

# Tema 2. Buenas prácticas de políticas públicas en América Latina: antecedentes, criterios de formulación e implementación y control

Módulo 4. Integración y políticas de igualdad en América Latina

With the support of the ERASMUS+ programme of the European Union



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



**G-NET**

Equality training network  
EU contributions to gender  
mainstreaming and citizenship

*'The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein'*

- ©De la edición: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship* (G-NET), 2016
- ©De los textos y actividades: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship* (G-NET)
- Elaboración:
- Adrià Calvet: Módulo 1, temas 1, 2 y 3.  
Martha Zapata: Módulo 2, temas 1 y 2; Módulo 3, temas 2, 3 4 y 8.  
Teresa Orozco Martínez: Módulo 2, tema 1; Módulo 3, tema 3.  
Rocío Ramírez Rodríguez: Módulo 2, temas 2 y 4; Módulo 3, tema 2.  
Anahí Napal Gutiérrez: Módulo 2, tema 3; Módulo 3, tema 2.  
Paloma Pontón: Módulo 2, tema 5; Módulo 3, tema 1.  
Núria Serret: Módulo 2, tema 5.  
Víctor Merino: Módulo 3, tema 5.  
Neus Oliveras: Módulo 3, tema 6.  
Ana Giménez y Cristina Villó: Módulo 3, tema 7.  
Alrik Schubotz: Módulo 3, tema 8.  
Sabrina G. Benedetto, María Julieta Cortés y Patricia Rojo: Módulo 4, tema 1.  
Ximena Araneda Fornachiari y Ana Rosa Ruiz Fernández: Módulo 4, tema 2.  
Mariela Zelada Ochoa, Maricruz Alvarez Mury y Jacqueline García de León: Módulo 4, tema 3.  
Mónica Baeza Leiva, Scarlett Lagos Fuentes y Alberto Olivares: Módulo 4, tema 4.
- Coordinación: Inma Pastor
- Supervisión: Virginia Maquieira, Pilar Folguera, Laura Román, Ana Giménez, Víctor Merino, Teresa Torres y Neus Oliveras.



Esta obra está sujeta a una licencia de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional de Creative Commons: en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia será necesario reconocer la autoría, no hacer uso comercial y difundir bajo la misma licencia CC que esta obra original.

La licencia completa puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.





## **Equality training network**

EU contributions to gender  
mainstreaming and citizenship

Es una red de universidades de América Latina y Europa que imparten cursos sobre Integración Europea y Género y diseñan contenidos educativos para ser impartidos en las instituciones de educación superior. La actividad de la red se dirige a estudiantes,

responsables técnicos/as y políticos/as y personal investigador. El proyecto añade valor al análisis de las relaciones entre América Latina y la UE como fuente de desarrollo económico y social, mediante la construcción de ciudadanía y sociedades inclusivas, y reflexiona sobre buenas prácticas de la UE que han llevado a cabo la incorporación efectiva de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre los miembros de la Unión Europea.

Los contenidos educativos se concretan en los materiales didácticos ya testeados en las diferentes capacitaciones de las universidades de la red previstas en el proyecto y que mediante este medio se ponen a disposición pública bajo una licencia de Creative Commons para que puedan ser utilizados por aquellas personas o instituciones que lo consideren.

Los materiales se estructuran en diferentes módulos temáticos, cada uno de los cuales se divide en diversas unidades o temas de interés. Cada unidad dispone, al menos, de un marco teórico, una presentación y lecturas recomendadas.

Más información sobre la red G-NET y descarga de materiales en Internet (<http://www.gendertraining.eu>).



## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Índice de tablas.....  | 3  |
| 1. Introducción.....   | 5  |
| 1.1. Enfoques teóricos aplicados en la formulación de políticas públicas para la igualdad de género          | 7  |
| 2. Criterios de análisis de políticas públicas aplicadas hacia la igualdad de género en América Latina ..... | 12 |
| 3. Análisis de siete políticas públicas en América Latina .....  | 15 |
| 3.1. Políticas hacia la autonomía física .....   | 16 |
| 3.2. Políticas hacia la autonomía en la toma de decisiones .....   | 29 |
| 3.3. Políticas para la autonomía económica .....   | 46 |
| 4. Conclusiones.....   | 58 |
| 5. Bibliografía .....  | 59 |

## Índice de tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Criterios para el análisis de políticas .....  | 13 |
| Tabla 2. Brasil: una política para el derecho de todas las mujeres a vivir una vida sin violencia ..... | 17 |
| Tabla 3. Uruguay: la política de lucha contra la violencia de género .....                              | 23 |
| Tabla 4. Argentina: política pública para tener Cupo Femenino .....                                     | 29 |
| Tabla 5. Bolivia: paridad en la política.....   | 34 |
| Tabla 6. Costa Rica: la política de paridad y alternancia en la Ley Electoral .....                     | 42 |
| Tabla 7. Chile: Política de reconocimiento al trabajo no remunerado de las mujeres .....                | 46 |
| Tabla 8. Política del Gasto etiquetado para las Mujeres y la igualdad de género, México. ....           | 52 |



# Buenas prácticas de políticas públicas en América Latina: antecedentes, criterios de formulación e implementación y control

## *Objetivos de aprendizaje*

---

*Instruir a los y las estudiantes en los aspectos claves que deben guiar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a partir de siete casos considerados como experiencias justas en América Latina.*

---

## *Resumen*

---

*Este apartado analiza siete políticas de igualdad de Género identificadas como justas en América Latina por sus resultados hacia la transformación de la injusticia de género. Estas políticas fueron seleccionadas para responder a nuevos derechos como el reconocimiento del trabajo no remunerado y el reconocimiento de la existencia de dimensiones críticas y extremas de desigualdad, como la violencia contra las mujeres. En la actualidad, estas políticas cuentan con evaluaciones de su impacto y son ejemplo para guiar las diferentes acciones hacia la igualdad de género. La presentación de cada una es a partir de la metodología desarrollada por la CEPAL, denominada "Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género". Cada una de estas políticas se ubican en alguno de los tres ámbitos vitales donde los derechos de las mujeres sigue siendo un pendiente de las sociedades: la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía en lo económico.*

---



## 1. Introducción

La identificación de políticas justas de igualdad se orienta a conocer y analizar políticas públicas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, obtienen resultados que tienden hacia mayores niveles de justicia, además de expresar la decisión política de los gobiernos de avanzar en la solución de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres. Otro elemento fundamental que se consideró fue que responden a nuevos derechos como el reconocimiento del trabajo no remunerado y el reconocimiento de la existencia de dimensiones críticas y extremas de desigualdad, como la violencia contra las mujeres.

La participación de las mujeres es esencial para tener una gobernanza sensible al género. Cuando las mujeres están mal representadas, los intereses de las mujeres son ignorados constantemente. Por el contrario, cuando las mujeres participan e influyen en la toma de decisiones, sea en la familia, en la comunidad o en los ámbitos nacional, regional y mundial, y hacen oír sus voces, las políticas reflejan mejor sus vidas.

Desde la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en 1995 en Beijing se han dado grandes avances tal como se consigna en el documento “El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar Derechos: “el número de niñas escolarizadas ha aumentado, al igual que el de mujeres que trabajan de forma remunerada y que son elegidas para desempeñar responsabilidades públicas y funciones de liderazgo. Pese a que anteriormente se consideraba un asunto privado, al fin se ha conseguido que la lucha contra la violencia perpetrada contra mujeres y niñas forme parte de la agenda de la política pública. Las mujeres han adquirido mayores derechos de acceso al empleo, y de propiedad y herencia de bienes al casarse y divorciarse en los mismos términos que los hombres. Estos avances demuestran que es posible reducir las desigualdades de género (...) asumiendo (...) compromisos jurídicamente vinculantes en relación con el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos de las mujeres, reconociendo el valor intrínseco de estas” (ONU MUJERES, 2015)

Sin embargo, pese a que estos cambios son muy importantes, en la práctica los resultados no son los que deberían. “A escala mundial, tres de cada cuatro hombres en edad de trabajar forman parte de la población activa, frente al 50% en el caso de las mujeres en edad de trabajar. Entre la población ocupada, las mujeres representan aproximadamente dos tercios del total de trabajadores familiares que trabajan



en negocios familiares sin percibir remuneración directa por ello. Las mujeres siguen recibiendo en todo el mundo un salario diferente por un trabajo de igual valor y tienen menores probabilidades que los hombres de cobrar una pensión, lo que resulta en grandes desigualdades en términos de ingresos a lo largo de su vida. Mundialmente, los salarios de las mujeres son 24 % inferiores a los de los hombres. En todas las regiones las mujeres trabajan más que los hombres: realizan casi dos veces y media la cantidad de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y si se combina el trabajo remunerado y el no remunerado, en casi todos los países las mujeres trabajan más horas al día que los hombres.

El mundo es hoy más rico que nunca desde la segunda guerra mundial, pero también más desigual. El 1% más rico de la población mundial posee actualmente el 40% de los activos, mientras que la mitad inferior de la población solo posee el 1%. La brecha entre las mujeres ricas y las pobres sigue siendo amplia, tanto dentro de cada país como entre unos Estados y otros. En América Latina, las tasas de analfabetismo de las mujeres indígenas suelen duplicar con creces las que presentan las mujeres no indígenas. (ONU MUJERES, 2015)

A largo plazo, el progreso de las sociedades y las economías está condicionado al pleno aprovechamiento de las aptitudes y capacidades de las mujeres. Sin embargo, no se debe obviar en el análisis que existen patrones de crecimiento económico que se basan en la premisa de mantener las desigualdades de género en lo que respecta a los salarios y las condiciones de trabajo, así como la distribución desigual del trabajo no remunerado que relega a las mujeres a las arduas tareas domésticas.

En consecuencia, se requiere hacer hincapié en la importancia crucial de los derechos humanos de las mujeres como fin del desarrollo y como medio eficaz para lograrlo.

Partiendo de esta compleja realidad, este apartado se desarrollará en tres partes. Uno, los enfoques que han seguido las políticas para la igualdad de género, con el fin de evidenciar sobre qué normativa y acciones se han establecido. Dos, los componentes de una política para la igualdad de género, con el fin de conocer los instrumentos que permiten la formulación de las políticas. Tres, el análisis de algunas políticas para la igualdad de género.



## 1.1. Enfoques teóricos aplicados en la formulación de políticas públicas para la igualdad de género

Tomando lo indicado por Cristina Bernis, se entenderá que el “género es una categoría de análisis para describir las características que comparten y diferencian a hombres y mujeres basadas en factores sociales. El sexo es una característica biológica, resultado de determinantes genéticos universales que definen dos categorías en nuestra especie: hombre y mujer. El género es una característica social, resultado de la asignación de roles diferentes a los hombres y a las mujeres en función de las actitudes, valores y relaciones que conciernen a los hombres y a las mujeres en diferentes sociedades, y a la que se asigna igualmente dos categorías: masculino y femenino. Las normas y valores de cada sociedad definen para hombres y mujeres los comportamientos adecuados, las esferas de actividad, el acceso a infraestructuras y servicios incluidos los relacionados con la educación y la salud, al poder personal, social y político, conformando además las identidades. Al contrario que las categorías biológicas, los contenidos de masculino y femenino tienen matices en las diferentes sociedades y presenta un cambio temporal a medida que las sociedades se transforman y modernizan. Las posiciones identitarias, de poder y de autonomía personal ligadas al género que caracterizan a las sociedades del mundo en desarrollo han experimentado en general una muy lenta transformación, tanto desde dentro, como a partir de las acciones y políticas de Cooperación que se llevan a cabo por parte de organizaciones, gobiernos y organismos internacionales” (Molina Bayón & San Miguel Abad, 2009, pág. 13).

La justicia de género como parte de la justicia social incluye distintos principios de justicia. Primero, contiene el principio de igualdad, que exige que a todas las personas se las trate como iguales, es decir, implica derechos plenos para las mujeres y en este sentido la justicia de género coincide con la justicia social. Pero, en segundo lugar, la justicia de género considera el principio de la igualdad diferenciada, que reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en las distintas esferas de funcionamiento social. La justicia de género puede definirse entonces como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana (Goetz, 2007).

Refiriéndose a la justicia de género como la forma de justicia que se aplica a la relación entre los sexos, Molyneux aclara que la justa relación se refiere tanto a la igualdad simple entre mujeres y hombres, como a la igualdad que toma en cuenta las diferencias. No obstante, el reconocimiento de la diferencia de





ninguna manera excluye el hecho de que la igualdad sigue siendo un principio fundamental de la justicia, y que en la normatividad y la aplicación de la ley, se trate a todas las personas como iguales morales. En su uso más común y político, la justicia de género implica la plena ciudadanía para las mujeres y, como Molyneux sugiere, eso es lo que generalmente se entiende por el término en el contexto de América Latina y el Caribe (Mukhopadhyay & Singh, 2007, pág. 7).

Molyneux examina la ciudadanía en la región ALC desde la perspectiva de los movimientos sociales en busca de justicia, especialmente los movimientos de mujeres. Manifiesta que las luchas de las mujeres por la igualdad de ciudadanía en la región comparten tres características importantes. La primera es que las demandas de justicia de género se alinean con las de las campañas más amplias de derechos humanos y de restauración de la democracia. Estos temas se sintieron con intensidad en países que experimentaron regímenes autoritarios. La segunda es la reelaboración de las ideas de ciudadanía para incluir ideas de "ciudadanía activa". Es decir, concebir la ciudadanía como algo que va más allá de una relación puramente jurídica que confiere derechos a sujetos pasivos, sino que implica participación y agencia. La tercera es el entendimiento de la ciudadanía como un proceso que incluye superar la exclusión social que se percibe como multidimensional, y conlleva formas de marginación social, económica y política. (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), 2008)

Por otra parte, pretender alcanzar justicia de género implica haber incorporado la noción de que las mujeres, en cuanto sujetos, no constituyen ni una clase social ni un estatus, de modo que las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, sino que incluyen tanto las injusticias económicas y la ausencia de reconocimiento de las mujeres en cuanto sujetos, como las injusticias presentes en la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones, que las excluye (Fraser, 2008).

Ahora bien, para el entendimiento del abordaje de la igualdad de género, se considera conveniente revisar brevemente las fases en la evolución de la atención brindada por los gobiernos a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres.

Se habla de un primer periodo, comprendido entre 1945 a 1962, cuando se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El interés de la Comunidad Internacional se centró en el señalamiento de las desigualdades y en la determinación de los obstáculos para el logro de la igualdad. En esa fase las decisiones y acciones de los



Estados, así como de la propia Organización se orientaron, casi exclusivamente, al logro de la igualdad jurídica.

En la segunda fase, que se dio desde 1963 a 1975, hubo un proceso en el cual los Estados comenzaron a brindar alguna respuesta significativa a las demandas de igualdad jurídica, impulsados en gran medida por la aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Por esas fechas apareció el documento "Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971-1980)", donde se menciona, por primera vez, a las mujeres en el desarrollo: se hablaba de la necesidad de la "plena integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo". Estos fueron los años de los primeros ensayos sobre la formulación de políticas dirigidas a las mujeres, cambios de actitudes y compromisos políticos de los gobiernos en relación con la población femenina, así como la creación de las primeras estructuras institucionales, aunque todavía muy preliminares. En este período se celebró la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México en 1975, bajo el lema de Igualdad, Desarrollo y Paz. En ella se definió el derecho de las mujeres a disfrutar de los beneficios del desarrollo y a ser integradas al proceso como una condición para el logro de las metas y la obtención de una paz duradera. Fue un período muy dinámico y bastante disparejo en la evolución de la consideración de la situación de las mujeres, especialmente las de los países subdesarrollados que estuvieron en el foco de interés de aquella etapa.

La tercera fase, según señala la ONU, corresponde a los años que van desde 1976 a 1985 y correspondió a la llamada Primera Década de ONU hacia la Mujer. Se registró un importante cambio en la conciencia internacional acerca del impacto que tiene la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente a través de fenómenos generalizados como la pobreza, la sobrepoblación, el analfabetismo, la desnutrición y otros semejantes. Estos hallazgos precipitaron en 1979, la adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la cual fue configurada como una carta fundamental de los derechos humanos de las mujeres.

La cuarta fase comenzó en 1986 y se extiende hasta 1995, y se caracterizó por el impulso significativo que llegaron a cobrar los asuntos de la población femenina en la discusión sobre las políticas públicas en general, en el marco de una creciente comprensión de sus necesidades, gracias, especialmente a la irrupción del enfoque de género, como referencia esencial para entender, significar y proponer cambios que eliminen los factores estructurantes de la exclusión y de la subordinación de las mujeres.. Durante esta fase cobraron especial importancia las evaluaciones de los impactos de los esfuerzos realizados por



los países hasta ese momento, lo cual trajo como resultado plena claridad sobre el carácter global y sistémico que deben tener los esfuerzos a favor de la eliminación de la discriminación de las mujeres. La aparición del enfoque de género y el establecimiento del *mainstreaming* de género como la estrategia idónea para el logro de la igualdad marcaron este período. En ese momento el tema de la violencia de género contra las mujeres había alcanzado una relevancia y aceptación internacional.

En la fase actual, denominada *Post Beijing* caracterizada por la emergencia de importantes categorías de análisis y aplicación de las políticas públicas. Entre estas destacan las que suponen la Igualdad de Oportunidades, el *Gender Mainstreaming* o *Mainstreaming* de Género, los criterios de Derechos Humanos, la resignificación de la ciudadanía de las mujeres, globalización de actores y procesos que contribuyen al avance de la igualdad, pero al mismo tiempo la emergencia del valor de la diversidad en el establecimiento de las políticas que persiguen la igualdad, todas estas, como importantes dimensiones comprensivas.

En este flujo histórico, los cambios en las políticas han incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina de cara a la situación de los hombres. La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas a escala internacional y regional a partir de los años 40/50 hasta las de principios de los años 90, fueron clasificadas en dos grandes grupos: Los llamados Enfoques Oficialistas y los denominados Enfoques Alternativos (García, 2008).

Los Enfoques Oficialistas fueron asociados a la pobreza y a su rol en las estrategias de sobrevivencia, distinguiéndose entre ellos: i) Enfoque Asistencialista del Bienestar, y ii) Enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED). El "enfoque asistencialista" de acuerdo a Noeleen Heyzer citada por García, estuvo centrado en lograr el crecimiento económico y la modernización de las sociedades consideradas "subdesarrolladas". En esta perspectiva las mujeres fueron absolutamente disminuidas y obviadas como agentes del desarrollo. Por el contrario se las tenía como espectadoras del proceso, puesto que representaban una carga para el mismo por su dependencia y nula contribución. La invisibilidad de la potencialidad de las mujeres estuvo acompañada de su consideración como simple agente de la reproducción biológica, dentro del marco del denominado "sesgo del hombre como proveedor", según el cual la mujer es dependiente del hombre y como se dijo entonces, "tanto los servicios públicos como la protección social se administran conforme al principio de que el hombre es el proveedor y el propietario directo de los derechos ciudadanos, mientras que las mujeres pueden acceder a ellos sólo como sus dependientes".



En cuanto al “Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo” (MED), este contribuyó a visibilizar potencialidades de las mujeres diferentes a las reproductivas y a colocar en la agenda de las políticas el asunto del papel de las mujeres en el desarrollo y su situación de marcada exclusión, como un verdadero obstáculo al crecimiento. Este enfoque evolucionó en tres variantes: a) Enfoque de la Equidad; b) Enfoque Antipobreza y c) Enfoque de la Eficiencia. Las tres compartían el criterio de que la mujer representaba un recurso no utilizado para el desarrollo.

La visión del enfoque MED de la Equidad se focalizó en el logro de la igualdad, específicamente en el orden legal, mientras que la modalidad Antipobreza concentró su atención en estimular la capacidad productiva de las mujeres. La versión de la Eficiencia, enunciada en el marco de las políticas de ajuste estructural que se dieron a principios de los años 80, asignaba a las mujeres una función en el alivio de las consecuencias de los ajustes, a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad.

Los enfoques Alternativos han sido identificados por las teóricas feministas que se han ocupado del tema, como: Enfoque de Empoderamiento, Enfoque de Emancipación y Enfoque de Género en el Desarrollo. Fueron alternativas a las políticas orientadas a la “incorporación de la mujer al desarrollo” del enfoque MED.

El llamado Enfoque de Empoderamiento reconocía la desigualdad y subordinación de las mujeres y se planteaba la necesidad de que éstas incrementasen sus capacidades personales y sociales para facilitar el que influyesen en la dirección de los cambios de la sociedad, especialmente en lo familiar y comunitario y sobre todo a través de un aumento de su acceso y control sobre los recursos.

Por su parte, el Enfoque de la Emancipación se refiere a las políticas públicas dirigidas a las mujeres en los países socialistas y estuvo caracterizado por esfuerzos a favor de la igualdad social y económica.

Los desarrollos conceptuales que dieron perfil al Enfoque de Género en el Desarrollo -GED, fueron principalmente: el sistema de relaciones de poder entre los géneros, continuidad/discontinuidad genérica de los espacios público y privado, el triple rol de las mujeres, la diferencia entre situación y posición de las mujeres, lo referido a intereses y necesidades prácticas y estratégicas, la división de trabajo por géneros, el empleo diferenciado del tiempo en hombres y mujeres, el acceso y los controles diferenciados sobre ingresos y recursos, la esencialidad del empoderamiento para revertir la asimetría, entre otros.

El enfoque de género actualmente se concibe como “Género en el *Mainstream*” y más recientemente como “Igualdad de Géneros en el *mainstream*”. Representa una propuesta conceptual, metodológica y



técnica, que consolida los mejores avances y logros alcanzados en la materia. Hoy por hoy posee una importante influencia y penetración como una estrategia, global o sectorial, de intervención orientada al logro de la igualdad de géneros en instituciones, organizaciones o contextos sociales, en la acción de las administraciones nacionales y locales públicas e incluso en organizaciones privadas así como en los organismos de cooperación multilaterales. Esta perspectiva brinda la precisión analítica y operativa que requieren los objetivos de igualdad. El análisis de género que esta estrategia demanda parte de la premisa de que políticas públicas no son neutrales y por tanto tienen impactos diferenciales para los hombres y las mujeres. Ello obliga a diagnosticar las consecuencias que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis socioeconómicos y políticos a fin de evitar los sesgos discriminatorios en las políticas.

Los avances en la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación han fortalecido los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación autonomía física, económica y política de las mujeres. Las demandas de redistribución despojan a los grupos de sus diferencias específicas, apuntan a la derogación de las diferencias que implican desigualdades en la distribución, de modo que promueve la igualdad de los grupos. Las demandas de reconocimiento ponen el foco en la especificidad de un grupo y la afirmación de su valor, tiende así a la diferenciación de los grupos. En el análisis de las políticas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos, que lleva a que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Una política justa debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación. Debe, entonces, apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y a una política cultural de la diferencia.

## 2. Criterios de análisis de políticas públicas aplicadas hacia la igualdad de género en América Latina

La política pública entendida en el sentido de “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002: 16; Citado en Venavente y Valdés, 2014: 22).



Para el análisis de políticas públicas aplicadas hacia la igualdad de género en América Latina, se utiliza la Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género, desarrollada por la CEPAL (CEPAL, 2012), que surge del trabajo previo de Ana Cristina González (González Vélez, 2010). Esta matriz sugiere evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales que se manifiestan en el dominio cultural (Fraser, 1996), y la injusticia en la representación, referida la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación.

El análisis considera las distintas etapas del ciclo de la política, a saber:

1. Identificación y definición de los problemas públicos: se refiere a las acciones previas a la adopción de políticas y el proceso mismo de diseño y la participación.
2. Formulación de la política pública: es el programa mismo y en él está definido el problema que se pretende abordar.
3. Implementación: se refiere al momento en el que la política entra a jugar con la realidad para dar respuesta a situaciones concretas, para transformar los problemas que aborda en realidades más cercanas al goce efectivo de los derechos.
4. Seguimiento, vigilancia y control: este momento analítico tiene que ver con los procesos de verificación de cumplimiento de la política, el monitoreo y de seguimiento.

Asociado a cada una de estas etapas existe un conjunto de criterios que constituyen una guía para el análisis, la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género, razón por lo que al ser una guía no deben ser necesariamente exhaustivos en su aplicación. A continuación se detallan una serie de criterios que han sido tomados a partir de los trabajos “¿Cómo definir y recopilar buenas prácticas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos?: Goce efectivo de derechos: un marco de referencia” (González Vélez, 2010) y el documento “Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género” (CEPAL, 2012).

TABLA 1. CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS



|   |  |
|---|--|
| CRITERIOS<br>PARA EL ANÁLISIS DE<br>LA POLÍTICA                               | DESCRIPCIÓN  |
| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA                             |  |
| Identificación y<br>definición de los<br>problemas a los que<br>responde      | El contexto en que se desarrolla la política de igualdad mostrará la desigualdad de género en determinada población o territorio y sus características, así como los aspectos referidos a los marcos y el desarrollo institucional.  |
| ETAPA B: FORMULACION  |  |
| Objetivo de la acción<br>estatal  | Definición de los objetivos, resultados y efectos explícitos de la política y del sujeto de la política.   |
| Marco legal   | Concreta en la práctica cuando la política permite garantizar el ejercicio de los derechos y existe un contexto legislativo, con medidas de igualdad y no discriminación, así como planes gubernamentales a los cuales la política adhiere.  |
| Alianzas  | Las políticas justas de igualdad de género son el resultado de un proceso de deliberación informado, participativo y transparente, que suscita adhesión ciudadana, en el cual las voces de las mujeres han sido escuchadas, de modo de construir una política que tenga por objetivo no sólo el mejoramiento de la gestión pública, sino su democratización. Es decir, se promueve la deliberación ciudadana, la participación de las mujeres y de otros actores en los distintos momentos del ciclo de la política. |
| ETAPA C: IMPLEMENTACIÓN   |  |
| Relación sistema<br>político - sistema<br>Administrativo -<br>sociedad civil. | La relación con los actores públicos y sociales durante la implementación, está referida a la generación de sinergias mediante el establecimiento de alianzas interinstitucionales que promueven el consenso y la coordinación de las acciones en el ámbito estatal; además de las sinergias producidas entre la sociedad civil y el Estado  |
| Transversalidad   | Se entiende por transversalización (gender mainstreaming) de la perspectiva de género al “proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo,  |



|  |  |
|--|--|
|  | <p>es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos” (Naciones Unidas, 1997).</p> <p>La instalación de una nueva política involucra distintos sectores y niveles de implementación: debe ser explícita en los compromisos políticos y administrativos que sustentan la política, en el grado de formalización de los acuerdos entre organismos públicos y los ajustes institucionales necesarios para su implementación, en los procedimientos de seguimiento, aplicación y evaluación de la política.</p> |
| Información y difusión                     | Línea informativa respecto de la política, qué ejes de la política se prioriza, cómo se comunica, y a quienes.   |
| Sostenibilidad                             | Existencia de análisis y evaluación sobre las posibilidades de que la política se mantenga en el tiempo, tanto porque existe capacidad administrativa estatal para sustentarla como porque cuenta con los recursos económicos necesarios para su ejecución. La sostenibilidad financiera, el análisis de la eficiencia entre objetivos, gasto y resultados en la ejecución de la política, permite dar cuenta de su posibilidad de mostrar avances hacia la igualdad de género.  |
| ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL |  |
| Resultados y avances                       | Revisión de los resultados respecto de los objetivos planteados explícitamente, tanto a nivel general, como a nivel de los objetivos de justicia de género.  |
| Cuestiones pendientes                      | Los nuevos desafíos en la implementación de la política  |

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3. Análisis de siete políticas públicas en América Latina

En este apartado se analizarán siete políticas públicas que procuran impulsar la igualdad de género en diferentes países de América Latina. Estas políticas son experiencias de los siguientes países: Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Chile y México. Cada una de éstas, fue seleccionada porque responden a nuevos derechos como el reconocimiento del trabajo no remunerado y el reconocimiento de la existencia de dimensiones críticas y extremas de desigualdad, como la violencia contra las mujeres.





De igual forma, los resultados obtenidos de estas experiencias han aportado en los ámbitos técnico, político, social y cultural, lo que está permitiendo elaborar nuevas categorías de análisis que permitan responder a los desafíos que implica transformar las situaciones de injusticia de género

Actualmente, estas experiencias cuentan con un proceso completo de formulación, implementación, seguimiento y evaluación que ayudan a guiar a otras acciones hacia este tema. De esta manera se trata no solo de verificar los criterios con los cuales fueron formuladas, sino también su efectividad, es decir, los resultados que a la fecha han logrado.

Las políticas analizadas están dirigidas a fortalecer alguno de los siguientes tres tipos de autonomía: física, para la toma de decisiones y económica. Cada uno de estas opciones expresan las áreas que sustentan la desigualdad que las mujeres enfrentan en la sociedad.

Este apartado se basa en dos documentos (Benavente Ana Cristina, 2014) y (CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y Caribe, 2013).

### 3.1. Políticas hacia la autonomía física

La muerte de mujeres por su condición de ser mujeres es una de las grandes injusticias de género que retan a los Estados a crear estrategias que enfrenten esta desigualdad y discriminación de género. Dos ejemplos que evidencian acciones de los Estado hacia esta problemática son las políticas de Brasil y de Uruguay orientadas a enfrentar la violencia dirigida a las mujeres por ser mujeres. Estas 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 autonomía pero con más fuerza a buscar la justicia de género, para ello, la institucionalidad es fundamental para que sus mandatos se puedan implementar (Venavente y Valdés, 2014: 25).

#### a) Brasil: la Ley 11340 Maria da Penha (2006)

La Ley 11340 Maria da Penha parte del principio fundamental de que el derecho de todas las mujeres a vivir una vida sin violencia y sin ningún tipo de agresión es un derecho humano. 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. Así, esta ley elimina la violencia hacia las mujeres como un crimen privado de menor gravedad. (Venavente y Valdés, 2014: 25).

TABLA 2. BRASIL: UNA POLÍTICA PARA EL DERECHO DE TODAS LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA SIN VIOLENCIA

| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS  |
|--|
| <p>La violencia de género es una violencia específica, que violenta los derechos humanos limitando el ejercicio de los demás derechos fundamentales y está 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 Brasil, 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 (Benavente Ana Cristina, 2014). Estas cifras dan cuenta en los hechos de la manifestación más extrema de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y de la discriminación de género: el ejercicio del poder masculino a través del uso de la fuerza por parte de los hombres para asegurar el sometimiento de las mujeres y mantener el orden de género. (CEPAL, 2014)</p> <p>Desde 1980 el movimiento de las mujeres en conjunto con la Secretaria Especial de Políticas, trabajaron en una ley sobre violencia familiar contra las mujeres para ser presentada ante el Congreso Nacional. Como parte de los antecedentes considerados dentro de la discusión de esta política estuvieron en primer lugar, la Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada en 1988 que reconoce la violencia doméstica y la obligación del Estado de abordarla, así como asegurar la asistencia familiar en la persona de cada uno de los que la integran. Para ello crea mecanismos para evitar la violencia en el ámbito de sus relaciones. Se consideró, además, la experiencia de las comisarías de la mujer y las casas de acogida. Otro elemento que apoyó fue 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. Por último, estaba el antecedente de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Brasil hasta esa fecha.</p> <p>El nombre de la ley que sustenta esta política se debe a la gran 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 del</p> |



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. 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. Este caso, contribuyó de manera fundamental a la promulgación, en 2006, de la Ley 11340. Esta política actúa indirectamente sobre injusticias de reconocimiento, pues hace visibles identidades subordinadas y expuestas por esta condición a situaciones especiales de violencia.

## ETAPA B: FORMULACIÓN

### B1. Objetivo de la acción estatal

La ley que sustenta esta política, 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.

La ley aportó a través de la definición como violencia doméstica y familiar, cinco formas de agresión: Violencia física, Violencia moral; Violencia psicológica; Violencia patrimonial; y Violencia sexual. Asimismo, definió las situaciones en las que ocurre la violencia doméstica y familiar: en la unidad doméstica, en la familia y en las relaciones íntimas de afecto.

### B2. Marco Legal

El tema con mayor controversia 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



|  |
|--|
| <p>institución de caridad. Este es también uno de los temas más sensibles en lo referente a su aplicación. El marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarios/as está conformado por: 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).</p>  |
| <p><b>B3. Alianzas</b></p>   |
| <p>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. Por su parte, el Ejecutivo representado por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, instancia con rango ministerial que ha asumido desde el 2003 la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres, fue el principal impulsor del proyecto de ley ante el Poder Legislativo y lo envió al Congreso Nacional en 2004.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La fuerte alianza del 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, hizo posible que el proyecto fuera aprobado por unanimidad en todas las instancias.</p> |
| <p><b>ETAPA C: IMPLEMENTACIÓN</b></p>  |
| <p><b>C1: Relación Sistema político-sistema administrativo-sociedad civil</b></p>  |
| <p>En el proceso de implementación de la ley se enfrentaron dificultades, puesto que no existía consenso en cuanto a su aceptación por parte de tribunales, juristas y académicos (Maciel y Prata, 2011). La</p>   |



argumentación fue de ser 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). Para asegurar que la política seguiría el plan trazado, fueron modificados el Código de Procedimiento Penal, el Código Penal y la Ley de ejecución Penal, lo que permitió la creación de tribunales especializados en Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer.

Los responsables de la implementación de esta política son: Comisaría de policía o comisaría especializada en atención a la mujer (DEAM), Ministerio Público, Defensoría Pública, Juzgados de violencia doméstica, tribunales de violencia doméstica y tribunales criminales y Hospitales públicos.

Paralelamente, la Secretaría de Políticas para las Mujeres y el Ministerio de Justicia coordina la campaña "Compromiso y actitud de la ley Maria da Penha", que implica una cooperación entre el poder judicial, los fiscales, el Defensor del Pueblo y el Gobierno Federal.

Por medio de este mecanismo se fortalece los esfuerzos de gobiernos municipales, estatales y federales para agilizar los juicios de casos de violencia contra la mujer y garantizar la correcta aplicación de la Ley.

#### C.2: Transversalidad

La ley establece que el tratamiento de la violencia debe ser multidisciplinario, las autoridades pertenecientes a las instituciones involucradas están obligadas por ley a cumplir con las funciones asignadas. Esto ha implicado que en los juzgados además de abogados y jueces, debe haber psicólogos, y otros profesionales que brinden atención a las mujeres víctimas de violencia.

Conjuntamente con lo anterior, 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).

#### C.3: 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". 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.



Importante mencionar 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.

El Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer (FONAVID), creado en el 2009, tiene como objetivo 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, el intercambio de experiencias entre los magistrados, así como de su participación activa en los organismos responsables de las políticas públicas relacionadas con el tema.

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, las redes de atención a las mujeres, organizaciones de mujeres y centros académicos en las regiones del país (Maciel y Prata, 2011). El Observatorio es una entidad compuesta por entes públicos y sociales, lo que garantiza que se facilite su acceso.

#### C.4: Sostenibilidad

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, además de que puedan visualizar los efectos diferenciados de la política en hombres y destinada a los agentes públicos involucrados en su implementación (médicos, policías y delegados, funcionarios del Poder Judicial y jueces). Igualmente, la sostenibilidad de la política, en el aspecto administrativo, 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.

Para la sostenibilidad de la política, en término financieros, a partir del 2006, después de la aprobación de la ley, le fueron asignados siete 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.   |
| ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL   |
| D.1: Resultados y Avances  |
| <p>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.</p> <p>La Secretaría de Políticas para las Mujeres se ha constituido en uno de los principales mecanismos para denunciar el no cumplimiento de la política.</p>  |
| D.2: Cuestiones pendientes   |
| <p>Todavía se mantienen dificultades en la implementación de la política. 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 son algunos de los aspectos que se siguen señalando.</p> <p>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. Sin embargo, la actuación de los jueces sigue siendo un problema, especialmente cuando deben conceder medidas de protección.</p> |

*Fuente: Elaboración propia.*

#### b) Uruguay: la política de lucha contra la violencia de género

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.

A continuación se detalla la política con base a la información de (Benavente Ana Cristina, 2014) y (CEPAL, La política de lucha contra la violencia doméstica en el Uruguay: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres, 2014).



TABLA 3. URUGUAY: LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

|  |
|--|
| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS  |
| <p>En Uruguay, la violencia contra las mujeres había comenzado a hacerse visible desde 1980 y es en la década de 1990 que la violencia doméstica comenzó a considerarse como un tema de derechos humanos y un problema político. El fin 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 Uruguay.</p> <p>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.</p> |
| ETAPA B: FORMULACIÓN   |
| B1. Objetivo de la acción estatal  |
| <p>El objetivo explícito 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.</p>  |
| B2. Marco legal  |
| <p>El marco legal que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarios/as está constituido por: la Ley 16707 de Seguridad Ciudadana (art. 18 en que se establece la incorporación al Código Penal del art. 321 bis, sobre violencia doméstica), de 1995; la Ley 17514 sobre Violencia Doméstica, Ley 17823 de 2004, Código de la Niñez y la Adolescencia, de protección a la niñez; 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, Ley 18104 de 2007, de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República y Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), así como las leyes que ratifican la Convención Interamericana para</p>  |





|  |
|--|
| <p>Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.</p> <p>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.</p>  |
| <p>B3. Alianzas</p>  |
| <p>Esta política es el resultado de un proceso largo, impulsado principalmente por 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 que insistieron 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.</p> <p>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, el grupo de mujeres parlamentarias integrantes de la Bancada Bicameral Femenina.</p> <p>En el 2002 se suma el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica 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). Otro actor es el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), que se creó en 2007.</p> <p>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.</p> |
| <p>ETAPA C: IMPLEMENTACIÓN</p>   |



|   |
|---|
| C1: Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil   |
| <p>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. Este Consejo 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.</p> <p>El mecanismo de articulación entre los organismos del Estado con la Sociedad Civil es el Consejo Nacional Consultivo. La sociedad civil está representada en el Consejo a través de la participación de la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual, la cual está integrada por más de 35 organizaciones a nivel nacional que trabajan la temática.</p> <p>Asimismo se han creado mecanismos interinstitucionales como: la Mesa Interinstitucional de enfrentamiento de 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 SIPIAV, todos organismos que tienen a la Sociedad Civil como integrante de los mismos.</p> |
| C.2 Transversalidad   |
| <p>Uruguay cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres (18.104/2007), la que formaliza el compromiso del Estado con la transversalización de género en las políticas públicas, consignada además en el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.</p> <p>El Consejo Nacional Consultivo ha venido desarrollando un trabajo conjunto con las interagenciales, a través de los diferentes Proyectos liderados por el Consejo y las diferentes instituciones que lo integran. Ha sido fundamental el rol de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, AUCI, que ha aportado con recursos técnicos calificados para el monitoreo de los diversos proyectos de cooperación internacional.</p> <p>Adicionalmente, las distintas entidades establecen compromisos a través de instrumentos propios.</p>   |



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.

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.

En el 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.

### C.3 Información y difusión

Variados son los esfuerzos en el ámbito de la información y difusión.

El impacto de la política en las mujeres es dado a conocer públicamente a través de los informes de las entidades del Consejo Nacional Consultivo, como de la información disponible en las páginas web de dichas entidades.

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; 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. Asimismo, brinda formación y capacitación permanente dirigida a integrantes de organismos públicos y de la sociedad civil organizada. Otra instancia es el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, que publica anualmente el Informe de Violencia Doméstica. Este ministerio además incorporó el módulo sobre violencia



doméstica en los tres niveles de formación de oficiales y subalternos. Además, de los cursos a policías y a operadores penitenciarios sobre género, derechos sexuales y reproductivos y violencia doméstica. La Dirección de Planeamiento y Presupuestos del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial entrega un informe anual sobre los procesos iniciados. En particular, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Educación y Cultura tienen presupuesto asignado para capacitaciones. Además existe un Acuerdo interinstitucional respecto de la difusión del teléfono de apoyo y asesoramiento a mujeres en situación de violencia doméstica (0800-4 141 y \*4 141 para móviles). Se realizó la Primera Encuesta Nacional de Violencia Basada en Género y Generaciones. 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. Como queda en evidencia, existe información y variados esfuerzos de difusión. Sin embargo, los actores involucrados no cuentan con una política de información y difusión homogénea, cada institución dispone de información en la materia.

#### C.4 Sostenibilidad

El apoyo administrativo fundamental para la implementación de esta política ha sido la instalación por ley de un Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Con el Consejo se ha logrado sostener, implementar y mejorar las iniciativas destinadas a cumplir con los objetivos de la política. A través de la incorporación de la temática en los discursos ministeriales y, sobre todo, una acumulación cultural en las instituciones. A nivel territorial se ha trabajado a través de las comisiones departamentales de lucha contra la violencia doméstica.

En cuanto a los recursos financieros, estos son asignados a través de: Unidades Especializadas en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior, Juzgados Especializados en Violencia Doméstica del Poder Judicial, Fiscalía especializada, Defensoría Especializada, Servicios del Ministerio de Desarrollo Social, Servicios del Ministerio de Salud Pública, Servicios municipales, Servicios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y Servicios de la sociedad civil.

#### ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL

##### D.1: Resultados y avances

Cada institución integrante del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica funciona como mecanismo de articulación entre los organismos del Estado y la sociedad civil.



Adicionalmente, cada entidad del Consejo Nacional Consultivo cuenta así con su propio mecanismo de registro y seguimiento.

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. Un paso fundamental ha sido 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 han sido 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 el momento de la implementación de las medidas de exclusión o cautelares ha sido difícil denunciar el no cumplimiento de la política, por el peso del derecho a la propiedad y patrimonio privado. Esto se refleja en la convicción de algunos magistrados de que la aplicación de las medidas cautelares va en contra del Derecho Privado y en consecuencia se abstienen de aplicarlas.

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 velar por garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

#### D.2: Cuestiones pendientes

Esta política es universal. No obstante, 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. Adicionalmente es preciso seguir trabajando en: a) 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; b) la elaboración de un segundo plan nacional de lucha contra la violencia basada en género y generaciones; c) la elaboración de informes en relación con los instrumentos internacionales y la realización de monitoreo de seguimiento de las recomendaciones que emanan de ellos; d) 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,



servicios de atención, en aquellos casos en que se requiere; y e) la profundización del trabajo de fortalecimiento de las comisiones departamentales y los comités de recepción local.

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3.2. Políticas hacia la autonomía en la toma de decisiones

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 es una de las áreas que se han atendido con políticas públicas. Tres ejemplos son: Argentina, con la Ley 24.012 de Cupo Femenino, la política del Estado Plurinacional de Bolivia y de Costa Rica donde el objetivo es buscar la paridad política. La existencia de estas políticas es un reconocimiento del Estado para reducir las 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 (Venavente y Valdés, 2014: 25).

#### a) Argentina: política pública para tener Cupo Femenino

En Argentina se han dado significativos avances respecto a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en diversas áreas tales como la educación, empleo, inclusión social, familia, violencia y salud, entre otras. En este marco, se destaca la labor realizada en materia de acceso y participación de las mujeres en la vida política y en los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, la sanción en noviembre de 1991 de la Ley 24.012 de Cupo Femenino ha convertido a este país en el primer Estado del mundo en aplicar un sistema de cuotas que garantice la participación de las mujeres en el Congreso. La información de la tabla que sigue es tomada de (Caminotti, 2013) y (Storani, Pautassi, Tula, & Archenti, 2002).

TABLA 4. ARGENTINA: POLÍTICA PÚBLICA PARA TENER CUPO FEMENINO

| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS  |
|--|
| Escasa participación en los lugares de poder, a pesar de una fuerte participación de la mujer en |



|   |
|---|
| <p>diferentes ámbitos de la vida pública: los partidos políticos, sindicatos, empresas, asociaciones gremiales y profesionales, y otros.</p> <p>Una de las desigualdades políticas más universales se basa en la condición de género. En promedio, ocho de cada diez curules son ocupados por hombres, lo que evidencia un déficit en el acceso igualitario a las instituciones.</p>  |
| <b>B.ETAPA: FORMULACIÓN</b>   |
| <b>B1: Objetivo de la acción estatal</b>  |
| <p>Consolidar la presencia de las mujeres en cargos políticos relevantes a partir de establecer un piso mínimo del 30% de presencia femenina en la conformación de las listas de los partidos políticos para cargos electivos. Para asegurar esta participación la Ley establece además que las candidatas deben ser ubicadas en posiciones con posibilidad de resultar electas y que no serán oficializadas aquellas listas que no cumplan estos requisitos.</p> <p>El espíritu de la Ley 24.012 de Cupo Femenino es establecer un “discriminación positiva”, es decir: dar a un grupo un trato preferencial a la hora de acceder a determinados recursos o actividades, con el objetivo de suprimir los obstáculos que dicho grupo encuentra en la competencia por esos recursos. Teóricamente, este tipo de discriminación se concibe por un período de tiempo limitado y debería abolirse cuando se consigue la igualdad de acceso para los diferentes grupos.</p>  |
| <b>B2: Marco Legal</b>  |
| <p>El marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias y destinatarios lo constituye el artículo 37 de la Constitución Nacional, sancionada en el año 1994, y lo dispuesto por el art. 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por la ley N° 23.179 que tiene jerarquía constitucional, conforme al art. 75, inc.22 de nuestra Constitución.</p> <p>La reglamentación asimismo tiene en cuenta la vigencia de similares disposiciones que se habían introducido en el Código Electoral Nacional, conforme la ley N° 24.012, con respecto a la ubicación de las candidatas mujeres a las que se las desplazaba de los lugares expectables.</p> <p>Sin embargo, previo a estos logros, ya en el año 1989 hubo esfuerzos en esta línea que incluso se formalizaron como proyectos de ley de reforma del Código Nacional Electoral que obligaba a las organizaciones políticas partidarias a incluir mujeres en las listas de candidatos a cargos legislativos.</p> |



Uno de los principales cuestionamientos al primer decreto, el que llevaba el número 379/93, fue que constituía una excepción reglamentaria que alteraba el espíritu de la ley, alegándose que cuando se renovaban 1 o 2 cargos, como producto de la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo, el porcentaje del 30% se convertía en el 50%, lo que motivó que se comenzara a cuestionar la constitucionalidad de alguno de sus artículos.

Frente a estas iniciales presentaciones, surgió un primer obstáculo de índole procesal como es la falta de legitimación para accionar los justiciables basándose en el criterio sentado hasta ese momento por la justicia electoral, que rechazaba la mayor parte de las peticiones en este sentido, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión.

El 28 de diciembre de 2000, fue promulgado el decreto reglamentario, N° 1246, que estipuló que la cuota se aplicaría a todos los cargos electivos de diputados, senadores y Constituyentes Nacionales, y que sólo se consideraría cumplida cuando fuera aplicada al número de cargos que cada partido renovara en la correspondiente elección. Asimismo, el decreto definió claramente las sanciones aplicables a las listas que no cumplan la norma.

### B3: Alianzas

En 1990 se conforma la Red de Feministas Políticas, integrada por 15 organizaciones partidarias, que se constituye en un agente protagónico en el análisis y aprobación de la ley de cupos. En el quinto Encuentro Nacional de Mujeres (1990), que reúne a una amplia gama de activistas, se expresa el apoyo a la ley de cupos mediante el envío de notas a los presidentes de todos los partidos políticos y a ambas cámaras para la aprobación de los proyectos de cuotas presentados. Resultó fundamental también el apoyo de la Multisectorial de la Mujer, que agrupaba a grupos feministas, militantes de partidos políticos e integrantes de la sociedad civil, así como también el apoyo del Consejo Nacional de la Mujer.

### ETAPA C: IMPLEMENTACION

#### C1: Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil

El responsable de la implementación de esta política es en primera instancia la Unión de las mujeres de los distintos partidos políticos, la movilización masiva de mujeres especialmente a través de los Encuentros Feministas y los Nacionales de Mujeres.

Las reiteradas denuncias efectuadas en el ámbito gremial, indican que en muchas ocasiones, la letra de la ley vigente en esta materia ha sido tenida en cuenta sólo parcialmente, cuando no, señal más





grave todavía, prácticamente desconocida. Más aún, en algunas ocasiones y a pesar de denuncias formuladas ante la autoridad de aplicación, determinadas situaciones en las que se apuntaban incumplimientos legales a los que se hizo referencia, el conflicto planteado no alcanzó a tener la solución correspondiente, prosiguiendo el accionar de las comisiones, no obstante las denunciadas señaladas.

#### C.2. Transversalidad

Se verifican señales concretas en el sentido de explorar canales transversales entre partidos, practicando algunas formas incipientes de solidaridad de género.

#### C.3 Información y difusión

Acciones emprendidas por mujeres de diversos partidos para impulsar esta medida, el apoyo brindado por parte de sectores del movimiento feminista nacional, la voluntad presidencial de promover la aprobación de la norma, la especificación precisa de las posiciones que deben ocupar las candidatas en las listas partidarias cerradas y bloqueadas, la existencia de sanciones explícitas y su efectiva aplicación, fruto de la tenaz vigilancia ejercida por mujeres políticas y por el Consejo Nacional de la Mujer en aras de garantizar la correcta implementación de la ley son centrales para comprender la eficacia del cupo femenino.

#### C.4 Sostenibilidad

Las demandas judiciales iniciadas por mujeres de distintas fuerzas políticas obligaron a los partidos a cumplir con la norma y evitaron que, en la práctica, se desvirtuara el propósito de la Ley de Cupo. Persiste la tensión entre los requerimientos de las esferas pública y privada, y la consiguiente necesidad de conciliar la labor política con las responsabilidades de la vida familia

### ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL

#### D.1 Resultados y avances

Argentina fue el primer país donde se promulgó una ley de cupos femeninos en 1991, en respuesta a la demanda de mujeres políticas, que propusieron esta medida ante el rechazo de los partidos más importantes a establecer cuotas en su seno. Argentina se ubica por delante de la mayoría de los países latinoamericanos y aventaja a Estados Unidos (18%), el Reino Unido (22,5 %) y Brasil (9%), por citar sólo algunos ejemplos.

Variados son los avances destacables, entre los cuales se encuentra que Argentina posee una de las



legislaturas con mayor presencia de mujeres del mundo. Asimismo, ya se constata el efecto multiplicador de esta normativa a lo largo de la década de los '90: ya para 1995 la mayoría de las provincias tenían representación femenina en el Congreso Nacional. De igual forma, la participación femenina aumentó del 5 al 14% en las elecciones legislativas de 1993 para la renovación parcial de la Cámara de Diputados y para la siguiente elección dicha cifra se duplicó. En relación a la Cámara de Senadores, la presencia de las mujeres fue todavía más acentuada, dado que se pasó de 6 a 37% en la primera elección directa de 2001 (Caminotti, 2013). Después de la elección legislativa del año 2013, 94 de las 257 bancas en la Cámara de Diputados son ocupadas por mujeres (36,6%), mientras que en la Cámara de Senadores, de un total de 72 bancas, 29 corresponden a mujeres (40,3%).

Asimismo, en el ámbito gremial fue adoptada una disposición de este tipo, por la Ley 25.674 del 6 de octubre de 2002 de "Cupo Sindical Femenino", en virtud de la cual cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales, debe contar con la participación proporcional de mujeres delegadas, en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad.

La designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia se realiza en base a un mecanismo - también de reciente creación- en virtud del cual corresponde al Presidente de la Nación proponer candidatos para cubrir las vacantes que se produzcan. Efectuada la propuesta, se abre un proceso de consultas con la sociedad civil para eventuales adhesiones o impugnaciones. El resultado de esta consulta es evaluado a los efectos de su designación por parte del Honorable Senado de la Nación en aplicación de este mecanismo, a fin de cubrir las actuales vacantes producidas en el máximo tribunal.

## D.2 Cuestiones pendientes

La representación y participación de las mujeres en el Congreso Nacional si bien se ha incrementado, ha permanecido relegada en cuanto a las posiciones o puestos claves dentro de la estructura de poder parlamentario. Desde el 1993 no se han registrado cargos femeninos como autoridades de cámaras y en relación a las jefaturas de bloques partidarios han predominado los cargos masculinos. Además de ello, se observa una segmentación en las Comisiones de Trabajo de ambas Cámaras. En este sentido, la presencia femenina se concentra en aquellas comisiones consideradas como "femeninas", cuyos temas suelen ser vinculados con el interés específico de las mujeres. Asimismo, la escasa participación de las mujeres en la estructura de poder también se registra en las diversas áreas del gobierno. A nivel de intendencias, el porcentaje de mujeres es alrededor de un 10%, aunque se destaca



la asunción de Mónica Fein en 2011 y su reciente reelección, convirtiéndose en la primera intendenta de la ciudad de Rosario, una de las principales ciudades del país.

*Fuente: Elaboración propia.*

## b) Bolivia: Paridad en la política

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 (Venavente y Valdés, 2014: 55).

TABLA 5. BOLIVIA: PARIDAD EN LA POLÍTICA

| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS  |
|--|
| <p>Esta política aborda varias injusticias:</p> <p>Una, relacionada con las dificultades de acceso de las mujeres a los cargos de representación (elección) del Estado. 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. Esta situación fue creada tanto por los menores recursos con los que cuentan las mujeres (ingresos propios, tiempo, capital social) como de la discriminación de la que son objeto cuando logran una candidatura. Es decir, asignación en territorios con menos posibilidades de elección y en ocasiones</p> |



|   |
|---|
| <p>discriminación en relación con 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.</p> <p>Dos, 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 otra injusticia es la violencia y el acoso político que impiden u obstaculizan la continuidad del ejercicio de la función pública por parte de las mujeres.</p> <p>Esta es una acción que requiere superar la paradoja de que fueran una minoría política, al mismo tiempo que eran más de la mitad de la población del país. Es una acción que ha pretendido resolver las injusticias de reconocimiento y en buena medida las de representación.</p>   |
| ETAPA B. FORMULACIÓN  |
| B1: Objetivo de la acción estatal   |
| <p>Esta política pública persigue la participación equitativa de las mujeres en igualdad de condiciones en la formación, el ejercicio y el control del poder político, 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, como formas de hacer frente a los obstáculos de acceso que se han identificado desde la vigencia de las leyes de cuotas.</p> <p>Con esta política se pretende 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.</p> |
| B2: Marco legal   |
| <p>Un primer antecedente 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.</p>   |



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.

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.

Como es posible apreciar, esta política tiene una larga trayectoria, 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: Constitución Política del Estado (2009); Ley del Régimen Electoral (2010); Ley del Órgano Electoral Plurinacional (2010); Tribunal Constitucional Plurinacional (2010); Ley del Órgano Judicial (2010), En la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización; “Andrés Báñez” (2010); Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (2012).

Esta política es universal, es decir, incorpora a todas las mujeres en el caso de las medidas legales sobre paridad y alternancia. En el caso de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, las destinatarias son todas las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública.

### B3: Alianzas

Los actores participantes centrales para la formulación de esta política 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.



Asimismo se integraron organizaciones de la sociedad civil y organizaciones indígenas, como la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”. El movimiento de mujeres lideró durante 15 años la construcción de esta normativa. Actuó en distintas coyunturas históricas y políticas, consiguiendo diversas alianzas y movilizand las voluntades políticas necesarias. 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.

#### ETAPA C: IMPLEMENTACIÓN

##### C.1: Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil

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 Órgano Electoral Plurinacional tiene la responsabilidad de diseñar e implementar políticas de educación democrática con equidad de género. Complementariamente, 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.

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.

Las mujeres organizadas que presentaban sus demandas de derechos supieron aprovechar un momento histórico político —constituyente— que se vivía en el país para reivindicar la inclusión y la igualdad e instalar y viabilizar sus reivindicaciones. No era políticamente aceptable, ni coherente, negar a las mujeres su demanda de igualdad.

##### C.2: Transversalidad

La aprobación y promulgación de las leyes indicadas es la expresión del compromiso a nivel de la Asamblea Legislativa Plurinacional. No obstante, 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.

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).

### C.3: Información y difusión

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.

El Órgano Electoral informa 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. 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.

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.



Aunque no existen recursos de información específicos para las mujeres, el movimiento de mujeres y sus ONG mantienen información 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.

#### C.4: Sostenibilidad

Los recursos administrativos específicos son los 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.

#### ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL

##### D.1 Resultados y avances

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, en el oriente y el occidente del país, con una alta capacidad de demanda y deliberación.

El incremento y la renovación de liderazgos femeninos son notables, con 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 fundante 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.

El trabajo de la ACOBOL, que ha convocado a diversos actores sociales y políticos, aunque no siempre con éxito, representa un avance, 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 en abril del 2014 solo el 6% de las 417 instituciones públicas consultadas había adecuado sus estatutos y reglamentos a la mencionada norma.

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” (PIO) se establece el sistema de Vigilancia Ciudadana para el cumplimiento de las cuotas. En el PIO se incorpora la nueva normativa constitucional, pero el plan es previo a las leyes orgánicas que se analizan en esta matriz, por lo que se habla de cuotas y no de paridad.

En la Ley del Órgano Electoral Plurinacional se dispone la creación de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). 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.

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.

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).

#### D.2: Cuestiones pendientes

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.

El tema de los intereses que priman 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.

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. Otro desafío es la capacitación de los funcionarios del Órgano Electoral Plurinacional y de los Tribunales Electorales Departamentales.

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 al acoso político, será necesario trabajar 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.

*Fuente: Elaboración propia.*

### c) 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 (Venavente y Valdés, 2014: 73).

TABLA 6. COSTA RICA: LA POLÍTICA DE PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LA LEY ELECTORAL

|  |
|--|
| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS  |
| <p>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. 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).</p> <p>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).</p> <p>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.</p> |
| ETAPA B: FORMULACIÓN   |
| B1: Objetivo de la acción estatal  |
| <p>La política busca 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.</p> <p>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</p>   |



|  |
|--|
| popular.   |
| B2: Marco legal  |
| <p>Esta política ha tenido una gran trayectoria 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. Después, 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. Desde la aprobación de la Ley 7653 de 1996 que ya contenía la exigencia de una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas partidarias a elección popular, hasta la paridad en las listas y el mecanismo de alternancia, establecido por la Ley 8765 de 2009, ha tenido lugar un progreso significativo. El nuevo Código Electoral (Ley 8765) 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. Se consigna en ella 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.</p> |
| B3: Alianzas   |
| <p>Actores fundamentales para la formulación de esta política lo constituyeron las organizaciones de mujeres, el Instituto Nacional de la Mujer, (INAMU) (antes Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia) y las parlamentarias que presentaron los proyectos de ley de 1996 y 2009. La lucha conjunta forjó interesantes alianzas entre estos actores.</p>  |
| ETAPA C: IMPLEMENTACIÓN  |
| C.1: Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil   |
| <p>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). El incumplimiento de la ley por parte de los partidos políticos respecto de la paridad y la alternancia se sanciona con la veda electoral.</p>   |
| C.2 Transversalidad  |
| <p>El cuerpo de la Ley especifica claramente las nuevas responsabilidades de los distintos organismos</p>  |



públicos, asimismo definió las funciones de control y fiscalización del TSE, lo que constituyó un cambio significativo dado que en el Código Electoral anterior no estaba tan claro. Asimismo, la legislación impulsó cambios en los estatutos de los partidos políticos para garantizar que las mujeres ocupen al menos 40% de los cargos de las estructuras partidarias. El TSE ha formulado una serie de normas que regulan la aplicación de la legislación y establecen criterios que complementan la ley. Por ejemplo, el TSE dictaminó que los cargos a los que aspiran las mujeres deben ser elegibles y que debe existir alternancia en la conformación de las papeletas a fin de permitir la efectividad de la cuota. 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.

### C.3: Información y difusión

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. La producción de información en torno a esta política está a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones. Por ejemplo, difunde los resultados electorales y da cuenta de la aplicación de la política a través de los documentos oficiales del INAMU.

Sin embargo, se debe apuntar que no hay en Costa Rica una ley de transparencia y de acceso a información. Las normas sobre acceso a la información están dispersas en el ordenamiento jurídico; cada caso depende de las leyes y disposiciones concretas para saber si facilitan o dificultan el acceso a la información.

### C.4. 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: la Constitución; los tratados internacionales vigentes en Costa Rica; las leyes electorales; los reglamentos, las directrices y las circulares emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones; los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos, y además disposiciones subordinadas a los reglamentos y los estatutos partidarios (art. 3 de la Ley 8765).

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).



Como parte de este esfuerzo de inclusión de género, la reforma al 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, es decir parte del aporte estatal debe estar dirigido a actividades de capacitación de las candidatas a fin de potenciar sus capacidades para ejercer cargos públicos.

#### ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL

##### D.1: Resultados y avances

En el 2010, Costa Rica fue el país que reportó el mayor incremento proporcional de diputadas en todo el mundo. Así lo indica la Unión Interparlamentaria (UIP) en su informe anual sobre la representación femenina en los órganos legislativos presentado en las Naciones Unidas con motivo del Día Internacional de la Mujer. El número de diputadas asciende a 22 de 57 legisladoras, más del 38% del total. Este avance refleja la cuota del 40% en la composición de la cámara que fija la ley.

Aunque no existe un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la normativa, 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.

##### D.2: Cuestiones pendientes

Entre los desafíos pendientes, se encuentra 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. Asimismo, 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. También 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. Además, como se mencionó más arriba se requiere de un sistema de seguimiento que permita identificar los obstáculos e incumplimientos y la toma de decisiones oportunas para subsanar las deficiencias.

*Fuente: Elaboración propia.*



### 3.3. Políticas para la autonomía económica

Las mujeres que realizan oficios en los hogares se siguen considerando dentro de la población económicamente inactiva, circunscribiéndolas dentro del plano eminentemente privado, lo que invisibiliza su aporte al desarrollo y bienestar de la sociedad en su conjunto y la supedita a los miembros de la familia que generan ingresos económicos. Otro elemento importante que debe contribuir a la autonomía económica es el rol redistributivo del Estado como garante de la igualdad.

#### a) Chile: Política de reconocimiento al trabajo no remunerado de las mujeres

La ley 20255 contempla entre otros a todas las mujeres que hayan cotizado en el sistema de pensiones al menos una vez en su vida laboral y las que desde el 1 de julio de 2009 reciban pensiones de vejez, solidarias, invalidez o sobrevivencia, aun cuando no pertenezcan al grupo social más pobre. El apartado se basa en el documento: *Análisis de la Reforma Previsional de Chile de acuerdo a la Matriz de Análisis para la identificación de Políticas Justas de Igualdad de Género*, realizado por la División de Asuntos de Género, Cepal (2012).

TABLA 7. CHILE: POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO AL TRABAJO NO REMUNERADO DE LAS MUJERES

| ETAPA A: Identificación y definición de los problemas públicos   |
|--|
| <p>Esta política trata de enfrentar las injusticias de redistribución en relación con las mujeres, que se traducen en una menor acumulación de fondos previsionales para las mujeres con trabajo remunerado 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.</p> <p>El sistema previsional chileno vigente desde comienzos de la década de 1980 y 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: más de la mitad de los pensionados de las AFP no alcanzaría una pensión mínima aumentando el riesgo de pobreza en la vejez, misma población que requeriría algún tipo de financiamiento público, situación todavía más difícil para las mujeres. Los datos mostraban, asociados a las inequidades, tres factores que confirmaban la</p> |



|   |
|---|
| necesidad de un cambio: deficiente cobertura, bajo nivel de beneficios y altos efectos fiscales.  |
| B. Formulación/Diseño   |
| B1. Objetivo de la acción estatal   |
| <p>Contribuir a la construcción de un sistema de protección social que garantice la seguridad social en la vejez de todos los chilenos y chilenas; que aporte a la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia entre los adultos mayores de 65 años y los que sufren de invalidez y son mayores de 18 años.</p> <p>Para las mujeres la reforma significa un avance respecto de las injusticias establecidas por el sistema anterior. La creación del bono por hijo, la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia y la división del saldo acumulado en la cuenta individual en caso de divorcio o nulidad incrementan la cobertura previsional y a acortar las brechas de pensiones respecto de los hombres.</p> <p>La ley 20255 que incorpora al Estado al sistema de previsión social a través de un pilar solidario permanente que complementa el sistema de capitalización individual, contempla entre otros a todas las mujeres que hayan cotizado en el sistema de pensiones al menos una vez en su vida laboral y las que desde el 1 de julio de 2009 reciban pensiones de vejez, solidarias, invalidez o sobrevivencia, aun cuando no pertenezcan al grupo social más pobre.</p> <p>La política en Chile, “sobre reforma previsional, es un avance no solo en el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas con iguales derechos que los hombres sino tendiente también a promover una mejor distribución de la riqueza redistributivo.” (Benavente Ana Cristina, 2014)</p> <p>La explicitación de la política enfatizó en la noción de seguridad social, en el sentido de que no solamente se ocupa de prevenir los riesgos de inseguridad de ingresos al término de la vida laboral, sino que además desarrolla políticas para aminorar la pobreza.</p> |
| B2: Marco normativo   |
| <p>La Ley 20.255 sobre Reforma Previsional, promulgada el 11 de marzo de 2008 y publicada el 17 de marzo del mismo año, establece la Reforma previsional en Chile. Modifica, pero no deroga el sistema de capitalización individual imperante en Chile desde 1980 (Ley N° 3500)</p> <p>En marzo de 2006, se 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,</p>  |





representantes de organismos internacionales y de la industria previsional. Asimismo, este Consejo analizó una serie de trabajos: estudios y diagnósticos desarrollados a través de los años por expertos nacionales y extranjeros y presentados en diversos seminarios y encuentros regionales; documentos internos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), actual Superintendencia de Pensiones (SP). 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.

Esta política se sustenta en la ley N° 20.255. En torno a ella se han dictado los siguientes decretos, que aseguran, a través de los reglamentos aprobados la expresión de la ley en lo administrativo: a) Decreto 23, 2008. Aprueba el reglamento del sistema de pensiones solidarias establecidas en la ley 20.255; b) Decreto 28, 2008. Aprueba el reglamento para la determinación de beneficiarios de pensión básica solidaria carentes de recursos; c) Decreto 29. 2008. Aprueba el reglamento de la comisión de usuarios del sistema de pensiones; d) Decreto 54. 2008. Aprueba reglamento para la aplicación del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes establecidos en la ley 20.255.

### B3: Alianzas

El Consejo conformado por representantes del mundo académico y político de posturas ideológicas distintas, permitió la interacción y el aporte de expertos nacionales e internacionales, académicos, organizaciones sociales, representantes de la industria previsional y empresarios, políticos que pusieron el tema como eje de la discusión y de las nuevas propuestas de cambio, entre otros.

El esquema de alianzas entorno a esta ley quedó plasmado en la Ley misma, con la creación de una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones 8 (Art. 43) integrado 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.

Los temas que generaron más polémica se relacionaban con el Sistema de Pensiones Solidario (SPS), es decir con el sistema no contributivo de la Reforma. Dentro de esto, la dificultad de acuerdo se centró en la edad a la que se otorgaba el beneficio: 65 años para todas las personas. Como las mujeres se jubilan a los 60 años, algunos planteaban que el beneficio también debía otorgarse a esa edad.

Otro tema polémico fue la demanda de incorporar al sistema una Administradora de Fondos de Pensión (AFP) estatal, lo que para algunos representaba la posibilidad de introducir mayor



competencia en el mercado y la incorporación del Estado al sector. La propuesta de permitir el acceso de los bancos al negocio de las AFP, abriendo la posibilidad de una AFP filial del Banco Estado fue una salida al conflicto, sin embargo, al momento de aprobarse el proyecto de reforma previsional en enero del 2008, el Senado rechazó la idea de permitir a los bancos ofrecer los planes de pensiones obligatorias al público. El gobierno sostuvo que enviaría un proyecto de ley separado con la intención de crear una AFP estatal, pero que tendría que modificar las regulaciones bancarias para hacerlo. Sin embargo, este proyecto nunca se concretó.

#### ETAPA C: IMPLEMENTACION

##### C.1 Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil

La política parte del reconocimiento de las brechas de género en el ámbito previsional (baja densidad de cotización, baja cobertura, bajos montos de pensiones) y por otro, implica también reconocimiento al trabajo reproductivo y al de cuidado que han ejercido las mujeres históricamente en el país. La determinación de que el Estado asuma activamente la responsabilidad de resolver estas situaciones, generando transformaciones legales, institucionales y de gestión, a través de procesos de reflexión y discusión entre diversos actores es en sí mismo un avance en la democratización y en justicia de género en el aparato público. Tanto en su génesis, con la Comisión Asesora y luego con el coordinado trabajo realizado por los ministerios del Trabajo y de Hacienda, como en su implementación, a través de la constitución de equipos asesores/fiscalizadores como el Consejo Consultivo y la Comisión de Usuarios, esta política se instala con visión de país y participación de involucrados.

Los órganos públicos que tienen la principal responsabilidad del sistema de previsión social son los siguientes: a) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social; b) La Subsecretaría de Previsión Social; c) La Superintendencia de Pensiones; d) El Instituto de Previsión Social; e) La Superintendencia de Seguridad Social; f) El Instituto de Seguridad Laboral.

Para asegurar el éxito de la política era necesaria una capacidad de gestión y la coordinación entre varias instituciones y de varios ministerios, así como la Disponibilidad de recursos financieros, por ello se incluyó en la Ley de Presupuesto de 2007 (discutida a fines de 2006, antes de la aprobación de la Ley) recursos para la Subsecretaría de Previsión Social. Además, la Ley contempló la creación del Sistema de Datos Previsionales, estándares de atención y atención próxima a la gente y una Campaña comunicacional focalizada e informativa.



## C.2 Transversalidad

La reforma previsional implicó grandes transformaciones en el ámbito institucional. La nueva institucionalidad diferencia los roles de diseño de políticas públicas, de regulación y normativos y de administración involucrando en esto a distintos órganos del Estado, algunos creados por la misma Reforma.

Las nuevas funciones, responsabilidades y tareas de los funcionarios impusieron fortalecer técnicamente a las organizaciones responsables. 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

## C.3 Información y difusión

El Instituto de Previsión Social- IPS, responsable de la administración del sistema y de la entrega de beneficios, tiene diversos recursos de información y vías de entrega de ésta: el Portal IPS, en <http://www.ips.gob.cl>; los Centros de atención previsional IPS; las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), ubicadas en los Centros de Atención Previsional del IPS; el IPS Móvil, que es un Centro de Atención instalado en un vehículo especialmente acondicionado para privilegiar la atención de usuarios de avanzada edad, o personas con discapacidad que vivan en sectores rurales o urbanos, entregándoles información, orientación y tramitación de los distintos beneficios que otorga el IPS.

Se reforzaron las capacidades en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, especialmente en la Subsecretaría de Previsión, así como las capacidades de promoción, difusión y educación previsional.

La Subsecretaría de Previsión Social administra el Fondo para la Educación previsional creado por la Reforma, que busca subsanar el escaso conocimiento de los afiliados sobre el sistema de pensiones.

Además, el Estado de Chile cuenta con las Oficinas de Información y Reclamos en cada entidad pública, que permite la información de los servicios disponibles y la recepción de reclamos ante incumplimiento.

Es importante señalar que desde agosto de 2008 Chile cuenta con la Ley N°20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual cuenta con un Reglamento publicado en el mismo Diario Oficial con fecha 13 de abril de 2009.



|  |
|--|
| C.4 Sostenibilidad   |
| <p>Esta reforma requirió de una nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones, que fue diseñada como una manera 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 las usuarias y usuarios, y deben responder sus consultas. Los recursos financieros provienen 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.</p>  |
| ETAPA D: SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL   |
| D.1: Resultados y Avances  |
| <p>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. Los avances en justicia de género son parte integral de las evaluaciones y de los informes de avances de la reforma. El vínculo con la sociedad civil se da a través de instancias creadas en el marco de la reforma y de otras acciones emprendidas por la Subsecretaría de Previsión Social. La Comisión de Usuarios en tanta instancia que recibe la opinión de los distintos actores del sistema y la encargada de informarla a la Subsecretaría de Previsión Social.</p> <p>La Unidad de Análisis Estratégico de Datos Previsionales es un eje de apoyo central para la gestión del Subsecretario de Previsión en particular 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, generar predicciones y consolidar información ciudadana que faciliten la tramitación de beneficios utilizando canales online. 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.</p> <p>La Pensión Básica Solidaria (PBS) benefició a las mujeres que, o no estaban en ningún sistema previsional, o que habiendo cotizado no reunía fondos suficientes para financiar una pensión mínima. Asimismo permite la división de saldos acumulados en cuentas individuales en caso de divorcio o</p> |



|  |
|--|
| <p>nulidad y la Separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. (SIS). El único beneficio universal es el bono por hijo nacido vivo o adoptado que implica que a todas las mujeres se les entrega un aporte a su ahorro previsional equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo. Del total de pensionados del sistema, el 35,2% recibe la PBS y cerca del 70% de ellos son mujeres. 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, para compensarlas por el tiempo en que no contribuyeron, debido a que permanecieron en el hogar criando a sus hijos.</p> |
| <p>D.2: Cuestiones pendientes</p>  |
| <p>El pilar solidario, que interviene sobre el aporte no contributivo se dirige a la población más pobre y de la cual las mujeres constituyen un porcentaje importante de este grupo y deberían por lo tanto ser las principales beneficiadas; de acuerdo a proyecciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, esta es una tendencia que irá en aumento.</p>   |

*Fuente: Elaboración propia.*

## b) México: Política del Gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género

Las políticas públicas que se impulsen hacia la igualdad de género requieren de sustento presupuestario. Este es uno de los factores más importantes que han limitado su aplicación, en muchos de los casos. Por ello, esta política impulsada y en ejecución en México es un ejemplo muy importante de cómo garantizar mayor igualdad en la asignación de los presupuestos, en particular, cuándo estos van dirigidos a cerrar brechas en las mujeres. La tabla que sigue ha sido elaborada en base al documento: *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*, realizado por la División de Asuntos de Género, Cepal (2013).

TABLA 8. POLÍTICA DEL GASTO ETIQUETADO PARA LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO, MÉXICO.

|   |
|---|
| ETAPA A: IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS   |
| Por medio de estudios 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, la ausencia de presupuestos públicos neutrales en materia de género y de que la invisibilidad de las cuestiones de género en estos podía agravar las desigualdades existentes entre otras, 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 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.

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. En forma paralela, también estaban los 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. A partir de la década de 2000, el proceso tomó más fuerza y 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. 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.

En el 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.

La principal injusticia a la que apunta esta política son 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. Sin este abordaje en el presupuesto se obstaculiza la posibilidad de planificar,



|  |
|--|
| ejecutar y evaluar las acciones del Estado que apuntan a la disminución de las brechas de género.  |
| ETAPA B: FORMULACIÓN/DISEÑO  |
| B1. Objetivo de la acción estatal  |
| <p>Esta política pública 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 objetivo explícito de la política es el cumplimiento de 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.</p> <p>Una de las discusiones ha sido el peso de los gastos etiquetados en la atención relativa a la eliminación de desigualdades de género respecto de la transversalidad. Se cuestiona su potencial como mecanismo para avanzar hacia una auténtica transversalización de género en la acción pública y en la consiguiente clasificación presupuestaria.</p> |
| B2. Marco normativo  |
| <p>El marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias y destinatarios está encabezado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las siguientes leyes: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007); La Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 28; 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.</p> <p>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.</p>  |
| B3:Alianzas  |
| Los principales actores políticos y sociales en la formulación de esta política han sido las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se cuentan: Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, organizaciones de mujeres del mundo  |



académico y de los organismos multilaterales así como el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y el gobierno federal, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), que aportaron estudios, sensibilización y capacitación para entidades gubernamentales y parlamentarias y asumieron el trabajo de gestión, cabildeo y negociación para el etiquetado de los gastos, entre 1997 y 2006. Las organizaciones de la sociedad civil han tenido relevancia con el suministro de 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.

## ETAPA C: IMPLEMENTACION

### C.1 Relación sistema político - sistema administrativo - sociedad civil

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 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. En los informes, deben detallar, por cada programa, la población 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.

Se generan compromisos de las autoridades en especial de los siguientes actores: 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.

### C.2 Transversalidad

La formalización de la política se expresa en la inclusión explícita del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género –GEMIG, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal y además se desglosa el gasto por ramo administrativo y programa presupuestario. 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 de enfoque de género en distintos instrumentos sectoriales se produce, 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.

El GEMIG garantiza 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 de hombres y propiciando la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público.

#### C.4 Información y difusión

Entre los recursos de información de la política se encuentra la página institucional de la Cámara de Diputados, y los informes trimestrales en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del INMujeres y, en algunos casos, en las páginas web de las distintas dependencias y entidades. Todas las dependencias y entidades con gastos etiquetados tienen que entregar informes trimestrales, según el artículo 24 del decreto. El informe exige que en cada programa presupuestario contenido en dicho anexo se debe indicar la población objetiva y atendida, los indicadores utilizados, la programación y el avance en la aplicación de los recursos.

Según el Decreto artículo 24 las dependencias y entidades involucradas y al Ejecutivo deben establecer metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con igualdad entre mujeres y hombres. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de dictar los lineamientos para la formulación de esta información.

Aunque en la política no están contemplados planes de formación de competencias para los funcionarios públicos con presupuesto público asignado sobre la política del GEMIG, en 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. Adicionalmente, hay recursos de información específicos para las mujeres, pero son variables y dependen de los programas realizados conjuntamente con el GEMIG.

La obligatoriedad de desagregar por sexo es un avance importante 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.

#### C.4 Sostenibilidad

En general, cada dependencia y cada entidad tienen 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.

Desde el 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”. 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.

#### D. SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL

El etiquetado representa un avance en el propósito de hacer cumplir mejor la política de igualdad de género. Se ha avanzado 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.

Aunque 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 y se abre la posibilidad de interponer amparos cuando se



|  |
|--|
| <p>considere que se han violado los derechos.</p> <p>Esta política es universal, en la medida en que se interviene a nivel del presupuesto nacional. No obstante, en la práctica muchas de las acciones están dirigidas a las mujeres en situación de pobreza. Esta política ha permitido que los programas que cuentan con GEMIG y que son de diversa índole, aborden las injusticias.</p>  |
| <p>D.2 Cuestiones pendientes</p>   |
| <p>Parte de los desafíos que tiene esta política es la incorporación del enfoque de género en el presupuesto federal y en los instrumentos técnicos y de prácticas continuas apoyadas en normas. 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. Asimismo, se requiere ampliar la medida a todo el presupuesto ya que actualmente cubre el 1% del mismo. Adicionalmente, está pendiente realizar evaluaciones de impacto que confirmen si estos gastos están teniendo el efecto esperado, para mejorar la política.</p> |

*Fuente: Elaboración propia.*

## 4. Conclusiones

Las políticas públicas hacia la igualdad de género han estado respondiendo a momentos históricos. Estos momentos han coincidido con modelos políticos y económicos que evidencia la difícil tarea de que estos temas se comprendan y se puedan incorporar en su justa dimensión.

La participación y compromiso de los movimientos de mujeres y de feministas han sido claves para que estas políticas tengan una dirección efectiva a la reducción de estas discriminaciones. La formulación,



aprobación e implementación de cada una de las políticas refleja que cada una, significó crear alianzas y mantener un seguimiento no solo en la aprobación sino también en la aplicación. Dos procesos que han sido difíciles para que la sociedad lo asuma como acciones que pretenden la justicia de género y no el beneficio de una de sus partes. Por el contrario, significa hacer un balance entre ambos.

## 5. Bibliografía

Benavente Ana Cristina, V. A. (2014). *Benavente Ana Cristi* Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Benavente Ana Cristina, Valdés Alejandra (2014), Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte Santiago de Chile: Benavente Ana Cristina, Valdés



- Alejandra (2014), Políticas públicas para la igualdad de género. Un apCEPAL. ISBN 978-92-1-121865-7 (versión impresa y PDF).
- Caminotti, M. (2013). La representación política de las mujeres en el período democrático. *SAAP. Volumen 7 número 2*, 12-20.
- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). (2008). Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. (M. Mukhopadhyay, & S. Navsharan , Recopiladores) Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones S. A.
- CEPAL. (octubre de 2012). *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*. Santiago de Chile: PNUD. Obtenido de CEPAL.
- CEPAL. (2014). *La Ley 11.340 Maria da Penha (2006) de Brasil: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres*. Brasil: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea]  
[http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/5/52455/Ley\\_11.340\\_Maria\\_da\\_Penha\\_de\\_Brasil.pdf](http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/5/52455/Ley_11.340_Maria_da_Penha_de_Brasil.pdf).
- CEPAL. (2014). *La política de lucha contra la violencia doméstica en el Uruguay: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres*. Uruguay: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. [en línea] <http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/3/52>.
- García, E. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De que estamos hablando?: marco conceptual*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- González Vélez, A. (junio de 2010). *cepal.org*. Obtenido de CEPAL:  
<http://archivo.cepal.org/pdfs/2010/S1000491.pdf>
- Molina Bayón, E., & San Miguel Abad, N. (2009). Nuevas Líneas de Investigación en Género y Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid. *Cuadernos Solidarios*. Madrid, España: R. B. Servicios Editoriales, S. A.
- Mukhopadhyay , M., & Singh, N. (2007). *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Nueva Delhi: zubaan.
- Naciones Unidas. (1997). Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y.



ONU MUJERES. (2015). *"El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar Derechos"*. EEUU: AGS Custom Graphics, an RR Donnelly Company. Obtenido de [http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/SUMMARY\\_ES.pdf](http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/SUMMARY_ES.pdf)

Storani, M., Pautassi, L., Tula, M., & Archenti, N. (2002). *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert .

