente a la Ley 11340 tuvieron su origen en el contexto de reformas iniciadas a partir del retorno a la democracia, en el marco de la consolidación democrática, y finalmente, durante el gobierno del Partido de los Trabajadores, luego de muchos años de debate, se logró la aprobación de la ley Maria da Penha. En Chile, la reforma previsional fue el principal compromiso social del programa del primer gobierno de Michelle Bachelet, primera mujer presidenta del país. En México, el proceso de discusión de los presupuestos cobró más fuerza a partir de la década de 2000, en un contexto de cambio político, en tanto que en el presupuesto público se inauguraba una tendencia a formular presupuestos por desempeño y cobraban fuerza la rendición de cuentas y la transparencia. En el Uruguay, en el marco de cambios políticos, el movimiento de mujeres se sintió mejor representado en la nueva administración e impulsó la creación de una política nacional, al mismo tiempo que se generó una institucionalidad de género de carácter interministerial para liderar la política pública de lucha contra la violencia contra las mujeres.

En suma, las políticas que se analizan deben entenderse, en general, a la luz de procesos de cambio de distinta índole, como la convocatoria a una asamblea constituyente o la instalación de un nuevo gobierno. En un sentido, todas comparten la presencia de condiciones históricas que admiten el cambio, pero no debe obviarse la diferencia entre políticas aprobadas en contextos de transformaciones sociales generalizadas y aquellas logradas en contextos de resistencia institucional y cultural. Este punto podría ser especialmente relevante respecto de su sostenibilidad, aunque el hecho de ser políticas que han perdurado un lustro o más las sitúa en un nivel de comparabilidad razonable.

3. La información y la importancia de la argumentación técnica

En relación con el punto anterior, la colaboración técnica, habitualmente en la forma de estudios e investigaciones sobre asuntos técnicos, es central para contar con una visión analítica respecto de la situación y además para disponer de argumentos sólidos a fin de fundamentar la necesidad de llevar adelante las iniciativas. El aporte desde el conocimiento técnico es también relevante al momento de realizar las evaluaciones de las políticas de igualdad.

En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Costa Rica, los antecedentes que muestran la baja participación de las mujeres en los cargos de elección popular constituyen en sí mismos una base argumentativa de peso al contrastarlos con las demandas por la igualdad entre hombres y mujeres.

Como antecedente para las leyes sobre violencia están, por una parte, los datos de la realidad de la violencia contra las mujeres, cada vez más visibles como resultado de la mejora de los registros administrativos y del desarrollo de encuestas sobre violencia en los países de la región, así como, por otra parte, la información derivada de organizaciones especializadas, organismos de justicia y salud pública, principalmente, y los aportes analíticos de los organismos internacionales.

En Colombia, los antecedentes provistos por el sector de la salud pública en cuanto a la relación entre aborto ilegal y mortalidad materna eran irrefutables (el aborto era la tercera causa de muerte de las mujeres colombianas en ese momento) y constituían una preocupación que no se podía soslayar en la agenda nacional de garantizar el acceso a la atención de salud sexual y reproductiva, en general, y de interrupción voluntaria del embarazo, en particular, como vía necesaria para avanzar en la justicia de género.

En Chile y en México, los antecedentes técnicos fueron fundamentales. En el caso de Chile, la información disponible señalaba que, de no realizarse una reforma, más de la mitad de los pensionados de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) no alcanzarían una pensión mínima y requerirían algún tipo de financiamiento público. Frente a ello, se articuló una respuesta desde el Estado que expresa el reconocimiento social del trabajo de cuidado y representa un esfuerzo de compensación ante la división histórica existente entre trabajo remunerado y trabajo doméstico no remunerado. En México, los aportes de expertas en economía y en presupuesto público fueron la base de las propuestas y de las iniciativas posteriores que conducirían a la política actual de etiquetación del gasto, que ha permitido año a año ir demostrando el crecimiento del gasto en programas dirigidos a las mujeres, así como su proporción en el conjunto del gasto público.

4. Organización del trabajo y cultura organizacional: el factor humano

La organización del trabajo y las transformaciones en la cultura organizacional son elementos esenciales en la implementación exitosa de las políticas de igualdad en un horizonte de justicia de género, y las dificultades u obstáculos que estas enfrentan muchas veces dicen relación con este aspecto. Más allá del marco normativo y reglamentario, las políticas se desarrollan en un espacio concreto y son aplicadas por personas que no siempre están al tanto de los alcances de justicia social que tienen las medidas de las que son responsables. En este sentido, los esfuerzos de sensibilización y capacitación permanente son fundamentales y deberían ser un ítem considerado en el presupuesto destinado a la política pública.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el incremento de la presencia de mujeres en los órganos de elección e instancias intermedias ha significado un cambio cultural, que ha implicado diversos aprendizajes, más aún cuando es un cambio que está aparejado con el aumento de la toma de decisiones de mujeres indígenas, quienes deben superar barreras dobles para su participación.

El Brasil enfrenta las políticas referentes a la violencia contra las mujeres a través de un enfoque multidisciplinario. Esto implica que en los juzgados, además de abogados y jueces, debe haber psicólogos y otros profesionales que brinden atención a las mujeres víctimas de violencia. La ley establece además que se debe otorgar capacitación permanente al personal de las instituciones que tienen roles que cumplir en este ámbito, lo que ha significado un avance en la plena comprensión de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y que el Estado, como garante de estos derechos, está obligado a actuar.

En Chile, la reforma previsional se tradujo en grandes transformaciones en el ámbito institucional. En la nueva institucionalidad, se diferencian los roles de diseño de políticas públicas, de regulación, normativos y administrativos, en los que tienen participación distintos órganos del Estado, algunos creados por la misma reforma, lo que permite una gestión eficiente al evitar la duplicidad de funciones y de competencias.

En el caso de Colombia, la política no contempló cambios en la organización del trabajo, y se supuso que el sistema de salud existente absorbería la demanda. Si bien mediante las normas expedidas por el ministerio se buscó promover estos cambios, la práctica ha mostrado que se hace necesario incidir en la formación de los profesionales y el personal de salud de modo de lograr transformaciones en la disposición a implementar efectivamente la política.

En Costa Rica, la ley específica en forma clara las nuevas responsabilidades de los distintos organismos públicos. Sin embargo, lo más importante es el impulso que otorga a los cambios en los estatutos de los partidos políticos, que a partir de la vigencia de la ley deben garantizar que las mujeres ocupen al menos el 40% de los cargos de sus estructuras internas.

5. La garantía de recursos financieros y administrativos

Si bien las políticas tienen en general un presupuesto asignado para su implementación, no siempre están garantizados los recursos administrativos, cuestión que constituye un factor importante para el éxito de las políticas para la igualdad.

En este marco, es fundamental el desarrollo de competencias, capacidades y habilidades vinculadas a los aspectos técnicos, pero también a los objetivos de justicia de género, lo que es todavía un desafío pendiente.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la política no tiene asignados recursos administrativos específicos adicionales a aquellos con que cuenta el Órgano Electoral Plurinacional en el ejercicio de sus funciones y competencias. El Tribunal Supremo Electoral dispone de un presupuesto general para el ejercicio de sus funciones, básicamente vinculadas al cumplimiento de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Régimen Electoral. En este marco, considera que la materialización de la equivalencia, la alternancia y la paridad de género, así como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos, son parte de este trabajo de cumplimiento y fiscalización de la norma, por lo que no requeriría asignación de recursos financieros específicos.

En el caso del Brasil, destaca el fortalecimiento de los servicios de asistencia a la mujer, incluidos —entre otros aspectos— el mejoramiento de los servicios de atención, la formación profesional de la red de atención a las mujeres en situaciones de violencia, el mantenimiento y la expansión de la Central de Atención a la Mujer “Llame al 180”, las acciones y campañas educativas para la prevención y la consolidación de los datos y estadísticas nacionales sobre la violencia contra la mujer.

La reforma previsional en Chile requirió de una nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones, que fue diseñada de modo de asegurar la capacidad administrativa para sostener la política. Esto incluyó la creación de nuevos órganos y la modificación de los existentes, eliminando la duplicidad de funciones y estableciendo roles claros para cada órgano, todos dependientes de una Subsecretaría de Previsión Social fortalecida en su rol político de diseño y de coordinación del sistema. Se creó además un sistema de datos previsionales, en que se consolidan datos de diversas bases. En materia financiera, se creó el Fondo de Reserva de Pensiones, establecido en la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, aun antes de la reforma previsional de 2008, que permite la sostenibilidad de los beneficios definidos en esta política.

En Colombia, no se contemplaron nuevos recursos administrativos para la política: la implementación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo se inserta en el sistema de salud existente. Las entidades promotoras de salud están obligadas a garantizar la prestación del servicio y a contar con un número adecuado de profesionales habilitados para este fin. En cuanto a los recursos financieros, el costo de acceso a los servicios de salud para solicitar la interrupción voluntaria del embarazo se incluye en el Plan Obligatorio de Salud y el financiamiento en la prima de seguro (de acuerdo con la Unidad de Pago por Capitación).

En el caso de las mujeres que no cuentan con seguro, el cargo se hace al presupuesto de salud de la respectiva entidad territorial.

En Costa Rica, no se implementaron modificaciones administrativas; el Tribunal Supremo de Elecciones es responsable de la implementación de la ley. Si bien no hay recursos adicionales para la materialización de los principios de paridad y alternancia, se dispone de recursos para capacitación en la materia.

En México, no se asignaron nuevos recursos administrativos generales; sin embargo, si se analiza la implementación del GEMIG en los distintos programas en que está incluido, es posible que se compruebe que algunos programas disponen de nuevos recursos administrativos. En general, cada dependencia y cada entidad cuenta con un enlace de género y, en algunos casos, una unidad de género que opera como responsable, coordinadora o asesora de la implementación y evaluación de las acciones. Los recursos financieros destinados al GEMIG han aumentado sistemáticamente desde 2008. En 2013 se destinaron 14.000 millones de pesos, es decir, 2.000 millones de pesos más que en 2012. Este monto representa cerca del 1% del total del gasto aprobado.

En el Uruguay, la instalación por ley del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, de constitución intersectorial, es un piso administrativo fundamental que ha permitido sostener, implementar y mejorar las iniciativas destinadas a cumplir con los objetivos de la política. Esto ha incentivado la incorporación de la temática en los discursos ministeriales y, sobre todo, ha favorecido una acumulación cultural en las instituciones.

6. Evaluación, control y vigilancia

Cuando se habla de políticas justas para la igualdad de género, es importante comenzar a poner más énfasis en la fase de evaluación de las políticas. Más allá de sus objetivos, lo que debe predominar son sus resultados e, incluso más, sus efectos en la superación de la desigualdad que se buscaba enfrentar. Este punto es precisamente uno de los más débiles en el análisis de políticas, ya sea porque se trata de políticas recientes y las evaluaciones son incipientes, o porque los aspectos evaluados no necesariamente están formulados para dar cuenta del rol que cumple la política en la solución de ciertas situaciones de injusticia.

En este sentido, es preciso enfatizar la relevancia de explicitar el objetivo de justicia de la política en un horizonte de igualdad de género.

Las políticas analizadas no tienen de manera necesaria un objetivo explícito de justicia de género. Sin embargo, sería un ejercicio fructífero hacer presente este objetivo en la discusión durante el proceso de formulación y

retomarlos luego en la evaluación, considerando que las políticas justas para la igualdad de género lo son en función de los resultados de su aplicación y no solo en función de los objetivos que se plantean.

En las normas de la política de paridad del Estado Plurinacional de Bolivia no se mencionan mecanismos de seguimiento, pero en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien” se establece el sistema de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las cuotas. En el Plan Nacional se incorpora la nueva normativa constitucional, pero el plan es anterior a las leyes orgánicas que se analizan en este documento, por lo que se habla de cuotas y no de paridad. No obstante, el sistema no se ha puesto en práctica.

En la Ley 11340 del Brasil se establece un mecanismo de seguimiento, el Observatorio Nacional de Monitoreo de la Implementación de la Ley Maria da Penha, destinado a producir, analizar y divulgar información sobre su aplicación en las comisarías, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Poder Judicial y el Ejecutivo, y las redes de atención a las mujeres. La Secretaría de Políticas para las Mujeres ha formulado planes nacionales de políticas públicas para mujeres, que favorecen la injerencia de las organizaciones de mujeres en las decisiones de presupuesto y monitoreo de los recursos judiciales.

En Chile, la evaluación es responsabilidad de la Subsecretaría de Previsión Social, a través de su Unidad de Análisis Estratégico, que cuenta con indicadores para las metas definidas por el Consejo Consultivo Previsional, de modo de cuantificar, medir y observar los cambios producidos en el proceso.

En Colombia, la evaluación es responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social. La Superintendencia Nacional de Salud debe hacer seguimiento de la implementación, recogiendo información y sancionando el incumplimiento.

En Costa Rica, si bien no existe un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma, en forma adicional a lo que señalan los resultados de las elecciones, el incumplimiento de las normas que regulan la aplicación de la legislación por parte de los partidos políticos es sancionado con la exclusión electoral.

En México, los montos autorizados para los programas incluidos en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, se detallan en un anexo específico de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de cada año. Todas las dependencias y entidades que cuentan con gastos etiquetados tienen que entregar informes trimestrales a través del sistema de información desarrollado por

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del sistema de evaluación de desempeño, sobre los aspectos presupuestarios de los programas y los resultados alcanzados en materia de mujeres e igualdad de género, medidos a través de los indicadores y sus metas.

En el caso del Uruguay, cada institución integrante del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica realiza seguimiento y monitoreo, con distintos niveles de profundidad y cobertura. Cada entidad del Consejo Nacional Consultivo cuenta con su propio mecanismo de registro y seguimiento (INMUJERES, Ministerio de Salud Pública, Poder judicial, Ministerio del Interior, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, entre otras).

7. La información y difusión de la implementación

Si bien no todas las políticas analizadas cuentan con un sistema de información y difusión de su implementación, alcances y resultados, este es un aspecto que debería ser tomado en cuenta al momento del diseño. Los recursos de información de la política son fundamentales si se considera que se trata de iniciativas destinadas a transformar y superar situaciones de injusticia y a movilizar, para que generen acciones en este sentido, a las instituciones ya existentes, cuyo sistema administrativo no necesariamente se hace cargo de los nuevos compromisos.

El éxito de una política justa se asegura cuando los recursos de información se explicitan tanto hacia los funcionarios públicos vinculados con la implementación, como hacia la población beneficiaria.

Otro factor de éxito se relaciona con la inclusión de presupuesto para la producción de información respecto del logro de los objetivos de la política.

Además de que la información sea accesible, es esencial la existencia de mecanismos legales para asegurar el acceso a la información pública, así como para denunciar el incumplimiento de la política.

La existencia de mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado es una condición necesaria no solamente para velar por el cumplimiento de la política, sino que además para discutir y establecer los pasos que es preciso seguir a fin de lograr un avance constante en favor de los objetivos de justicia de género.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Órgano Electoral informó solamente en la etapa previa a los procesos electorales, a través de la prensa y en diversos encuentros acerca de las normas y requisitos que debían cumplir los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, entre ellos los relativos a la participación de las mujeres. Sin embargo, una vez

concluidos los procesos constituyentes y electorales, no se han realizado campañas informativas. Los recursos de información son el *Boletín de Prensa* que publica el Órgano Electoral Plurinacional en su sitio web y los encuentros que promueve el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral, en que se abordan diversos temas relativos al fortalecimiento democrático, pero no específicamente la participación política de las mujeres.

En el Brasil, uno de los recursos importantes de información y generación de legitimidad social de la ley es la campaña, originalmente iniciada por la sociedad civil, “16 días de activismo por el fin de la violencia contra las mujeres”. Esta campaña, que antes de 2006 promovía la aprobación de la ley, hoy se enfoca en la divulgación y la efectiva implementación de la Ley Maria da Penha. Desde 2008, la campaña se realiza en conjunto con la Secretaría de Políticas para las Mujeres y se lanza en el Congreso Nacional, constituyendo una iniciativa educativa cuyas acciones reúnen la participación de 14 ministerios.

En el caso de la reforma previsional de Chile, el proceso de implementación se preparó con antelación, considerando la profundidad de la transformación. En este proceso, se consideró la capacitación de los funcionarios y funcionarias. En relación con la ciudadanía en general, el gobierno implementó una amplia política comunicacional para dar a conocer la instalación del nuevo sistema y transmitir con claridad información sobre los nuevos beneficios; se comunicó la puesta en marcha de la reforma como un avance del país en la valoración de la vida de los chilenos y chilenas, y de su derecho a envejecer con dignidad, al mismo tiempo que se desarrolló una campaña sobre los alcances más específico de las medidas.

En Colombia, los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo deben reportarse en el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud, que es la base para elaborar los informes trimestrales que se deben enviar a la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de la Protección Social (Ministerio de la Protección Social, 2007). De acuerdo con las instrucciones del ministerio, esta responsabilidad corresponde a los directores departamentales y distritales de salud. Esta información es pública y existen mecanismos legales para acceder a ella. Sin embargo, el desconocimiento por parte de funcionarios y ciudadanos acerca del carácter de derecho fundamental que tiene la solicitud de información al Estado representa un obstáculo importante para el acceso efectivo a la información.

En Costa Rica, luego de promulgada la ley en que se establecen la paridad y la alternancia, el Tribunal Supremo de Elecciones y el INAMU organizaron una serie de foros de información y formación dirigidos a las mujeres candidatas a puestos de elección popular, en las municipalidades

y en la Asamblea Legislativa. Mediante esta alianza entre el Tribunal Supremo de Elecciones y el INAMU se ha mantenido la labor de difusión e información de manera regular.

En México, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 establece en el artículo 24 que “todas las dependencias y entidades ejecutoras del gasto federal que manejen programas para mujeres y la igualdad de género, así como las entidades federativas y municipios que reciban recursos etiquetados incluidos en el Anexo 12 de este Decreto deberán informar sobre los resultados de los mismos, los publicarán y difundirán para darlos a conocer a la población e informarle, en su lengua, sobre los beneficios y requisitos para acceder a ellos, en los términos de la normativa aplicable”. Se establece, además, que los resultados que arrojen los estudios o encuestas realizados por las entidades o dependencias que cuentan con presupuesto asignado en el anexo 12 deberán publicarse en los sitios web institucionales.

En el Uruguay, el INMUJERES elabora informes anuales a través del Sistema de Información de Género, donde da cuenta del seguimiento de la política sobre la base de los datos de los servicios de atención especializada a mujeres en situación de violencia doméstica. Además, el Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial entrega un informe anual sobre los procesos iniciados (entre otros datos, debe contener información sobre tipo de violencia, sexo y edad de la presunta víctima y del denunciado, vínculo entre ambos y cantidad de denuncias realizadas), que queda disponible en el sitio web del Poder Judicial. Por último, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior publica anualmente el *Informe sobre violencia y criminalidad*, que contiene los registros de actos de violencia (incluida la violencia doméstica) enviados por la Jefatura de Policía de cada departamento.

A modo de cierre, es importante señalar que para lograr avances en justicia de género en la región se requiere un seguimiento tanto de las políticas como de las agendas, el lugar y las posiciones que tienen los mecanismos para el adelanto de las mujeres y la participación ciudadana (Guzmán y Montaña, 2012), elementos que están considerados en el análisis realizado sobre la base de la propuesta de matriz que aquí se presenta.

Las políticas públicas para la igualdad de género deberán promover que las mujeres detenten mayor autonomía y poder como condición fundamental para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Esto debe estar en coherencia con los procesos de difusión de los aprendizajes obtenidos como producto de la implementación de las políticas, así como con los cambios políticos, técnicos, sociales y culturales que permitan hacer revisiones y generar categorías de análisis que contribuyan a superar las injusticias de género presentes en la región.