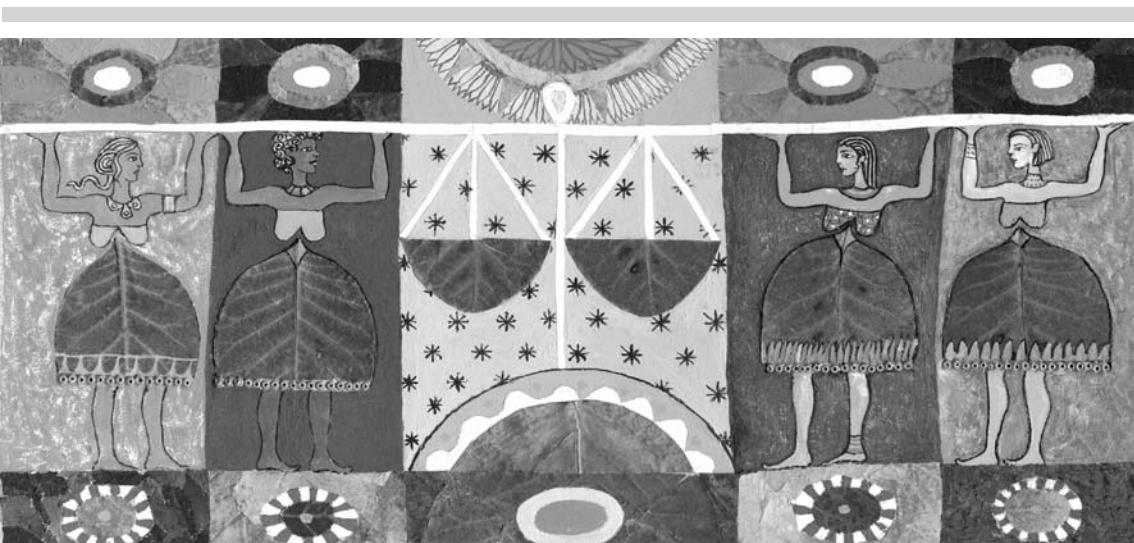


# Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

---

2 0 0 8



Articulación Regional Feminista  
de Derechos Humanos y Justicia de Género

## **Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008**

Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género:

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

**Bolivia:** Coordinadora de la Mujer

**Chile:** Corporación Humanas Chile

**Colombia:** Corporación humanas Colombia

**Ecuador:** Corporación Humanas Ecuador

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

**Coordinación general del Informe:** Lorena Fries, Corporación Humanas Chile

**Diseño Gráfico:** Geraldine Gillmore

**Impresión:** Andros Impresores

**ISBN:** 978-956-8555-15-3

Permitida su reproducción citando las fuentes.

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

# Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>II. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES</b>	11
<b>III. MUJERES: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN</b>	21
1. PANORAMA REGIONAL	21
1.1. Ley de cuotas y el Poder Legislativo	22
1.2. Las mujeres y su participación en el ámbito local	26
1.3. Las mujeres en el Poder Ejecutivo	28
1.4. Las mujeres en el Poder Judicial	29
2. PROBLEMAS ENCONTRADOS	31
2.1. Las limitaciones de las leyes de cuotas	31
2.2. Los sistemas electorales	32
2.3. Inclusión y representación	33
2.4. Los partidos políticos	34
2.5. La exclusión	34
2.6. Los roles domésticos y menor acceso a capital	35
3. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES	36
4. CASOS PARADIGMÁTICOS	37
4.1. Elecciones 2007 para la Asamblea Constituyente en Ecuador	37
4.2. Caso Janet Espinoza y otras vs. Perú	38
4.3. Aplicación de la ley de cuotas en la confirmación de ternas en Colombia	38
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
5.1. Hacia la paridad	40
5.2. Recomendaciones	41
<b>IV. FAMILIA Y AUTONOMÍA DE LAS MUJERES</b>	45
1. INTRODUCCIÓN	45
1.1. La fuerza de la familia	49
2. PANORAMA REGIONAL	50
2.1. Movilidad humana	51
2.2. Cuidados familiares: reconocimiento y políticas públicas	58
2.3. Violencia en el ámbito familiar	61
2.4. Autonomía del cuerpo: otros cuerpos otros placeres	64
3. PARTICULARIDADES POR PAÍS	69
3.1. Tipos de familia y autonomía de las mujeres	69
3.2. Matrimonio civil y uniones de hecho	72
3.3. Divorcio y nulidad	74

3.4. Uso del tiempo / economía del cuidado	76
3.5. Derechos patrimoniales	80
3.6. Filiación, paternidad / maternidad-patria potestad	82
3.7. Familias y salud reproductiva	84
3.8. Violencia intrafamiliar / marcos jurídicos nacionales	86
3.9. Las familias, la autonomía de las mujeres en contextos de conflicto interno	88
<b>V. VIOLENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA</b>	<b>93</b>
1. PANORAMA REGIONAL	93
1.1. Debates conceptuales presentes en la región con relación al tratamiento de la violencia contra las mujeres	93
2. RECOMENDACIONES REGIONALES PARA EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN	95
3. PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS INFORMES NACIONALES	97
3.1. Tratados internacionales ratificados por los Estados	97
3.2. Las legislaciones nacionales	99
3.3. Las políticas públicas	105
3.4. El acceso a la justicia	106
3.5. Los recursos financieros para la implementación de políticas	107
3.6. Los sistemas de generación de información sobre violencia	108
3.7. Las capacidades de los funcionarios públicos encargados de implementar las políticas	110
3.8. La sensibilización a la sociedad	111
3.9. La Trata de Personas	111
3.10. El conflicto armado	113
3.11. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes	118
3.12. En cuanto a los movimientos sociales de mujeres que defienden a las mujeres de la violencia	120
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
<b>VI. EL DERECHO A LA REPARACIÓN POR GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES A LOS CONVENIOS DE GINEBRA</b>	<b>123</b>
1. INTRODUCCIÓN	123
2. CONTEXTOS DE VIOLENCIA: HISTORIAS QUE SE REPITEN E IMPACTO DIFERENCIADO EN LAS MUJERES	124
3. CARACTERÍSTICAS COMUNES EN LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL A NIVEL DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS	126
3.1. Falta de reconocimiento de ellas mismas como víctimas	127
3.2. Estigma social, negación del contexto, vergüenza y culpa	127
3.3. Violencia sexual: otras formas además de la violencia sexual	128
3.4. Subregistro de los casos: voces silenciadas	129
3.5. Principal agresor: agentes estatales	130
3.6. Violencia sexual considerada como delitos de menor gravedad	130
3.7. Obstáculos en el acceso a la justicia	131
4. DERECHO A LA REPARACIÓN: ALCANCES DESDE EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	132
5. EXPERIENCIAS DE REPARACIÓN EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN AMÉRICA LATINA	136
6. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LAS REPARACIONES EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL, DESDE LA EXPERIENCIA REGIONAL	142

<b>VII. EL DERECHO AL TRABAJO: UNA VISIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA</b>	145
1. INTRODUCCIÓN	145
2. SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL	149
2.1. Segregación en el mercado laboral	151
2.2. Regímenes especiales discriminatorios	153
3. PROBLEMAS DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL	156
3.1. Reformas en los sistemas previsionales de la región	157
3.1.1. Argentina	158
3.1.2. Chile	159
4. EL TRABAJO REPRODUCTIVO Y LA AUSENCIA DE POLÍTICAS DE “COALICIÓN TRABAJO-FAMILIA”	161
5. POBREZA FEMENINA Y BRECHA DE INGRESOS ENTRE VARONES Y MUJERES	166
6. PROGRAMAS SOCIALES DE “COMBATE” DE LA POBREZA	171
7. REFLEXIONES FINALES	176



# I. Introducción

La Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género vuelve a insistir que Latinoamérica como región es posible con la publicación de un segundo informe sobre la situación de los derechos humanos y la justicia de género en 6 países de América Latina.

El objetivo central es dar cuenta del estado de los derechos humanos de las mujeres, las tendencias generales, los avances y retrocesos, la institucionalidad vigente y el grado de protección por parte de los Estados, en el período que va desde el año 2004 hasta el año 2008.

El derecho internacional de los derechos humanos y el análisis teórico feminista<sup>1</sup> son los pilares a partir de los que se realizan los análisis comprendidos en el presente informe.

La experiencia vivida por las mujeres, aun cuando sean parte de sociedades distintas y diversas en color, etnia u origen, se caracteriza por situaciones de subordinación y exclusión social, política y económica<sup>2</sup> que impiden llevar una vida plenamente humana. Es a partir de esta constatación que se analizan las realidades políticas y sociales en las cuales se insertan los avances y retrocesos en materia de derechos humanos de las mujeres asumiendo que las "desiguales circunstancias sociales y políticas dan a las mujeres capacidad humanas desiguales".<sup>3</sup>

De igual manera, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos permite analizar de manera crítica las realidades de cada país, pues ha sido la disciplina que ha reconocido crecientemente los derechos de las mujeres y ha creado mecanismos para su protección. Actualmente, un conjunto de instrumentos internacionales han permitido construir un corpus normativo, doctrinario y teórico destinado a promover, garantizar y proteger los derechos

---

1 El feminismo es un cuerpo teórico y de prácticas, fragmentado, poco uniforme pero que tiene un anclaje común: la constatación de la subordinación de las mujeres en todas las sociedades y la vocación por explicarse las formas y mecanismos que sustentan la dominación masculina para transformar dicha realidad.

2 Charlesworth, Hilary. *¿Qué son los Derechos Humanos Internacionales de la Mujer?* EN COOK REBECCA (ED.) DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER. PERSPECTIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES. Colombia, Profamilia. P. 59.

3 Nussbaum, Martha. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona, Editorial Herder, 2002. P. 28.

humanos de las mujeres. A través de un enfoque de derechos humanos y los estándares contenidos en los instrumentos internacionales se analizan las condiciones sociales, políticas y culturales en las cuales se insertan los derechos reconocidos en la normativa internacional y ratificados por los Estados.

Los países que conforman la Articulación Regional Feminista –Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú– aun cuando muestran particularidades entre sí en lo relativo a los obstáculos y logros en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres; presentan un marco común, que permite dar cuenta de un conjunto de tendencias que marcan el cumplimiento por parte de los Estados de los estándares internacionales en materia de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos.

Desde el punto de vista económico, América Latina, en el periodo comprendido entre 2003 y 2007 ha registrado un crecimiento económico permanente y estable en casi todos los países. Estos índices han permitido que los indicadores en el mercado laboral hayan mejorado y que el gasto público en las áreas sociales haya aumentado, particularmente en las áreas de seguridad social y asistencia social. Una de las consecuencias más beneficiosas de estos años de crecimiento ha sido la permanente reducción de la pobreza, acumulándose entre los años 2002 y 2008 una caída de la tasa de pobreza mayor a diez puntos porcentuales, alcanzando al 33,2% de la población, unos 182 millones de personas.<sup>4</sup>

Pero a pesar de la bonanza económica del periodo y la presencia de democracias formales en casi todo el continente, los sistemas políticos han sido incapaces de asegurar el imperio de la ley ni de garantizar la igualdad y autonomía de las mujeres y el acceso de la justicia para todos y todas.<sup>5</sup>

La exclusión política y social de amplios sectores de la población como consecuencia de la aplicación de modelos de desarrollo económicos caracterizados por la liberalización de los mercados, una ausencia de intervención estatal en los ámbitos financieros y una falta de protección integral y de reconocimiento explícito de los derechos humanos contenidos en los principales tratados internacionales ratificados por los Estados son una constante en todos los países analizados.

El goce efectivo de los derechos humanos, y con mayor énfasis los derechos económicos, sociales y culturales, se ha visto limitado porque el incremento de la riqueza y la participación en las economías globales no han repercutido en una mayor distribución de los ingresos entre los países analizados.

---

4 Panorama Laboral 2008 América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. P. 19.

5 Abramovich, Víctor. *Derechos Humanos y Política Democrática en América Latina a 60 años de la Declaración Universal* en DERECHOS HUMANOS HOY. BALANCE INTERNACIONAL. VV.AA. Santiago de Chile, Universidad de Chile Facultad de Derecho Centro de Derechos Humanos, 2008. P. 37.



Las autoridades públicas, ya sean legislativas, ejecutivas o judiciales, siguen mostrando no sólo una debilidad política sino que una debilidad teórica a la hora de hacer plenamente exigibles los derechos sociales, al seguir justificando en muchas ocasiones que su falta de cumplimiento está asociado al nivel de desarrollo económico y en consecuencia las omisiones de los Estados no son exigibles jurídicamente, pues no estamos en presencia de prohibiciones de omisión sino que ausencia de prestaciones.<sup>6</sup>

El coeficiente de Gini<sup>7</sup> que mide la desigualdad de distribución de los ingresos, sigue mostrando cifras elevadas de desigualdad en los países analizados<sup>8</sup> y estas brechas en los ingresos siguen afectando a los sectores más vulnerables de la población, donde las mujeres ocupan un lugar central.

La exclusión sigue siendo un elemento gravitante y la carencia de derechos básicos de ciudadanía<sup>9</sup> en una característica de las democracias de la región.

La precariedad laboral sigue siendo una constante para las mujeres, que son más vulnerables a situaciones de exclusión por cuatro razones: el desempleo, los modos precarios de inserción laboral, el trabajo no remunerado y la falta de oportunidades para el pleno desarrollo de las potencialidades.<sup>10</sup>

En los mercados de trabajo de la región persisten dificultades estructurales de equidad en materia de acceso. Las mayores tasas de desempleo están entre los pobres, las mujeres y los jóvenes<sup>11</sup>. Particularmente entre las mujeres, esto las afecta a lo largo de todo el ciclo de vida productivo: en el año 2006 la tasa general de desempleo femenino (9,4%) era un 56% más elevada que la masculina. Asimismo, entre las mujeres predomina la inserción en sectores de baja productividad y con precarias condiciones de trabajo, es decir, con bajas remuneraciones y desprovistos de contraprestaciones de salud y afiliación a la seguridad social.

---

6 Ferrajoli, Luigi. Prólogo en *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Abramovich Víctor y Courtis Christian. Madrid, Editorial Trotta, 2ª edición, 2004. P. 9.

7 Informe sobre desarrollo humano del PNUD 2007-2008.

8 El coeficiente de Gini para el primer país con mejor distribución de la riqueza es de 25,8% en Islandia, Para Argentina: 51,3%, para Bolivia: 60,1%; para Chile: 54,9; para Colombia: 58,6; para Ecuador: 53,6%; para Perú: 52,0%.

9 Arriagada, Irma. *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. Revista de la CEPAL N° 85, 2005. P. 107.

10 Arriagada, Irma. *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. Revista de la CEPAL N° 85, 2005. P. 105.

11 Panorama social de América Latina 2008 CEPAL.

Las diferencias de salarios entre hombres y mujeres en cada uno de los países analizados muestran una brecha a favor de los hombres, cualesquiera que sea los años de estudios, siendo las mayores diferencias las presentadas entre las mujeres y hombres con 13 años de estudios y más.<sup>12</sup>

La expansión de los mercados laborales de la región no ha redundado en un ingreso universal a los sistemas de protección social. Esto afecta de manera preferente a los trabajadores de las zonas rurales y entre los ocupados del sector informal, aunque cabe destacar que tampoco los trabajadores urbanos en empleos formales cuentan con protección garantizada. Asimismo, si bien se observan tasas de afiliación de los ocupados parecidas entre hombres y mujeres, al considerar toda la población en edad de trabajar y no solamente a los ocupados, la brecha contributiva de género se agudiza pues en Latinoamérica el 15% de las mujeres son parte de algún sistema de seguridad social, en comparación con el 25% de los hombres.<sup>13</sup>

A pesar de que el presente informe regional abarca el periodo comprendido entre los años 2004 a 2008, los efectos que pueda traer aparejada la crisis financiera mundial impactará de manera decisiva en los derechos humanos de vastos sectores de población en Latinoamérica. Según estimaciones de la CEPAL, se proyecta una fuerte desaceleración del PIB de América Latina y el Caribe en 2009, 1,9% frente a 4,6% en 2008.

En 2009 todos los países de la región registrarán una moderación en sus tasas de crecimiento del PIB. Se generará menos empleo a partir de 2009 y las empresas reducirán sus costos operacionales por la ausencia de crédito y disminuirá la mano de obra, lo que se traducirá en un aumento de los ocupados en el sector informal.<sup>14</sup>

La crisis mundial afectará de manera incalculable a millones de personas que se verán afectadas en su ejercicio de derechos, en particular las mujeres que numéricamente y por la ubicación social de subordinación que tienen, tienden a verse más afectadas. Es en este marco que se publica este informe dirigido a no bajar la guardia en tiempos en los que más que nunca la vigencia de los derechos humanos de las mujeres es un imperativo.

---

12 Ver cifras por país en Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible en Internet: [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2008/datos/1.7.1.xls](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/datos/1.7.1.xls), revisado el 11 de abril de 2009.

13 Panorama social de América Latina 2008 CEPAL.

14 Panorama Laboral 2008 América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. P. 10.

## II. Reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres<sup>15</sup>

Los 6 países analizados han ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, incorporándolos en las constituciones políticas, con mayores o menores grados de efectividad en cuanto a su exigibilidad. Todavía, amplios sectores de la población y en particular las mujeres, siguen sufriendo las consecuencias de políticas públicas que tienen graves falencias en la implementación de los estándares internacionales de derechos humanos en el conjunto de la intervención estatal. Ello revela la insuficiencia de sistemas jurídicos que no logran asegurar el goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales y ratificados por los respectivos Estados.

A pesar de estos obstáculos, en el periodo 2004-2008 hay signos positivos para los derechos humanos y que dicen relación con procesos económicos y políticos de integración regional, la presencia de Estados latinoamericanos en instancias internacionales relevantes en materia de derechos humanos<sup>16</sup> y los procesos constituyentes para dotar de nuevas cartas políticas.<sup>17</sup>

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en mayo de 2008, fundada en “los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible<sup>18</sup>”; son un ejemplo de que el enfoque de derechos humanos es un elemento rector en la definición de las relaciones regionales.

Resulta destacable además que el Consenso de Quito,<sup>19</sup> producto de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe reconozcan la paridad entre mujeres y varones como uno de los propulsores de la democracia; la necesidad de evaluar y revertir los efectos negativos de los ajustes estructurales; su preocupación por mejorar las

---

15 Paula Salvo del Canto, autora de este capítulo.

16 Argentina, Bolivia y Chile forman parte del Consejo de Derechos Humanos.

17 Ecuador y Bolivia.

18 El texto completo del tratado constitutivo se encuentra disponible en Internet; [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.html](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.html), revisado el 13 de abril de 2009.

19 Acordado en Quito, Ecuador, en agosto de 2007.

condiciones laborales de las mujeres; la necesidad de propender a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y avanzar hacia el logro de su autonomía; visibilicen el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado que realizan mayoritariamente las mujeres. Además, los gobiernos enviaron una fuerte señal al reconocer, valorar e instar a preservar los conocimientos y prácticas de las mujeres para sostener la vida y enfrentar la pobreza; reconocer el valor de la labor de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, establecer el género como instrumento ineludible para la definición e implementación de políticas públicas y asumir explícitamente que los Estados son los garantes del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, las niñas y las adolescentes.

Por otra parte y en relación a la mayor visibilidad de América Latina en organismos e instancias de derechos humanos en Naciones Unidas, la presencia de tres países latinoamericanos en el Consejo de Derechos Humanos se constituye en una oportunidad para que los Estados se comprometan más con la promoción y protección de los derechos humanos y presten mayor atención en áreas que hasta hace poco no eran parte del análisis de cumplimiento general en el seno de Naciones Unidas. La presencia en instancias internacionales expone a los Estados a procesos globales de rendición de cuentas que pueden alcanzar amplio impacto en los ámbitos nacionales, desafiando la idea de que las falencias de los sistemas democráticos son realidades inmutables.<sup>20</sup>

Por otro lado, el inicio de nuevos ciclos políticos, marcados por procesos constituyentes que se han traducido en la aprobación de nuevos textos constitucionales tanto en Bolivia como en Ecuador, son situaciones fundacionales que pueden también constituir una oportunidad en la medida que hagan propios los avances en materia de reconocimiento y protección de derechos internacional.

En el caso de Bolivia, el proceso constituyente iniciado el año 2006 ha permitido:

*“a sectores histórica y tradicionalmente excluidos como son los indígenas, originarios y campesinos, y también las mujeres, participar con propuestas en la definición de asuntos de interés nacional como la redistribución del excedente, la nueva territorialización del Estado boliviano que tome en cuenta autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas, y la inclusión de estos sectores en las decisiones estratégicas del país. El proceso constituyente, por cierto, no ha estado exento de desacuerdos y niveles de conflictividad social preocupantes.”<sup>21</sup>*

Una visible paradoja entre una activa participación y representación política de las mujeres con aportes sustantivos en los distintos escenarios institucionales como el Parlamento, la

---

20 Informe Mundial 2009. Human Right Watch. Disponible en Internet: [http://www.hrw.org/en/node/79425#\\_The\\_EU\\_and](http://www.hrw.org/en/node/79425#_The_EU_and), revisado el 11 de abril de 2009.

21 Informe Nacional Bolivia.

Asamblea Constituyente y el Poder Ejecutivo, y en los no institucionales a través de la acción de los movimientos sociales con una activa y masiva participación de mujeres indígenas, campesinas, originarias y de sectores populares y la ausencia de representación de intereses específicos de género, o si lo hace, es en reducidas parcelas. Desde el Estado, por otro lado, se da un débil tratamiento desde la esfera estatal a las políticas públicas de género con una marcada debilidad institucional del organismo rector. La constitucionalización de los principios de igualdad de género en Bolivia, así como en Ecuador se deben a la acción insistente de los grupos y organizaciones feministas que han logrado incidir en estos procesos pero que no tienen la fuerza para hacer seguimiento a la implementación de estos principios.

Las políticas públicas, en términos generales en los países analizados, siguen siendo ciegas al género<sup>22</sup> y a un enfoque de derechos humanos, ya que no analizan el papel de las mujeres como generadoras de ingresos, la vinculación existente entre trabajo productivo y reproductivo, y la contribución de la economía doméstica a la riqueza. Las políticas públicas siguen presentando falencias para promover una equidad de género que por un lado transforme la vida cotidiana de las mujeres y por otro genere cambios estructurales en las formas en que hombres y mujeres se relacionan en los actuales modelos de desarrollo económico.<sup>23</sup>

De igual manera, en la región está surgiendo una pluralidad de movimientos que se caracterizan por sus nuevas formas de activismo y promoción de los derechos, que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos reclaman sean una realidad para todas las personas.<sup>24</sup>

Las democracias representativas se han consolidado en general en la región y en particular en los seis países que hacen parte del presente informe. Existen elecciones periódicas para la designación de autoridades políticas, sistema de frenos y contrapesos en las diferentes ramas del poder público, tutela civil sobre las Fuerzas Armadas, reconocimiento de derechos fundamentales en las respectivas constituciones, tutela judicial de los derechos humanos, etc. Cabe destacar con preocupación, sin embargo, el caso de Colombia, que a pesar de los cambios positivos generados por la Constitución de 1991, tales como la definición del Estado como social y democrático de derecho separándolo de forma definitiva de la iglesia católica; la creación del Consejo Superior de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario de la rama judicial; la reforma al sistema de elección de jueces y magistrados; con la creación de la Fiscalía General de la Nación como un organismo independiente y técnico dedicado a la investigación de los delitos que después permitió el establecimiento del sistema penal

---

22 García Sainz, Cristina. *Trabajo para el desarrollo. Aproximaciones a las características actuales en las regiones latinoamericanas y europea* en MAQUIERIA, VIRGINIA (ED.) MUJERES, GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS, Madrid, Ediciones Cátedra, 2006 P. 171.

23 Benería, Lourdes. *Género, desarrollo y globalización*. Barcelona, Hacer, 2005. P. 71.

24 Informe 2008 Amnistía Internacional <http://archive.amnesty.org/air2008/esl/introduction.html>

acusatorio, y la creación de la Corte Constitucional y las acciones constitucionales cuya función es garantizar la Constitución y los derechos que en ella se consagran, la consagración amplia, completa y moderna de una gama de derechos humanos, y de las obligaciones internacionales que tiene el Estado en esta materia, ha mostrado retrocesos en los últimos años, bajo la presidencia de Álvaro Uribe.

La consolidación democrática en la región sigue siendo un motor importante a la hora de ratificar los principales instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos y los convenios de derechos laborales, tendencia que se mantiene desde la década de los 90.

De todos los países analizados, Chile es el que presenta un mayor rezago a la hora de ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos. Durante 2008 el Parlamento chileno ratificó importantes tratados internacionales en materia de derechos humanos: Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Segundo Protocolo Adicional al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Ello bien muestra la necesidad de Chile de llegar al Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos con sus tareas al menos encaminadas.<sup>25</sup> Aún así, importantes instrumentos internacionales continúan pendientes, entre ellos; el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

*Esta falta de ratificación "por parte del Congreso Nacional contrasta aún más a la luz de lo que ha sido la política internacional de Chile donde el tema de los derechos humanos ha sido levantado como una de las líneas centrales de dicho quehacer."<sup>26</sup>*

Consistente con ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores había venido participando activamente en los distintos foros multilaterales internacionales promoviendo los derechos humanos de las mujeres.<sup>27</sup> Esta coherencia hacia fuera, sin embargo, no ha logrado permear las distintas instancias de los poderes públicos internos en los que la inacción se justifica por no contar con las mayorías parlamentarias.

---

25 Entre el 8 y el 12 de mayo el Estado de Chile será examinado en la Quinta Sesión del Consejo de Derechos Humanos.

26 Informe de Derechos Humanos de las mujeres y Justicia de Género 2004-2008 de Chile.

27 En este sentido han participado de las Conferencias de Beijing, Beijing+5 y de la Comisión Preparatoria de la redacción del Protocolo Facultativo, entre otras, y han asumido posturas de defensa en el contexto latinoamericano frente a los cuestionamientos que generaba el concepto de género (Conferencia de Roma, 1998).

En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos al interior de los ordenamientos jurídicos, la mayoría ha resuelto darle rango igual o superior a la Constitución Política, a través de los denominados “bloques de constitucionalidad”. En Argentina, la reforma de la Constitución Nacional en 1994 resolvió definitivamente la jerarquía jurídica de los tratados respecto de las leyes al determinar que tanto aquellos como los concordatos “tienen jerarquía superior a las leyes”<sup>28</sup> y otorgó al núcleo central de esos tratados jerarquía constitucional.<sup>29</sup>

En Bolivia<sup>30</sup> existe un bloque de constitucionalidad conformado por el texto de la constitución y por los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos ratificado por el Estado.

En Colombia, el bloque de constitucionalidad está conformado por los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos. Asimismo los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.<sup>31</sup>

En Ecuador, a través de su nuevo texto constitucional, en el artículo 11 se establece que:

*“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”.*<sup>32</sup>

En Perú, el año 2006, el Tribunal Constitucional señaló que estos tratados “*detentan rango constitucional*”<sup>33</sup>, por lo que “*están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional*”. Fuerza activa en la medida que incorporan al ordenamiento jurídico de rango constitucional los derechos reconocidos por ellos, y fuerza pasiva puesto que son normas que:

---

28 El artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional establece que “las normas dictadas en consecuencia (de los tratados de integración) tienen jerarquía superior a las leyes”.

29 Conforme el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

30 Cláusula abierta prevista en el artículo 35 del texto constitucional.

31 Artículo 93 de la Constitución Política.

32 Texto completo disponible en [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/definitiva\\_constitucion.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/definitiva_constitucion.pdf)

33 Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del 25 de abril de 2006 en el Proceso de Inconstitucionalidad presentado por el Colegio de Abogados de Arequipa y Colegio de Abogados del Cono Norte de Lima contra el artículo 22, inciso c), de la Ley N.º 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. (Exp. 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC). Fundamento B. Numeral 1. Subnumeral 1.1.

*“...no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido”.*

La excepción es Chile donde la redacción constitucional ha sido confusa, permitiendo una jurisprudencia vacilante a la hora de definir la jerarquía de los tratados internacionales que contienen normas relativas a derechos humanos. Hay fallos que le reconocen a los tratados en derechos humanos un valor inferior al constitucional y otros que le conceden dicho rango. Por otra parte, el reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales y su protección es aún muy precaria en tanto se trata de una Constitución heredera de la dictadura y de un modelo económico brutalmente prescindente del rol de garantía del Estado.

La constante de los países que constan en este informe ha sido la ampliación del marco de protección de los derechos humanos a través de la suscripción y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, la incorporación en las Constituciones Políticas como derechos fundamentales y la jerarquía constitucional de los mismos. Sin embargo, el problema es la importante brecha existente entre el derecho formal y su aplicación. Así las dificultades están vinculadas con la protección de dichos derechos, más que en su reconocimiento, siendo en consecuencia un problema más político que jurídico-filosófico.<sup>34</sup>

Los Estados siguen sin asumir que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí, es decir, que se deben generar las condiciones sociales, políticas, jurídicas y económicas destinadas a que los derechos humanos proclamados como universales sean disfrutados por todos, sin justificar el incumplimiento de los derechos por la falta de recursos económicos. El cumplimiento de los derechos humanos no puede ser entregado exclusivamente a los Estados sino que deben existir los mecanismos supraestatales destinados a hacer efectivo dichos derechos con o sin los Estados, con competencia para decidir sobre la responsabilidad de éstos por las violaciones de los derechos fundamentales.<sup>35</sup>

Esta necesidad de darle mayor fuerza coercitiva encuentra su justificación en el alto número de recomendaciones emitidas por los órganos que supervisan los tratados internacionales de derechos humanos y que no son cumplidas por los Estados, entre otras cosas por la falta de mecanismos internos para exigir su pleno cumplimiento. En efecto, la regla general es que no existan mecanismos destinados a operacionalizar dichas recomendaciones, las que requieren en muchos casos coordinaciones a nivel gubernamental o en su defecto de la posibilidad de exigibilidad ante los tribunales.<sup>36</sup>

---

34 Bobbio, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Madrid, Editorial Sistema, 1991. P. 61.

35 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta, Madrid, 2004. P. 32.

36 Informe de Derechos Humanos de las mujeres y Justicia de Género 2004-2008 de Chile.



En todas las Constituciones Políticas se ha incorporado el principio de igualdad como criterio de distribución de los derechos pero el incumplimiento de las medidas de acción afirmativas o incluso la inexistencia de ellas, como en el caso chileno, impiden que las desigualdades de hecho en materia de relaciones de género en los países sean superadas, convirtiendo dicho principio en una formalidad.

En Bolivia, donde el discurso político ha estado marcado por

*" las propuestas de equidad social e igualdad sin hacer referencia explícita a la igualdad entre los géneros. El hincapié está dado en las desigualdades socioeconómicas y étnicas, invisibilizando o ubicando en una posición secundaria las desigualdades que se derivan del orden social de género."*<sup>37</sup>

El componente campesino, originario e indígena ha marcado el discurso de la inclusión social y no ha sido la subordinación de las mujeres.

En Perú cabe resaltar la dictación en 2007 de una Ley Marco que desarrolla el principio de igualdad y no discriminación, estableciendo un marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada. El Artículo 6° f), además de establecer la garantía del derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, en el que se incorporen medidas para prevenir la discriminación laboral en el acceso al empleo, formación, promoción y condiciones de trabajo, e idéntica remuneración por trabajo de igual valor; incluye entre los derechos laborales la protección frente al acoso sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

En Chile para hacer efectiva la igualdad ante la ley y no discriminación sobre la base del sexo/género se cuenta con un recurso de protección caracterizado por ser restrictivo en cuanto a la forma y al fondo. No protege todo el catálogo de derechos fundamentales establecidos en la Constitución y el procedimiento no está establecido en una ley. Asimismo, el principio de no discriminación, corrector de la igualdad, no se encuentra protegido. Si bien la Constitución *"asegura a todas las personas: ...la igualdad ante la ley..."* (Art. 19 N° 2) y *"la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos"* (Art. 19 N° 3), no hay referencia en el texto constitucional a la prohibición de discriminación y tampoco existen normas legales al respecto.

El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres sin resolver el dilema de la falta de una distribución justa de los bienes y recursos existentes<sup>38</sup> atenta contra el ejercicio pleno

---

37 Informe Nacional Bolivia.

38 Fraser, Nancy. *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género*. Madrid, Revista Internacional de Filosofía Política. nº 8, 1996. P. 18. Disponible en Internet: <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-8-822568E8-D884-BC64-274D-C464F9C410B>

de derechos de estas mismas mujeres. Estas siguen teniendo jornadas más largas, ya que su incorporación al mercado de trabajo no se ha visto acompañado de una incorporación de manera idéntica a las actividades domésticas y de cuidado, por parte de los hombres. La sustancial diferencia en la asunción de responsabilidades familiares, producto de la socialización diferenciada de hombres y mujeres, es uno de los principales obstáculos para conseguir igualdad de derechos.<sup>39</sup> Así, el tiempo que hombres y mujeres dedican al trabajo remunerado, no remunerado y reproductivo, a las actividades de ocio y recreación, de formación y estudio, deben constituirse en indicadores de la discriminación entre géneros tanto en el espacio doméstico y familiar como en el espacio público.<sup>40</sup>

De acuerdo al Índice de Potenciación de Género elaborado por el PNUD,<sup>41</sup> en una clasificación de 93 países,<sup>42</sup> Argentina ocupa el lugar 17º, Bolivia el 67º, Chile el 60º, Colombia el 69º, Ecuador el 43º y Perú el 32º. El mismo informe, en lo relativo al índice de desarrollo relativo al género,<sup>43</sup> analizando 157 países,<sup>44 45</sup> ubica a Argentina en el lugar 36, Bolivia en el 103, Chile en el lugar 40, Colombia en el 66 y por último Perú en el 76.

En cuanto a la institucionalidad vigente en materia de derechos humanos, las realidades nacionales son dispares, aunque caracterizadas por organismos que en la estructura jerárquica del aparato público no cuentan con el poder suficiente para implementar una agenda de derechos humanos acorde con las responsabilidades internacionales contraídas. Sus presupuestos son insuficientes y se encuentran repartidos entre distintas instancias públicas, con escasa coordinación. Dicha institucionalidad, vigente en los respectivos países, no cumple con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos contenidos en los Principios de París.

---

39 Muñoz, Cristina, Beltrán, Elena y Álvarez, Silvina, *Feminismo liberal, radical y socialista*, en ELENA BELTRÁN, VIRGINIA MAQUIEIRA (EDS.), FEMINISMOS, DEBATES TEÓRICOS CONTEMPORÁNEOS, Madrid, Alianza Editorial, 2001. P. 94.

40 Susana Gamba (comp.), Tania Diz. Encuestas del uso del tiempo en América Latina. Disponible en Internet en: [www.fmujeresprogresistas.org/tiempoespacio1.htm](http://www.fmujeresprogresistas.org/tiempoespacio1.htm).

41 El índice de potenciación de género (IPG) es un indicador social que mide el nivel de oportunidades de las mujeres. Las dimensiones que mide son: Participación política y poder de decisión, Participación económica y poder de decisión y Control sobre los recursos económicos.

42 Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 PNUD. P. 335.

43 El índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) es un indicador que mide las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres. Se basa en tres componentes: Vida larga y saludable, Educación y Nivel de vida digno.

44 Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 PNUD. P. 331.

45 No hay información disponible sobre Ecuador.

En Argentina:

*“en el ámbito del gobierno federal, existen diversos organismos de derechos humanos que dependen tanto de ministerios nacionales como de la Presidencia de la Nación. Si bien todos ellos forman parte del Estado nacional, no existe información actualizada sobre el grado de coordinación del trabajo de estas áreas.”<sup>46</sup>*

En Chile:

*“no se cuenta con un Instituto Nacional de Derechos Humanos. Desde 2005 se debate un proyecto de ley presentado en el marco de la propuesta del Presidente Lagos para establecer garantías de no repetición por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas bajo la Dictadura de Pinochet ‘No hay mañana sin ayer’. Si bien existe un consenso respecto de la necesidad de contar con una institucionalidad en la materia, han existido grandes discrepancias en relación a la naturaleza jurídica que dicho organismo debe tener, el grado de independencia y autonomía que requiere, su mandato y las funciones que le corresponden, las que no se han adecuado necesariamente a los Principios de París. Tampoco existe una Defensoría de los Derechos de las Personas que constituye una aspiración que no ha logrado materializarse pese a los años transcurridos desde la recuperación de la democracia. Dada su relevancia, todos los Presidentes de la República que ha tenido Chile han presentado un proyecto de ley de Defensoría. Sin embargo, ninguna de las iniciativas concitó el acuerdo suficiente como para ser debatida por alguna comisión de trabajo legislativo.”<sup>47</sup>*

---

46 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género 2004-2008 de Argentina.

47 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género 2004-2008 de Chile.



### III. Mujeres: Democracia y participación<sup>48</sup>

#### 1. Panorama regional

El presente documento parte de la base de que actualmente existe una subrepresentación de mujeres en las esferas de poder público y en los cargos de elección popular que evidencia la brecha existente entre el reconocimiento formal de derechos y su ejercicio real. La inclusión de mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones sigue siendo una necesidad apremiante para garantizar la calidad de las democracias en nuestros Estados.

En este texto se revisa la situación de la participación de las mujeres en los seis países de estudio.<sup>49</sup> Luego, se plantean algunos de los nudos y problemas en torno a la participación y posteriormente se presentan algunas recomendaciones que de cumplirse permitirían garantizar a las mujeres el derecho a ejercer el poder y la conducción de sus Estados en igualdad con los hombres.

Las constituciones políticas de los Estados que hacen parte de este informe no contemplan normativas que discriminen explícitamente en términos de afectar a las mujeres en su derecho a participar en los cargos públicos de representación o designación. Es más, en muchos casos los Estados han estipulado incorporar de manera explícita el principio de no discriminación sobre la base del sexo, asumiendo además la obligación de promover, garantizar, respetar y proteger los derechos humanos que hacen parte de su normativa nacional a partir de la ratificación de los tratados en estas materias.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la mayoría de los Estados en el mundo han ratificado la Convención de la CEDAW. En el caso de América Latina, en muchos de ellos hace parte de los bloques de constitucionalidad, lo que le da prevalencia interna.

La Convención de la CEDAW, establece en su Artículo 7:

*“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:*

---

48 Cecilia Barraza, autora de este capítulo.

49 Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

- a) *Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) *Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) *Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”*

La misma Convención señala en su artículo 8 que:

*“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.”*

A pesar de la existencia de un marco formal de reconocimiento a este derecho, ello no les garantiza a las mujeres latinoamericanas su acceso a la participación. En efecto, la incorporación de las mujeres a los cargos de elección y toma de decisiones no ha dejado de ser una preocupación en nuestro continente en estos últimos años, lo que se ve refrendado con la realización de la X Conferencia Regional de la CEPAL realizada en agosto del 2007 cuyo tema central fue el derecho a la participación y en particular el acceso de las mujeres a espacios de poder público. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de la Relatora de Derechos de la Mujer, por su parte, prepara un informe sobre esta materia, lo que da cuenta de la búsqueda de diversas estrategias entre las que se cuentan aquellas dirigidas a fortalecer las políticas públicas y aquellas encaminadas a lograr una mayor exigibilidad jurídica de ese derecho con el fin de superar el déficit de democracia que conlleva la subrepresentación de mujeres.

No obstante, hay que señalar que en cifras reales la participación política de las mujeres ha registrado un aumento en la última década en la mayoría de los países analizados, aunque este aumento no es suficiente aún para señalar que las mujeres han alcanzado niveles de participación en igualdad con los hombres, ni tampoco para afirmar que los intereses de las mujeres se encuentran representados en los escenarios de poder. Es decir, el crecimiento está lejos de tener cifras cercanas al 50%—con excepción de Argentina en los cargos de corporaciones públicas—, ni tampoco se observa una tendencia que permita establecer que el aumento de representación femenina en los cargos del poder será sostenido en su crecimiento.

### ***1.1. Ley de cuotas y el Poder Legislativo***

Los avances logrados en el ejercicio ciudadano de las mujeres en las últimas dos décadas se deben, en mucho, a la propia demanda y acción de los movimientos de mujeres para la implementación de medidas de acción afirmativas. Ha contribuido a ello la existencia de instrumentos internacionales que comprometen a los Estados a garantizar mecanismos para

umentar la participación política de las mujeres. En la mayoría de los países en estudio, con excepción de Chile, en atención al artículo 4<sup>50</sup> de la Convención de la CEDAW, se han establecido este tipo de medidas temporales a través de leyes de cuotas. El ejemplo más significativo lo constituye Argentina, puesto que ha logrado traspasar el mínimo de 30%, mientras que las cifras más bajas se registran en Chile y Colombia, países donde no hay cuotas ni siquiera para los cargos de elección popular.

Las leyes de cuotas han sido causa directa del aumento en la participación en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, países que adoptaron un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular y de Colombia que estableció el 30% obligatorio de participación de mujeres en órganos de poder público. En la mayoría de los países, la ley se ha cumplido, lo que no obsta a que hayan aparecido una serie de impedimentos tanto de parte de las autoridades como de los partidos, y que en muchos casos se haya convertido en un techo y no en un piso para la participación.

Chile es el único país que no ha adoptado la ley de cuotas, si bien existen diversos proyectos de ley en el parlamento pendientes de su debate. En el 2007 el gobierno de la Presidenta Bachelet ingresó al Congreso el último proyecto de ley dirigido a lograr el equilibrio de poder entre hombres y mujeres en los puestos y cargos públicos de elección popular. Sin embargo, dicho proyecto, al igual que los anteriores, se enfrenta a un Parlamento en el que sólo el 40,8% manifiesta el apoyo a una legislación a favor de la igualdad de género.

En Argentina en el año 2007:

*“en comparación con el período 2003-2005, la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados aumentó de 86 a 103 legisladoras. Con este incremento, las diputadas pasaron a conformar el 40,2% de la cámara baja. Visto desde una perspectiva histórica, el número y porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados ha ido incrementando desde la primera aplicación de la Ley de Cupo en 1993. En cambio, disminuyó la cantidad de Senadoras respecto de las elecciones de 2003, de 31 a 28 legisladoras, con lo cual constituyen el 38,9% de la cámara alta. La disminución en la proporción de mujeres es curiosa, puesto que se había mantenido por encima del 40% (y un mínimo de 30 senadoras) después de las elecciones de 2003 (43,7%) y 2005 (42,3%). A la luz de esta notable divergencia entre los resultados electorales en cada cámara, vale analizar dichos resultados más detenidamente a fin de explicar la reducción en la cantidad de mujeres en la cámara alta”.*<sup>51</sup>

---

50 **Artículo 4:** 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

51 ELA. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres Argentina, capítulo Participación.

En el caso boliviano, en 1997, la ley Electoral incluyó un artículo que garantizó que las mujeres accedieran como mínimo al 30% de la representación política. Este proceso fue conflictivo y se enfrentaron severas restricciones, no obstante se puede afirmar que la participación y representación política de las mujeres es ya un hecho en la dinámica política de dicho Estado y que presenta un paulatino crecimiento. En las elecciones nacionales del 2005, se eligió 1 senadora de un total de 27 senadores/as y 4 mujeres suplentes; en la Cámara de Diputados hay 24 mujeres titulares y 25 suplentes de un total de 130 miembros titulares y 130 suplentes.; cifras que reflejan que no se llega a cumplir la cuota del 30%.<sup>52</sup>

En Bolivia:

*“la ley 3364 aprobada en el 2006 da paso al proceso constituyente a través de la convocatoria a la Asamblea Constituyente. La ley Especial de Convocatoria a la Constituyente recoge el principio de equidad de género, establece la alternancia en las listas plurinominales y el binomio uninominal para los/as dos primeros/as candidatos para la elección de constituyentes y en las candidaturas. Este respaldo normativo y el ascenso en la actividad política en la nueva coyuntura han favorecido para que la representación femenina alcance a un 33,7% sobre el total de constituyentes que alcanzaba a 255, reafirmado con el reconocimiento de la equidad de género y la incorporación de la alternancia en las listas plurinominales y el binomio en las uninominales, lo que garantiza la paridad como alternativa en el campo de la representación.”<sup>53</sup>*

En el Perú en el proceso electoral de 2006:

*“se alcanzó el nivel más alto de representación de mujeres de la historia parlamentaria (29,1%) casi el 30%, porcentaje establecido como cuota mínima de participación de las mujeres (35 mujeres elegidas de un total de 120). Además que el porcentaje de mujeres elegidas como congresistas en las elecciones generales de 2006, se incrementó al 11,1% con respecto al porcentaje de mujeres elegidas en las elecciones generales del año 2001.”<sup>54</sup>*

En el caso de Ecuador es la

*“...Ley Orgánica de Elecciones codificada y publicada en el Registro Oficial No. 117 de 11 de julio del 2000 la que incluyó la denominada Ley de Cuotas expedida mediante Ley No. 2000-1 R.O.20-18-02-00. Esta ley estableció una cuota mínima progresiva de mujeres en las listas pluripersonales de candidaturas, cuyo piso fue*

---

52 Coordinadora de la Mujer. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres Bolivia, capítulo Participación.

53 Ibidem. Informe Bolivia.

54 DEMUS. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres Perú, capítulo Participación.



*del 30% con una meta a alcanzar del 50%, a través del incremento de un 5% del cupo de mujeres en cada proceso electoral general. Desde la vigencia de la ley se han realizado cinco procesos electorales consiguiendo el máximo porcentaje de representación de mujeres en el 2007, de un 50% de cuota mínima de mujeres en listas pluripersonales<sup>55</sup> de acuerdo al año electoral”.<sup>56</sup>*

En el año 2007, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, mediante resolución No. PLE-TSE-7-23-5-2007, reformó el artículo 41 del Reglamento General a la Ley de Elecciones.<sup>57</sup> La modificación permitió pasar de un 26% de mujeres elegidas a diputadas en el año 2006, proceso en el que participó 45,4% de mujeres candidatas, a un 34,6% de mujeres elegidas para la Asamblea Constituyente en el año 2007, en la que participaron 48,7% de mujeres candidatas.<sup>58</sup>

En Colombia, la ley de cuotas sólo se establece para los cargos decisorios de la administración pública, es decir, no existe una ley de cuotas para los cargos de elección popular. Si bien los grandes partidos incluyen en sus estatutos la promoción de la participación femenina, en la práctica del ejercicio electoral las mujeres no aparecen.

*“Las elecciones del 2006, en las que el 51,3 % de los votos los pusieron las mujeres, así lo demuestran. La proporción de mujeres en las listas de elección para Senado y Cámara en partidos como el Liberal, Conservador, el Polo Democrático, Cambio Radical o el Partido de la U, no superó el 14 por ciento. En cambio, en movimientos como el MIRA y ASA se logró la paridad: el 50 por ciento de sus listas fueron conformadas por mujeres. La ausencia de mujeres en las listas de los partidos más oponentes dio como resultado un descenso en las mujeres elegidas para la Cámara. Actualmente se ha logrado un 14 por ciento de representación de mujeres en el Congreso. Es curioso que hoy en día otro tipo de fenómenos lleven a más mujeres a Senado y a Cámara. El más notable en estos dos últimos años ha sido la parapolítica: de 26 elegidas en el 2006, hoy hay 33 gracias al reemplazo permanente que mujeres han hecho de las*

---

55 La ley establece el principio de alternabilidad y secuencia entre hombres y mujeres que significa el intercalamiento de una mujer-un hombre o viceversa, desde el encabezamiento de la lista hasta completar el porcentaje mínimo de mujeres, dejando a libertad de la organización política, la ubicación de los puestos que exceden la cuota, sea para hombres o para mujeres. En los dos casos, cuota y principio de alternancia y secuencia rige tanto para principales como para suplentes.

56 Humanas – Ecuador. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres Ecuador, capítulo Participación y representación política de las mujeres.

57 “La fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes, manteniendo alternabilidad y secuencialidad entre los candidatos. Registro Oficial No. 118 de 3 de julio de 2007”.

58 *Ibidem*. Informe Ecuador.

*curules de parlamentarios investigados por sus vínculos con paramilitares”.<sup>59</sup> Esto es 15 senadoras, que representan el 14,7% del total y 18 mujeres representantes a la Cámara, el 10,8 % de representantes”.<sup>60</sup>*

Chile es el extremo opuesto a Argentina. En este país no hay cuotas para los cargos de elección popular.

*“En el Poder Legislativo, el avance en la incorporación de mujeres ha sido lento e insuficiente. En el Senado, la presencia de las mujeres ha sido casi nula, con tan sólo 2 de un total de 38 escaños entre 1990 y 2005 y en las últimas elecciones de diciembre de 2005 esta cifra baja a una mujer. En cuanto a la Cámara de Diputados, la situación de las mujeres es levemente mejor, pero aún desventajosa. De un total de 7 mujeres Diputadas en el primer período, se asciende a 15 en el período 2002-2006 y, en la última elección para el periodo 2006-2010, fueron electas 18 mujeres, alcanzando un 15% de representación en la Cámara Baja”.<sup>61</sup>*

**Cuadro N°1 Porcentaje de Mujeres en el Legislativo nacional**

Estado	Cámara Alta	Cámara Baja
Argentina	38,9%	40,2%
Bolivia	3,75%	18,4%
Colombia	14,7%	10,8%
Chile	5,26%	15%
Ecuador	Diputadas 26%*	
	Asamblea Constituyente 41%	
Perú	29,1%**	

\*En Ecuador hasta noviembre de 2007, fecha en que entró en vigencia la Asamblea Constituyente, el Legislativo era unicameral y los datos señalados corresponde a las elecciones de 2006 para diputados.

\*\*Perú tiene una unicameral en el Legislativo.

## ***1.2. Las mujeres y su participación en el ámbito local***

Si observamos otros cargos de elección popular, los niveles de participación de las mujeres no presentan porcentajes crecientes significativos. La tendencia en los noventa a pesar de que las mujeres tenían mayores oportunidades en el poder local, la refutan las cifras de elección de mujeres a las alcaldías y gobernaciones.

59 Humanas – Colombia. Boletín de Análisis Poder Partido, diciembre de 2008. Consultado en [http://www.humanas.org.co/BA/2/index\\_2.html](http://www.humanas.org.co/BA/2/index_2.html), marzo de 2009.

60 Humanas – Colombia. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres. Capítulo Participación.

61 Humanas – Chile. Informe de Derechos Humanos de las Mujeres Chile, capítulo Participación y representación política de las mujeres.

La fuerte concentración de mujeres en municipios pequeños, tal como lo menciona el Informe de Argentina, no es sólo una tendencia arraigada en ese país, sino en la región, y como lo señala ese mismo informe:

*“...en la política, el tamaño importa. Si bien no es una fórmula exacta, el tamaño se convierte en influencia, tanto por la magnitud de su población como por los recursos que maneja. Además, en otra medida de influencia, mayor población significa mayor reconocimiento y prestigio”.*<sup>62</sup>

En el caso argentino, las mujeres ocupan apenas el 4% de las gobernaciones provinciales, esto es, con una sola mujer gobernadora y apenas el 9,8% de los municipios argentinos son gobernados por mujeres.<sup>63</sup>

En Bolivia, en los gobiernos municipales las mujeres han incrementado su participación, sin embargo, en el año 2005, sólo fueron elegidas en un 8,5% del total de las alcaldías, pese que también aumentó el número de candidatas de 29,4% en las elecciones del 2000 al 35,9% en las de 2005.<sup>64</sup>

En el caso colombiano, las cifras tampoco son alentadoras, mientras que en las elecciones de gobernaciones de 2003, de un total 127 candidatos 8 fueron mujeres (6,2%), una de las cuales fue elegida gobernadora para ese período. En las elecciones de 2007 hubo un aumento de más de un punto en candidaturas femeninas (7,9%), sin embargo este aumento de candidatas no fue significativo, puesto que de igual forma sólo fue elegida una mujer. En lo que respecta a las alcaldías, del total de candidaturas en el 2007 (4.713 personas), las mujeres sólo representaron el 11,9% y de éstas fueron elegidas 99 mujeres que representan el 9%.<sup>65</sup>

Respecto de los puestos de alcaldes y alcaldesas en Chile, en las elecciones del año 2004, resultaron 43 mujeres electas de un total de 345 alcaldías, lo que representa un 12,4%. La existencia de expectativas más alentadoras para el proceso eleccionario de 2007 respecto a las posibilidades de elevar la participación de mujeres en este nivel de la administración, sustentadas en que el porcentaje de candidaturas femeninas respecto del total de aspirantes presentados se había elevado desde un 21,2% en los anteriores comicios de 2004 a un 24%, no fueron cumplidas. Se mantuvo el mismo porcentaje de alcaldesas que el año 2004, es decir, un 12,5% y en el caso de las concejales el porcentaje incluso bajó llegando sólo a un 23%.<sup>66</sup>

---

62 *Ibidem*. Informe Argentina.

63 *Ibidem*. Informe Argentina.

64 *Ibidem*. Informe Bolivia.

65 *Ibidem*. Informe Colombia.

66 *Ibidem*. Informe de Chile.

En el Ecuador, a nivel de prefectura se alcanzó un avance en el último proceso electoral, pues mientras en el período 2000 a 2004 no hubo ninguna mujer, en las elecciones de 2005 la presencia de mujeres en Prefecturas alcanzó el 18,1%. El avance se materializa aún sin la intervención de la ley de cuotas, ya que se trata de una elección unipersonal en la que no rige. En cuanto a las alcaldías, se observa que es la dignidad elegida por votación popular, con menor presencia de mujeres después de la Presidencia de la República, puesto que las mujeres en las últimas elecciones alcanzaron sólo 5,9% de representación.<sup>67</sup>

En el Perú, en el proceso electoral del 2006 en las alcaldías provinciales sólo el 2% de mujeres fueron elegidas, mientras que en las alcaldías distritales esta cifra no fue significativamente superior, ya que sólo alcanzó el 2,8%. A nivel de registradurías provinciales, las mujeres alcanzaron un 25% de representación para esos cargos.<sup>68</sup>

**Cuadro N°2: Porcentaje de Mujeres en alcaldías**

Estado	Porcentaje
Argentina	9,8%
Bolivia	8,5%
Colombia	9%
Chile	12,5%
Ecuador	5,9%
Perú:	
Alcaldías provinciales	2%
Alcaldías distritales	2,8%

### *1.3. Las mujeres en el Poder Ejecutivo*

En la región se cuenta actualmente con dos presidentas mujeres, en Chile y Argentina. Sin embargo, su impacto en el Cono Sur no parece haber repercutido en un aumento de mujeres en estos espacios, si bien no se puede desconocer que simbólicamente contribuye a modificar patrones socioculturales en los estereotipos de roles asignados y permite que a largo plazo muchas mujeres tengan entre sus metas llegar a esos cargos.

A nivel de ministerios, en Argentina hay mujeres a cargo de tres ministerios, de un total de 11, correspondiente a un 27,2%. Dos de éstos son en áreas tradicionalmente relacionadas con las mujeres –Salud y Desarrollo Social–, y el tercero, es una cartera menos convencional, como es Defensa.<sup>69</sup> Por su parte, Michelle Bachelet al inicio de su gobierno cumplió con el compromiso de campaña de conformar los cargos en paridad. No obstante, no ha podido mantenerla. Es así como pasa de un 50% al inicio de su mandato a un 40,9% en marzo del 2007 y en el caso de las subsecretarías, desde un 48% a un 30% después de los últimos ajustes de enero de 2008.<sup>70</sup>

67 Ibidem. Informe Ecuador.

68 Ibidem. Informe Perú.

69 Ibidem. Informe Argentina.

70 Ibidem. Informe Chile.

En Bolivia de 20 ministerios, en el cambio de gabinete de febrero de 2009, se nombraron 4 ministras en las carteras de Justicia, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Desarrollo Rural y Tierra y Transparencia y Lucha contra la Corrupción, lo que equivale al 20%.<sup>71</sup>

Si bien en Colombia rige la ley de cuotas para los cargos de administración pública, lo que significa que como mínimo debería haber un 30% de mujeres en los altos cargos de la administración pública, ni el Presidente de la República cumple la ley, de 13 ministerios 3 están en manos de mujeres; es decir, sólo alcanza el 23%.

En Ecuador, el Presidente Correa incorporó el principio de equidad de género en la designación del gabinete ministerial e hizo de este acto una demostración de cambio. Actualmente, hay un 37% de mujeres en las carteras de Estado, puesto que de 27 ministerios, 9 están dirigidos por mujeres y hay un 25% de mujeres en las Secretarías que tienen rango de Ministerio.<sup>72</sup>

En el Estado peruano existen 12 ministerios de los cuales 5 están en manos de mujeres, es decir, el 41,6%. Con ello el presidente está cercano a cumplir su promesa de paridad, aunque en estricto sentido no la cumple.

**Cuadro N°3: Porcentaje de Mujeres ministras**

<b>Estado</b>	<b>Porcentaje</b>
Argentina	27,2 %
Bolivia	20 %
Colombia	23%
Chile	30%
Ecuador	37%
Perú	41,6%

#### ***1.4. Las mujeres en el Poder Judicial***

Analizar la situación de la participación de las mujeres en los sistemas de administración de justicia se hace desde la premisa que la inclusión de las mujeres en los espacios de poder del sistema de justicia es una necesidad urgente para garantizar la calidad de nuestras democracias, mayor legitimidad de nuestros sistemas judiciales y para contribuir a la incorporación y aplicación del derecho desde una perspectiva de género sensitiva, que en última se expresa en mayores garantías para el acceso a la justicia de las mujeres y en especial de los delitos de violencia por razones de género.

Si bien se observa un aumento en algunos países en el número de mujeres en cargos de decisión del Poder Judicial, en comparación con el informe anterior realizado por la

71 *Ibidem*. Informe Bolivia.

72 *Ibidem*. Informe Ecuador.

Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, dicho aumento no es progresivo ni constituye una política intencionada que garantice al corto y mediano plazo una participación paritaria de hombres y mujeres. En toda la región, tanto en el poder judicial como en el ministerio público, la composición por sexo en los cargos relacionados con la administración de justicia es mayoritariamente masculina. La presencia femenina es inversamente proporcional a la jerarquía institucional: a mayor rango, menos mujeres.

En el caso argentino, la reforma del 2006 redujo el Consejo de la Magistratura de 20 a 13 miembros, quedando integrado sólo por 3 mujeres (23%). En la Corte Suprema a nivel nacional de 7 miembros, dos son mujeres 28,6%; en las cortes supremas provinciales hay un total de 135 miembros, de estos sólo 27 son mujeres (20%).

El porcentaje de mujeres funcionarias de la administración jurisdiccional en Bolivia es un 44,5%, mientras que las juezas alcanzan el 34,8%. Los porcentajes comienzan a descender a medida que se aumenta en la jerarquía. Así hay un 27,3% de mujeres en la Corte de Apelaciones y un 28,5% en las Altas Cortes.<sup>73</sup>

En el año 2004 en Chile sólo había una mujer de un total de 20 varones en la Corte Suprema (5%), mientras que en el 2008 sí bien existió un aumento en la participación femenina, puesto que de 21 ministros había 3 mujeres, es decir, un 14,2%, ese aumento no indica que las mujeres hayan alcanzado una representación destacada. En la Corte de Apelaciones, las cifras al año 2007<sup>74</sup> indican que hay 100 hombres jueces y sólo 50 mujeres juezas. En los juzgados de Primera Instancia, esta situación se revierte, es decir, hay 344 mujeres y 144 hombres.<sup>75</sup>

En cuanto a la rama judicial, en Colombia tampoco se ha logrado cumplir con lo dispuesto en la Ley 581 de 2000, pues el nivel de participación de la mujer no alcanza el 30%, puesto que en el Consejo Superior de la Judicatura, en la sala Disciplinaria sólo el 14% son mujeres y en la sala administrativa el 16%, mientras que en la Corte Constitucional sólo el 11%, en el Consejo de Estado el 25% y en la Corte Suprema de Justicia, el 11%.<sup>76</sup>

La Corte Constitucional del Ecuador está integrada por 2 mujeres que equivale al 6,4% de magistrados, mientras que el Consejo Nacional de la Judicatura tiene una integrante mujer de siete vocales, equivalente al 14%.<sup>77</sup>

---

73 Centro Juana Azurduy. Informe de Bolivia. Investigación situación de las mujeres en los sistemas de justicia en la región andina. 2007. P. 6.

74 Corporación Humanas, "Iguales en Méritos Desiguales en Oportunidades: Acceso de Mujeres a los Sistemas de Administración de Justicia", Santiago de Chile, 2007.

75 *Ibidem*, Informe de Chile.

76 *Ibidem*, Informe de Colombia.

77 *Ibidem*. Informe de Ecuador.

Para el año 2006 en el Perú el 32% de los magistrados eran mujeres y el 38,2% de las integrantes del ministerio público, no obstante, sólo son el 6,7% de los integrantes de la Corte Suprema.<sup>78</sup>

En general se observa en la región una tendencia a la segregación de la participación de las mujeres en el poder judicial. Se encuentran concentradas en áreas como la civil y lo administrativo, siendo más baja su participación en la jurisdicción penal y más alta en la de familia. De la misma forma, si bien cada vez es más el número de mujeres que accede al sistema de justicia, no logran alcanzar las altas jerarquías en proporciones significativas.

## 2. Problemas encontrados

### 2.1. Las limitaciones de las leyes de cuotas

Si en la década de los noventa la propuesta para ampliar la representación de las mujeres estuvo marcada por las cuotas, durante esta década en América Latina ha comenzado a tomar fuerza el discurso de la paridad. Esta pérdida de confianza en las acciones positivas no se basa en el mecanismo en sí, sino más bien en las dificultades observadas en la implementación del mecanismo y en el cumplimiento de las normativas. Es decir, si bien el mecanismo de cuotas ha mostrado su efectividad en un aumento de la participación de las mujeres en la última década, dicho aumento no sólo no ha sido sostenido, sino que en algunos casos, el mínimo exigido se ha convertido en un punto final de llegada.

Las reinterpretaciones legales que se han realizado sobre las leyes de cuotas han impedido que cumplan con su objetivo. Un buen ejemplo es la reinterpretación que realizó el Tribunal Constitucional del Ecuador con respecto a la secuencialidad para permitir un mayor ascenso de hombres. En el caso de Perú hubo que llegar a la Comisión Interamericana con el caso *Janet Espinoza Ferias vs. Perú* y en el caso argentino y colombiano también han tenido que usarse los tribunales.

En Colombia el informe presentado por la Procuraduría en marzo de 2008 sobre el cumplimiento de la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas, se constató el incumplimiento generalizado de la norma. Por ejemplo, existen diecisiete (17) entidades del Estado cuyo grado de participación de mujeres en cargos directivos y de decisión es del 0%, llegando a concluir la existencia de un "*retroceso en materia de participación femenina en la administración pública colombiana*".<sup>79</sup> Esto no es extraño si consideramos que la máxima autoridad de la rama ejecutiva, el Presidente de la República, desconoce de forma flagrante la ley en los cargos de designación por el sistema de ternas y en la conformación de su gabinete.

---

78 Demus. Informe de Perú. Diagnóstico de la Situación de las Mujeres al Interior de los Sistemas de Administración Justicia, las Nociones Jurídicas y percepciones culturales. 2007. P. 12.

79 *Ibidem*.

Las leyes de cuotas han presentado otros problemas: Los porcentajes aplicados no son homogéneos entre las distintas corporaciones; las sanciones aplicadas a los infractores no han sido cumplidas o los tribunales no las han ratificado; los partidos políticos han sido renuentes a adoptarlas y también a impulsar nuevos liderazgos femeninos.

Un ejemplo de esta renuencia fue lo ocurrido en diciembre de 2008 en Colombia, con la caída del proyecto de ley I Acto Legislativo 03 de 2008, que buscaba que la mitad de las listas electorales de los partidos políticos estuvieran conformadas por mujeres. Este sistema de cuotas, de haber sido aprobado, modificaría los artículos 40, 107 y 108 de la Constitución y obligaría a los partidos o movimientos políticos a garantizar dentro de éstos la efectiva participación de las mujeres.

Luego de dos debates el proyecto se modificó y las congresistas aceptaron que en lugar de participar con el 50 por ciento en las listas, la presencia de mujeres fuera del 30. Pero el proyecto se hundió en diciembre pasado en la Comisión Primera de la Cámara, luego que un representante del Polo Democrático anotará que la iniciativa no podía ser discutida al no aparecer impresa en la Gaceta del Congreso. Esta observación hubiese podido ser apelada porque no constituía un obstáculo insuperable para continuar el trámite del proyecto, pero el recurso para apelar se les pasó por alto a las representantes ponentes y ahora el proyecto tendrá que ser presentado de nuevo en marzo de 2009 cuando empiece un nuevo período legislativo.<sup>80</sup>

## *2.2. Los sistemas electorales*

Por otro lado, diversos estudios señalan que en últimas es el sistema electoral el que define las posibilidades que tienen las mujeres para ser electas o no. En general, en el continente para elecciones presidenciales se usan los sistemas de mayoría simple o absoluta mientras que para cuerpos colegiados se utilizan los métodos proporcionales con o sin circunscripciones. Se ha señalado que el sistema proporcional favorece a las mujeres, no obstante, inciden factores como las reglas para la conformación de listas, umbrales y cifras repartidoras así como la aplicación del voto preferente o no.<sup>81</sup> Sistemas electorales binominales o basados en el voto preferente, no ayudan a las mujeres. El caso chileno y colombiano reflejan bien esta problemática. Por ejemplo, la reforma política colombiana (Ley 974 de 2005) al subir los umbrales y permitir el voto preferente, generó una disminución en el número de mujeres elegidas al Congreso en el año 2006 en comparación con el período anterior.

Es decir, la mayor o menor oportunidad de las mujeres de participar en política no sólo puede ser delimitada a la aplicación o no de sistemas de cuotas, sino que requiere analizar

---

80 *Ibidem*. Humanas—Colombia. Boletín de Análisis Poder Partido, diciembre de 2008. Consultado en [http://www.humanas.org.co/BA/2/index\\_2.html](http://www.humanas.org.co/BA/2/index_2.html), marzo de 2009.

81 Bernal, Angélica. Qué es ganar y qué es perder en política. Campaña más mujeres, más política. Colombia, 2005.



los sistemas electorales y las estructuras de los partidos y generar cambios en éstos, de tal modo, que desde su estructura los sistemas electorales garanticen condiciones apropiadas para incluir a las mujeres. Así la cuota pasaría a ser lo que realmente es, un mecanismo potenciador en un sistema electoral equitativo y no como ha sido usado hasta ahora, como el fin para alcanzar el aumento de la participación de las mujeres.

### *2.3. Inclusión y representación*

Como se ha dicho, a pesar de existir aún una baja participación de las mujeres en los cargos de poder, se debe reconocer que ha habido un aumento cuantitativo en las cifras de algunos cargos y en algunos de los Estados de la región, tampoco se puede negar el impacto que dos mujeres sean presidentas de dos de los países del Cono Sur. No obstante, los hombres siguen estando a cargo de la mayoría de las decisiones y la inclusión de mujeres no garantiza automáticamente que los intereses de las mujeres estén representados en la agenda pública.

Con respecto al hecho de que la mayoría de los hombres siguen a cargo del poder y de la toma de decisiones, ocurre debido a la segregación vertical que afecta la participación política de las mujeres.

*“La mayoría de mujeres al mando cuentan con cargos en las más bajas instancias, a medida que aumenta el rango de jerarquía de los cargos aumenta la masculinización de los mismos. Generalmente las mujeres cuentan con cargos de alta instancia únicamente en sectores de menor densidad poblacional”.<sup>82</sup>*

Otro factor común en los países analizados es que la concentración de mujeres en cargos públicos se encuentra en los denominados “cargos femeninos” como lo son los ministerios de protección social, educación, cultura y salud.

Por otro lado, la mayoría de las mujeres que llegan a ocupar cargos de poder no tienen en particular un compromiso con las mujeres ni menos están interesadas en representar el interés de ellas o iniciativas que impulsen la igualdad de género. Por lo mismo, muchas han debido enfrentar grandes obstáculos para llegar a los cargos que representan y no están interesadas en que se les asocie públicamente como patrocinadoras de iniciativas a favor de los derechos de las mujeres.

Vale la pena señalar las excepciones. Una ha sido la conformación en el 2006 de la bancada de mujeres, integrada por senadoras y representantes del Congreso de la República de Colombia para impulsar en forma conjunta iniciativas a favor de las mujeres. Su creación no ha sido por ley sino por iniciativa de las parlamentarias, por lo que funciona sin las regulaciones propias de las comisiones. La segunda excepción ha sido la creación de la

---

82 *Ibidem*. Informe Argentina.

Comisión Especial Banca de la Mujer en Argentina en el 2008. La Banca de la Mujer está integrada por todas las senadoras nacionales y tiene entre sus objetivos “*el asesoramiento, la consulta, el control y monitoreo de las leyes relacionadas con la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones, en virtud a lo establecido en el artículo 75, incisos 19 y 23 de la Constitución Nacional.*” (Art. 2). Ha sido constituida para cumplir una serie de diversas funciones que posibilitan una aplicación amplia y transversal de la perspectiva de género a las iniciativas del Congreso.<sup>83</sup>

#### **2.4. Los partidos políticos**

Los partidos políticos en estas últimas décadas han creado estrategias para atraer el voto femenino, muchas de ellas no pasan de la retórica; otras se han centrado en formación y capacitación a las mujeres y/o en la incorporación de acciones positivas en la conformación de listas de cargos directivos y de elección popular. No obstante, a la hora de la conformación de listas, la mayoría se olvida de sus estatutos y reglamentaciones y la voluntad política expresada sólo queda en el papel.

En Colombia partidos como el MIRA, Conservador, Liberal, Polo Democrático y la U tienen en sus estatutos y reglamentos internos establecida la igualdad y promoción de las mujeres en política. No obstante, en estos mismos partidos la proporción de mujeres en las listas de elección para Senado y Cámara en las elecciones pasadas, no superó el 14%. Sólo el movimiento MIRA logró la paridad: el 50% de sus listas fueron conformadas por mujeres. Obviamente, la ausencia de mujeres en las listas dio como resultado un descenso en las mujeres elegidas para la Cámara.

En Chile sucede algo similar, los partidos políticos no promueven la incorporación de mujeres en sus mesas directivas, y no cumplen con las leyes de cuotas que ellos mismos establecieron para las elecciones internas.

La baja participación de las mujeres en cargos de elección está estrechamente relacionada con las conductas de los partidos y movimientos políticos, puesto que se orientan claramente hacia las mujeres como votantes y no como candidatas. Por ello, sus estatutos y reglamentos, en la mayoría de los casos, están definidos desde el deber ser, desde lo políticamente correcto, pero a la hora de la conformación de listas, los pactos no se definen según los reglamentos, sino desde la lógica patriarcal que supone “pactos entre caballeros”.

#### **2.5. La exclusión**

La intersección de múltiples formas de discriminación también se observa cuando se trata del ejercicio de los derechos políticos. Las mujeres afrodescendientes e indígenas, así como las más jóvenes y de minorías sexuales, tienen mayor dificultad para ser elegidas. También se observa aumento de la discriminación al ser menor el nivel educativo o el pertenecer al sector rural.

---

83 *Ibidem.* Informe Argentina.

La falta de acceso a documentos de identidad es otro de los obstáculos que enfrentan las mujeres, especialmente las rurales, indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, en el Perú existen más de 300 mil mujeres que no cuentan con su documento de identidad. El no contar con documentos que acrediten su calidad de ciudadanas no sólo las excluye del ejercicio de su derecho a elegir, sino también restringe sus oportunidades de llegar a ser elegidas y las imposibilita de entrar a participar en la definición de la agenda pública e incorporar sus necesidades e intereses en ella.

En el caso particular de Bolivia se destacan otros factores que afectan la intervención de mujeres en la política como el acoso político y sexual; las contradicciones de los enfoques y prioridades entre las organizaciones sociales feministas pioneras en el país y las organizaciones de mujeres indígenas, así como la alta tasa de analfabetismo. Especial relevancia cobra el acoso político y sexual, dado que se da como una forma de impedir que las mujeres ejerzan la titularidad de los cargos a los que han sido elegidas, renuncien a él y su alterno suplente lo asuma. Se han detectado como prácticas la ridiculización y el acoso sexual, que ha llegado hasta la violación; y la coacción para que deje el cargo a condición de que no se difunda el hecho, o la presión para que abandone el municipio por el riesgo a no someterse a la censura moral de la población; puesta en duda de la integridad moral y la amenaza a la integridad física de ella o de su familia.<sup>84</sup>

## ***2.6. Los roles domésticos y menor acceso a capital***

Un obstáculo constante al que se enfrentan las mujeres para acceder a los espacios de decisión pública, es el tener que cumplir con responsabilidades paralelas a las de su ejercicio político, como lo son el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos/as, ya que estas actividades continúan siendo un papel ejercido principalmente por las mujeres.

Es decir, la garantía de los derechos políticos de las mujeres no ha estado acompañada por un replanteamiento de la división sexual del trabajo, ni de la jerarquía de los roles de géneros en la familia. Las mujeres a pesar de los avances en el reconocimiento de sus derechos han continuado asumiendo la reproducción y el cuidado de los hijos/as, del trabajo doméstico y las tareas peor remuneradas.

Por estas razones, las mujeres cuentan con menos tiempo para las actividades políticas. Además, los horarios de las reuniones muchas veces no son compatibles con los tiempos de las mujeres, razón por la cual quedan excluidas de procesos más informales de toma de decisiones que también hacen parte de la política. Otras dificultades están asociadas a las posibilidades de traslado a otras ciudades, pues no tienen con quién dejar los hijos/as, así como la falta de recursos económicos para invertir en política, especialmente en tiempo de campañas.

---

84 *Ibidem*. Informe Bolivia.

### 3. Las recomendaciones internacionales

El Comité de la CEDAW se ha pronunciado a través de sus recomendaciones a los Estados analizados, y en particular sobre el tema en estudio, señalando la necesidad de tomar medidas para subsanar la subrepresentación de las mujeres en los espacios de poder. No obstante, estas recomendaciones no han sido tomadas en cuenta por los Estados, incluso si se revisan las medidas señaladas en los dos últimos informes dados a cada país, en muchos casos las recomendaciones son similares.

En el año 2008, el Comité de la CEDAW recomendó a Bolivia que sancione debidamente el incumplimiento de las disposiciones existentes en materia de cuotas. También instó al Estado boliviano para que apruebe el proyecto de ley contra el acoso político y asegure que las mujeres que sean víctimas de acoso político tengan acceso a la justicia.<sup>85</sup>

En el caso chileno, con preocupación el Comité de la CEDAW señaló el bajo nivel de participación e instó al gobierno a tomar medidas especiales de carácter temporal.<sup>86</sup>

En las recomendaciones a Colombia en el año 2007, el Comité de la CEDAW instó al Estado a que se sigan aplicando medidas especiales de carácter temporales especialmente para aumentar el número de mujeres indígenas y afrodescendientes que participan en la vida política y pública y señala su preocupación por la baja en las cifras de participación en las elecciones de 2006. El Comité también se pronuncia sobre la necesidad de implementar la Resolución 1325, por la situación de conflicto armado interno que atraviesa el país.<sup>87</sup>

El Comité de la CEDAW recomendó a Ecuador en su último informe del año 2003 aplicar medidas temporales y promover la participación de mujeres en altos cargos del sector público y privado.<sup>88</sup>

Por su parte, en el Sexto Informe Periódico a Perú, el Comité de la CEDAW recomienda medidas concretas de carácter temporal en todas las áreas para garantizar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.<sup>89</sup>

En el caso argentino, las recomendaciones del Comité CEDAW han hecho reconocimiento del aumento en las cifras sin diferenciar los diferentes espacios y sólo centrándose en el Congreso de la República.<sup>90</sup> Situaciones como ésta impiden avanzar en la obligación de parte del Estado para crear estrategias que permitan enfrentar el problema de la subrepresentación en otras instancias de poder.

---

85 *Ibidem*. Informe Bolivia.

86 *Ibidem*. Informe Chile.

87 *Ibidem*. Informe Colombia.

88 *Ibidem*. Informe Ecuador.

89 *Ibidem*. Informe Perú.

90 *Ibidem*. Informe Argentina.

Las recomendaciones hacen énfasis en la necesidad de tomar medidas de carácter temporal e instan a cumplir con la Recomendación General 25. No obstante, al restringir sus observaciones a la necesidad de medidas de carácter temporal, no permiten avanzar en plantear otras medidas más estructurales que apunten a la igualdad de facto como apuesta real para la paridad.

#### 4. Casos paradigmáticos

##### 4.1. Elecciones 2007 para la Asamblea Constituyente en Ecuador

Las elecciones para la Asamblea Constituyente en Ecuador crearon un ambiente propicio para posicionar los discursos de inclusión, democracia e igualdad, por tanto, para aplicar la Ley de Cuotas de manera adecuada, puesto que desde su vigencia se habían implementado resquicios para no cumplirla. Se trata de un proceso que da cuenta que cuando la voluntad política se une a acciones concretas es posible garantizar condiciones de equidad.

Debido a la presión del movimiento de mujeres y al posicionamiento en la agenda pública de la paridad, el Tribunal Supremo Electoral, el 23 de mayo de 2007, mediante resolución N° PLE-TSE-7-23-5-2007, reformó el artículo 41 del Reglamento General a la Ley de Elecciones con un texto que garantizó por primera vez, desde la vigencia de la ley de cuotas, el derecho a ser elegidas de las ecuatorianas. El artículo 41, quedó así:

*La fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes, manteniendo alternabilidad y secuencialidad entre los candidatos.* (Registro Oficial No. 118 de 3 de julio de 2007).<sup>91</sup>

El mismo Tribunal, a través de resolución PLE-TSE-13-7-6-2007<sup>92</sup> aprobó los modelos de listas de candidaturas pluripersonales de elección de representantes a la Asamblea Constituyente, instruyendo de esta manera a los sujetos políticos con las fórmulas exactas que podían usar para la conformación de sus listas. Por otra parte, el Tribunal creó un programa informático para la calificación por listas. De esta manera, si una lista no cumplía era rechazada automáticamente por el sistema.<sup>93</sup>

En octubre de 2007 se realizaron las elecciones con un 48,8% de mujeres candidatas y 51,2% de candidatos hombres como principales de lista. Esos datos fueron inversos en las suplencias. De esta forma, todas las listas fueron legalmente constituidas. Lo que significó

---

91 *Ibidem*. Informe Ecuador.

92 Tribunal Supremo Electoral. Resolución No. PLE-TSE-13-7-6-2007, 7 de junio de 2007. No publicada en el Registro Oficial.

93 *Ibidem*. Informe Ecuador.

que fueran elegidas un 34,6% de mujeres. Esta cifra, si bien no es aún sinónimo de paridad, muestra un avance considerable con las anteriores elecciones de diputados donde las mujeres no pasaron del 26% de elegidas.<sup>94</sup>

Si bien el Tribunal Supremo Electoral había emitido su resolución específicamente para las listas de tres o más escaños en la práctica, cumplieron la cuota del 50% de mujeres como la alternancia, en un 100% de las listas que sólo elegían dos escaños, para las cuales rige el principio de preferencia. Es decir, el contexto que posicionó el discurso de la paridad y la exigencia de éste al interior de los partidos y movimientos fue la clave para el cumplimiento.<sup>95</sup>

#### ***4.2. Caso Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú***

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 10 de octubre de 2002, dio informe de admisibilidad N° 51/02, al caso No 12.404 de *Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú*, llevado por el Movimiento Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo. La petición admitida alega la violación de algunos de los artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de las candidatas al Congreso de la República de los Distritos Electorales de Callao, Ica y la Libertad.

Esto debido a que las autoridades electorales del Perú realizaron una interpretación restrictiva de la Ley Electoral vigente que establece las cuotas electorales en un mínimo de 30%. Al emitir la Resolución No. 068-2001, del 22 de enero de 2001, reglamentó las cuotas mínimas electorales en los distritos mencionados generando de esa forma una discriminación.

La comisión declaró admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos son: sobre la obligación de los Estados de respetar los Derechos y libertades, garantizando su pleno y libre ejercicio (art.1(1)); sobre los derechos de las personas a votar y ser elegidos en puestos de elección popular y de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país (art. 23) y todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (art. 24). El caso se encuentra pendiente para análisis de fondo.

#### ***4.3. Aplicación de la ley de cuotas en la conformación de ternas en Colombia***

La Ley 581/200 por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público ha sido demandada varias veces mediante acciones de cumplimiento para obligar a las autoridades a cumplir con la cuota de mujeres en los cargos de libre nombramiento y remoción. No obstante, su aplicación se ha visto negada por las decisiones adoptadas en los procesos judiciales por

---

94 Ibidem.

95 Ibidem.

los Tribunales Contencioso Administrativos, para quienes las disposiciones de la ley no son claras, precisas y exigibles.<sup>96</sup>

Esta situación de incumplimiento de la Ley de Cuotas no sólo es evidente en la conformación de las administraciones locales, sino en la designación de importantes funcionarios del Estado, por el mecanismo de ternas. En efecto, a pesar de que la ley obliga a la inclusión de una mujer en las ternas, su desconocimiento desde autoridades del más alto nivel como es el caso del Presidente de la República es frecuente, y lo más grave avalado mediante decisiones judiciales.<sup>97</sup>

En el 2008, para la elección por parte del Congreso de la República del Defensor del Pueblo, el cual es el funcionario del Estado de más alto rango destinado a promover, ejercer y divulgar los derechos humanos se surtió por el mecanismo de una terna conformada sólo por hombres y presentada por el Presidente de la República.<sup>98</sup>

Asimismo, para la elección de un Magistrado de la Corte Constitucional en 2006, el Presidente integró la terna únicamente por hombres, resultando elegido Nilson Pinilla. Esta elección fue demandada ante el Consejo de Estado en acción electoral, alegando la violación de la Ley de Cuotas en la conformación de la terna, sin embargo, la Sala Plena del Consejo de Estado, el 17 de julio de 2008, en una sentencia que aún no está publicada, ratificó la elección del magistrado.<sup>99</sup>

La ley 581/2000 establece en su artículo 6:

*“que para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer y para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción”. No obstante, en la sentencia de exequibilidad C 271/2000, la Corte Constitucional señaló con respecto a este artículo que “bajo el entendimiento de que cuando en la conformación de ternas concurren distintas personas o entidades se procurará incluir mujeres, sin que ésta sea una obligación inexorable”.*

Son justamente los cargos de más alto nivel decisorio, los que se nombran por sistemas de terna, como por ejemplo los magistrados de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, así como el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación.

---

96 *Ibidem*. Informe Colombia.

97 *Ibidem*.

98 El 19 de agosto de 2008 fue reelegido como Defensor del Pueblo el actual titular Vólmar Pérez, quien ocupa el cargo desde 2003 de una terna conformada por el Presidente de la República y de la cual hicieron parte el académico Wilson Ruiz Orjuela, el político Alberto Casas Rodríguez y el mencionado, todos conservadores.

99 *Ibidem*. Informe Colombia.

Para entender la mala interpretación de la ley en su sentencia se puede tomar el ejemplo de la elección de miembros de la Corte Constitucional. Estos son nombrados a partir de una terna que elabora el Presidente de la República de otra terna de la Corte Suprema de Justicia y de otra del Consejo de Estado. Por tanto, cada terna debería estar integrada por una mujer, aunque luego se nombrará sólo a hombres. No obstante, es en la conformación de cada una de las ternas por parte de cada entidad que no se está cumpliendo la ley, como lo ilustra el caso citado, en el cual en la terna presentada por el Presidente de la República no se las consideró. Al haberse pronunciado el Consejo de Estado ratificando al magistrado que hacía parte de esa terna, desconoce la norma y genera un precedente para que las altas autoridades sigan infringiendo la ley.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. *Hacia la paridad*

En estos últimos años ha comenzado a cobrar fuerza al interior del movimiento feminista el discurso de la paridad y la construcción de la democracia paritaria. Dicho discurso permite centrar el problema de la subrepresentación de las mujeres como un problema ético y no lo restringe a un asunto del tipo de mecanismo que permitiría o no el aumento de la participación, riesgo que ha experimentado la demanda por las leyes de cuotas.

La democracia paritaria se fundamenta en el reconocimiento de que las mujeres representan el 50% de la población y su inclusión en forma equitativa con los hombres aporta a la construcción de una sociedad más justa, con nuevos valores. En términos de filosofía política la validez de la paridad está dada por la metáfora del contrato social que marca la modernidad. Este excluyó a las mujeres y sólo les ha permitido adherirse a dicho contrato pero no definir los términos del contrato. Esto supone también comprender que esta demanda de paridad no busca el reconocimiento de "un grupo con intereses propios" sino de la representación de toda la población a través del incremento de la igualdad, lo que implica una democracia real y justifica la intervención de los Estados para alcanzarla.

Desde la lógica del derecho internacional de los derechos humanos, la CEDAW se constituye en el marco para demandar la paridad, máxime cuando ha sido reconocida como parte de las normativas nacionales en casi todos los Estados de la región. La redistribución del poder en todos los ámbitos es un paso fundamental para la no discriminación.<sup>100</sup>

El consenso de Quito logrado en el marco X Conferencia Regional de la CEPAL, realizada en agosto de 2007, señaló un camino hacia la democracia paritaria, al manifestar la necesidad de armonizar la vida pública y privada, así como la asignación de roles al interior de la familia. En la problemática de la subrepresentación recomendó a los Estados generar mecanismos de

---

100 Recomendación General N°25 del Comité de la CEDAW.



formación y capacitación política para el liderazgo de las mujeres; la revisión de las políticas electorales; la necesidad de contar con el compromiso de los partidos políticos no sólo con la inclusión de mujeres sino con financiamiento de sus campañas, así como señaló el rol que los medios de comunicación pueden jugar.

## *5.2. Recomendaciones*

Reconociendo que los espacios donde se realiza la participación —esferas públicas— son espacios de confrontación de intereses y valores y de relaciones de poder en el que subyacen relaciones estructurales de dominación y subordinación. Estos patrones en el caso de la participación de las mujeres expresan una cultura autoritaria y patriarcal que genera obstáculos reales y simbólicos que impiden la paridad en el acceso y mantención en el poder.

Consideramos que la subrepresentación de las mujeres en los cargos de decisión y elección popular en los Estados analizados puede constituir una eventual violación a la Convención Americana de Derechos Humanos, pues no se estarían respetando al artículo 1 sobre el derecho a la no discriminación; el artículo 23 sobre derechos políticos y el 24 sobre Igualdad ante la ley. De igual forma, dado que la CEDAW ha sido ratificada por todos los países en estudio, los Estados estarían violando dicha convención en lo que respecta a los artículos 7 y 8.

La actual subrepresentación en materia de participación para las mujeres no permite la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Frente a esta eventual violación, resulta imperativo que los Estados adopten medidas eficaces que garanticen la representación equilibrada de hombres y mujeres en los distintos niveles de representación y designación política, y terminar con toda práctica que atente contra las medidas de carácter temporal que se han adoptado en las últimas décadas.

La posibilidad de revertir la subrepresentación pasa por la intención de profundizar la democracia como nuevo pacto social, que asuma por tanto que la democracia paritaria no es un fin en sí misma sino que es un potencial para crear una sociedad más igualitaria.

La inclusión de las mujeres en igualdad con los hombres en los ámbitos de decisión política debe contribuir al ejercicio integral de los derechos humanos de las mujeres y a cualificar las democracias. Para generar condiciones previas para la paridad política, es necesario que los Estados implementen una serie de medidas de carácter integral, que armonicen los corpus normativos con políticas públicas a favor de las mujeres y el ejercicio de sus derechos, que actúen en todos los ámbitos de la sociedad y en los niveles locales como nacionales. Se requiere también impulsar desde la sociedad civil acciones de exigibilidad jurídica en los escenarios nacionales y de ser necesario en el sistema interamericano y universal. En concreto se recomienda:

### *A los Estados:*

- Crear y fortalecer los marcos normativos y los mecanismos institucionales necesarios para aumentar significativamente la participación de las mujeres garantizando reformas a los sistemas electorales que permitan la representación equilibrada entre hombres y mujeres; modificando las leyes de los partidos políticos y movimientos, generando mecanismos de control y supervisando los progresos y los resultados alcanzados.
- Aplicar y dar seguimiento al cumplimiento de medidas especiales de carácter temporal en los países que las normativas existen pero que en la práctica no se cumplen.
- Promover medidas legislativas y administrativas que aseguren la paridad a nivel de los cargos de designación a nivel de la administración pública a nivel nacional y local.
- Asegurar que las regulaciones respecto del financiamiento de partidos políticos incluya medidas tales como la entrega de un subsidio estatal suplementario al que se entrega en la actualidad a los partidos que obtengan un porcentaje mayor de candidatas electas a lo registrado en las elecciones anteriores. Aplicar sanciones tales como reducción de un 40% o 50% del financiamiento electoral a los partidos que presenten un porcentaje menor de mujeres que en las elecciones anteriores. Explicitar que un porcentaje determinado del financiamiento a los partidos vaya directamente a las candidatas mujeres.
- Desarrollar programas de formación al interior de la administración de justicia que permita brindar elementos y herramientas para combatir las percepciones culturales basadas en estereotipos de género y en torno a implementar el derecho internacional de los derechos humanos en sus actuaciones.
- Impulsar a la aplicación de un sistema de selección y calificación democrática y acorde a criterios modernos de administración al interior de la administración pública, en los que se garantice el principio de transparencia al ser abiertos y públicos, otorgar ponderaciones diferentes a los requisitos, valorar con menor puntaje la antigüedad sobre los exámenes escritos y garantizar la representación equilibrada de hombres y mujeres en los comités de selección.
- Generar desde el ejecutivo una política pública que considere el eje de participación política de acorde a las recomendaciones internacionales y que garanticen que las mujeres puedan acceder en igualdad de oportunidades que los hombres conciliando la vida familiar y laboral, consagrando programas con indicadores de cobertura y resultado y teniendo en cuenta las condiciones particulares de las mujeres.

### ***A los partidos y movimientos políticos:***

- Comprometerse en hacer efectivas en cada colectividad estrategias de promoción de mujeres en sus dirigencias, incluir en las listas a por lo menos 30% de candidatas mujeres en aquellos países donde las leyes no lo estipulan, implementar una estrategia económica y comunicativa específica dirigida a las candidaturas de mujeres, fortalecer la alianza con organizaciones de mujeres que puedan realizar procesos de control y vigilancia a los estatutos de cada agrupación.
- Realizar programas de capacitación en política y liderazgo dirigido a las mujeres, acompañada de campañas para incentivar las candidaturas de mujeres a puestos de representación política, con especial énfasis en mujeres indígenas y afrodescendientes.

### ***A los centros de estudio, academias y universidades:***

- Desarrollar investigaciones que avalen el grado de eficacia electoral que presentan cada vez con más fuerza las mujeres; la evolución de la orientación del voto según género y la brecha de género existente; la evolución de las candidaturas femeninas y el apoyo del electorado a las mismas; la relación existente entre la predisposición de los partidos por presentar candidaturas y sus respectivas votaciones históricas; el impacto de los sistemas electorales y de sus mecanismos en la participación de las mujeres.
- Impulsar al interior de las carreras de derechos de las universidades la incorporación en el currículo de materias obligatorias en torno a derechos de las mujeres y derecho internacional de los derechos humanos, así como promover procesos de capacitación desde las instituciones para el uso de instrumentos internacionales en la práctica jurídica cotidiana.



## IV. Familia y autonomía de las mujeres<sup>101</sup>

*“Eppur si muove” (Y sin embargo se mueve).  
Galileo Galilei, Italia Siglo XVI*

### 1. Introducción

Una mirada regional a la autonomía de las mujeres desde el ámbito de la familia nos acerca a una de las realidades más complejas en términos de igualdad, ya que asumida como “el elemento natural y fundamental de la sociedad con derecho a la protección de la sociedad y del Estado”<sup>102</sup> encierra, como institución y espacio de realización de múltiples relaciones parentales y afectivas, una gama de contradicciones que tocan el núcleo de la construcción de la autonomía de las personas.

Los importantes avances alcanzados en el reconocimiento de derechos de mujeres y hombres en diferentes etapas de sus ciclos vitales (niñez, adolescencia, adultez y vejez) han ocurrido en el marco de difíciles procesos sociales en los que destaca el rol del movimiento de mujeres en sus distintas expresiones, así como los dinámicos movimientos a favor de la infancia. De la mano de estos procesos, lo inherente a la familia ha entrado en el ámbito de los derechos humanos modificando su naturaleza jurídica. Pero a pesar de estos cambios de *jure*, la familia se ha mantenido como enclave de formas múltiples de discriminación hacia las mujeres, ya que siendo el espacio del amor y la solidaridad es también el de la violencia y el incesto.

¿Cómo preservar el sentido positivo de las familias y desactivar sus aspectos negativos? Con esta pregunta Marta Lamas remite a esas dos miradas opuestas que imperan sobre la familia y que se reproducen en cada uno de los espacios legislativos, debates públicos y estudios especializados, al menos en esta parte del mundo, aquella que en la pluralización de las formas familiares (uniones de hecho, madres solteras, lesbianas y homosexuales que se establecen como matrimonios, personas –parientes o no– que acogen hijos/as de migrantes, personas solas que adoptan niños, grupos de tres, cuatro o más amistades que viven juntas, etcétera) teme una “degeneración” y se alerta contra dicha amenaza, y aquella que acepta esta variedad como resultado inevitable tanto de los cambios culturales que introduce la modernidad globalizada como de la crisis económica que estructura nuevas maneras de supervivencia. Hoy más que nunca la familia es un espacio en disputa, ya que por una parte

---

101 Talía Álvarez Carvallo y Ana Lucía Herrera, autoras de este capítulo.

102 Artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

simboliza los valores de una sociedad tradicional y por otra es un símbolo justamente de esas relaciones tradicionales en las que las mujeres siempre llevan la peor parte.<sup>103</sup>

Analizar la familia a la luz de los derechos humanos de las mujeres nos remite a los tratados internacionales como marco de referencia para evaluar los avances y los obstáculos para la realización plena de esos derechos. Los tratados anteriores a la Convención Contra todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>104</sup> utilizan fórmulas similares para referirse a ella.<sup>105</sup> Todos refieren también al matrimonio, consagrando el libre consentimiento. El Pacto de Derechos Civiles avanza en el señalamiento de responsabilidades de ambos esposos en el matrimonio y en caso de disolución del mismo, no obstante, en todos esos tratados familia-matrimonio-hijos constituye una triada inseparable.

La CEDAW marca una diferencia sustancial, pues refiere a la familia no como una institución en sí misma, sino como un espacio en el que el Estado debe intervenir para que el matrimonio, la maternidad, el cuidado de niños y niñas, el trabajo doméstico —en definitiva la reproducción social de la familia— no se mantengan como enclaves de negación de derechos y discriminación contra las mujeres. Establece los parámetros para cambios en el espacio familiar sobre la base de la igualdad de derechos y responsabilidades entre mujeres y hombres. Aun más allá, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Belém do Pará” (1994) en su artículo 1, incluye como escenario de violencia al ámbito privado al mismo nivel del público, ubicando en la familia o unidad doméstica la matriz de la violencia contra la mujer basada en el género.

Todos los países que hacen parte de este informe —Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Ecuador— han ratificado la Belém do Pará y, excepto Chile, también han ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW. En todos se han implementado leyes específicas sobre la violencia contra las mujeres. Sin embargo, los avances cuantitativos en materia de disminución de la violencia en ámbitos familiares son casi imperceptibles, con una variante que refiere al incremento en el “empoderamiento” de las mujeres para denunciar, un punto muy favorable si no fuera que en todos los países la realización de la justicia y su acceso sigue siendo una difícil meta a conseguir para las mujeres. En todo caso se debe resaltar que en la región existe un mayor conocimiento de instrumentos de derechos humanos y una mejor activación de los mecanismos internacionales y nacionales de protección. Las recomendaciones de los comités especializados del sistema de Naciones Unidas —fundamentalmente el Comité de Expertas de la CEDAW—, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

---

103 Lamas, Marta. “Dos conceptos de familia”, Proceso.com.mx, Periódico electrónico, México, enero 25 - 2009.

104 Nos referimos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), artículo 23; al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), artículo 10; a instrumentos regionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José - 1969), artículo 1.

105 Todos ellos tienden a entenderla como elemento natural y fundamental de la sociedad y a considerar las obligaciones del Estado en su protección.

las recomendaciones de relatoras/es especiales, la jurisprudencia de Cortes Constitucionales, etc., se han constituido en potentes insumos para el fortalecimiento de la exigibilidad jurídica y política de los derechos de las mujeres.

En este lapso de tiempo que se informa (2004-2008), todos los Estados presentaron sendos informes al Comité de la CEDAW y en la misma medida instituciones feministas de la región presentaron informes o reportes Sombra, logrando una importante incidencia en las recomendaciones de los Comités para, a su vez, exigir a los gobiernos cumplir con debida diligencia los estándares internacionales de derechos humanos útiles para alcanzar adelantos más significativos hacia la igualdad de las mujeres.

En este contexto, una de las noticias más relevantes a nivel regional es la nueva Ley de Matrimonio Civil de 2006 aprobada en Chile como una tardía respuesta a la necesidad de modernizar la legislación en materia de constitución de familia a través del matrimonio. Dicha ley fija los requisitos para la celebración del matrimonio y las formas de disolución del mismo, incluyendo en ellas el divorcio.<sup>106</sup> Asimismo, modifica la edad mínima para contraer matrimonio fijándola en los 16 años.<sup>107</sup> No obstante, como señala el Informe de Corporación Humanas – Chile, en la práctica persisten enclaves autoritarios emanados de la potestad marital y materna tanto a nivel de regímenes patrimoniales en el matrimonio como a nivel de la patria potestad y reconocimiento de paternidad.

A nivel constitucional se debe destacar la inclusión del reconocimiento de “la familia en sus diversos tipos” en el artículo 67 de la Constitución de Ecuador,<sup>108</sup> dejando especificado en el inciso cuarto del mismo artículo que: “El matrimonio es la unión entre hombre y mujer...” es decir, deja a la institución matrimonial reservada y consagrada para la heterosexualidad. Se trata de un texto que muestra esa bipolaridad ideológica que caracteriza la pugna por la familia como espacio de convivencia colectiva.

Argentina aporta en el cuestionamiento de políticas públicas que, teniendo como objetivo las familias, sustentan la efectividad de su ejecución “sobre los cuerpos” de las mujeres. En los últimos años comenzó a implementarse una “última generación” de programas sociales asistenciales que se caracterizan tanto por introducir una mayor corresponsabilidad por parte de los destinatarios (transferencia de ingresos condicionada a contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación), como por incorporar a las mujeres –en calidad de jefas de hogar o titulares del beneficio– como “recursos” para generar en ellas la “participación social”. En este sentido, es necesario

---

106 Aun cuando instituyó una legislación restrictiva que impone limitaciones para acceder al divorcio.

107 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile, Período 2004-2008, Coordinación general, compilación y edición: Corporación Humanas – Chile, Santiago – Chile, agosto 2008.

108 Noviembre de 2008.

evaluar las posibilidades que tienen las mujeres para acceder a ambas líneas de políticas y analizar, para el caso de los programas sociales de transferencia de ingresos, las condicionalidades exigidas –sus sesgos de género– con miras a identificar compromisos asumidos por los titulares del “beneficio” transferido y el trabajo no remunerado implícito que subyace detrás de ellos.<sup>109</sup>

Colombia logró un importante reconocimiento del derecho a la maternidad libre, a través de la decisión judicial adoptada el 10 de mayo de 2006 por la Corte Constitucional<sup>110</sup> que despenalizó el delito de aborto en tres circunstancias especiales: “Cuando la vida o la salud (física o mental) de la mujer esté en peligro, cuando el embarazo sea resultado de violación o incesto y cuando se diagnostiquen graves malformaciones fetales que hagan inviable la vida fuera del útero”. Con esta decisión “se abona un camino importante en materia de la efectividad de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como la ejecución de estándares internacionales de protección de derechos humanos en el contexto nacional”.<sup>111</sup>

En relación con las mujeres menores de catorce años, en Colombia existe presunción legal de que el embarazo es producto de un delito cometido contra la menor, ya que se considera delito mantener relaciones sexuales con niños o niñas menores de catorce años, sin importar si existió consentimiento. Por consiguiente, el aborto en menores de catorce años debe entenderse despenalizado.<sup>112</sup>

Pese a las coartadas que puede tender la objeción de conciencia cuando una mujer acude a un centro de salud para abortar, esta decisión con el tiempo y sin lugar a dudas influenciará, en la práctica, la toma de decisiones de las adolescentes así como aliviará el peso que en ciertos estratos se traduce en la obligación de “formalizar” pareja y la conocida costumbre de “tienen que” contraer matrimonio porque está embarazada. No se debe olvidar que el peso de la maternidad inminente ha sido la sombra que persigue al ejercicio libre del erotismo y la sexualidad para las mujeres jóvenes. Una muestra de esto se evidencia en el altísimo porcentaje de madres adolescentes que hace de Colombia el país con más alta presencia de niñas jóvenes madres, incluyendo en esta realidad a indígenas y afrodescendientes pues, respecto de la maternidad adolescente, no hay diferencias de fondo para las mujeres

---

109 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina, Período 2004 – 2008, Coordinación general, compilación y edición: ELA, Buenos Aires – Argentina, agosto 2008.

110 Sentencia C-355 de 2006.

111 Coordinación general, compilación y edición: Corporación Humanas – Colombia, Bogotá – Colombia, agosto 2008. Cita a PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Boletín Procurando la Equidad (Seguimiento y Vigilancia a la garantía de los derechos de las mujeres y adolescentes desde una perspectiva de género). Bogotá, mayo de 2008. Página 2.

112 Ídem.



colombianas, "...no existe evidencia más clara del fracaso de las reducidas políticas en salud sexual y reproductiva, que el hecho de que Colombia se ha convertido en un país de madres adolescentes y, peor aún, de madres-niñas".<sup>113</sup>

### *1.1. La fuerza de la familia*

Respecto a los discursos, los últimos años no nos han deparado demasiadas sorpresas. La región ha sido testigo y actor de una renovada energía de los defensores de la familia tradicional. En su momento, la pastilla de anticoncepción de emergencia (PAE o "del día después") recibió ofensivas tanto legales (recursos de amparo en Ecuador, demandas en Argentina, consultas en Perú) así como la movilización ciudadana (marchas por la defensa del no nato en todos los países). Una réplica idéntica se ha dado en la región en relación al aborto, la ofensiva en este caso ataca haciendo relación directa de todo discurso de derechos sexuales y reproductivos con el aborto.

Recursos y movilizaciones por la vida se multiplicaron en cada uno de los países parte de este informe regional. Decimos entonces que no es tanto la novedad de los discursos como la fuerza que ha adquirido la ofensiva. Nuevas estéticas también se han dado sobre todo del lado religioso católico que ahora tiene nuevos rostros, realmente renovados cuadros de mujeres de diferentes sectores sociales, con un evidente desequilibrio a favor de mujeres blanqueadas, rubias, delgadas, muchas ex reinas de belleza, quienes con variados acentos nacionales acusan a las defensoras de derechos sexuales y reproductivos de "abortistas mata niños" sin ningún pudor político y con atávicos argumentos. En el extremo, la oposición ha paseado por cada país en su momento, un feto que habita en un frasco y nada en algún líquido que le hace imperecedero. Estética y comunicacionalmente, un mensaje fuerte y frontal.

Tras el ataque al activismo por los derechos de las mujeres viene atado el fantasma de la homosexualidad, casi como siameses inseparables. El cuestionamiento a la familia a través del derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo remite insoslayablemente a otros cuerpos y a otros placeres. Se ha ido articulando un discurso desde diferentes frentes en el cual la intolerancia —de palabra más que de obra— a la homosexualidad está como un subtexto cada vez más evidente. El cuestionamiento a la heterosexualidad impuesta desde el feminismo y el cuestionamiento a la obligatoriedad de una sexualidad y erotismo solamente heterosexual posicionado desde las diversidades sexuales, trastocan el orden natural y por tanto la procreación que es la razón única del contacto sexual entre los cuerpos.

Es a propósito de la estigmatización de las diversidades sexuales y el no reconocimiento de las uniones de hecho en parejas de un mismo sexo que, en Chile, a la jueza Karen

---

113 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia, Período 2004-2008 "En Colombia, el 22 por ciento de la población adolescente ya es madre, lo que nos convierte en el país de Latinoamérica con la mayor tasa de incidencia de embarazo adolescente en la región. Éstas, son dos de las conclusiones del último reporte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA 2008), sobre embarazo adolescente en nuestro país".

Atala le quitaron la tuición sobre sus hijas. En un fallo emblemático, en términos de la discriminación que implica hacia la madre, la Corte Suprema establece que la vida en pareja de personas del mismo sexo es incompatible con la maternidad, en tanto expone a las hijas a la discriminación social. En aras del interés superior del niño/niña, se la conmina a vivir su orientación sexual en secreto para mantener su rol de madre. El caso ha sido llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por un conjunto de organizaciones de derechos humanos y de mujeres y recientemente ha sido declarada su admisibilidad.

El capítulo que presentamos toma como insumos los “Informes de Derechos Humanos y Justicia de Género 2004-2008” realizados por las instituciones parte de la Articulación Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género<sup>114</sup> y propone un análisis regional de escenarios en los que están en juego la dinámica de reconocimiento–realización de los derechos humanos de las mujeres en: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Ecuador. Señalaremos algunas particularidades nacionales todas útiles para evidenciar el juego de luces y sombras en el que se van conjugando los avances así como las trabas o dificultades hacia alcanzar la garantía y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres diversas.

## 2. Panorama regional

La lectura de los informes desde una mirada regional permite ubicar escenarios que han influenciado en la familia como institución y, por supuesto, han tenido efectos para la vida de las mujeres desde la perspectiva de ejercicio de sus derechos. Todos los escenarios mencionados, excepto el desplazamiento, se viven en todos los países parte del informe con mayor o menor fuerza. La agrupación en escenario presenta las siguientes categorías: movilidad humana, economía del cuidado, violencia en el ámbito familiar y autonomía del cuerpo, dejando evidencia que esta última está apenas reflejada en los informes, pero que consideramos indispensable analizar. Todos los escenarios ponen en cuestión el concepto tradicional de familia, dejan ver la diversa composición de las mismas y cómo los registros son insuficientes en gran medida porque los instrumentos censales no dan más cuenta de esa diversidad. En estos escenarios se ve a las mujeres como actoras centrales de la economía del cuidado, cadena que ahora se extiende como trabajo pagado, el nicho más claro de ocupación para las mujeres migrantes ecuatorianas, peruanas, bolivianas y colombianas que forman más del 60% del total de población migrante en la región en el último quinquenio. Las familias transforman sus relaciones intrapersonales, acomodan las autoridades y las referencias simbólicas y afectivas, cambios que tienen indudables efectos generacionales. Sin embargo ¿hasta dónde se han dado cambios en roles de género? ¿Se construyen o no nuevas relaciones en mayor igualdad de responsabilidades, libertades y poderes para las mujeres? Aun éstas son preguntas pendientes. Finalmente, dos escenarios infaltables en la

---

114 La Articulación Regional Feminista está integrada por la Corporación Humanas (de Colombia, Chile y Ecuador), la Asociación Coordinadora de la Mujer (de Bolivia), DEMUS – Estudio para los Derechos de la Mujer (de Perú) y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (de Argentina).

evaluación de cambios respecto de las familias y los derechos de la mujer en ese entorno: la violencia de género que se muestra sin cambios sustanciales en todos los países (sin obviar las particularidades de un país con conflicto interno) y el impacto que tiene la reivindicación de la autonomía del cuerpo y la diversidad sexual como una dimensión ineludible en todas las realidades de los países de la región.

### ***2.1. Movilidad humana***

Entendemos por personas en movilidad a quienes por cualquier motivo, voluntariamente o no, se han desplazado desde su país de origen y residencia a otros distintos, independientemente de las circunstancias en que realicen el desplazamiento o el tiempo de permanencia en el otro país. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de todas las personas a circular libremente y a elegir la residencia en cualquier Estado, así como el derecho a salir de cualquier país, incluyendo el de origen. La evolución histórica de derechos humanos confirma la obligación de garantizar los derechos a la libre circulación y de libre elección de residencia a todas las personas y sin distinción de ningún tipo, incluyendo la condición migratoria en que se encuentren. Desde una visión regional el concepto acoge a las personas migrantes (emigrantes), desplazadas (por situaciones internas), refugiadas.

Los factores que inciden en la **decisión de migrar** para las mujeres son de diferente orden, pero básicamente tienen relación con la posición que ellas ocupan en la esfera de producción y reproducción social en el país de origen, y las ofertas de empleo y de mejores condiciones de vida —reales o supuestas— en el país de acogida. La migración en América Latina no ha estado ajena a dichos procesos, y presenta características particulares como consecuencia de las sucesivas crisis políticas, económicas y sociales de las últimas décadas. Una de las características que llaman la atención es la fuerza intermitente de las migraciones intrarregionales, la posibilidad de migrar al otro lado de la frontera siempre se constituye en una atracción-alternativa para las mujeres que tienen en la vecindad un país con una economía más estable. Es el caso de argentinas migrando a Chile, bolivianas hacia Argentina, peruanas y colombianas a Ecuador (post-dolarización). Los flujos extrarregionales persisten y en ellos se entrecruzan la migración por razones económicas, con la migración forzada producto de la persecución individual (situaciones de refugio), de situaciones de violencia generalizada y de desastres naturales.

Las migraciones económicas atraviesan la realidad regional, mostrando una sostenida e histórica migración colombiana (desde 1950) que continúa ocupando el primer lugar, una migración feminizada en el Ecuador de los últimos 5 años así como en Bolivia, migración de mujeres que desde esos dos países ha tenido como destino preferido Europa: España e Italia.

Como se menciona en el informe sobre los derechos humanos de las mujeres en Bolivia, la migraciones internacionales, si bien han sido constantes, actualmente asumen una nueva

cuales, son masivas, han dejado de ser coyunturales para volverse estructurales y generalmente están asociadas a resultados de crisis o situaciones económicas, políticas, culturales y sociales no satisfactorias, desde la perspectiva de los y las migrantes. Hoy constituyen el principal medio de expulsión de fuerza de trabajo femenina bajo la característica de la “ilegalidad” que es la modalidad predominante frente a las migraciones legales. Van de un país y/o región con menor desarrollo a países con niveles superiores de desarrollo. En el 2006 emigraron de Bolivia 465.954 personas. De este total, el 60% eran mujeres. Esta información registra el conjunto de salidas al exterior y no registra precisamente la condición de migrante, ya que al ser la migración ilegal se dificulta su medición, pero se estima que aproximadamente 3 millones de bolivianos y bolivianas viven fuera del país.<sup>115</sup>

Según la información disponible en la Secretaría Nacional de Migración, en Ecuador de cada mil personas emigran 18. En función de los hogares de emigrantes laborales, se conoce que el 5,7% tiene un miembro de la familia en el extranjero. La tasa de no retorno de ecuatorianos promedio (2002-2006) es de 15 por cada 100 viajeros y 16% de los hogares recibe remesas del exterior; siendo el promedio de remesas en Ecuador es 119,3 USD mensuales por hogar. La emigración es mayormente de personas en edad productiva, es así que el 54% se encuentra entre 25 y 49 años y el 33% se encuentra en el grupo de 19 a 24 años. La migración fomenta la desarticulación de las redes familiares, un dato desalentador nos muestra que el 43% de los migrantes dejó menores de edad al partir, mientras que el 19% eran jefes de hogar. De cada 100 personas que migran 51 son hombres y 49 mujeres.<sup>116</sup>

Los índices de la migración intrarregional se evidencian con más fuerza hacia Argentina y hacia Chile. En Chile, como reporta el informe “Mujeres Migrantes”<sup>117</sup> la población de extranjeros/as está fundamentalmente compuesta por miembros de la Comunidad Andina<sup>118</sup> y del MERCOSUR,<sup>119</sup> representando, de acuerdo a los datos censales del 2002, el 67,84% del total de población extranjera. Estos grupos están compuestos principalmente por mujeres. La población extranjera femenina proveniente de la Comunidad Andina es el 57,62% del total de población extranjera residente en Chile y la población extranjera femenina del MERCOSUR es el 51,08%. Por otra parte, el conjunto de estas poblaciones femeninas representa el

---

115 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia, Período 2004-2008, Coordinación general, compilación y edición: Coordinadora de la Mujer, La Paz – Bolivia, agosto 2008.

116 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Ecuador, Período 2004-2008. Obra citada.

117 Mujeres Migrantes, Informe Corporación Humanas – Chile, 2008.

118 Compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

119 Compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, y como Estados asociados: Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Venezuela.

36,82% del total de población extranjera en Chile. Es decir, sólo el 15,41% son mujeres provenientes de otros destinos.<sup>120</sup>

Las mujeres pasaron a engrosar las filas de migrantes dedicándose a cubrir la demanda de servicios de cuidado (niños, niñas, viejos, viejas, enfermos y discapacitados) en los países de destino (Europa, Estados Unidos, América del Sur).

Luego de los primeros años de consolidación de las olas migratorias y pasada la euforia del aporte de las remesas a las economías nacionales —las remesas de migrantes son el segundo rubro de importancia en la economía de Ecuador y Bolivia en todos los años que van del siglo XXI—, comenzó a profundizarse en las consecuencias del fenómeno en la vida de las personas migrantes y sus familias.

Así, salió a la luz que la salida de las mujeres hacia otros rumbos fue cubierta por otra figura femenina. Se hizo evidente que abuelas, hijas, tías, hermanas, madrinas, incluidas vecinas, fueron el reemplazo de las mujeres migrantes. Sin límite de edad ni limitaciones económicas o físicas, las mujeres sustituyeron a mujeres. Asimismo, los cambios en los comportamientos y costumbres familiares variaron sustancialmente por la irrupción de otras formas de relacionamiento y conformación de las familias. ¿Quién es la autoridad?, ¿qué tipo de familia es la del siglo XXI sin autoridad paterna (que como tendencia se agrava) y ahora además sin la madre?

Evidentemente la ausencia de la imagen materna (difícilmente sustituible en las culturas andinas) causó transformaciones que crecieron hasta convertirse en problemas sociales de interés público. Como suele suceder, los discursos tradicionales se orientan a denunciar que las nuevas dinámicas amenazan el núcleo familiar.

Tomaron fuerza tanto en Ecuador como en Bolivia discursos obviamente culpabilizadores, puesto que no bastó que las mujeres después de enfrentar el valor supremo que entraña “dejar SU familia” y adentrarse en lo desconocido, amarradas —textualmente amarradas— a una carta de invitación y ofrecimientos vagos de que a donde van tendrán un trabajo y paga seguros, las mujeres volvían a aparecer como responsables de los graves problemas que se habían reproducido en las familias con hijos e hijas “abandonadas” y víctimas-actores de incontrolables transformaciones.

En Bolivia, la migración a España está conformada fundamentalmente por mujeres, proceso que abrió el cauce para la feminización de las migraciones laborales. El 78% de las familias de los y las migrantes a España declaran que su situación económica ha mejorado, el 62% que la condición psicosocial empeoró. Este dato plantea un problema central que es el

---

120 Censo Chile 2002.

trastrócamiento que están experimentando las familias de las mujeres migrantes ante su ausencia con los altos costos sociales, culturales, psicosociales y otros. El modelo de familia tradicional, del hombre proveedor del hogar y las mujeres responsables del trabajo doméstico y del cuidado y la maternidad, han desatado presión y censura social que se ejerce contra las mujeres migrantes. Se las considera un factor de desestabilización social, al imputarles un expreso abandono de sus hijos, su familia y culpabilizándolas por los problemas familiares. (Farah y et al. 2006).<sup>121</sup>

Las voces de las propias mujeres han sido determinantes para crear otras referencias de análisis más allá de la tragedia y la culpa. Ellas, sin miedo, han expresado que la vida les cambió y que, pese a lo duro de la experiencia, tienen un futuro más promisorio para ellas y su familia. Sin embargo, de las libertades y autonomía alcanzadas (definitivamente ligado a la autonomía económica aunque no exclusivamente) la referencia a la familia sigue siendo fundamental. De tal fortaleza en el caso de Ecuador que las más de un millón de mujeres que fueron expulsadas por la crisis económica y la necesidad (dolarización de la economía, 1999) e inspiradas por una esperanza de cambio, son las que más rápidamente han logrado la reunificación familiar.<sup>122</sup> Una tendencia que marca un hito a nivel de la región.

Otra expresión del fenómeno de movilidad es el desplazamiento interno, destacándose en la región la situación de las **mujeres desplazadas** por violencia en el marco del conflicto colombiano. Una realidad que ha movido los cimientos de la familia tradicional pues, al igual que en la migración, en el desplazamiento se desatan fuerzas que obligan a asumir cambios en las relaciones de género y generacional dentro de las unidades familiares de todo tipo.

El conflicto armado y las permanentes violaciones a los derechos humanos han ocasionado una grave crisis humanitaria que ubica a Colombia como el segundo país con mayor número de personas desplazadas internas en el mundo después de Sudán. La Relatora y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han recibido progresivamente una variedad de estadísticas sobre el porcentaje de mujeres desplazadas en Colombia de parte de entidades gubernamentales y no gubernamentales. A pesar de sus variaciones numéricas, éstas confirman que el desplazamiento afecta gravemente a las mujeres, las cuales constituyen aproximadamente la mitad de la población desplazada. Asimismo, el Gobierno ha reconocido que cuatro de diez familias en situación de desplazamiento poseen jefatura femenina. Aún más evidente para la Relatora y la CIDH han sido las consecuencias especiales que tiene el desplazamiento en las mujeres, sobre todo el cambio radical, traumático y repentino de estructura familiar y roles, geografía, cultura, comunidad, condición socioeconómica y exposición a amenazas, violencia y discriminación basada en su género por parte de los

---

121 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia, Período 2004-2008, obra citada.

122 Flacso Andes, SIMA, boletín Andino Migrante, marzo 2000. <http://www.flacsoandes.org>

actores del conflicto que causaron el desplazamiento o de las poblaciones receptoras. También los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre el Racismo y sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de Pueblos Indígenas, han verificado y manifestado cómo la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes es especialmente crítica, sobre todo en cuanto al alto porcentaje de desplazamiento de las mujeres de estas comunidades; “cambio de roles y estructura familiar que enfrentan las mujeres desplazadas puede ser aún más intenso y radical en el caso de las afrocolombianas cuando se desplazan de áreas rurales a zonas urbanas debido a la pérdida de la vida en comunidad, la tradicional correlación de sus actividades con las de sus esposos o padres, y el desarraigo de este modelo social. Para las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas, el cambio que experimentan a raíz del desplazamiento es muy significativo. Debido a que generalmente la movilidad que tuvieron en un pasado respondía a la movilidad de su padre o su esposo, su ambiente social se limitaba debido al desarrollo de las actividades del hogar y de producción en un mismo espacio, además de que su relación con las organizaciones y relaciones era mediatizada por los hombres. ...Esta situación ha determinado la formación de representaciones de sí mismas y sobre el entorno que entran en conflicto con las lógicas propias del eje urbano al momento de llegar a la ciudad. En este contexto se evidencian las complejas pérdidas culturales, afectivas, materiales y espaciales que han sufrido particularmente cuando intentan reafirmar simbólicamente y materialmente el rol materno que han cumplido dentro de la cultura, en tanto generadoras de vida y preservadoras de la estabilidad familiar”.<sup>123</sup>

El desplazamiento alimenta, en el caso colombiano, la afluencia de mujeres con sus grupos familiares que se deciden a atravesar la frontera nacional hacia Venezuela y Ecuador especialmente. Cuando estas mujeres y sus familias (hijos-hijas, marido) no se quedan en los márgenes de la ilegalidad en ese otro territorio nacional, se acogen a la condición jurídica de refugiadas, que se les presenta como una alternativa de sobrevivencia. “La mayor parte de mujeres migrantes y refugiadas se insertan en el ámbito laboral a través del trabajo doméstico, actividades ligadas a la economía del cuidado, trabajo informal y en el mejor de los casos en negocios propios (microempresa). El trabajo reproductivo sigue estando de manera casi exclusiva en hombros de las mujeres. La tensión permanente entre la necesidad de realizar actividades productivas y el cuidado de los/as hijos/as genera condiciones de sobrecarga de trabajo. El trabajo sexual es también una de las ocupaciones de migrantes y refugiadas, sobre todo jefas de familia. En general la situación de las mujeres refugiadas o migrantes que son jefas de familia es de mayor vulnerabilidad frente a la violación de sus derechos.

---

123 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia, Período 2004-2008, obra citada.

La violencia atraviesa las vidas de las mujeres refugiadas que huyen de la guerra en Colombia y sus consecuencias. Tanto en Venezuela como Ecuador la violencia intrafamiliar en las familias refugiadas es frecuente y afecta principalmente a mujeres y niños/as".<sup>124</sup>

Es considerada refugiada toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Igualmente, serán consideradas como refugiadas las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

*"Entre enero del 2000 y diciembre del 2007 se presentaron 55.035 solicitudes de refugio, de las cuales el 98% corresponde a población colombiana y de ellas el 44% a mujeres. Mientras el número de solicitudes ha ido en aumento cada año, el número de aceptaciones ha presentado un decrecimiento paulatino. La tasa global de reconocimiento en el período 2000 a 2007 está en el 26,97%, y ha registrado cambios bruscos al pasar de una tasa de 82% en el año 2000 a una de 12,88% para el 2007. Aunque no existen datos oficiales desglosados por sexo, se establece que el porcentaje de resoluciones negativas puede ser equivalente al de solicitudes y por tanto tienen un impacto serio sobre las mujeres en situación de refugio. Esta situación resulta aún más preocupante cuando el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, ha reconocido públicamente que existirían en el país aproximadamente 250.000 personas con necesidad de protección internacional. Lo que evidencia que el sistema formal de reconocimiento apenas llega al 16% de la población con necesidad de protección. Por su parte, el Estado ecuatoriano ha reconocido públicamente que en el Ecuador existirían aproximadamente 500.000 personas colombianas en situación irregular. Aunque no existe un dato oficial, se calcula que igualmente el 45% de ellas son mujeres. Las cuales pueden, en cualquier momento, ser deportadas y son objeto de discriminaciones constantes en el ejercicio de sus derechos".*<sup>125</sup>

Un importante avance en materia de refugio es la reflexión e incorporación del criterio de "Discriminación equivalente a persecución" trabajado por ACNUR como parte de las direc-

124 Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, II Conferencia regional " Migración, desplazamiento forzado y refugio" Conclusiones Comisión específica Ocupaciones de mujeres migrantes y refugiadas. Quito, septiembre 1, 2 y 3 de 2004.

125 Informe Sombra ante el CEDAW, 42ª. Sesión. Cladem – Ecuador, septiembre 2008.



trices sobre protección internacional, referida a “La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, directrices que dejan establecida con claridad cómo la discriminación hace parte constitutiva de la persecución y el explícito carácter de la discriminación de género como elemento constitutivo: “15. Resulta igualmente relevante para las solicitudes por motivos de género el análisis de las formas de discriminación del Estado cuando éste no cumple con la obligación de brindar protección a personas amenazadas por cierto tipo de perjuicios o daños. Si el Estado, ya sea por política o práctica, no reconoce ciertos derechos ni concede protección contra abusos graves, entonces la discriminación por no brindar protección, sin la cual podrían perpetrarse daños graves con impunidad, puede equivaler a persecución. En este contexto, también se podrían analizar los casos individuales de violencia doméstica o abusos motivados por la orientación sexual”.<sup>126</sup>

En este escenario se generalizan otras conductas delictivas relacionadas estrechamente con la movilidad, delitos internacionales ahora alimentados por los renovados flujos migratorios, delitos que ponen también atención y presión sobre el tema de las familias. Pero son más las presiones y culpabilidades que la comprensión y atención a otros factores las que aportan decididamente a la explosión de delitos de trata y tráfico de personas. La diversificación de la “oferta de cuerpos” de mujeres que, a final de cuentas, entran en el mercado para ser ofrecidos para todos los usos. La trata y tráfico de personas, mujeres en una amplia mayoría, de todas las edades que incluye un amplio margen desde los 9 a los 45 años, con un porcentaje significativo también de varones niños y adolescentes, ocupa un sitio de especial preocupación para los diferentes países de la región.

Colombia, por ejemplo, deja ver la intrincada relación entre violencia, impunidad y vulnerabilidad de las mujeres respecto de esos delitos. Según estimaciones del Departamento Administrativo de Seguridad entre 45.000 a 50.000 colombianas son víctimas de la trata para tráfico sexual. En relación con el delito de trata de personas, existe una preocupación específica en relación con las mujeres afrodescendientes habitantes principalmente de regiones turísticas del país como la isla de San Andrés y Providencia y ciudades como Cartagena en donde se han detectado prácticas de turismo sexual y trata de mujeres afrodescendientes, basadas en el estereotipo sobre la sexualidad desbordante de las mujeres afrodescendientes. Sin embargo, no es posible encontrar investigaciones o estudios con estadísticas sobre el delito de trata de personas cuyas víctimas sean discriminadas por sus características étnicas.

El informe menciona que la trata de mujeres con fines de explotación sexual está dirigida a cubrir una demanda amplia relacionada directamente con redes europeas y orientales en el

---

126 ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional, La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967. Distr. GENERAL, HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1753.pdf>

país. Sin embargo, la trata de personas no se limita a la explotación sexual en el exterior, “en la actualidad, siempre y cuando estén presentes los tres elementos movilización, medios y fines de explotación, se considera trata tanto la explotación sexual, como el trabajo forzado, el servicio doméstico, la mendicidad y la venta de órganos, entre otros. En casos donde hay presencia de grupos armados al margen de la ley, como en Colombia, el reclutamiento forzado también es considerado como trata” (OIM). Sin embargo, no existen cifras oficiales que den cuenta de la magnitud de la violencia que afrontan las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado.

Argentina refiere a un estudio comparado entre la situación en Argentina, Chile y Uruguay, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre el período 2000 a 2006 que muestra que “...a nivel internacional Argentina es considerado un país de destino para mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral. La trata de personas con fines de explotación sexual compromete todo el territorio argentino”.<sup>127</sup> El sistema de red de Trata “...permite que, por ejemplo, una mujer secuestrada en La Rioja o reclutada mediante engaño en Misiones sea explotada sexualmente por un proxeneta en distintas whiskerías del sur de Córdoba mediante el sistema de plazas”<sup>128</sup> (que consiste en “alquilar” a las mujeres a prostíbulos por períodos breves).<sup>129</sup>

El informe de Perú señala que el tráfico ilícito de migrantes es una práctica extendida con ofrecimientos de empresas o pseudoempresas dedicadas a gestionar las visas y contratos de trabajo en los países de destino, a cambio de un monto a pagar. Muchas mujeres aceptan consiguiendo el dinero requerido por la empresa, sin confirmar su veracidad, credibilidad o legalidad, ya que no existen recursos o servicios oficiales que brinden esta información. Las mujeres que tienen la posibilidad de aportar ese dinero viajan separándose de su familia. Es frecuente que los que les llevan les abandonan en el país de tránsito a su suerte y sin dinero. Una vez que atraviesan esta experiencia y luego consiguen un trabajo, envían remesas de dinero, desarrollando cadenas de cuidado; sin embargo, al transcurrir los años, sus hijos/as crecen sin estar junto a ella y, a veces, sin respetarla ni adaptarse a ella cuando se reencuentran.<sup>130</sup>

## ***2.2. Cuidados familiares: reconocimiento y políticas públicas***

El cuidado se puede concebir como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el inmaterial, que supone un vínculo afectivo, emotivo, sentimental entre quien brinda

---

127 [http://www.oimconosur.org/variados/\\_archivos/pyp\\_OIM\\_2006.pdf](http://www.oimconosur.org/variados/_archivos/pyp_OIM_2006.pdf)

128 Ídem anterior.

129 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina, Período 2004-2008, obra citada.

130 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú, Período 2004-2008, Coordinación general, compilación y edición: DEMUS, Lima-Perú, agosto 2008.

el cuidado y quien lo recibe. El cuidado puede ser provisto de forma remunerada o no remunerada, pero aun fuera del marco familiar, el trabajo de cuidados se caracteriza por la relación de servicio y preocupación por los otros. El cuidado es pago o impago a consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y el sistema de género imperante (Aguirre: 2008).

La realidad regional deja ver un proceso de reinención de las políticas sociales en las que se pretende incorporar las demandas individuales y familiares desde una perspectiva de derechos y ciudadanía. Sin embargo, son políticas que no alcanzan a dar cuenta de las múltiples dimensiones y los cambios que atraviesan la vida de las personas-individuos y sus familias, dejando áreas cruciales de protección y bienestar sobrecargado en las familias en su responsabilidad de "cuidadoras" (Goldani: 2005). De hecho para todos los países en su momento, el Comité de la CEDAW resalta la preocupación por este tema y elabora recomendaciones en el sentido de evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres, y de prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer. Parecería que en relación a este crucial tema hay una casi total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación de programas que tienen como eje las familias en la región, contradiciendo las recomendaciones de la CEDAW.

Las rápidas transformaciones que se dan en el mundo del trabajo y en las familias han generado una compleja demanda por atención que las políticas públicas no han podido satisfacer. Del análisis de políticas, planes y programas se evidencia que al atender las demandas por redistribución de recursos y reconocimiento de los diversos actores, las políticas públicas se expandieron y se fragmentaron (Goldani: 2005). Ha resultado una tarea casi imposible que los programas sociales flexibilicen la noción de familia nuclear, aun cuando al tratarse de programas para individuos en las familias (niño, joven, anciano, discapacidad) se reconocen las inequidades que existen dentro de la esfera familiar. Esta dificultad de respuestas integrales y diversas a la vez, sin embargo, deja aún casi intocable las responsabilidades reproductivas y de cuidado.

Por ejemplo, en Argentina sólo se contemplan algunas políticas de conciliación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados. La normativa referida a la articulación entre la vida laboral y la vida familiar, en primer término refiere al período de gestación, alumbramiento y lactancia. En segundo término, se encuentran un conjunto de disposiciones que refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres, asumiendo su doble función de trabajadoras y madres, y casi nunca a los varones. De esta forma, y para el caso de los trabajadores varones, se observa que parten del supuesto que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de sus hijos. En la misma dirección, este supuesto se encuentra implícito en todos los beneficios que se otorgan: licencias por enfermedad, acceso a guarderías, etc. (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). Tampoco las políticas sociales focalizadas, esto es, los programas de empleo transitorio y los programas

de ingresos condicionados que se caracterizan por tener entre su “población objetivo” a mujeres en plenas edades reproductivas y con importantes responsabilidades domésticas en contextos de alta vulnerabilidad social, han tomado hasta la fecha ninguna medida que facilite la articulación de responsabilidades y, menos aún, la garantía de inserción plena en el mercado laboral.<sup>131</sup>

En el caso del cuidado de personas mayores dependientes, existen también dificultades para que las tareas que demandan sean reconocidas cuando son prestadas de manera informal. En las proyecciones 2005 del Centro Latinoamericano de Demografía –CELADE– se revela que en los países del Cono Sur se alcanza la más alta proporción de adultos mayores: 9,9% en Argentina, 7,9% en Chile y 13% en Uruguay. Preocupa en este análisis el aumento de gastos sanitarios y asistenciales, y menos atención se da a la alta presión sobre las familias con relación a la prestación de servicios. Esta prestación va en alza por el “envejecimiento dentro del envejecimiento” personas de 75 u 80 años dentro de la población y un número de mujeres cada vez más elevado (feminización del envejecimiento) por mayor esperanza de vida para el sexo femenino. En efecto, siguiendo el ejemplo, en países del Cono Sur este índice de feminidad de población de 80 años y más era de 201 en Argentina, 181 en Chile y 199 en Uruguay.<sup>132</sup> Esta situación tiene su correlato con las crecientes necesidades de cuidados y la ausencia de personas disponibles para encargarse gratuitamente de ellos. Nuevamente el cuidado y el aporte real de las mujeres a la economía es indispensable y aún invisible por cuanto se lo asimila al ya subvalorado trabajo doméstico.

Un denominador común de la secuencia de programas sociales implementados durante el período bajo estudio es la ceguera de género cuya base es de carácter institucional, económico y político. El hecho de que estos programas no incorporen una perspectiva de género conlleva a que los mismos produzcan y reproduzcan constantemente errores por omisión, esto es, que no se preste atención a las consecuencias diferenciales que los mismos tienen para las mujeres, y, al mismo tiempo, errores de reforzamiento de valores preexistentes, que restringen a las mujeres a actividades reproductivas y asistenciales (Kabeer, 2005). De allí la importancia de articular políticas de igualdad activas, centradas en las personas como sujetos de derechos (no sólo antidiscriminatorias) con políticas sociales dirigidas a disminuir las inseguridades económicas en general, no que únicamente se dirijan a estar “focalizadas” en casos de alto riesgo. En rigor, la idea de transversalidad implica que no se deben diseñar políticas en el margen o “para mujeres”, sino que las políticas deben estar atravesando toda la esfera de decisión del Estado (Pautassi, 2004.b). Sólo de tal manera se podrán efectuar otras propuestas que trasciendan la “solución” de la migración de mujeres a otra política asistencial.<sup>133</sup>

---

131 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina, Período 2004-2008, obra citada.

132 Aguirre. Rosario. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Capítulo VIII “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas”, CEPAL, Chile 2008.

133 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina, Período 2004-2008, obra citada.

### *2.3. Violencias en el ámbito familiar*

La referencia a la violencia como escenario con afectación directa sobre el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y su autonomía personal tiene total coherencia con la Recomendación número 19 de la CEDAW (11º período de sesiones, 1992). La centralidad de la violencia de género es indudable cuando se trata de hacer una mirada regional al tema de las familias.

#### *“Observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención*

*Artículos 2 y 3, apartado 10: Los artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas, además de obligaciones específicas en virtud de los artículos 5 a 16. Inciso f) del artículo 2, artículo 5 e inciso c) del artículo 10.*

*11. Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo.*

*12. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer.*

*Artículo 16 (y artículo 5)*

*23. La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer*

*y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad".<sup>134</sup>*

El informe de Chile califica a la violencia como una realidad preocupante al interior de la familia que incide directamente en la calidad de vida y vigencia de derechos de las mujeres. De acuerdo al Estudio de Prevalencia sobre VIF realizado por el SERNAM el año 2001, en la Región Metropolitana un 51,3% de mujeres ha vivido algún tipo de violencia (psicológica, física, sexual) de parte de sus maridos o parejas.<sup>135</sup>

En Colombia reportes del Instituto de Medicina Legal del 2005 muestran que las mujeres constituyen el 84% de los 17.712 dictámenes realizados, y el 84% de éstas son menores de edad. Asimismo, en 2005, el 41% de las mujeres alguna vez unidas reportó haber sido víctima de violencia física y/o sexual por su pareja, porcentaje no muy diferente al 39% reportado en 2000. Lo anterior sin tener en cuenta que se presenta una muy baja tasa de denuncia o búsqueda de ayuda: en 2005, el 76,1% de mujeres víctimas de violencia reportó no haber buscado ayuda al respecto.

Desde la perspectiva legislativa la discriminación en materia de violencia de género es un hecho en el caso boliviano. Algunos ejemplos que refieren a violencia y tocan a la familia son destacados en el informe. El Código de Procedimiento Penal (art. 317), referido al tema del rapto señala que no habrá lugar a sanción, cuando los reos, en los casos respectivos, no teniendo impedimento alguno, contrajeran matrimonio con las ofendidas, antes de que la sentencia sea ejecutada. Dentro del sistema de seguridad social boliviano, y en el marco de las prestaciones de salud, no se reconocen las lesiones provocadas por violencia doméstica. Ello hace que las mujeres deban inventar que éstas fueron provocadas por otras razones, y no por haber sufrido violencia. El Código de Familia de 1988, en el que se registran medidas que dan lugar a prácticas discriminatorias (art. 130) establece causales para el divorcio, señalando que entre otros motivos se puede pedir por "sevicia, injurias graves o malos tratos de palabra o de obra que hagan intolerable la vida en común", pero en el mismo articulado se establece que "habrá que tener en cuenta la educación y condición del esposo agraviado", que da lugar a justificar la acción violenta ejercida y la impunidad para el agresor justificado en su educación y condición. Mientras tanto los datos muestran que el número de casos de víctimas en el Servicio de Violencia Familiar para Bolivia en el 2006 presenta un total de 51.942 casos nuevos y 21.726 casos reincidentes. Los casos reincidentes son realmente altos, llegando en porcentaje al 41,83%, siendo las cifras más elevadas de reincidencia en La Paz (58,87%), Chuquisaca (52,17%) y Cochabamba (54,08%).<sup>136</sup>

---

134 Comité de la CEDAW, Recomendación número 19 de la CEDAW, 11º período de sesiones, 1992.

135 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile, Período 2004-2008, obra citada.

136 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia, Período 2004-2008, obra citada.

En el informe sobre Argentina se afirma que el país carece de una política pública a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia, a tono con los compromisos internacionalmente contraídos, ya que las experiencias puntuales que existen no logran conformar una política de Estado. Sólo en la ciudad de Buenos Aires, durante el año 2007 se recibieron en los Juzgados de Familia 4.677 denuncias de violencia familiar, lo que significa un aumento continuo desde el 2002 al presente. Del total de denuncias formuladas, en 6 de cada 10 casos la víctima es una mujer y en más de la mitad de los casos las personas denunciadas son los cónyuges o concubinos, seguido por denuncias formuladas contra el padre, en el 25% de los casos. En el último año, se ha llamado la atención acerca de la cantidad de mujeres que mueren a manos de sus maridos, parejas o ex parejas. Ante la ausencia de estadísticas oficiales, la organización Amnistía Internacional hizo un relevamiento parcial de medios de comunicación,<sup>137</sup> que demuestra que al menos 81 mujeres han muerto a manos de su pareja, ex pareja o miembro de su unidad familiar, del 1 de enero al 31 de julio de 2008.<sup>138</sup> Estos datos revelan que, por lo menos, cada cinco días dos mujeres mueren víctimas de la violencia doméstica en el país.

En Perú destacamos en el tema la tensión que existe entre las normas y la aplicación por parte de los administradores de justicia. El Código Civil Peruano que data de 1984 contempla en el artículo 333 inciso 2 la causal de violencia física y/o psicológica como motivo para demandar la separación de cuerpos y/o el divorcio absoluto. El establecimiento de esta causal fue el resultado de una importante modificación que data del año 1992, pues hasta esa fecha la causal prevista era la denominada "sevicia" que a falta de una definición legal, su significado había quedado definido por la jurisprudencia como hechos de violencia física, cruel y reiterada. No obstante que la derogación del concepto de sevicia ha sido muy positiva desde un punto de vista normativo, tal hecho no ha significado un cambio cualitativo en el procesamiento de los casos, dado que los operadores exigen reiterancia o crueldad en los supuestos de violencia psicológica como un elemento casi constitutivo de la causal y ante su inexistencia, declaran infundados los divorcios.<sup>139</sup>

En Ecuador, según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, ENDEMAIN, publicada en octubre del 2005, realizada a mujeres en edad reproductiva (de 15 a 49 años), que estuvieron casadas o unidas algunas vez, revela que el 31% reportó haber recibido maltrato físico, el 41% maltrato psicológico o verbal y el 12% violencia sexual, y en el 85% de los casos el agresor resultó ser el marido o compañero actual (ENDEMAIN, 2005:

---

137 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina. Período 2004-2008. Obra citada. Especifica que los medios monitoreados por Amnistía Internacional son: Clarín, La Nación, Página 12, Crónica, La Gaceta (Tucumán), Los Andes (Mendoza), La Voz del Interior (Córdoba), El Diario de la República (San Luis), El Periódico Austral (Santa Cruz), Nuevo Diario (Santiago del Estero) y Diario Norte (Chaco). Además, de manera puntual se han monitoreado otros medios impresos y online (conforme información en [www.amnesty.org.ar](http://www.amnesty.org.ar)).

138 Conforme <http://www.amnesty.org.ar/prensa/> visitado en agosto de 2008.

139 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú, Período 2004-2008, obra citada.

p. 352, 354). Esta cifra podría ser superior si se toma en cuenta que se encuestó sólo a mujeres en edad fértil y que estuvieron casadas o unidas. No existe un solo programa en el Ecuador que fortalezca las potencialidades de las mujeres indígenas y pertenecientes a poblaciones afroecuatorianas así como su conocimiento y modos de resolver conflictos (que no estén en contradicción con la ley ni los derechos humanos) con los avances jurídicos para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. En el discurso se intenta ubicar a la violencia como un problema principalmente de la población indígena y la mujer pobre, mientras las estadísticas demuestran que afecta a todos los sectores sociales como una expresión de una cultura patriarcal.

Con relación a las mujeres indígenas se da una tendencia en Colombia, Ecuador y Bolivia que busca dar a las autoridades indígenas la competencia para juzgar –conocer y resolver– casos de violencia intrafamiliar. En Colombia el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 294 de 1996, que fue modificado por la Ley 575 de 2000, establece que para “los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246”. Las recientemente aprobadas y actualmente en vigencia Constitución de Ecuador y Constitución de Bolivia han reconocido también esta capacidad jurisdiccional sobre la base del reconocimiento de ancestralidad y derechos colectivos. Se trata de un tema que merecerá especial seguimiento a fin de determinar el conflicto o no conflicto entre prácticas tradicionales o consuetudinarias en relación a un tema tan particular como es el caso de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. La atención se debe dirigir no solamente para el caso de la administración de justicia sino también en relación a la existencia o no de prácticas que, siendo tradicionales a las formas familiares de los pueblos indígenas, riñen o no riñen con los estándares de derechos humanos de las mujeres.

En este panorama de violencia perpetuada en la familia ¿cómo se recrean las relaciones de género entre miembros diversos? La violencia trastoca la base misma que sustenta la idea básica de la familia: el afecto, el cuidado y la solidaridad. Entornos de conflictos internos “sobrevividos” en Perú y aún prevalente en Colombia han evidenciado solamente la agudización de la violencia de género, también al interior de los núcleos parentales.

#### ***2.4. Autonomía del cuerpo: otros cuerpos otros placeres<sup>140</sup>***

Este escenario podría ser catalogado como uno de los que están en más disputa de discursos y sentidos ideológicos, el cuerpo de las mujeres y los discursos reivindicativos desde el feminismo causan efectos inusitados sobre todo en políticos y religiosos. Es un tema que, por sus efectos, ubica a las mujeres como sujeto político en una posición defensiva: anticoncepción,

---

140 Elaborado sobre la base del documento técnico jurídico de Elizabeth Vásquez, Corporación Humanas-Ecuador, 2008.



aborto, placer, homosexualidad, transexualidad, prostitución, son palabras mayores, ofensas mayores. Merece una atención particular evidenciar la diversidad o diversidades sexuales en el marco de un informe de derechos humanos que pretende dar cuenta de las mujeres en plural. En esa medida la reflexión sobre derechos sexuales en relación a la autonomía del cuerpo es un compromiso ineludible, por eso lo desarrollamos aquí.

Desde la perspectiva de género, los derechos sexuales y reproductivos aportan al reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, pues involucran el derecho a ser reconocidas como ciudadanas plenas, dignas, libres, y en consecuencia, a ser tratadas como personas integrales y no como seres exclusivamente reproductivos, así como a ejercer su sexualidad de manera placentera sin que ésta implique necesariamente el embarazo. También contribuyen a pensar a las mujeres como protagonistas de los procesos de desarrollo en los que la salud es una condición que exige respeto durante todo su ciclo vital y no sólo durante la edad reproductiva.<sup>141</sup>

Este reconocimiento es particularmente significativo en dos aspectos. En primer lugar, la consagración constitucional en lo de los derechos sexuales y reproductivos, como es el caso de los países parte de este informe regional, tiene una diferencia esencial con otros reconocimientos jurídicos, y es que el acto mismo de reconocer, en el caso de estos derechos, juridiza sujetos diversos. Otros derechos sencillamente se atribuyen a sujetos preexistentes. En cambio, los derechos sexuales y reproductivos desde su mismo reconocimiento conceptúan sujetos diversos en la medida en que norman aspectos personalísimos —aspectos de la sexualidad y de la reproducción— tradicionalmente negados o al menos relegados al ámbito de lo privado extrajurídico. En segundo lugar, la fundamentación de los derechos sexuales y reproductivos que se encuentra en los niveles constitucional y supralegal implica un nivel muy avanzado de autonomía de los sujetos; y, nuevamente, de aquellos sujetos tradicionalmente privados de autonomía, como las mujeres y las personas con identidades y prácticas sexuales no convencionales.

Desde los aspectos descritos, es evidente que el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos existe en tensión, si no en manifiesta oposición, con los patrones socio-culturales que históricamente han normado lo extrajurídico; entre éstos, la rigidez de la correspondencia entre sexo y género, la naturalización de la heterosexualidad y de los roles sociales de cada sexo, la naturalización de los momentos reproductivos de cada sexo y la consagración de la familia heterosexual patriarcal. Por lo tanto, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos ha reconceptuado sujetos fundamentalmente, adjudicándoles en el plano formal un control sobre la sexualidad y la reproducción y un espacio de acción que no poseían desde su identidad sociocultural.

---

141 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia, Período 2004-2008, obra citada. Definición tomada de Defensoría del Pueblo, Profamilia y Organización Internacional para las Migraciones. Módulo de la A a la Z en Derechos Sexuales y Reproductivos. Bogotá, Colombia. 2007. Página 22.

Desde la concepción constitucional de las mujeres como sujetos iguales y diferenciados, el ordenamiento jurídico las reconoce titulares de un primer grupo de derechos vinculados a la igualdad ante la ley y a la libertad sexual y reproductiva en las esferas de la identidad y de la práctica. En este grupo se inscriben la libre expresión de la sexualidad, la libre afirmación o no afirmación de la identidad sexual (visibilidad y proyección pública, por un lado, intimidad y reserva por otro), incluidas orientaciones sexuales e identidades de género no convencionales, y la autodeterminación con y en el cuerpo. Esta autodeterminación gira alrededor de las prácticas sexuales y reproductivas y el poder de decidir los momentos en que éstas son ejercidas, independientemente del estado civil, la edad y otros estatus personales o colectivos, que, en la práctica social, a menudo son causa de coerción.

Por otra parte, los ordenamientos jurídicos reconocen a las mujeres como titulares de un segundo grupo de derechos vinculados al bienestar sexual y reproductivo, específicamente aplicable a su sexo. El tratamiento jurídico de esta especificidad y el reconocimiento de derechos diferenciados en razón del sexo femenino, considera tanto aspectos biológicos como socioculturales. Lo biológico comprende aspectos derivados de la capacidad especialísima de la reproducción, así como aspectos derivados de la diferencia sexual y de las necesidades físicas que derivan de ella. Lo sociocultural, por su parte, comprende aspectos en gran medida relacionados con la necesidad de superar actos discriminatorios frecuentes en la esfera de la sexualidad y la reproducción, que son producto de la discriminación estructural que envuelve a las mujeres. Estos derechos, además de presuponer autodeterminación, requieren adicionales condiciones económicas, sociales y culturales para su óptimo goce y ejercicio. Aquí, como reportan los informes nacionales ampliamente, se inscriben la protección de la maternidad, el derecho a la educación sexual y a la información oportuna y veraz que son presupuesto del consentimiento informado en el ámbito de la salud sexual y reproductiva; la atención prioritaria, preferente y especializada de las embarazadas, y la obligación estatal de impulsar una cultura por la salud y la vida con énfasis en el ámbito sexual y reproductivo.

El alcance de los derechos constituye la medida de su goce y ejercicio reales y efectivos y desde una mirada de autonomía del cuerpo abre para las mujeres la libertad de optar cómo y con quién vive sus prácticas sexuales.

- La integridad personal. El alcance de esta norma comprende la prohibición de degradación o violencia sexual o de coacción moral, la misma que también puede ejercerse sobre la sexualidad. El alcance de este derecho está ampliamente consagrado a nivel internacional y, de hecho, su exigibilidad es una de las más desarrolladas en las legislaciones secundarias.
- La igualdad ante la ley, traducida, contrario sensu, en no discriminación por ningún estatus personal o colectivo como: "sexo", "orientación sexual", "diferencia de cualquier otra índole". Este último estatus genérico, que es la diferencia de cualquier índole, incluye hipótesis como la identidad de género o las actividades sexuales

no convencionales. En virtud de esta formulación, deben entenderse como actos discriminatorios todas aquellas acciones u omisiones que tengan por objeto o por efecto restringir, impedir o anular el goce o ejercicio de derechos sexuales en razón de un estatus personal o condición particular de la mujer, particularmente a la luz de la CEDAW, noción así y en sentido más amplio, incorporada en el nuevo texto constitucional de Ecuador.<sup>142</sup>

- El derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre la vida sexual. Esta norma se refiere a actos de disposición sobre la sexualidad y la reproducción en el sentido de disponer de los elementos necesarios para decidir sobre sus actividades y prácticas sexuales y, en el caso de las personas transgénero, incluso sobre modificaciones en su cuerpo que, a diferencia de otras modificaciones quirúrgicas y hormonales, son modificaciones motivadas por la vivencia de sexualidades diferentes, así como a la libertad de vivir una u otra forma de identidad sexual bajo diversas manifestaciones estéticas, sociales y de identidad personal y colectiva.
- El derecho al libre desarrollo de la personalidad. Por la naturaleza amplia del concepto de personalidad, esta norma comprende el libre desarrollo de la faceta identidad sexual, que necesariamente debe poderse ejercer en esferas públicas, no sólo en el ámbito privado de la sexualidad.
- El derecho a la intimidad personal y familiar y a guardar reserva sobre datos referentes a salud y vida sexual, salvo para satisfacer necesidades de atención médica. Dice del alcance de este derecho, el que sea objeto de una garantía procesal constitucional específica, como el hábeas data. El respeto a la privacidad sexual, además, es susceptible de invocarse en toda instancia, incluso judicial, contrario a lo que se ha acostumbrado en la praxis procesal. Tan amplio es el alcance que incluso las reservas nacidas de la discriminación (como la represión u ocultamiento de la propia orientación sexual) recibirían protección constitucional.

Otras normas menoscaban el alcance de los derechos sexuales y reproductivos por omisión, ya que impiden la plenitud jurídica del sujeto de derechos. Entre éstas, todas las que excluyen a un sujeto, en razón de su sexualidad, de instituciones que benefician a otros sujetos que ejercen otras sexualidades. El ejemplo más relevante es la exclusión de las mujeres lesbianas de las instituciones civiles de familia; es decir, de las normas relativas a unión de hecho, matrimonio, sociedad conyugal, tenencia compartida y coadopción.

---

142 Constitución 2008, Ecuador, Capítulo Primero Principios de aplicación de los derechos, artículo 11: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Si bien el capítulo de los derechos de familia se independiza con suficiencia de los derechos sexuales y reproductivos, es importante no dejar de lado su estrecha relación, ya que ésta influye en el debate jurídico actual sobre el alcance de los derechos sexuales y reproductivos y, eventualmente, en la posibilidad de reformas legislativas. Por lo tanto, amerita un breve análisis. En primer lugar es necesario constatar que la exclusión formal de las mujeres sexualmente diversas respecto de las instituciones de familia es una forma de discriminación y, en consecuencia, una forma de violación del principio constitucional de no discriminación por sexo y orientación sexual. La exclusión formal de instituciones familiares impide la plenitud jurídica del sujeto de derecho precisamente en razón de sus decisiones sexuales y reproductivas no convencionales. En segundo lugar es necesario constatar que los derechos de familia son públicos y no contractuales, precisamente por la equiparación formal de lo privado y lo público, lograda por y a favor de las mujeres como sujetos sexuales en todos los estados de derecho. Lamentablemente en la región la equiparación privado-público no logra mantener su consistencia en el rango legislativo cuando la variable de la orientación sexual se verifica en esos mismos sujetos (las mujeres).

El hecho de que, a pesar de gozar de igual protección constitucional, los vínculos familiares nacidos de decisiones sexuales no convencionales reciban menor protección que los vínculos familiares nacidos del ejercicio convencional de la sexualidad, da cuenta de que ciertos derechos sexuales y reproductivos se ejercen contra corriente y contra una pretensión extrajurídica de reducir su ejercicio a esferas privadas. Definir como única posibilidad de asumir las capacidades biológicas, morales y legales de ejercicio de la paternidad/maternidad a parejas de distinto sexo, omite la desbordante diversidad de familias en nuestros países y los variados arreglos de supervivencia a los que se ven forzados y que, por lo mismo, reclaman protecciones básicas. Entre estos arreglos es imposible desconocer el que travestis, transgéneros, lesbianas, gays sean progenitores o se asuman como tales al adoptar, fácticamente, a niños, niñas, adolescentes, ya sea solos o en pareja.

En el contenido de un artículo como el 6 (b) de la Convención Belém do Pará, están los límites subjetivos de la exigibilidad de cualquier derecho, que parten del sujeto mismo, de su construcción social y su percepción de sí. El artículo es tan aplicable al derecho a una vida libre de violencia (que es la materia específicamente normada por la Convención) como a cualquier otro derecho sexual o reproductivo. La Belém do Pará reconoce que: "El derecho de toda mujer a una vida libre de toda forma de violencia incluye, entre otros: (...) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación".

Las trabas al desarrollo y posicionamiento de los derechos sexuales y reproductivos en el ordenamiento jurídico son, en un primer momento, estructurales de éste, especialmente en su concepción y proyección de la mujer como sujeto de derechos: si bien ésta es reconocida

como sujeto pleno a nivel formal, la intromisión normativa en su cuerpo y su libertad de actuar en y con él sigue normalizada. Esto explica, en un segundo momento, trabas concretas como la enorme resistencia que genera cualquier propuesta que trascienda el reconocimiento constitucional y supralegal de los derechos sexuales y reproductivos y los aterrice a nivel de legislación secundaria, evidenciando su discordancia con patrones socioculturales vigentes y facilitando su exigibilidad.

### **3. Particularidades por país**

#### ***3.1. Tipos de familia y autonomía de las mujeres***

En Chile subsiste el modelo de familia basado en el matrimonio, único y excluyente, que reproduce la distribución tradicional de roles para las mujeres. La incorporación laboral de las mujeres no se asume como un derecho y por tanto no altera su asignación a las labores de la crianza y el cuidado de la familia. Estas visiones son las que se niegan a la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y a la modificación de normas abiertamente discriminatorias, como lo es la de sociedad conyugal, que constituye el régimen matrimonial chileno por excelencia.

Las otras visiones, que ponen al individuo como base de la sociedad y dotado de derechos independientemente de los lugares o roles que ocupe, reconocen diversos tipos de familia que resultan igualmente válidos, así como reconocen la discriminación en la que han vivido históricamente las mujeres en el ámbito familiar y la necesidad de adoptar el marco internacional de derechos humanos. Las cifras arrojan que 90% de chilenas y chilenos viven en familia y que el 11,6% del total de hogares corresponde a hogares unipersonales, con un significativo incremento de mujeres que viven solas. Se han ido consolidando las uniones de hecho y la tasa de fecundidad ha bajado de un 3,4 a un 2,26 en 10 años. Alrededor de un tercio de los hogares están encabezados por mujeres.

La inexistencia de regulación de la convivencia afecta a las mujeres chilenas que han elegido constituir familia con personas del mismo sexo, siendo el matrimonio el único reconocido como válido para constituir familia. La misma ley impone como requisito la heterosexualidad (Art. 120 del Código Civil).

En el marco de la estigmatización de las diversidades sexuales y el no reconocimiento de las uniones de hecho en parejas de un mismo sexo, se da el fallo emblemático de la jueza Karen Atala antes señalado.

Aun cuando se mantiene la estigmatización de las diversidades sexuales y aunque no se reconocen las uniones de hecho en parejas no heterosexuales se ha llevado una moción parlamentaria que fomenta un contrato de unión civil entre personas del mismo sexo y que se encuentra en la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados y su resolución es aún indefinida.

En la campaña a la Presidencia de la República el tema de las uniones civiles y en ello la de personas del mismo sexo salió a discusión; la actual Presidenta se declaró proclive a una legislación en esta materia que resguardara los derechos de las personas pero no es una prioridad legislativa del actual gobierno.

En Argentina, la transformación de las familias se presenta en algunos aspectos como un incremento de la cohabitación como forma de entrada en la primera unión, un retraso de la edad del matrimonio —particularmente para el caso de las mujeres—, el crecimiento de la ruptura conyugal voluntaria y el achicamiento del tamaño medio de las familias (un aumento de las familias nucleares en detrimento de las familias ampliadas), y se registra un crecimiento de familias monoparentales por razones de divorcios y separaciones de uniones legales y de hecho —con un alto predominio de las que están a cargo de las mujeres (90%).

La jefatura femenina se subestima estadísticamente, ya que suele asociarse con mujeres que se encuentran solas, con o sin hijos. En las encuestas se considera jefe a quien es definido así por otros miembros del hogar o el propio encuestado y no por el aporte de mayores ingresos de las mujeres en hogares biparentales. Por otra parte, la tendencia decreciente de la tasa de fecundidad en Argentina no ha reducido el tiempo que las mujeres dedican a la reproducción sociobiológica dado que el envejecimiento de la población ha aumentado el número de “personas de edad dependientes” a cargo de las familias (luego de Uruguay, Argentina es el país con mayor porcentaje de población mayor de 60 años: 13%).

Se suma en el análisis la complejidad de la vivencia de la adolescencia en las sociedades actuales, en especial en sectores que disfrutan de lo que definen como “moratoria social” y postergan la inserción laboral de adolescentes en razón de sus estudios; esto supone atención y cuidado al permanecer en casa de sus progenitores. Esto ha supuesto cambios en la composición de los hogares, las familias de pertenencia y particularmente en los individuos que las conforman.

Uno de los temas claves que aporta el análisis de familias en Argentina, y que es importante para la mirada regional, es el tema de las *familias ocultas* que son núcleos conyugales secundarios, caracterizados por ser monomaterales y de jefatura femenina (mujeres muy jóvenes con hijos pequeños —hogares monoparentales— y en menor medida parejas jóvenes con o sin hijos —familias completas—). Los datos oficiales las invisibilizan puesto que sólo registran el núcleo familiar primario (vínculos de parentesco de cada miembro del hogar con el/la jefe/a del mismo) afectando a su vez el registro de las propias familias nucleares.

Estos núcleos conyugales secundarios tienen una modalidad de “descendencia” por cuanto tienen como característica la permanencia o el retorno en el hogar de origen de los hijos del jefe/a de hogar ya sea como estrategia familiar en la etapa de formación y/o expansión (sin hijos o con hijos de corta edad) o como estrategia de madres sin pareja, por tanto en este último caso, de mujeres que encabezan el hogar oculto y son sujetas de alta vulnerabilidad.

Se señala la ausencia de una política pública que asuma estas transformaciones y se persiste en las visiones de familia nuclear completa para las intervenciones de los estados. Obviar estas familias ocultas por parte de los estados supone no evidenciar ni dar respuesta al traslado de los costos de la reproducción cotidiana y generacional a los individuos y las familias, y en ellas, de manera dramática y particular, a las mujeres pertenecientes a sectores sociales más empobrecidos. El subregistro limita las posibilidades de intervención de las políticas públicas y programas sociales hacia las familias.

En Colombia, la Constitución Política consagró en el artículo 42 a la familia como la institución básica de la sociedad y determinó que “Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”. Sin embargo, en este país existen realidades que alteran de manera radical la existencia de un modelo único de familia: mujeres que conforman una familia (hogares monoparentales); mujeres “jefas de familia”; mujeres que viven en situación de desplazadas; todas situaciones que son contempladas en la propia Constitución y leyes colombianas.

La Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 43 el derecho a la igualdad de las mujeres de esta forma: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

En la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, en lo referente al derecho a la salud de las colombianas, se determina en el artículo 60 que “El Gobierno ejecutará acciones orientadas a mejorar e incrementar el acceso de las mujeres a los servicios de salud integral, inclusive de salud sexual y reproductiva y salud mental, durante todo el ciclo vital, en especial de las niñas y adolescentes”. En desarrollo de los artículos 13 y 43 de la Constitución, el Gobierno estimulará la afiliación al régimen subsidiado de seguridad social en salud de las mujeres cabeza de familia y de las que pertenezcan a grupos discriminados o marginados en circunstancias de debilidad manifiesta.

Para el caso del Ecuador la presencia de diversos tipos de familias está signada por su carácter plurinacional y por los cambios sufridos en el oleaje migratorio masivo de ecuatorianos y ecuatorianas entre 1998 y 2001, especialmente de las regiones del sur del país, así como los avances conseguidos a través de la garantía de no discriminación por razones de orientación sexual de las personas.

La nueva Constitución logró ampliar el esquema de familias, más allá de las constituidas sobre la base del reconocimiento de parejas heterosexuales estables, sea por matrimonio

como contrato civil o mediante unión de hecho formalizada legalmente. Busca también la inclusión de los modos familiares de pueblos y nacionalidades originarios.

En familias afrodescendientes es importante rescatar que, a pesar de la tradición de formar familias nucleares monoparentales, también es cierto que las formas de relacionamiento entre hombres y mujeres, de familias nucleares y extendidas de lazos consanguíneos o de afinidad es del todo distinta al de las culturas mestizas y/o de pueblos y nacionalidades y que los roles y arreglos para la solución de la vida cotidiana difiere de los modelos liberales tradicionales de familia.

### ***3.2. Matrimonio civil y uniones de hecho***

En Chile la tasa de nupcialidad ha bajado: 6,1% (1995) a 4,6% (1999), hay un incremento de nulidades matrimoniales en un 104% (de 1980 a 2000) y un aumento de la edad para contraer matrimonio a la vez que disminución de la brecha de edad de hombres y mujeres para contraer matrimonio.

Con la nueva Ley de Matrimonio Civil de 2006 se fijan los requisitos para la celebración del matrimonio y las formas de disolución del mismo, incluyendo en ellas el divorcio: modifica la edad mínima para contraer matrimonio fijándola en los 16 años, lo cual ha sido observado por la CEDAW y la Convención sobre los derechos del Niño (artículo 1) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (recomendación general 21), en torno a la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares. De acuerdo a la nueva ley, el matrimonio puede celebrarse ante el Registro Civil o bien ante un ministro de iglesia quien no actúa para estos efectos como ministro de fe. En este segundo caso la pareja debe, en un plazo de 8 días, prestar su consentimiento ante un Oficial del Registro Civil.

En Chile un 50% de los nacimientos se registran fuera del matrimonio y de éstos un 70% son reconocidos por padre y madre, dando cuenta de una cierta consolidación de las uniones de hecho en la sociedad chilena y las separaciones de hecho, aunque difíciles de pesquisar, registran en el último censo un aumento de 3 puntos porcentuales. Pese al aumento de las uniones de hecho, éstas no gozan de reconocimiento legal, puesto que por la vía de no reconocerlas, sigue instalado en Chile un concepto de familia ligado al matrimonio heterosexual como único modelo que asegura derechos y protección a las mujeres, que se ven limitadas a acceder a la protección social del Estado como es el caso de la salud pública, que sólo acepta a los/las casados/as como carga legal o el acceso al subsidio habitacional, en el que no se permite la unión de las remuneraciones entre convivientes para acreditar renta.

La Ley de Matrimonio Civil que abría posibilidades de introducción de elementos más allá de la regulación del matrimonio, o que al menos constituyó una oportunidad para actualizar la forma en que la sociedad chilena constituye sus familias, se redujo, por falta de voluntad política, a la forma más tradicional de enfocar el problema. Para la no regulación de las



uniones de hecho, se esgrime que ellas atentan contra el concepto de familia y que podrían fomentar la prescindencia del matrimonio como forma de constitución familiar.

En Argentina se continúa registrando la tendencia hacia la reducción de la brecha etaria entre los cónyuges. Existe aún una entrada más temprana por parte de las mujeres a la vida en pareja, pero en ello hay diferencias que tienen que ver con mujeres de menor nivel educativo y de menor edad que tienden a formar pareja con varones mayores, respondiendo a una intención —más o menos consciente—, de consolidar la propia posición social.

El matrimonio legal ha ido dando paso a las uniones consensuales como vía de ingreso preponderante a la primera unión y éste se ha ido extendiendo a los sectores medios urbanos, así mismo hay una mayor presencia de la cohabitación en subgrupos con educación secundaria y superior. En base a los datos arrojados por la Encuesta Situación Familiar se descubre que las mujeres argentinas que eligieron el matrimonio directo para la vida conyugal lo hacen en primer lugar por causas asociadas a la tradición y los valores, y entre las mujeres más jóvenes por causas relacionadas con la maternidad.

Aquellas que optan por uniones consensuales lo hacen en primer lugar por causas de maternidad y la necesidad de la legalización del vínculo conyugal, una segunda razón tiene que ver con la experiencia de convivencia previa —aunque entre las más jóvenes, este último parece haber perdido cierto peso relativo—. En las nuevas generaciones se da un incremento importante en razones “instrumentales” para la decisión de cohabitar previo a la decisión de matrimonio.

En Perú, el Código Civil regula la edad de los contrayentes que si bien está fijada en 18 años, se permite como excepción el matrimonio a partir de los 16 años, tanto para varones como para mujeres. Por otro lado, la Constitución establece un mandato de protección por parte del Estado así como la promoción del matrimonio. Reconoce a las uniones de hecho de varón y mujer, concediéndoles efectos en el orden de lo patrimonial, pues ordena que el patrimonio de estas uniones se rija por las reglas de la sociedad de gananciales previstas en el Código Civil. Sin embargo esto ha devenido en una legislación que favorece a las uniones matrimoniales reconociéndoles todos los derechos posibles en contraste con las uniones no matrimoniales a las que se les ha asignado legislativamente un estatus inferior.

Las estadísticas señalan la crisis de la institución matrimonial con un incremento progresivo de convivientes (12% en el año 1981 a 24,6% en el 2007). El problema en cuanto al “concubinato” es que no se reconoce la obligación alimentaria recíproca durante la unión de hecho y tampoco la herencia entre concubinos, siendo las mujeres quienes tienen desventaja.

Asimismo, se constata la existencia de uniones tempranas entre mujeres adolescentes: de las 75.885 mujeres convivientes menores de edad, según el censo de 2007, el 44,7% tiene 17 años, el 26,3% sólo tiene 16 años, 14,5% 15 años y el 5,8% sólo 14 años; asimismo de

las 7.111 mujeres casadas menores de edad, el 15,9% tienen 14 años, el 19,3% 15 años, el 24,8% 16 años y el 40% 17 años.

En el Plan Nacional de Derechos Humanos de Perú (2006-2010), se buscó implementar acciones para promover una cultura de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivos de índole/orientación sexual en el marco de la Constitución y la Ley, sin embargo resulta un plan anticonstitucional y discriminatorio, ya que por presiones de las Fuerzas Armadas y la Conferencia Episcopal Peruana, en la etapa final de su construcción se determinó que: "Esta protección no se extiende al reconocimiento del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, legalizar uniones de hecho y adoptar menores, por no ser acorde con el marco jurídico vigente. Lo dispuesto en relación a este Objetivo Estratégico, no afecta lo establecido en los Reglamentos de las Instituciones Castrenses, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República". Por tanto el Plan no define que el Estado peruano "garantice los derechos" de los grupos de diversidad sino simplemente evita un trato denigrante y violento, y da patente de corso a una de las instancias que más ha violado los derechos humanos de gays, lesbianas, bisexuales, transexuales.

En Bolivia se mantienen leyes atentatorias contra los derechos de las mujeres, y en torno al matrimonio el Artículo 317 del Código de Procedimiento Penal, referido al tema del rapto señala: "No habrá lugar a sanción, cuando los reos, en los casos respectivos, no teniendo impedimento alguno, contrajeran matrimonio con las ofendidas, antes de que la sentencia sea ejecutada".

En Ecuador, la normativa constitucional sobre la igualdad de derechos y oportunidades de todos los integrantes de la familia se juntan a las actuales definiciones constitucionales sobre derechos sexuales y reproductivos que definen el derecho a "tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual, la promoción de la salud sexual y reproductiva y la prohibición de discriminación por orientación sexual". Esto da cabida a la unión de hecho entre personas del mismo sexo y genera los mismos derechos y obligaciones que las familias constituidas bajo matrimonio. Sin embargo, se restringen las posibilidades de adopción, la cual es permitida sólo a parejas de distinto sexo.

### ***3.3. Divorcio y nulidad***

Una conquista fundamental en Chile es la aprobación en el 2004 de la modificación a la Ley de Matrimonio Civil que consagra, entre otras cosas, el divorcio vincular. Se trata de un proceso que tardó más de 16 años en concretarse desde la presentación de la primera moción en esta materia, lo que da cuenta de la dificultad que tiene el parlamento para aprobar leyes sin el apoyo del Poder Ejecutivo.

De acuerdo a la nueva ley, el divorcio se constituye en una nueva forma de término del matrimonio creándose el estado civil de divorciado/a. Las causales para dar lugar al divorcio

son de dos tipos: a) falta grave a los deberes del matrimonio imputable a uno de los cónyuges y, b) cese de convivencia. En este caso la norma prevé que si hay acuerdo en el divorcio, éste puede iniciarse luego de más de un año de separación de hecho. En caso contrario, la/el cónyuge interesado podrá demandar unilateralmente el divorcio con tres años de separación de hecho. La violencia intrafamiliar está expresamente señalada como una falta grave a los deberes del matrimonio.

Uno de los temas innovadores en esta materia, es el que se refiere a la protección del cónyuge más débil, esto es, aquel que como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los/las hijos/as o a las labores propias del hogar común, no haya podido desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio o lo hizo en menor medida de lo que podía o quería. En este caso, la ley establece la posibilidad de solicitar una compensación económica.

Los problemas en su aplicación se dan al definir que el divorcio debe tramitarse ante los tribunales de familia, los que también empezaron a funcionar en todo el país en noviembre del mismo año, y la Nueva Ley de Matrimonio Civil establece la obligación de convocar a conciliación. Resulta improcedente convocar a dicha conciliación cuando son las propias partes las que de manera conjunta han llegado al acuerdo de divorciarse, además, ante el colapso de los tribunales de familia por motivo de una demanda no considerada al momento de fijar los recursos necesarios para la dotación de estos tribunales, ha aumentado la demora en la tramitación.

Un segundo mecanismo de disolución del vínculo matrimonial modificado por la nueva Ley de Matrimonio Civil es el que refiere a la nulidad por incompetencia del Oficial del Registro Civil. Para evitar la recurrencia de esta causal, que fue la utilizada de manera fraudulenta antes del establecimiento del divorcio vincular, se oficializa la competencia de todo Oficial del Registro Civil, independientemente del domicilio que registren los contrayentes.

En Argentina a partir de la década del 60 se registra una tendencia progresiva hacia el aumento de rupturas voluntarias de las uniones conyugales, con un fuerte aumento relativo en las décadas del 60 y 80, y un crecimiento menos acelerado en los últimos años. Estas rupturas pueden adquirir forma de divorcio o de separaciones de hecho. Se evidencia un aumento progresivo de las separaciones y divorcios en todos los grupos de edad, lo que pone de manifiesto la generalización del fenómeno de la ruptura de la primera unión. Entre las consecuencias de estas rupturas algunos estudios las ubican en: movilidad de los individuos entre diferentes tipos de familias, incremento de familias monoparentales con jefatura femenina, en la socialización y crianza de los niños por la pertenencia continuada o paralela de varios tipos de familia. En las mujeres argentinas las que tienden a formar una nueva unión son las más jóvenes, pero si hay hijos esta opción disminuye de manera sustancial.

Un primer fenómeno que se puede constatar es que, luego de la separación, son los varones los que tienen mayores posibilidades de "rehacer su vida". Los impactos en la vida de las mujeres luego de la ruptura de la primera unión son:

- Cambios en la situación laboral, sobre todo si superan los 30 años de edad y tienen un bajo nivel educativo. Supone buscar empleo por primera vez, extensión de la jornada, cambio o abandono del empleo. La presencia de hijos es un factor imperioso hacia la salida al mercado laboral y en las mujeres activas para extender su jornada de trabajo.
- El abandono de la vivienda es la situación más frecuente para las mujeres y donde el nivel educativo no tiene mayor relevancia, pues bajo o alto nivel educativo producto de la ruptura la situación es igual.
- La familia de origen asume un rol de contención fundamental luego de la separación por la serie de modificaciones en la vida de las mujeres, en las cuales la presencia de redes sociales y familiares de apoyo se vuelven vitales, en especial en mujeres muy jóvenes, bajo nivel educativo y con hijos pequeños para proveerlas de un lugar para vivir y que da origen a las familias multinucleares.
- Se radicalizan o son más difíciles de cambiar los modelos de biparentalidad asimétrica y desequilibrada que sustentaron los años de matrimonio (madre sobrecargada y padre ausente). Esto supone la sobrecarga de la madre como progenitor primario, agente mediador y continuador matrimonial y postdivorcio, y es a la vez esta vivencia la principal causa que impide asumir modelos de parentalidad basados en la corresponsabilidad.

En Perú los divorcios se han incrementado casi dos veces respecto al año 1999. Es reciente la ley que crea la vía administrativa y notarial para obtener una declaración de separación por mutuo acuerdo y divorcio, pero desprotege a las mujeres, pues en el informe de Perú se indica que “la posible afectación de sus derechos en un contexto postdivorcio no es conocida por autoridades especializadas del Poder Judicial sino por Centros de Conciliación cuyos conciliadores no han recibido capacitación sobre perspectiva de género y la condición de las mujeres y mucho menos los Notarios”.

En Bolivia, dentro de las normativas discriminatorias que se mantienen está la causal de divorcio del Código de Familia de 1988, que en el artículo 130 establece que entre otros motivos se puede pedir por “sevicia, injurias graves o malos tratos de palabra o de obra que hagan intolerable la vida en común”, pero en el mismo articulado se establece que “habrá que tener en cuenta la educación y condición del esposo agraviado”, que da lugar a justificar la acción violenta ejercida y la impunidad para el agresor justificado en su educación y condición.

### ***3.4. Uso del tiempo / economía del cuidado***

Los cambios en la situación de las mujeres en Chile se evidencian en cifras como la incorporación al mundo laboral que se incrementó de un 28,6% en 1992 a 35,6% en el

2002; el índice de escolaridad entre las empleadas de un 37,7% en relación a los hombres, que alcanzan un 26,8%; el aumento de la participación femenina en los espacios de poder público. Pero esto no ha significado transformaciones sustanciales en el ámbito de la reproducción social y biológica, lo que afecta directamente al goce y ejercicio de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, en especial en el caso de las mujeres más pobres.

En Argentina en el año 2006 se aprobó un proyecto que buscaba ampliar el alcance de la licencia tanto por paternidad como por maternidad. Aún así, en todos los casos se excluye al padre de la posibilidad de asumir la licencia por nacimiento o el beneficio de la excedencia, lo que refuerza la división tradicional de tareas y responsabilidades en el interior del hogar. Al padre sólo le compete una licencia de 2 días corridos por nacimiento del hijo, la cual se considera licencia especial. Al tratarse de una opción "voluntaria" para la trabajadora, la maternidad aparece como una cuestión que le compete a la mujer individualmente, sin que se prevea el pago de una asignación familiar para ello. El plazo de excedencia prácticamente no es utilizado como opción por la mujer, que se reintegra a su trabajo apenas concluye la licencia correspondiente.

Existe un Proyecto de Reforma que busca la equiparación entre adopción y maternidad biológica; la excedencia también podría ser una opción para la madre adoptante, e incluye opción para reincorporarla al empleo reduciendo hasta la mitad su jornada normal de trabajo y en la misma proporción su remuneración mensual. Los trabajadores varones también contarán con estas opciones en caso de fallecimiento de la madre de su hijo menor de edad, imposibilidad física o psíquica acreditada de la madre para procurar atención al hijo o cuando fuese adoptante único.

En 1990 se instituyó el derecho de las madres que tengan siete o más hijos –cualquiera fuese su edad y estado civil– a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia. El programa de asignaciones familiares funciona como un programa de seguro social, están vigentes las asignaciones por hijo/a, por hijo/a con discapacidad, prenatal, ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio.

Un factor importante en este análisis es la subestimación de jefatura femenina. Esta subestimación en el diseño de política pública es grave dada la fuerte asociación de pobreza y jefatura femenina, sobre todo cuando existen menores en el hogar, dado el menor número de proveedores económicos en la familia y la inequidad de ingresos en el mercado laboral para las mujeres. Los estudios indican que la proporción de progenitores varones no convivientes que aportan a la manutención de sus hijos es muy alta.

Las mujeres llegan a los programas sociales asistenciales en condiciones de extrema necesidad. En Argentina la política pública asistencial supone un carácter estigmatizante

(Programa Familias), pues tienen programas de ingresos condicionados para las familias, donde continúa vigente un modelo de familia que asigna a la mujer como principal y única responsable del cuidado de los miembros del hogar y por tanto principal destinataria –beneficiaria de las medidas pero nunca participante–, actora en el diseño y aplicación. El hecho de que el varón sea un titular excepcional –por abandono de la mujer en el hogar, por enfermedades mentales, por estar ella privada de su libertad– implica que el padre debe demostrar su situación de varón “solo” a cargo de sus hijos ante un juzgado.

El análisis de Argentina propone que se parta de descubrir la multiplicidad de familias/hogares para hacer posible que los programas sociales se adapten a estas realidades plurales y se adopten estrategias tales como las planteadas en el “Consenso de Quito”<sup>143</sup> firmado por los representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe. El Consenso acuerda en la necesidad de adoptar medidas necesarias para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública innegable.

En Colombia, señalan que la política social de entrega de subsidios en el gobierno de Uribe es cuestionada, pues parte de una entrega individual de subsidios y no ha permitido medir la garantía efectiva del ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. No se han diseñado políticas-programas que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales a las mujeres afrodescendientes o indígenas.

Un estudio realizado sobre el tema del presupuesto público colombiano, signado por el asistencialismo, señala como una de sus conclusiones principales, “Del total del gasto público ejecutado, el gasto dirigido explícitamente a las mujeres es muy reducido y limitado para alcanzar las metas de equidad y mejoramiento de la situación de las mujeres. La mayor parte del gasto etiquetado se destinó a la ampliación, dotación y construcción de centros de reclusión para mujeres; los restantes programas se ejecutaron como subsidios y transferencias a programas y/o proyectos dirigidos a mujeres en situación de vulnerabilidad y pobreza”. Una constatación presupuestaria perversa.

En Perú los niveles de subempleo femeninos son altos. El 2005 fue de 54% y el 2006 de 53,8%, reducido ligeramente. La existencia del trabajo por horas, mayor que el masculino, se explicaría por la necesidad que tienen las mujeres de cumplir con las tareas domésticas y responsabilidades comunales no remuneradas. El Estado peruano no ha incidido con políticas públicas que busquen cambiar las mentalidades y se promueva una mayor participación de las mujeres en espacios asalariados; más de un cuarto de las mujeres trabajan en el ámbito familiar sin remuneración ni beneficios y con poca valoración social.

---

143 Cf. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6 al 9 de agosto del 2007, Quito, Ecuador. (cf. <http://www.cepal.org/publicaciones>).

No existen variaciones en cuanto a los patrones tradicionales de división sexual del trabajo y en su lugar se han afianzado en el mercado las diferencias que inscriben a las mujeres como las que deben asumir las responsabilidades familiares. El *trabajo familiar no remunerado*, TFNR, sigue siendo mayoritariamente femenino y las diferencias con los hombres se mantienen.

En Bolivia, el aporte económico de las mujeres con la masiva inserción en el mercado de trabajo es evidente. Para finales de la década de los 90, las mujeres aportaban el 35% del ingreso familiar (CEPAL, 2002). Sin embargo, en la Ley General del Trabajo, se considera a las mujeres en la misma situación que los menores de edad, teniendo mayor peso social y legal la condición de maternidad antes que la condición de trabajadora. Esta inequidad supone graves trabas en cuanto a ejercicio de derechos y cambio de concepciones.

Las bolivianas que se han insertado en el ámbito público y político lo han hecho manteniendo inalterable la división sexual del trabajo. Las redes sociales —que suponen también un desplazamiento del trabajo hacia otras mujeres— han sido el factor que ha posibilitado la continuidad de la participación y representación política femenina. Señalan que por ello, y en torno a las familias que no se ciñen al modelo nuclear, se encuentra que las mujeres que asumen liderazgos y cargos públicos son básicamente mujeres sin cónyuges (solteras, viudas, divorciadas) o mujeres con hijos mayores de 15 años. Esto demuestra la directa relación entre el ciclo de vida de las mujeres bajo parámetros tradicionales de división sexual del trabajo, siendo la mayor fuente de generación de empleo el sector familiar, que es ocupado por la mayoría de mujeres trabajadoras, es decir, bajo condiciones de baja calificación, condiciones precarias y baja calidad. Las asimetrías en empleo e ingreso por razón de género, junto a la transferencia de responsabilidades a la familia y la comunidad para encarar la reproducción material y social hacen en la práctica que las opciones de salida a la pobreza se sustenten en la intensificación del trabajo de las bolivianas, tanto a nivel remunerado como no remunerado.

En Ecuador las mujeres ingresan a la economía sea en la ocupación, en el empleo, subempleo o en iniciativas de venta de servicios a través de vías formales o informales de modo contundente a partir de la década de los 90. Se suma la debilidad en las políticas públicas de atención a las mujeres migrantes y sus familias. La preponderancia de la relación trabajo-migración-remesas perturba la posibilidad de diseñar políticas que afecten positivamente las relaciones familiares tanto en países de destino como de origen. Como esquema monetario, la dolarización afectó de manera importante la situación de los hogares, repercutiendo en la situación de las mujeres, en especial de aquellas que son jefes de hogar, y de aquellas que pertenecen a los quintiles de menores ingresos. La responsabilidad del hogar impide la vinculación laboral de las mujeres en mayor porcentaje para los sectores más pobres.

En el resultado de la encuesta realizada por Corporación Humanas — Ecuador sobre percepciones de las mujeres respecto de sus derechos, el rol de madres unido ahora al de proveedoras es contundente; de hecho las mujeres entrevistadas no sienten necesidad

de tener tiempo libre ni consideran su buen vivir como un factor directamente asociado al buen vivir de sus hijos e hijas; el modelo de familia nuclear se impone al menos en el imaginario de las mujeres aun cuando cada vez sea más afectado por la realidad. Como avances importantes, en la Constitución de 2008 se reconoce a la seguridad social de las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares así como el reconocimiento a la *economía del cuidado*. Se establece la prohibición del “despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”. El logro es entonces que se da reconocimiento constitucional a la economía del cuidado y el trabajo en el hogar, reconociendo su derecho a la seguridad social. Han sido importantes en términos laborales para las mujeres los cambios constitucionales y en la legislación laboral que eliminan las formas de flexibilización laboral sustentadas en la tercerización y precarización del empleo.

En lo que hace referencia a la responsabilidad de las mujeres como jefas de hogar y por nivel de pobreza, puede observarse que en el Ecuador en el caso de pobreza extrema existe una situación de mayor número de mujeres como jefas de hogar (8,5%). En el sector rural las jefas de hogar sin ninguna instrucción son mayoritarias (33,6%). Por lo menos un 16,63% de hogares ecuatorianos están dirigidos por mujeres. El hecho de que los hogares unipersonales, monoparentales y extendidos sin núcleo estén incrementando el porcentaje de mujeres que los dirigen, debería llamar profundamente la atención del Estado sobre la necesidad de generar medidas para mejorar las condiciones en que estas mujeres ejercen dicha jefatura.

### ***3.5. Derechos patrimoniales***

Las Observaciones de la CEDAW sobre Chile tienen relación al avance lento del Proyecto de Ley que establece un nuevo régimen patrimonial en que se conceda a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones, proyecto pendiente desde 1995. Para evitar que se siga discriminando a las mujeres en su capacidad de administrar su patrimonio, el Comité de Derechos Humanos sugiere que el Senado adopte la Ley que abroga la sociedad conyugal como régimen legal supletorio y su sustitución por uno de comunidad en los gananciales.

El Código Civil establece el régimen de sociedad conyugal, cuyo jefe es el marido y que administra los bienes conyugales propios y los de la mujer. Se trata de un régimen supletorio de la voluntad de las partes y, como tal, constituye la regla general en ausencia de otro acuerdo. Esta institución se ha mantenido como general a pesar de que el año 1994 la Ley N° 19.335 introduce el régimen de participación en los gananciales. En la práctica y durante 14 años ha coexistido un régimen de igualdad de derechos en relación a las obligaciones entre los cónyuges, con un régimen patrimonial que inferioriza a las mujeres y su capacidad para administrar bienes.



La mayoría de las familias chilenas que se constituyen a través del matrimonio lo hacen bajo el régimen de sociedad conyugal, tanto por falta de información como por el costo que tiene optar a otros regímenes. Al proyecto de ley que pretendía eliminar el régimen de sociedad conyugal, dejando como general el de participación en los gananciales, no se le ha dado prioridad y es el Ejecutivo el que fija el ritmo y la agenda legislativa.

Se creó la Institución de Bien Familiar destinada a proteger la vivienda familiar frente a acreedores a la vez que a asegurar un techo para quien lleve a cabo la labor de crianza y cuidado, pero en la práctica la inembargabilidad del bien familiar genera problemas para acceder a créditos hipotecarios en las instituciones privadas.

En Argentina, a la muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozan de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente; y los hijos/as menores de 18 años solteros/as, las hijas viudas hasta los 18 años de edad que no estuvieran percibiendo una pensión e hijos discapacitados de cualquier edad. El viudo o el conviviente deben demostrar que eran dependientes de la causante, pero no sucede lo mismo con las beneficiarias mujeres. Para que la o el conviviente acceda a la pensión, se requiere que el o la causante se haya separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y "hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio" por lo menos 5 años antes del fallecimiento. El plazo de convivencia se reduce a 2 años cuando existen hijos reconocidos por ambos.

El derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge superviviente si fue declarado culpable de la separación personal o del divorcio. Si no lo fuera y si el causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados judicialmente, o si hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

En Ecuador se mantienen las formas de Inclusión de las mujeres como voluntarias o en condiciones de gratuidad a las políticas públicas económicas y sociales. Esto incluye el canje del trabajo de las mujeres en la economía de los cuidados del Estado por políticas sociales básicas que son derechos humanos elementales, lo que invisibiliza los servicios, bienes y productos de la economía reproductiva y/o la subvalora.

En Perú el análisis de las mujeres en torno al acceso y control de la tierra gira en que ésta no se considera un bien que se pueda comprar o vender, es un bien que tiene que ver con las estructuras familiares y de linaje y ligado a las prácticas relativas al matrimonio y a la religión. Supone que quienes tienen el control del uso de la tierra son los hombres, y las mujeres acceden a ella por intermediación de éstos dentro de sus familias. Aunque la Constitución peruana reconoce iguales derechos para todas las personas y el Código Civil reconoce derechos iguales a hombres y mujeres para representar a la familia, estableciendo la sociedad de gananciales entre los cónyuges, reconociendo las uniones de hecho y sin

discriminar entre hijas e hijos para la herencia, sin embargo de todo ello, en las zonas rurales, se mantiene la propensión a violentar los derechos de propiedad de las mujeres.

Las políticas de reforma agraria y promoción agrícola siguen teniendo a la familia como referencia de unidad productiva, y por tanto fomentan el beneficio fundamental a los varones, negando así a las mujeres el acceso y control de un recurso propio que aumente sus posibilidades de negociación, autonomía y participación en la toma de decisiones. Ello a pesar de que las mujeres peruanas jefas de hogar, en el medio rural, constituyen casi la tercera parte del total. Las madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas, tienen menor poder social en sus comunidades. Por ello, las mujeres rurales y la sociedad civil emprenden ante el Estado<sup>144</sup> una campaña con estas recomendaciones: dar especial atención a la titulación de tierras cuando se trate de las mujeres jefas de hogar, que no se les despoje de sus parcelas a favor de sus hijos o hermanos; en las comunidades campesinas reconocidas oficialmente, organizar campañas sobre el derecho de las mujeres comuneras para participar en las decisiones que conciernen al futuro de su comunidad; que las prácticas sociales de herencia concedan o den énfasis a la importancia que reviste el hecho de que tanto hijas e hijos hereden la tierra en proporciones iguales.

En Bolivia la movilización indígena por tierra y territorio impulsa la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996), que regula la titularización, acceso, distribución y redistribución de tierras y establece un mecanismo para garantizar la titularidad y seguridad jurídica sobre la tierra que fue el saneamiento de tierra y que en el artículo 3 reconoce el derecho de propiedad sobre la tierra a las mujeres, independientemente de su estado civil, constituyendo una antecedente inédito e histórico en el avance formal de los derechos de las mujeres.

La nueva propuesta de Constitución Política del Estado Boliviano reconoce la propiedad individual y colectiva, la regulación del mercado de tierras y mantiene el trabajo como la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria a través de la función social y la función económica social, que es definitoria en el resguardo del derecho propietario, y constitucionaliza el derecho a la titularidad a la tierra por parte de las mujeres.

### ***3.6. Filiación, paternidad / maternidad - patria potestad***

En Chile, la Ley 19.585 consagra la igualdad de derechos de todos los/las hijos/as, independientemente del estado civil del padre y la madre; introduce además modificaciones al régimen de patria potestad, que originalmente detentaba el padre y, bajo la actual ley, la patria potestad la tiene quien tiene la tuición de los hijos/as, en la práctica, la madre. Para que esto opere se requiere solicitar tal declaración al Tribunal de Familia de forma que éste

---

144 Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro del Ministerio de Agricultura junto a la Campaña por una Titulación de Tierras con Equidad, realizada por el CMP Flora Tristán.

ordene anotarla al margen de la inscripción. Se mantiene una norma discriminatoria en tanto es el padre quien frente a un desacuerdo mantiene la patria potestad. Para modificar esta situación se presentó una moción parlamentaria que consagra el ejercicio conjunto de la patria potestad o administración de bienes del hijo/a por el padre y la madre, la que actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional.

Esta ley fija además nuevas modalidades de pruebas para el reconocimiento de la paternidad al facultar al juez, por una parte, a dar a las pruebas periciales valor suficiente para establecer la paternidad o maternidad o para excluirlas y, por otra, se establece que la negativa injustificada de una de las partes para hacerse el examen hará presumir legalmente dicha paternidad o maternidad, o la ausencia de ésta cuando corresponda. Hay negativa injustificada cuando citada dos veces la parte en cuestión no concurriera a hacerse el examen.

En la aplicación se evidenciaron algunos vicios, como que los jueces/zas habían ido elevando el umbral respecto de los antecedentes que las mujeres debían acompañar para que su demanda fuera acogida, supuestamente para evitar el uso temerario de este tipo de acciones por parte de las mujeres, constatando que los jueces han sido claves en la reproducción de los estereotipos y prejuicios que ubican a las mujeres en situación de subordinación frente al varón.

En Perú la Constitución contiene una cláusula general de igualdad ante la ley y no discriminación específica para los hijos que prohíbe toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad. Se mantienen algunas prácticas discriminatorias, por ejemplo, en colegios privados no admiten a niños de madres solteras argumentando su libertad de prácticas religiosas.

El problema en cuanto al incremento del "concubinato" en desmedro del matrimonio tiene que ver con que no se reconoce dentro de ella la obligación alimentaria recíproca, durante la unión de hecho, y tampoco la herencia entre concubinos, siendo para las mujeres y sus hijos/as la desventaja. En materia de alimentos, el Código Civil contempla los alimentos recíprocos entre cónyuges como una derivación del deber de asistencia que nace del matrimonio, sin embargo, si uno de los cónyuges se dedica exclusivamente al trabajo del hogar y al cuidado de los hijos el otro queda obligado a prestarle alimentos (artículo 291).

La legislación peruana no cuantifica el trabajo de cuidado de los hijos, tampoco establece normas que compensen la situación de las mujeres luego del divorcio. Siendo las mujeres quienes principalmente demandan alimentos para sus hijos/as, mediante la Ley 28439 no se exige la intervención de abogados/as y se ha aprobado un formulario que sustituye a la demanda de alimentos, además de haberse creado un Registro de Deudores Alimentarios Morosos, que pretende aportar a superar la mora de alimentos. Aún no existe avance en torno a derecho alimentario entre concubinos, a pesar de la preferencia de las parejas por la

convivencia. El Código Civil prevé alimentos sólo cuando el concubinato termina por decisión unilateral de un concubino.

Según el Código de Niños y Adolescentes las mujeres en estado de gestación tienen derecho a alimentos desde la concepción hasta la etapa de postparto, pudiendo demandar al varón. En relación a la filiación matrimonial la norma establece que el/la hijo/a de una mujer casada tiene por padre al esposo de ésta, aunque la mujer declare que tal hijo/a no es de su esposo, las mujeres tienen negado ese derecho. Para la filiación extramatrimonial, ante la negativa injustificada del presunto padre, el Juez declara la filiación, además hay un procedimiento más expedito para las declaraciones judiciales de paternidad.

En lo que respecta al reconocimiento voluntario, la Ley 28720 faculta a las mujeres solteras que acuden solas a reconocer a sus hijos/as, a revelar el nombre del progenitor —si así lo desean—, o no hacerlo, en cuyo caso el hijo/a llevará los dos apellidos de la madre.

En Ecuador se ha interpuesto la acción de hábeas corpus por parte de hombres que demandan la violación de sus derechos por efecto de la prisión por deuda de alimentos. Un tema que según el tribunal de Garantías Constitucionales ha puesto en conflicto el ejercicio del derecho de los hombres deudores a la libertad frente a los derechos del niño/a. Esto es preocupante de cara a la nueva disposición Constitucional en la cual se ha incluido una demanda efectuada por el movimiento de mujeres, en relación con que quienes adeuden pensiones alimenticias, sin indicar el nexo que genera dicha obligación, serán inhábiles de presentarse a candidaturas de elección popular, y se constituye en factor de apesamiento.

### ***3.7. Familias y salud reproductiva***

En la Argentina se observa una tendencia descendente de la tasa global de fecundidad. Según las últimas estimaciones, el promedio de hijos por mujer es de 2,3, sin embargo, son las mujeres más pobres y las regiones más postergadas del país las que presentan las tasas más altas de fecundidad.

La maternidad temprana es un fuerte condicionante para continuar la carrera escolar. La mayoría de las mujeres que no han finalizado sus estudios primarios tienen 4 o más hijos. Del total de los nacidos vivos en Argentina en 2006, el 15,3% proviene de madres menores de 20 años. Se destaca la elevada prevalencia de embarazo no planeado (46,1%), así como la elevada proporción de puérperas que egresaron de las maternidades públicas sin recibir anticoncepción.

Señala el informe que nuevamente las provincias más postergadas del país son las que arrojan cifras mayores respecto del embarazo adolescente (la tasa de fecundidad adolescente para el año 2006 indica que casi 32 adolescentes de cada mil se convierten en madres), se establece una diferencia entre “adolescentes precoces”, que son las menores de 15 años, y en quienes el embarazo es, frecuentemente, resultado de relaciones sexuales no queridas

con hombres mayores. Concluyen en que las cifras reflejan la existencia de desigualdades en materia de salud sexual y reproductiva, por lo que se requiere el diseño de políticas públicas que mejoren la situación general y además atenúen las diferencias regionales y sociales vigentes en Argentina.

En Colombia la tasa de natalidad ha disminuido: "La tasa total de fecundidad pasa de 2,6 en la ENDS 2000 a 2,4 hijos por mujer en el 2005. En la zona urbana la tasa total de fecundidad baja de 2,3 a 2,1 hijos por mujer y en la zona rural de 3,8 a 3". Sin embargo, es preocupante que en el grupo de edad de 15 a 19 años la tasa de natalidad, por el contrario, ha aumentado. El 22% de la población adolescente es madre, siendo el país de Latinoamérica con mayor tasa de incidencia de embarazo adolescente en la región, lo que refleja la poca efectividad de las políticas de salud sexual y reproductiva.

En Perú, en el año 2006 se publica la Ley 28704 que busca proteger a niños, niñas y adolescentes de la violencia sexual, y en su normativa define que las relaciones sexuales que se dan con personas mayores de 14 años y menores de 18 años constituyen delito de violación sexual, independientemente a si éstos consintieron o no. El problema está en cuanto a los derechos sexuales y derechos reproductivos en la adolescencia, por cuanto todas las relaciones sexuales con personas de esta edad están proscritas. Si se da entre adolescentes, ambos han cometido una "infracción penal"; y si uno de ellos ya no lo es, es un delincuente.

Las principales causas de muerte de las mujeres bolivianas tienen relación, por un lado, con la situación de pobreza y, por otro, con la negación a sus derechos sexuales y reproductivos; la tasa global de fecundidad en 1976 era de 6,5%, para el 2001 descendió a 4,4%, con una diferencia significativa por área. El área urbana tiene el 3,6% y el área rural en 6,2% (Instituto Nacional de Estadísticas); esta tasa de fecundidad tiene una dependencia directa del nivel de instrucción, pero también tiene relación con la condición socioeconómica, el área de residencia, la condición étnica, la edad.

El embarazo adolescente muestra un aumento, a pesar del subregistro existente. Según datos sobre la evolución de la proporción de mujeres de 15 a 19 años que han tenido hijos, tenemos que en este tramo de edad 1 de cada 10 mujeres tuvo hijos. Las edades de 18 y 19 años son las que registran mayor proporción de mujeres que tuvieron hijos. Las adolescentes pobres tienen mayor probabilidad de encontrarse embarazadas, anula sus posibilidades de proseguir estudios o trabajo; si cuentan con apoyo familiar, las más de las veces se desplazan responsabilidades a la familia de las madres jóvenes o a las "abuelas criadoras", que junto a la evasión de responsabilidades de los hombres sobre la paternidad generalizan el "madresolterismo".

En Ecuador, aunque el número de hijos por mujer ha ido decreciendo gradualmente en las últimas décadas, entre 1999 y 2004 casi no ha disminuido. Esto en gran parte se debe a que

la fecundidad de las adolescentes se ha incrementado (de una tasa específica de fecundidad de 91 por 1.000 mujeres a 100). El 17% de mujeres deja de estudiar; el 41% vuelve a estudiar y un 42% no interrumpe sus estudios.

### ***3.8. Violencia intrafamiliar / marcos jurídicos nacionales***

En Argentina, como en otros países de América Latina, se reconoce la carencia de políticas públicas coordinadas y planes de acción concretos y adecuadamente financiados, en materia de violencia familiar; la falta de campañas masivas de alto impacto para la visualización en la esfera pública de la problemática y la ausencia de información estadística sobre las dimensiones y tipos de violencia que afectan a las mujeres en distintos aspectos de sus vidas, a través de implementar encuestas nacionales que permitan conocer qué formas de violencia, con qué frecuencia, de parte de quiénes, enfrentan las mujeres. En torno a la violencia contra las mujeres (salvo la aplicación de las normas penales para los hechos que puntualmente configuran delitos como las lesiones graves), el hecho de que la violencia sea un conflicto familiar y social, obliga a formas de resolución familiar y social.

En ese entendimiento, en Argentina se definió que la justicia de familia es compatible con esta consideración de la violencia como conflicto social, ya que se encuentra en posición de poner un límite al golpeador y resolver, además, temas como la tenencia de los niños, la asignación de alimentos, la comunicación entre los padres y las cuestiones económicas derivadas del vínculo entre la mujer y el golpeador, como la asignación de la casa familiar. El Congreso Nacional optó en su momento por una ley de violencia familiar comprensiva de la violencia que pueden sufrir tanto mujeres como varones, niños o adultos mayores, por dos razones fundamentales: primero, porque el Poder Legislativo legisla para todos los ciudadanos/as independientemente de su sexo o edad y, segundo, por la inconveniencia de sancionar tantas leyes como sujetos posibles hayan de ser incluidos.

En Chile se emite la ley de creación de los Tribunales de Familia, que buscaba la instalación de un procedimiento simplificado y oral que agilizará las causas en materia de familia, haciendo más eficiente el acceso y resolución de casos a través de dos audiencias (preparatoria y de juicio), que permiten la instalación y resolución de los aspectos principales en pugna.

La ciudadanía percibe que los tribunales no funcionan e incluso no garantizan los derechos de los usuarios. La judicatura de familia integró reformas en las que se exige la representación por parte de un/a abogado/a y la mediación, lo que debe ser pagado por la víctima. Si no se es pobre, no hay acceso a la atención de las Corporaciones de Asistencia Judicial. En definitiva, en Chile la promesa de una justicia ágil y oportuna en materia de familia no se ha cumplido, cuestión que afecta principalmente a las mujeres en la medida que constituyen el universo mayoritario de las que acuden a dichas instancias. La lentitud del procedimiento las desprotege en sus derechos relativos a los temas de divorcio, violencia, pensiones, cuidado personal y tuiciones.

En Colombia las estadísticas demuestran cómo las mujeres colombianas son víctimas en los espacios familiares y en sus relaciones de pareja, de la agresión física y psicológica permanente. Un estudio señala que en el país muere aproximadamente cada seis días una mujer en manos de su pareja o ex pareja. Con la Ley 294 de 1996, denominada “Ley de Violencia Intrafamiliar”, se modificó el Código Penal y se consagró por primera vez en la legislación colombiana el delito de violencia intrafamiliar. Los avances logrados con esta ley fueron posteriormente obstaculizados por procesos que llevaban a conciliar en casos de violencia intrafamiliar y a la desjudicialización de este delito.

El proceso penal se orienta sobre políticas de descongestión judicial, que en última instancia perjudican a los delitos históricamente considerados de menor importancia como la violencia intrafamiliar. Por tanto, los operadores de justicia trabajan más por terminar de una forma rápida el proceso que por garantizar la obtención de una decisión judicial garantista de los derechos de las víctimas. Señalan que en Colombia, ante la falta de una legislación unificada en torno a las diferentes formas de violencia hacia la mujer, son las organizaciones de mujeres las que trabajan para expedir una normativa integral que es el Proyecto de Ley N° 302 de 2007, aprobado por el Congreso de la República y objetado por el Presidente Uribe Vélez.

En Perú se encuentra vigente la Ley 26260 - Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar (1993), que ha sido modificada posteriormente en algunas disposiciones. Esta ley recoge un concepto amplio de violencia familiar al definir que ésta puede darse por acción u omisión; reconoce los tipos de violencia física, psicológica y sexual; el maltrato sin lesión así como la amenaza o coacción graves. Considerar de manera amplia tipos de relaciones, incluyendo aquellas en que no existe parentesco, y entre las que puede ocurrir la violencia: ex convivientes y quienes hayan procreado hijos en común, independientemente de que convivan o no.

En Bolivia, dentro del sistema de seguridad social boliviano, y en el marco de las prestaciones de salud, no se reconocen las lesiones provocadas por violencia doméstica. Ello hace que las mujeres deban inventar que éstas fueron provocadas por otras razones y no por haber sufrido violencia.

En Ecuador, desde la perspectiva de la institucionalidad del Estado, se destaca como un avance la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2007) y se ha avanzado además en los estudios preliminares hacia la institucionalización de la Defensa Pública, institución que proyecta contar con atención en temas penales, de niñez y adolescencia, violencia intrafamiliar y de género, laboral, derecho de familia y en el ámbito constitucional.

La atención para víctimas de violencia es deficiente y de aún más difícil acceso para mujeres rurales y campesinas. No existe un solo programa en el Ecuador que fortalezca las potencialidades de las mujeres indígenas y pertenecientes a poblaciones afroecuatorianas

así como su conocimiento y modos de resolver conflictos (que no estén en contradicción con la ley ni los derechos humanos) con los avances jurídicos para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. De ahí que las demandas y necesidades de las víctimas de VIF sigue superando ampliamente a los servicios existentes.

Está pendiente la puesta en funcionamiento de los Juzgados de Familia y los Contravencionales de Violencia Intrafamiliar, así las comisarías pasarían a ser parte de la Función Judicial. En 1997 se reformó la Ley de la Función Judicial<sup>145</sup> para introducir estos juzgados especializados<sup>146</sup> y además consta en el Presupuesto del Estado, pero no ha sido ejecutado.

### **Mujeres indígenas, violencia intrafamiliar y derecho propio**

En Colombia la Constitución Política de 1991 reconoció por primera vez la existencia de diversidad étnica y cultural en esa nación; determinando en el artículo 246 el derecho a "ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República" y "la Corte Constitucional ha señalado la prevalencia de la llamada jurisdicción especial indígena para investigar y juzgar delitos cometidos dentro de las comunidades indígenas por miembros de las mismas".

En relación a la violencia intrafamiliar el párrafo 2º del artículo 4 de la Ley 294 de 1996, que fue modificado por la Ley 575 de 2000, establece que para "los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246".

Esto ha supuesto no solamente una situación de desventaja para las mujeres indígenas, puesto que por sobre ellas priman los derechos de la comunidad y de las familias. El sometimiento a los maridos es además extensivo a las autoridades tradicionales, generalmente hombres que son parte de una práctica de arreglo desfavorable para la mujer agredida en aras de una cohesión familiar y comunitaria. En los casos de zonas indígenas que tienen como característica una débil presencia estatal y altos índices de pobreza, la impunidad hace presencia por el impedimento para acceder a la justicia y además a una atención médica emergente en casos de violencia de género.

### **3.9. Las familias, la autonomía de las mujeres en contextos de conflicto interno**

Bajo la consideración de que no hay nada más profundamente desestructurador de la vida que la guerra, resulta sorprendente que los efectos que éste fenómeno tiene sobre las instituciones sociales no hayan llevado a que los gobiernos entiendan los cambios en las

---

145 R.O. 145, del 4 de septiembre, 1997.

146 Art. 72.1.



familias, y sostengan en la mayoría de los casos una visión conservadora y excluyente sobre la diversidad que ha adquirido.

En Colombia el discurso oficial afirma que el conflicto está superado a partir de la desmovilización de grupos paramilitares y la aplicación de la llamada "Política de Seguridad Democrática" que ha anulado a la guerrilla y ésta se limita a un grupo terrorista que tiene cerca su derrota. Sin embargo, la realidad es otra pues existe dentro y fuera de Colombia la constatación de la persistencia de la violación masiva de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, siendo fundamentalmente la población civil la afectada.

La búsqueda de que el discurso oficial eche raíces hace que programas como los que lleva adelante la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, para el período de Gobierno 2006-2010, formule la política pública denominada "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" que consagra 4 Áreas de Intervención, entre ellas una denominada Participación Política donde existen los Consejos Comunitarios de Mujeres que se rigen por las decisiones del presidente Uribe en las reuniones con los municipios del país; en el caso de las mujeres estos Consejos Comunitarios dependen de la Consejera Presidencial para la Equidad de las Mujeres conjuntamente con las "primeras damas de cada municipio" quienes refuerzan el modelo hegemónico de familia, los roles asignados tradicionalmente a las mujeres y los temas de educación de niños y niñas. Las organizaciones de mujeres señalan que no existen informes ni estadísticas que den cuenta de la ejecución, cobertura y desarrollo de estas acciones.

Entre los problemas que subsisten está el riesgo de que las mujeres indígenas y afrodescendientes puedan organizarse, puesto que las pone a ellas y sus familias bajo la amenaza de los grupos armados. Está además el tema de la Trata de Personas, que en el caso de las mujeres colombianas no sólo tiene relación con el extranjero, sino que en el marco del conflicto armado la trata de personas incluye los casos donde hay presencia de grupos armados al margen de la ley, y donde el reclutamiento forzado también es considerado como trata. Mujeres, adolescentes y niñas viven forzosamente la integración como combatientes, como esclavas, esclavas sexuales, informantes, guías, mensajeras o trabajadoras domésticas.

Estudios sobre el conflicto comprueban que la violencia sexual es utilizada por todos los grupos armados que forman parte del conflicto: guerrilleros, paramilitares, policías y ejército, como arma de guerra, tortura o castigo, y combinada con prácticas de mutilación contra mujeres signadas como simpatizantes con el enemigo y para lograr que éste sienta la agresión, el terror y la humillación. Otras formas de violencia machista que busca deshumanizar a las mujeres colombianas es la imposición de formas de comportamiento, vestimenta, imposición de pautas en las relaciones afectivas de las mujeres con miembros de un bando o castigo por relacionarse con los del grupo enemigo. Los organismos internacionales, nacionales y las organizaciones de mujeres señalan que en este panorama

lo más grave es que, ante la administración de justicia, la violencia sexual como crimen de guerra es prácticamente invisibilizada, hay incapacidad para investigar y castigar. A pesar de ser una práctica generalizada, la violación no aparece en la relación de las denuncias a la Fiscalía colombiana.

### **Mujeres indígenas, afrodescendientes**

En Perú a partir de las recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe periódico del Estado peruano así como del Informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres elaborado por la CIDH, el Acuerdo Nacional Por la Justicia y el CERIAJUS y las instancias competentes para los temas de reforma judicial deben considerar medidas para superar los impedimentos que las mujeres deben enfrentar para acceder a la justicia, y de manera especial las mujeres indígenas que encuentran impedimentos lingüísticos; ausencia de medidas coercitivas que mantienen la impunidad de los agresores y la permanencia de concepciones permisivas ante la violencia contra la mujer.

A partir del Informe Final de la Comisión de la Verdad (CVR) sobre la violencia sexual durante el conflicto armado peruano que presentó 47 casos de graves violaciones de derechos humanos ante el Ministerio Público, con suficiente información (indicios, pruebas y testimonios) para iniciar las investigaciones judiciales y sancionar a los responsables, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha constatado que se mantiene la tendencia iniciada en el 2006 y acentuada en el 2007 por parte del Ministerio Público respecto a no formalizar denuncias en casos de violaciones de derechos humanos.

En especial el problema en materia de reparaciones es que la Ley N° 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) como el reglamento del PIR reconoce como forma de afectación a ser reparada la violación sexual, dejando de lado las otras formas de violencia sexual; excluyen de los "beneficiarios" a las personas que hubieran integrado organizaciones subversivas y no reconocen el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres, haciendo esta diferencia sólo en las reparaciones económicas para las víctimas de violación sexual. Sin embargo, el CR ha considerado en su reglamento interno el registro de otras formas de violencia sexual, además de la violación sexual. Ello toma en cuenta las recomendaciones del Comité CEDAW al Estado peruano.

Las propuestas de las mujeres peruanas van en torno a que el Congreso adecue el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional para tipificar la esterilización forzada y la violencia sexual como delitos de lesa humanidad; la modificación de la Ley N° 28592 que establece el Plan Integral de Reparaciones y su reglamento, para que las mujeres tengan derecho a reparaciones no sólo en casos de violación sexual sino por todas las manifestaciones de violencia sexual, a partir del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y las Recomendaciones 19 y 20 emitidas por el Comité CEDAW al VI Informe periódico del Estado peruano.

En Colombia la Constitución Política de 1991 reconoció por primera vez la existencia de diversidad étnica y cultural determinando en el artículo 246 el reconocimiento al ejercicio de los pueblos indígenas del derecho propio. Asimismo, el reconocimiento y protección de los territorios habitados por afrodescendientes como condición para la existencia de las comunidades fue reconocida por la misma Constitución Política y después con la expedición de la Ley 70 de 1993 que reconoce a la población afrodescendiente como un grupo étnico, reconoce sus particulares derechos, su identidad cultural y el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras.

Para las mujeres indígenas y afrodescendientes en Colombia el impacto de la guerra es especialmente grave por la relación intrínseca que tienen sus vidas con sus territorios ancestrales. Es allí y sólo allí donde su existencia y las de sus familias pueden realizarse. Y es precisamente la lógica de los grupos armados en torno al control total de los territorios y el desalojo de los pueblos que allí habitan, que las vidas de las mujeres indígenas y afrodescendientes, socializadoras de la cultura por excelencia, ha sido vulnerada hasta llegar a límites de etnocidio.

No son sólo los líderes de las organizaciones, autoridades tradicionales y chamanes los que reciben agresiones; las mujeres indígenas y afrodescendientes viven las agresiones físicas, sexuales, psicológicas y en muchos casos las denuncias son sobre las agresiones a líderes varones, existiendo un subregistro cuando los casos son a las mujeres. Es parte también del silencio acumulado por la vivencia de formas tradicionales de violencia doméstica que soslayan o permiten la impunidad sobre lo que ellas viven, sumado al temor, la vergüenza y el miedo al rechazo social, en casos como las violaciones.

*“De la población en situación de desplazamiento, más del 75% son mujeres, niños y niñas. Adicionalmente, tanto el desplazamiento forzado como otras violaciones a los derechos humanos, son dirigidos en mayor proporción a sectores poblacionales particulares como indígenas, afrodescendientes y campesinos”. En el caso de las mujeres desplazadas, el informe Colombia señala la preocupación a nivel de organismos internacionales en cuanto al alto porcentaje de mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas<sup>147</sup> y que suponen un cambio de roles y estructura familiar, no sólo el paso de un área rural a urbana sino además a la pérdida de la vida en comunidad y el desarraigo de sus modelos sociales, que son “las complejas pérdidas culturales, afectivas, materiales y espaciales que han sufrido particularmente cuando intentan reafirmar simbólicamente y materialmente el rol materno que han cumplido dentro de la cultura, en tanto generadoras de vida y preservadoras de la estabilidad familiar.”<sup>148</sup>*

---

147 En Colombia: “De la población en situación de desplazamiento, más del 75% son mujeres, niños y niñas. Adicionalmente, tanto el desplazamiento forzado como otras violaciones a los derechos humanos son dirigidos en mayor proporción a sectores poblacionales particulares como indígenas, afrodescendientes y campesinos” Defensoría del Pueblo, Profamilia y organización internacional para las migraciones, obra citada, Página 85.

148 CODHES. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento No. 74, Bogotá, 25 de septiembre de 2008.



## V. Violencia y acceso a la justicia<sup>149</sup>

### 1. Panorama regional<sup>150</sup>

#### *1.1. Debates conceptuales presentes en la región con relación al tratamiento de la violencia contra las mujeres<sup>151</sup>*

Dos debates son recurrentes en la región desde la década de los noventa, período en el que se aprobaron diferentes tipos de leyes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Uno de ellos referido a la criminalización de la violencia que requiere por tanto de intervenciones punitivas o a su tratamiento como conflicto social que requiere de otro tipo de intervenciones de carácter más bien social; el segundo debate en torno a si se trata de violencia de género o de violencia intrafamiliar, esta última para denominar a la mayoría de las leyes nacionales que contemplan no sólo a las mujeres como víctimas de la violencia, sino también a otros integrantes de las familias.

#### **Delito o conflicto social**

Frente al tratamiento de la violencia y si ésta debe ser considerada como delito o, por el contrario, como un conflicto social no punible, se argumentan en primer lugar las serias dificultades que tienen las mujeres para acceder al sistema de administración de justicia penal, ya que en la mayoría de los procesos en los que las mujeres son víctimas éstos terminan con absoluciones o con condenas muy leves, que en ningún caso satisfacen las demandas de reparación de las mujeres. Como bien señala el Informe de Argentina:

*“la atracción de potencial simbólico del derecho penal no es eficaz como única respuesta institucional en los casos de violencia familiar porque es evidente la dificultad de reducirla a un “acontecimiento” puntual con dos protagonistas bien definidos en sus papeles de culpable y víctima.”<sup>152</sup>*

---

149 Diana Urioste, autora de este capítulo.

150 Esta síntesis considera informes nacionales de Colombia, Argentina, Perú, Ecuador, Chile y Bolivia elaborados el año 2008 por la Corporación Humanas de Colombia, Ecuador y Chile, por ELA de Argentina, por XX de Perú y por la Coordinadora de la Mujer de Bolivia como integrantes de la Articulación Feminista Regional de Derechos Humanos de las Mujeres.

151 Este acápite ha sido tratado de manera específica y somera en el Informe de Argentina, sin embargo, los planteamientos en él expuestos recogen las percepciones y conflictos en los que los movimientos de mujeres que luchan contra la violencia intrafamiliar se mueven en los países objeto de esta síntesis.

152 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

Por otra parte, la violencia tiene expresiones y consecuencias que van más allá de su exclusivo tratamiento penal y que la acercan más a una conceptualización de la violencia como conflicto social y en el que aspectos como la asignación de alimentos, la tenencia de los hijos, la distribución de los bienes gananciales, entre otros, exigen otro tipo de respuesta legal. Este debate sobre el tipo de respuesta legal a la violencia contra las mujeres se mantiene vigente y ha dado lugar incluso a modelos híbridos de tratamiento legal que combinan la jurisdicción penal con la familiar o civil en un intento de abarcar el conjunto de aristas que este fenómeno tiene en el ámbito del derecho. Más aún, la respuesta de los movimientos de mujeres que luchan contra la violencia en los 6 países objeto de la presente síntesis da cuenta de este debate y apunta en las dos direcciones sin haberse zanjado aún.

### **Violencia familiar/intrafamiliar o violencia de género**

Continúa vigente en los países el debate sobre si la violencia debe ser conceptualizada como violencia familiar/intrafamiliar o como violencia de género, bajo la consideración de que según la caracterización que se le otorgue, ésta tendrá diferentes tipos de aproximaciones, tanto políticas como jurídicas y sociales.

En el primer caso, los países optaron por la denominación de Violencia Familiar o Intrafamiliar en el entendido de que las víctimas de la violencia no son solamente las mujeres, sino también los niños y otros integrantes de las familias en una lógica de relaciones de poder en el que las víctimas son las más débiles y subordinadas. Esta definición de a quiénes en definitiva afecta la violencia y su ampliación hacia todo el campo de las relaciones familiares han llevado a invisibilizar las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y en muchos casos a promover políticas, programas y servicios donde el bien protegido es la familia y no las mujeres en particular.

En el segundo caso, los movimientos de mujeres y feministas<sup>153</sup> están planteando cambios en la denominación a partir del reconocimiento de que la violencia de género obedece a comportamientos particulares y específicos en las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que generan discriminación y subordinación,<sup>154</sup> que ameritan por tanto normas, políticas y servicios específicos para su tratamiento.

Existe ya un cierto consenso en las organizaciones y movimientos feministas que más allá de las opciones de tratamiento normativo que se encuentran en debate, se requiere volver a visibilizar la problemática de la violencia contra las mujeres y con ello la necesidad de:

*“generar un instrumento jurídico que contemple específicamente la figura de la violencia contra las mujeres, se definan procedimientos y sanciones coercitivas, y se*

---

153 En Argentina, véase Marcela Rodríguez, “Violencia de género: una violación de derechos humanos de las mujeres”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, citado.

154 Véase Elena Larrauri, *Criminología Crítica y Violencia de Género*. Taurus, Madrid 2007.

*asuma un carácter de punibilidad de las acciones; asegurar el acceso judicial de las afectadas; y generar estrategias de acción política y jurídica para cambiar el enfoque familiar, hacia uno centrado en la violencia contra las mujeres.”<sup>155</sup>*

## **2. Recomendaciones regionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres en los países de la región**

Si bien los países de la región cuentan con recomendaciones específicas que apuntan al cumplimiento de la normativa internacional y nacional respecto a la violencia contra las mujeres realizadas por los diferentes organismos de seguimiento internacional de derechos humanos, en noviembre de 2004, la Conferencia de los Estados Parte convocada por el Secretario General de la OEA, adoptó el “*Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará*” (MESECVI), creando una instancia regional específica en relación a la violencia contra las mujeres. En su informe de 2008 incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los Estados Parte de la Convención:

11. *Informar al Comité de Expertas del MESECVI (CEVI) de manera completa y precisa, sobre el acceso a la justicia de las mujeres.*
12. *Informar al CEVI sobre sus avances en cuanto al respeto y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, de acuerdo a los instrumentos y documentos internacionales sobre la materia.*
13. *Presentar al CEVI información sobre avances y retrocesos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres teniendo en cuenta los tres ámbitos considerados en la Convención de Belém do Pará: el ámbito de la familia, unidad doméstica o relación interpersonal, el ámbito comunitario y el ámbito estatal.*

Tal como se señala en el Informe de Derechos Humanos de las Mujeres de Argentina:

*“las recomendaciones específicas de reforma legislativa formuladas incluyen: sancionar la violencia contra las mujeres a través de reformas en los códigos penales o la expedición de leyes especiales, de acuerdo a lo establecido en la Convención de Belém do Pará y según los estándares internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; eliminar toda norma sobre el problema de violencia contra las mujeres que sea genéricamente neutra. En este sentido, es necesario que las normas referentes a violencia doméstica sean específicas para prevenir, sancionar y/o erradicar las agresiones infligidas contra las mujeres; asegurar la aplicación de la legislación sobre la violencia contra las mujeres a nivel nacional y en el caso de los Estados federados, garantizar a través de mecanismos efectivos que todos los*

---

155 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

*estados adecuen su legislación interna y aseguren su aplicación; reglamentar las leyes vigentes sobre violencia contra las mujeres, en aquellos casos que sea necesario para asegurar una mejor y más eficaz aplicación; tipificar como delitos la violación sexual y otros abusos sexuales dentro del matrimonio y las uniones de hecho; tipificar como delitos, en los Estados en donde no se haya hecho, la violencia familiar o doméstica contra las mujeres; tipificar como delito, en los Estados en donde no se haya hecho, el acoso sexual en el trabajo, en los centros de salud y educativos y en cualquier otro ámbito; derogar las disposiciones que permitan el uso de los métodos de mediación o conciliación judicial o extrajudicial en los casos de violencia contra las mujeres, considerando las desiguales condiciones de poder entre las partes que puede llevar a la denunciante a aceptar acuerdos que no desea o que no tienden a terminar con dicha violencia; adoptar legislación y asignar partidas presupuestarias suficientes que permitan establecer reparaciones para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, e implementar mecanismos eficaces que permitan el acceso de las víctimas a esta reparación; elaborar políticas nacionales integrales e intersectoriales sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional, sin limitarse a la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica; implementar Planes Nacionales de intervención frente a la Violencia contra las Mujeres, que no estén subsumidos dentro de otros planes; evaluar periódicamente los planes y programas sobre violencia contra las mujeres teniendo en cuenta indicadores e información proporcionada por el mismo Estado, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.*

Otras recomendaciones específicas se vinculan con la preparación de un presupuesto nacional con perspectiva de género

*“...que incluya partidas presupuestarias para la ejecución de políticas públicas, planes y programas que garanticen la calidad en la prevención, atención, sanción y erradicación progresiva de la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado; para el establecimiento de sistemas de información estadística y que a la vez garanticen el acceso a la justicia para las mujeres.”*

Por último, respecto de la recolección de información, las recomendaciones se concentraron en reclamar un mejor sistema estadístico, debiendo realizarse la recopilación estadística desde los niveles primarios hasta llegar a un acopio de datos centralizado que permita obtener información de carácter nacional y desagregada especialmente por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad, además de realizar estudios e investigaciones sobre la magnitud del feminicidio/femicidio desagregadas por etnia, regiones y circunscripciones locales territoriales, en cada país, e impulsar la creación de un registro estadístico sobre este problema.<sup>156</sup>

---

156 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.



Otros informes sobre la materia han sido elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los que junto con denunciar la violencia contra las mujeres<sup>157</sup> señalan las dificultades que enfrentan para el acceso a la justicia.<sup>158</sup>

### 3 Problemas identificados en los Informes Nacionales

*“La violencia familiar constituye una de las manifestaciones más brutales de las relaciones de desigualdad entre los géneros, ya que se basa en el abuso del poder y la dominación de varones sobre mujeres en el ámbito de sus relaciones íntimas”.<sup>159</sup>*

*“La violencia es un fenómeno generalizado que no respeta culturas ni fronteras, y tienen mayor indefensión aquellas mujeres a las que no llega la ley, que son las mujeres que viven en el área rural, específicamente las mujeres indígenas. El marco legal que se ha logrado en esta materia, adolece aún de vacíos e imprecisiones y falta de coherencia con el marco legislativo existente. La Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, abarca de manera amplia la violencia intrafamiliar, no asegura un reconocimiento efectivo de los derechos de las mujeres al privilegiar la unidad familiar en forma indiferenciada. Los vacíos legales, la débil oferta institucional para su eliminación, el subregistro, las limitaciones culturales e institucionales para la denuncia, no permiten establecer un sistema institucional más sólido de defensa y protección de las mujeres ante la violencia.”<sup>160</sup>*

Estos párrafos extraídos de los informes de Argentina y de Bolivia, respectivamente, caracterizan –grados más, grados menos– la situación de las mujeres frente a la violencia en los 6 países objeto de la presente síntesis.

#### 3.1. Tratados Internacionales ratificados por los Estados

El siguiente cuadro refleja la situación de los 6 países y su ratificación de tratados internacionales que contemplan aspectos vinculados al reconocimiento, tratamiento y abordaje de la violencia contra las mujeres en sus diferentes manifestaciones.

---

157 En 1993 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoció en un informe anual que la falta de igualdad en el goce de los derechos humanos de varones y mujeres (Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos 1992-1993 – OEA/Ser.L/V/II.83.doc.14.rev.1) y en 1994 nombró un relator especial sobre la mujer que en 1998 presentó el Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas (OEA/Ser.L/V/II.100.doc.17). A partir de 1995 la Comisión comenzó a incluir un capítulo sobre la situación de las mujeres en sus informes sobre los países.

158 *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 20 de enero de 2007.

159 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

160 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

INSTRUMENTO	RATIFICACIÓN POR PAÍSES
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Argentina: 15/07/85 Bolivia: 15/09/1989 Colombia: Año 1981 Chile: 19/01/82 Ecuador: 09/11/81 Perú: 13/09/82
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.	Argentina: 16 /11/06 Bolivia: 27/09/00 Colombia: 23/01/07 Chile: Sólo firma 10/12/99 Ecuador: 17/01/02 Perú: 05/03/01
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. "Convención de Belém do Pará"	Argentina: 05/07/94 Bolivia: 05/12/94 Colombia: 15/11/96 Chile: 15/11/96 Ecuador: 15/09/95 Perú: 04/06/96
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	Argentina: 28/02/00 Bolivia:04/12/03 Colombia: 28/08/00 Chile: No ratificó Ecuador: 28/05/02 Perú: 04/05/04
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Argentina 08/02/01 Bolivia 27/06/02 Colombia 05/08/ 02 Chile: Firmó el 11 /09/98 Perú: 10 /11/01
Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	Argentina: 15/11/1957 Bolivia: 06/10/1983 Ecuador: 03/04/1979 Chile: —
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niños relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	Bolivia: 10/11/01 Chile: 06/09/00 Ecuador:06/09/00 Perú: 09/05/02

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información registrada en los 6 informes nacionales.

### 3.2. Las legislaciones nacionales

Se observa una ausencia de legislaciones nacionales integrales sobre violencia contra las mujeres que recojan los diferentes ordenamientos nacionales e internacionales en un solo cuerpo y protejan el derecho a una vida sin violencia. Lo que hay es una gran proliferación y sobreposición de normativas y leyes nacionales, muchas de ellas contradictorias entre sí y una mayor complejidad para adecuar la normativa nacional a los estándares internacionales que constantemente se están aprobando en el ámbito internacional.

En cuanto a la dispersión y diversidad de normas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, resalta el caso de la Argentina donde, salvo el Código Penal que es aplicado de manera uniforme en todas las provincias, éstas cuentan con normativas específicas de violencia con distinto alcance en los niveles locales.<sup>161</sup>

*“La profusa normativa enfrenta dificultades en su aplicación. Las explicaciones para ello han insistido en las condiciones institucionales; la falta de formación de RRHH y de información y conocimiento de las reformas legales por parte de los funcionarios y de la población en general; el privilegio otorgado a las formas procedimentales, rutinarias y burocráticas que niegan la condición humana de las personas ante el sistema judicial; el peso de los estereotipos y prejuicios del personal responsable de aplicar la ley.”<sup>162</sup>*

En Chile

*“...de acuerdo al tipo y frecuencia de la violencia, así como a la regulación y tratamiento que recibe, esta se divide en violencia intrafamiliar, regulada por la Ley de Violencia Intrafamiliar,<sup>163</sup> y violencia sexual y acoso sexual reguladas en el Código Penal y en la ley laboral, respectivamente.”<sup>164</sup>*

Si bien este es un problema que afecta a todos los países mencionados de manera indistinta –aunque diferenciada según las características propias de los mismos– cabe señalar el caso específico de Colombia que cuenta con una serie de normas, reglamentos y decretos que a su vez los reglamentan, complejizando y dificultando de esta manera la respuesta estatal a la violación de los derechos humanos de las mujeres en materia de violencia intrafamiliar. Ante esta situación, los diversos movimientos de mujeres colombianos, propusieron un proyecto de ley integral que fue aprobado por el Congreso de la República el 10 de junio de 2008 (Proyecto de Ley N° 302 de 2007),

---

161 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

162 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

163 La Ley N° 20.066 de octubre de 2005 que deroga la Ley 19.325, promulgada el 27 de agosto de 1994, Santiago de Chile.

164 Ley N° 20.005 publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo 2005, Santiago de Chile.

*“Por el cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”. Dicho Proyecto de Ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización. Este instrumento... aumenta las sanciones en los casos de homicidio contra las mujeres cuando éste ocurre por razones de género con penas que pueden llegar hasta los cuarenta años. En materia de violencia intrafamiliar aumenta las medidas de protección para las víctimas.”<sup>165</sup>*

Este proyecto, sin embargo, a la fecha no ha podido entrar en vigencia debido a la objeción del Presidente Uribe Vélez<sup>166</sup> bajo el argumento de que de acuerdo a ésta el Estado podría asumir una responsabilidad patrimonial en la reparación a favor de las víctimas de la violencia, situación que no estaría dispuesto a asumir.

Existe una marcada tendencia en los países de la región a promover la adopción de normas integrales como la de Colombia, de modo que el abordaje a la violencia contra las mujeres desde las distintas instancias jurídicas, de salud, educación y organismos legales sea también más efectivo. Sin embargo, todas las propuestas legislativas que en esta segunda etapa de revisión de la eficacia de las leyes intrafamiliares y la tendencia a la adopción de estatutos integrales han tropezado con el mismo problema: la falta de voluntad política de los Estados para encarar seria y eficazmente el problema, reflejado en la falta de dotación presupuestaria para la implementación de este tipo de leyes.

**a) En Violencia familiar o intrafamiliar:** Un problema recurrente en las leyes contra la violencia intrafamiliar en los 6 países se refiere a que el bien jurídico que se busca proteger es en realidad la familia y no las mujeres. *“La visión de que la familia constituye el bien común que debe prevalecer por sobre los intereses particulares es predominante.”<sup>167</sup>*

Por otro lado, para que se reconozca que realmente existe violencia intrafamiliar, debe existir *“un vínculo entre el agresor y la víctima, ya sea matrimonio religioso o civil, o la convivencia permanente de más de 2 años,”<sup>168</sup>* dejando de considerar las agresiones producidas, por ejemplo, en relaciones de noviazgo o con la persona con la que la mujer sostuvo alguna relación formal en el pasado.

---

165 CORPORACIÓN HUMANAS. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. La Situación de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género en el Sistema Penal Acusatorio. Bogotá, Colombia. 2008. Página 36.

166 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

167 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

168 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

Otro problema sistemático con el que tropiezan las mujeres es el uso de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos producto de la violencia ejercida contra las mujeres, siendo que si se asume la no violencia como un derecho humano, los derechos no pueden ni deben conciliarse,

*“... la conciliación sólo es viable entre partes iguales que reconocen su parte de responsabilidad en un hecho y adquieren compromisos mutuos para superar la situación presentada. En la violencia intrafamiliar, no existen partes iguales, por el ejercicio de poder del hombre sobre la mujer y la responsabilidad es exclusiva del agresor, no de la víctima.”<sup>169</sup>*

Situación similar se presenta en los casos de *querrela en delito de acción privada*, ya que ello estaría significando el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un asunto privado, donde sólo podrían intervenir la víctima o miembros del grupo familiar en su denuncia, los mismos que en la mayoría de los casos hacen parte del conflicto.

La vinculación del *femicidio* con la violencia doméstica o intrafamiliar tampoco queda clara en las legislaciones nacionales y, al no quedar clara, tampoco se establecen los mecanismos para identificarla más allá de los homicidios que son registrados por la policía o los organismos especializados en esta temática, registros que no diferencian la información por sexo ni tampoco identifican las relaciones de parentesco con las víctimas, impidiendo establecer los vínculos de este hecho con la violencia doméstica. En Perú y en Bolivia el femicidio no está tipificado en la legislación penal como tampoco la violencia de género extrema como forma de tortura.

Con el propósito de acercarse al real alcance del femicidio en los 6 países, vale la pena resaltar del Informe de la Argentina los datos que proporciona un estudio elaborado por Amnistía Internacional provenientes de un relevamiento parcial de medios de comunicación en ese país.<sup>170</sup>

*“... demuestra que al menos 81 mujeres han muerto a manos de su pareja, ex pareja o miembro de su unidad familiar, del 1 de enero al 31 de julio de 2008. Estos datos revelan que, por lo menos, cada cinco días dos mujeres mueren víctimas de la violencia doméstica en el país. Otros hallazgos de este relevamiento parcial e indicativo dan cuenta que se registran:*

---

169 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

170 Los medios monitoreados por Amnistía Internacional son: Clarín, La Nación, Página 12, Crónica, La Gaceta (Tucumán), Los Andes (Mendoza), La Voz del Interior (Córdoba), El Diario de la República (San Luis), El Periódico Austral (Santa Cruz), Nuevo Diario (Santiago del Estero) y Diario Norte (Chaco). Además, de manera puntual se han monitoreado otros medios impresos y online (conforme información en [www.amnesty.org.ar](http://www.amnesty.org.ar)).

- 1,58 casos de violencia contra la mujer (violencia doméstica, en el ámbito laboral, en la calle...) al día. Esto supone que, semanalmente, 11 mujeres sufren algún tipo de violencia.
- 1 caso de violencia física (agresiones o muerte) cada 1,6 días. Esto supone que, cada tres días, dos mujeres sufren violencia física que, en algunos casos, implica la muerte.
- 1 caso de violencia sexual (agresiones o muerte) al día.
- 1 caso de violencia doméstica (agresiones o muerte dentro del ámbito de la familia o unidad doméstica) cada 1,3 días. Esto supone que, cada cinco días, cuatro mujeres sufren violencia doméstica.
- 1 mujer muere a manos de su pareja, ex pareja o un miembro de su entorno familiar cada 2,6 días. Esto supone que, cada cinco días, son asesinadas dos mujeres por violencia doméstica.
- 81 mujeres han sido asesinadas en los primeros seis meses del año por su pareja, ex pareja o un miembro de su entorno familiar.<sup>171</sup>

En cuanto a la cuantificación de los costos sociales y económicos de la violencia hacia las mujeres, el informe de Chile<sup>172</sup> trae datos interesantes:

*“Los pocos estudios que existen muestran sin embargo que las mujeres afectadas por violencia física ganan un 40% menos que sus pares no abusadas, y las que sufren abuso sexual y/o psicológico dejan de ganar un 50% menos que sus congéneres.<sup>173</sup> A la vez, “La integración laboral de la mujer también se ve más afectada en los casos de violencia conyugal: las mujeres que han vivido violencia física y/o sexual –en mayor medida que aquellas que viven sin violencia en el hogar– señalaron (...) el haber rechazado o abandonado un trabajo a causa de su esposo o pareja...”<sup>174</sup>*

*“Se estima que los ingresos perdidos por violencia doméstica, son del orden de llos 650.000 millones de pesos, lo que representaba un poco más del 2% del PIB del*

---

171 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

172 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

173 Estudio “El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua”. Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

174 Estudio de carácter cualitativo realizado con jóvenes de ambos sexos entre 15 y 25 años provenientes de distintas realidades socioeconómicas y educacionales, a través de 16 grupos focales en las regiones Metropolitana y del Bio-Bío. Estudio encargado por SERNAM a la Corporación DOMOS, año 2002.

año 1996.<sup>175</sup> A la vez, el Ministerio de Salud estimaba en 1999, que para atender la demanda existente de problemas derivados de la violencia familiar se requería invertir cerca de 7.557 millones de pesos para brindar una atención integral a todas las víctimas de violencia (mujeres, niñas/os, y adultas/os mayores, sin embargo al año 2000 la inversión era de 8.000 millones de pesos para tratar el total de las problemáticas de salud mental.”<sup>176</sup>

**b) En Violencia Sexual:** Las reformas penales producidas en los países en la década de los 90 introdujeron modificaciones importantes referidas en unos casos a una nueva definición del delito de violación, en otros a la eliminación de expresiones que hacían referencia a la “honestidad sexual”, a la “doncellez”, al concepto de “mujer honesta”, “el pudor y la libertad sexual” de las mujeres en delitos como el rapto y el estupro.

Las reformas, salvo en Bolivia, incluyen la violación conyugal como delito, aunque no necesariamente de manera expresa. Para el delito de lesiones, si el infractor es el cónyuge u otro familiar, se aplican penas mayores. En el caso boliviano, la legislación penal tampoco tipifica el delito de violencia intrafamiliar, lo que hace que la única forma de acceder a una sanción penal frente a la violencia sea a través de otros tipos de delitos penales como las lesiones o amenazas.

De particular preocupación es la vigencia del Art. 317 del Código Penal en Bolivia

*“mediante el cual se exime el cumplimiento de la sanción a personas condenadas de delitos sexuales siempre que contraigan matrimonio con la víctima antes de que la sentencia sea ejecutoriada.”<sup>177</sup>*

**c) Acoso Sexual:** Chile es el único de los 6 países que sanciona el acoso sexual, desde el 2005. A continuación, se transcribe parte del informe por la relevancia del tema y porque el análisis efectuado en él da pautas que permiten comprender mejor las dimensiones y características del problema:

*“El acoso sexual constituye uno de los riesgos del trabajo, por cuanto afecta la salud psíquica y tiene un impacto laboral negativo: apatía, baja en la productividad, peligro*

---

175 Estudio “El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua”. Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

176 Lucy Poffald, Servicio de Salud Metropolitano Occidente, Ministerio de Salud. Ponencia Seminario Corporación DOMOS “Costos Psicosociales y Económicos de la Violencia Doméstica en Chile”. Junio 2000.

177 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Acceso a la justicia e inclusión social. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Washington, DC, 2006, pág. 95.

de pérdida del empleo.<sup>178</sup> El asedio sexual es una forma de descalificación, lo sitúa entre los mecanismos de discriminación que desincentiva la carrera laboral de las mujeres”.

*“Si bien el problema del acoso sexual en el trabajo fue puesto en el debate público, recién en el año 2005 se logró aprobar la ley de acoso sexual.”<sup>179</sup>*

*La ley de acoso sexual constituye un importante avance en la protección a las mujeres en materia de violencia. La nueva norma tipifica la conducta del acoso en el ámbito laboral y establece los procedimientos y sanciones para quienes lo cometan. De acuerdo a un primer informe respecto de las denuncias presentadas la Dirección del Trabajo constató, a seis meses de su entrada en vigencia, que el número de éstas ascendía a 264, la mayoría concentrada en la Región Metropolitana, de las cuales 10 corresponden a hombres y 254 a mujeres. Las denuncias provienen principalmente del sector servicios y comercio. Un 78,5% han sido interpuestas directamente en la Dirección del Trabajo (207), 13% corresponden a investigaciones de empresa (35) y sólo el 6,5 derivadas de la empresa (17). Por su parte, entre el 2 de enero y el 21 de abril y de acuerdo a un segundo informe de la misma entidad, se habían presentado 99 denuncias, 95 de las cuales corresponden a trabajadoras, 94 de ellas acosadas por hombres y un caso de acoso por mujer. Sólo se verifican 4 denuncias que corresponden a trabajadores, de los cuales 3 señalan haber sufrido el acoso de parte de otro hombre y un caso de acoso por mujer. Si bien en el informe anterior no se constataron denuncias en el sector agrícola, en el segundo informe esta cifra se elevó a 3. Asimismo, la mayoría de las denuncias se presentaron ante la Dirección del Trabajo, instancia que goza de la credibilidad y legitimidad de los y las trabajadores/trabajadoras en el país.<sup>180</sup>*

*“A pesar de dicho avance cabe señalar que los mecanismos que instituye la ley pueden generar problemas a corto plazo. En efecto, frente al acoso sexual y cuando este es efectuado por el empleador sólo cabe al trabajador o trabajadora la renuncia y una indemnización legal por daño moral que deberá establecer el juez, lo que en definitiva significa la pérdida del empleo para la víctima en un contexto de creciente inestabilidad laboral.*

---

178 Se entiende por asedio sexual en el trabajo “cualquier conducta sexual intencionada que ocurre en la relación laboral e influye en las oportunidades de empleo, la permanencia, el desempleo y las condiciones o el ambiente de trabajo produciendo en la víctima desagrado o rechazo. Implica chantaje, amenaza o presión y se manifiesta en forma directa o indirecta mediante actos que fluctúan entre los más sutiles y la agresión sexual” (Bárbara Délano y Rosalba Todaro, 1993).

179 Ley N° 20.005 publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo del año 2005.

180 De las denuncias, 85 se han interpuesto directamente en la Dirección del Trabajo, 10 han sido investigación de la empresa y 4 derivadas para que la Dirección del Trabajo investigue.



*Por otra parte se desestimó en la discusión parlamentaria la necesidad de legislar el acoso en los establecimientos educacionales.”<sup>181</sup>*

### **3.3. Las Políticas Públicas**

Son insuficientes las políticas públicas y programas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La siguiente afirmación extraída del informe nacional de Argentina refleja a cabalidad lo que sucede en el ámbito de las políticas públicas en los 6 países, aun que con las particularidades económicas y sociales que cada país presenta:

*“Argentina carece de una política pública a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia, a tono con los compromisos internacionalmente contraídos, ya que las experiencias puntuales que existen no logran conformar una política de Estado.”<sup>182</sup>*

La magnitud y complejidad de la violencia contra las mujeres y otros miembros de las familias demandan mayor número y mejores servicios, además de la necesidad de incorporar la diversidad cultural de las mujeres dentro de sus propios Estados. De la revisión de los informes nacionales se puede concluir que las políticas, programas y servicios estatales de apoyo a las mujeres víctimas de violencia en sus diferentes manifestaciones son reducidos, no abarcan todo el territorio nacional, están sujetos a los cambios políticos careciendo de continuidad y abarcan sólo algunas manifestaciones de la violencia contra las mujeres. No apuntan además a la erradicación de la violencia contra las mujeres sino básicamente a la prevención. En muchos casos los servicios de atención a mujeres que sufren violencia son ofertados por organizaciones no gubernamentales ante la insuficiente respuesta estatal.

Por otra parte, si bien existen mecanismos nacionales encargados de implementar las políticas públicas con relación a la violencia hacia las mujeres, en la mayoría de los casos éstos carecen de legitimidad y recursos y en la mayoría de los casos de capacidad técnica y conocimientos de género para encarar este problema.

Las políticas públicas estatales implementadas en los países van de la mano con el presupuesto que se asigna a los programas para su ejecución. Es así que según el volumen del Producto Interno Bruto (PIB) en cada país y el nivel de desarrollo de los derechos humanos, éstas pueden abarcar desde poner en funcionamiento casas de acogida para mujeres que sufren violencia con servicios interdisciplinarios hasta la incorporación de esta problemática en las políticas de seguridad ciudadana. Lo interesante de esta estrategia en Chile es que contempla, *“...en el ámbito de la reinserción social de infractores de la ley penal, el tratamiento de los hombres agresores...”*<sup>183</sup>

---

181 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

182 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

183 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

En términos generales se constata que en los 6 países la respuesta institucional a la violencia sexual adolece de mayores problemas que cuando se trata de violencia familiar.

### ***3.4. El acceso a la justicia***

Existe una insuficiencia de mecanismos operativos y confiables que garanticen el acceso de las mujeres a la justicia, así como serias desigualdades en las posibilidades que mujeres de menores recursos y rurales tienen para acceder a ella. En los 6 países se observa que:

*“no se han dado cambios significativos en la respuesta de la administración de justicia frente a la violencia contra las mujeres. Los procedimientos para atender casos de violencia sexual y familiar se desarrollan de manera lenta, las medidas de protección para las víctimas no se dan de manera oportuna; existe un alto grado de impunidad frente a casos de violencia psicológica y sexual.”<sup>184</sup>*

La situación extrema se observa en Bolivia donde la cobertura de servicios judiciales en general es extremadamente precaria. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sobre la base de información recogida de la Red de Participación y Justicia durante una reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006, *“de los 327 municipios de Bolivia tan sólo 180, es decir el 55%, cuenta con algún juez, tan sólo 76, es decir el 23%, cuenta con algún fiscal; y tan sólo 11, es decir el 3% cuenta con algún defensor público.”<sup>185</sup>*

La Comisión considera que:

*“...las cifras esbozadas son alarmantes en tanto reflejan una situación endémica de falta de cobertura de la administración de justicia, lo que genera la exclusión de ciertos sectores de la sociedad de toda posibilidad de acceder a la justicia, especialmente en zonas rurales en situación de extrema pobreza, habitadas en su mayoría por pueblos indígenas y comunidades campesinas.”<sup>186</sup>*

Ante este panorama extremo, los derechos de las mujeres pasan a ser considerados como secundarios dadas las carencias que en otras temáticas se tienen y que se consideran como prioritarios (derecho al trabajo digno, a la salud, a la educación principalmente). La ineffectividad judicial ante casos de violencia es tal en Bolivia que

*“...crea un ambiente de impunidad que facilita la violencia al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.”<sup>187</sup>*

---

184 DEMUS, Informe de Perú, mimeo, Lima, 2008.

185 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Acceso a la justicia e inclusión social. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Washington, DC. 2006, pág. 15.

186 *Ibíd.*, pág. 18.

187 *Ibíd.*, pág. 106.

El siguiente caso acaecido en Bolivia ilustra la afirmación anterior.

*“MZ fue violada sexualmente en su domicilio, en la ciudad de Cochabamba, en octubre de 1994, por los hijos de los dueños de casa. Llevado este caso a instancias judiciales se sancionó al autor con 5 años de prisión. La víctima apeló la decisión para que el autor del hecho tuviera una sanción equiparable al delito cometido, sin embargo los jueces que resolvieron el recurso de apelación decidieron arbitrariamente absolver al agresor, dejando en la impunidad la violación, demostrando la discriminación que ejerce el sistema judicial contra las mujeres víctimas de violencia sexual.*

*En noviembre del 2000 el caso es denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Oficina Jurídica de la Mujer, CEJIL y CLADEM. El 21 de julio de 2008 se oficializa un acuerdo de solución amistosa en el que el Estado boliviano reconoce su responsabilidad internacional con relación al caso (CPMGA. 2008).<sup>188</sup>*

Más allá de la situación extrema manifestada en el Informe de Bolivia, se tiene que en todos los países hay demoras en los procedimientos ante los distintos tribunales y dificultades en la comprensión que los operadores de justicia tienen respecto a la violencia y sus diferentes manifestaciones que ameritan también distintas formas de resolución de los conflictos.

### ***3.5. Los recursos financieros para la implementación de políticas***

Existe una insuficiencia de recursos económicos presupuestados en los países a nivel nacional y local para llevar adelante políticas concretas concernientes a atender los problemas derivados de la violencia hacia las mujeres. A ello se suma el hecho de que en la mayoría de los casos las acciones son aisladas y sin suficiente articulación, lo que contribuye a una dispersión y a un manejo menos optimizado de los recursos, ya sea en el ámbito de los Poderes Ejecutivos como de los Poderes Legislativos, y al interior de ellos mismos. Para ejemplo, baste mencionar los datos que proporciona el Informe de Colombia, donde del presupuesto público procedente del Tesoro Nacional para la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que se asigna para el área de Prevención de las Violencias contra la Mujer es de un total de \$4.270 dólares en 2007 y en 2008 un total de \$6.240,<sup>189</sup> cifras completamente irrisorias frente a la magnitud de los problemas a atender.

En Bolivia el financiamiento que el Tesoro General de la Nación ha aportado para todas las políticas públicas de género no ha logrado superar, en el mejor de los casos, el 25% del total, siendo el restante 75% solventado por la cooperación internacional. Datos acerca del monto destinado a acciones contra la violencia hacia las mujeres no se encuentran disponibles.

188 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

189 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

Es reiterado el señalamiento referido a que la voluntad de los estados manifestada en la promulgación de políticas, planes y programas para sancionar y erradicar la violencia en sus diferentes manifestaciones se ve mermada cuando se trata de la asignación de recursos para la implementación de estas políticas, quedando la normativa en simple formulación en la mayoría de los casos.

### *3.6. Los sistemas de generación de información sobre violencia*

No se cuenta con información estadística suficiente y confiable que permita establecer la magnitud y tipos de violencia contra las mujeres y menos aún saber cuántas mujeres mueren producto de ella, conocimiento que es imprescindible para un adecuado diseño e implementación de políticas públicas en esta materia.<sup>190</sup> Todos los países presentan de manera similar dificultades en esta área. Esta situación ocurre principalmente porque o bien no cuentan con registros sobre violencia, o bien los registros que existen presentan una diversidad de criterios que no permiten realizar comparaciones entre datos obtenidos por diferentes instancias dentro de cada país y entre países. Muchos de los instrumentos existentes no consideran la variable sexo de modo que permita diferenciar la información entre hombres y mujeres. Tal es el caso particular del registro de las muertes por homicidio, no permitiendo diferenciar las muertes por femicidio. Tampoco se cuenta con información desagregada por etnia, ruralidad y urbanidad. Particular dificultad presenta Argentina debido a que cada provincia cuenta con sistemas diferentes, no permitiendo recoger información nacional confiable.

**a) Datos sobre la violencia intrafamiliar:** Los datos registrados en los 6 países de la región, a pesar de los problemas señalados con anterioridad para su identificación, dan cuenta de la magnitud de la violencia contra las mujeres en la región. A continuación se presentan algunos datos parciales:

En Chile:

*“...el último estudio de prevalencia realizado por SERNAM 2001<sup>191</sup>, muestra que un 50,3% de las mujeres casadas o en uniones de hecho, actual o anteriormente en pareja, ha vivido alguna vez violencia de parte de la pareja, el 34% ha vivido violencia física y/o sexual y el 16,3% abuso psicológico. El 42,7% ha sufrido violencia sexual antes de los 15 años, mientras que el 22% de las mujeres señala haber sido*

---

190 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

191 Estudio SERNAM “Detección y Análisis de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar” encargado al Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2001. El estudio en cuestión implica un avance, pues adaptó a los requerimientos y a la realidad chilena el Protocolo de la Organización Mundial de la Salud, lo que permite por un lado, obtener estimaciones confiables de la prevalencia y de sus principales manifestaciones y por otro, información adecuada para realizar comparaciones internacionales.

*amenazada con armas, y aproximadamente un tercio de las mujeres ha sido víctima de violencia sexual tras sufrir episodios de violencia física. En el 88% de los casos, el estudio confirma que el agresor es la pareja.*"<sup>192</sup>

En Argentina:

*"sólo en la ciudad de Buenos Aires, durante el año 2007 se recibieron en los Juzgados de Familia 4.677 denuncias de violencia familiar, lo que significa un aumento continuo desde el 2002 al presente.*<sup>193</sup> *Del total de denuncias formuladas, en 6 de cada 10 casos la víctima es una mujer y en más de la mitad de los casos las personas denunciadas son los cónyuges o concubinos, seguido por denuncias formuladas contra el padre, en el 25% de los casos.*"<sup>194</sup>

En Colombia:

*"las cifras más actualizadas y confiables, son las reportadas por el Informe FORENSIS 2007 elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; que reporta en violencia de pareja las siguientes cifras:*<sup>195</sup> *en 2007 se atendieron 40.649 personas maltratadas por su cónyuge, presentándose un incremento en relación con el año anterior de 2.966 casos. Del total, 36.704 casos corresponden a mujeres maltratadas por su pareja hombre, lo que constituye un porcentaje de mujeres víctimas superior al 90%.*"<sup>196</sup>

En Bolivia:

*"El número de casos de víctimas en el Servicio de Violencia Familiar en el 2006 presenta un total de 51.942 casos nuevos y 21.726 casos reinidentes. Los casos reinidentes son altos, llegando en porcentaje al 41,83%", "datos complementarios muestran que en la población femenina de 15 a 49 años, víctimas de violencia por parte de la pareja actual o anterior, la violencia física llega al 52,3%, la violencia sexual al 15,2 y la violencia emocional al 53,8% (NNUU, 2007).*"<sup>197</sup>

En el Ecuador:

*"la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, ENDEMAIN, publicada en octubre del 2005, realizada a mujeres en edad reproductiva (de 15 a 49 años),*

---

192 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

193 Información de la Cámara Nacional en lo Civil, Centro de Informática Judicial.

194 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

195 Las cifras fueron tomadas del Informe Forensis 2007, páginas 105 a 107. En [www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)

196 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

197 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

que estuvieron casadas o unidas algunas vez, revela que el 31% reportó haber recibido maltrato físico, el 41% maltrato psicológico o verbal y el 12% violencia sexual y en el 85% de los casos el agresor resultó ser el marido o compañero actual (ENDEMAIN, 2005: pp. 352, 354). Esta cifra podría ser superior si se toma en cuenta que se encuestó sólo a mujeres en edad fértil y que estuvieron casadas o unidas". "Según la misma fuente en el año 2006 se receptaron 57.385 denuncias de violencia intrafamiliar a nivel nacional y en el año 2007 el número ascendió a 65.699, es decir, 8.314 denuncias más."<sup>198</sup>

En Perú:

*"según estadísticas de la Policía Nacional sobre el universo de los Departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Callao, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, correspondientes al año 2006:*

- Se registraron 85.747 denuncias por violencia familiar.
- En 35.119 casos el agresor fue el conviviente y en 25.348 fue el esposo; en 7.622 casos fue el ex conviviente y en 4.299 casos el ex esposo.
- En 33.411 casos la víctima tiene por ocupación su casa, seguido de 17.330 casos en los que la víctima es comerciante y 12.247 casos es de mando medio. En 8.661 casos son profesionales.
- En 63.533 casos las víctimas tienen entre 18 a 50 años de edad.
- 54.797 casos fueron por violencia física, 25.015 por violencia psicológica y las estadísticas dan cuenta de 5.935 casos como "otros", con lo cual la violencia sexual queda invisibilizada en la estadística.<sup>199</sup>

### ***3.7. Las capacidades de los funcionarios públicos encargados de implementar las políticas***

Se observa una serie de deficiencias que pasan, por un lado, por el desconocimiento de la mayoría de los funcionarios públicos y operadores de justicia de tratados internacionales y normativa nacional de defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres y, por el otro, por la poca comprensión de lo que es la violencia contra las mujeres, sus orígenes y diferentes formas de manifestación.

---

198 Corporación Humanas, Informe de Ecuador, mimeo, Quito, 2008.

199 DEMUS, Informe de Perú, mimeo, Lima, 2008.

*“La falta de formación y sensibilización de los y las operadores de justicia, ministros y funcionarios/as del sistema judicial, así como de la policía, y abogados y abogadas, en temas de género, derechos humanos, violencia contra la mujer y difusión de la ley.”<sup>200</sup>*

Esto constituye un reflejo de la situación que se manifiesta en los 6 países, a pesar de las reiteradas recomendaciones que han hecho los distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos y de los reclamos de los movimientos de mujeres. A ello se suma que no existen programas integrales de capacitación a los agentes públicos que intervienen en el tratamiento de la violencia, particularmente en la esfera judicial, de salud y de educación.

### **3.8. La sensibilización a la sociedad**

Hay una ausencia generalizada de políticas comunicacionales estatales de sensibilización en la sociedad que den cuenta de los orígenes y la magnitud de la violencia contra las mujeres y las formas de combatirla. Los medios de comunicación, generalmente

*“...abordan el tema desde una perspectiva policial que no entrega información adecuada ni educa al respecto, reforzando la estigmatización de quienes la sufren y presentando un perfil del agresor que no corresponde a la realidad. Se contribuye así a mantener la marginalidad de la violencia sexual como problema social y de derechos humanos.”<sup>201</sup>*

La falta de difusión de leyes y normas que protegen los derechos de las mujeres y que sancionan la violencia familiar y sexual en particular, no es una excepción en ninguno de los 6 países. Los problemas pasan, en general, por una falta de política específica para lograr este cometido, y cuando la hay, manifiesta problemas en el diseño de la política comunicacional, la que no contempla la diversidad social, regional, cultural e idiomática de la población. Existen también problemas presupuestarios y falta de reglamentación para que los medios de comunicación informen sobre esta temática de manera gratuita.

### **3.9. La Trata de Personas**

Si bien la mayoría de los países ha ratificado los instrumentos internacionales sobre Trata de personas además de los Protocolos Adicionales a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional: El Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y el Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, en algunos casos aún no se ha adecuado la normativa nacional a estos tratados. En otros, se observa que no existe una correcta adecuación de las normativas nacionales a las internacionales, como tampoco existen

---

200 Corporación Humanas, Informe de Ecuador, mimeo, Quito, 2008.

201 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

*“antecedentes, estudios y estadísticas de las dimensiones del problema; de las conexiones de este tráfico con los temas de la inmigración, con el tráfico de armas y de drogas, es decir con lo que en términos de la normativa internacional tiene relación, globalmente, con la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.”<sup>202</sup>*

Allí donde hay leyes nacionales aprobadas, las críticas a éstas son considerables, tal es el caso de Argentina donde las objeciones a la ley aprobada, entre otras,

*“...se focalizan en la diferencia que traza entre mayores y menores de 18 años, dejando impunes los casos en que las víctimas mayores “consintieron” su propia explotación, como si hubiera posibilidad de consentimiento otorgado libremente en el contexto de explotación sexual. En este aspecto, la ley sancionada es contradictoria con la Convención Contra la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, para la cual el consentimiento es irrelevante.”<sup>203</sup>*

El informe comparado sobre violencia en los casos de Argentina, Chile y Uruguay, realizado por la Organización Internacional de Migrantes (OIM) en el periodo 2000 a 2006,

*“concluye que el principal obstáculo detectado para la persecución penal de la trata es el desconocimiento de los jueces y fiscales sobre los procesos de Trata, sus actores y modalidades operativas”.*

El siguiente caso extraído del Informe de Argentina refleja la complejidad del tema de Trata de Personas:

*“El secuestro de Marita Verón el 3 de abril de 2002 en plena calle de San Miguel de Tucumán y posteriormente trasladada a prostíbulos ubicados en La Rioja y otras provincias del país donde fue explotada sexualmente es el caso paradigmático de trata mediante secuestro en la Argentina. Su madre, Susana Trimarco, se ha convertido en un icono de la lucha contra el tráfico de personas en la Argentina. Gracias a su esfuerzo, mientras buscaban a Marita, fueron rescatadas 59 mujeres latinoamericanas que vivían en condiciones de esclavitud en España. Su caso ha sido objeto de innumerables notas en los medios de comunicación.*

Ante la desidia oficial, Susana Trimarco, junto con un comisario conocido de su familia, encararon personalmente la búsqueda de su hija luego de que el testimonio de una vecina diera cuenta de cómo un grupo de hombres se apoderaba por la fuerza de Marita y la introducía en un vehículo.

---

202 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

203 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.



*“No fue un secuestro casual. De acuerdo a lo que investigué, esta gente le hacía un seguimiento desde un año antes, y estaría involucrada una enfermera” del centro de salud al que concurría la joven<sup>204</sup> declaró en reportajes a los diarios Página/12 y Clarín.*

*“Al principio yo tampoco podía creer que una mujer pudiera ser vendida como mercadería. Me convencí hablando con esas chicas que hace años están en el circuito a la fuerza, porque después de haber crecido entre golpes, torturas y abusos no conocen otra manera de vivir... La primera chica que rescatamos –rememora Susana– hacía ocho años que estaba secuestrada, creía que ya no tenía familia que la reclamara. Fue en el curso de un allanamiento en un cabaret de La Rioja en donde Marita había sido vista. Mi marido se paró en el medio del local y dijo que si había alguien ahí contra su voluntad, ése era el momento de decirlo. Hubo un silencio espantoso al principio y enseguida esta chica, Andrea D., cruzó el salón y se refugió con nosotros.”*

*Susana señaló que a Marita “la llevaron por varias provincias, y luego la llevaron a España, drogada y con documentos falsos”, y en Europa habría sido obligada “a tener un niño”, fruto de una violación. “Yo llegué a esta información por testimonios de mujeres que fueron arrestadas en distintos allanamientos. Tengo entendido que mi hija estuvo pocos meses en España, y luego, en 2004, fue traída de vuelta a la Argentina. Ahora estaría acá, en alguna provincia”, indicó en diversos reportajes.<sup>205</sup>*

*A la fecha, María de los Ángeles Verón no ha sido encontrada.*

### **3.10. El conflicto armado**

Colombia claramente es el punto álgido en términos de la vigencia del conflicto armado. Según informes específicos de Amnistía Internacional, de la Mesa Mujer y Conflicto y del informe presentado por la Relatora especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, en Colombia

*“la violencia contra la mujer, en especial la de carácter sexual por parte de grupos armados, resulta habitual en el conflicto (...) grupos de hombres armados secuestran a mujeres a las que mantienen en detención durante algún tiempo en condiciones de esclavitud sexual, someten a violación y obligan a realizar tareas domésticas. (...) Tras ser violadas, algunas mujeres han sido mutiladas sexualmente antes de matarlas.”<sup>206</sup>*

204 Ver [www.casoveron.org.ar](http://www.casoveron.org.ar), <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-75803-2006-11-07.html>

205 Ídem.

206 E/CN.4/2002/83/Add. 3. 11 de marzo de 2003. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy. Misión a Colombia (1º a 7 de noviembre de 2001). Página 2.

Por tanto, se señala que *“el cuerpo de la mujer se convierte así en otro territorio a controlar por los grupos armados.”*<sup>207</sup>

En Chile, diversas organizaciones no gubernamentales de mujeres<sup>208</sup> realizaron un estudio sobre la violencia sexual practicada durante el régimen militar a mujeres que vivieron tortura, el que fue incorporado al Informe Sombra presentado ante el Comité contra la Tortura a propósito de la revisión del tercer informe periódico del Estado de Chile. El mismo señala que

*“...la violencia sexual ejercida como tortura en mujeres, alcanza a más del 90% de las detenidas y se dio en todos los centros de detención, confirmándose así su carácter de general y sistemática.”*<sup>209</sup>

El tratamiento de este problema de magnitud considerable en cuanto a violación de derechos de las mujeres, sufre por otra parte de problemas vinculados a la falta de presupuesto para abordar este asunto, a la falta de fiscalías especializadas en derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado, al

*“...desarrollo de protocolos especializados en materia de pericias psicológicas, especialmente para los casos de violencia sexual; la implementación de traductores para las víctimas... y el establecimiento de programas de capacitación sistemática en materia penal y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”*<sup>210</sup>

Por la importancia que reviste el caso colombiano, del informe nacional se transcribe a continuación la descripción acerca de la situación de las mujeres en este contexto.

*“...en el Informe FORENSIS 2007 se concluye que “Según la información disponible por circunstancias del hecho, la violencia sociopolítica es causante del mayor número de homicidios en Colombia: 12% de mujeres y 15% de hombres murieron bajo esta forma de violencia en 2007.”*<sup>211</sup> *Igualmente “En el período de julio de 2002 a diciembre de 2007, por lo menos 13.634 personas perdieron la vida por fuera de combate a causa de la violencia sociopolítica, de las cuales 1.314 eran mujeres y 719 eran niñas y niños.”*<sup>212</sup>

---

207 AMNISTÍA INTERNACIONAL. Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado. 2004. En [www.peacewomen.org/resources/colombia](http://www.peacewomen.org/resources/colombia).

208 “Violencia sexual como Tortura ejercida en mujeres 1973-1990: Un secreto a voces”, Instituto de la Mujer, corporación La Morada y Corporación Humanas, Santiago, 2003.

209 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

210 DEMUS, Informe de Perú, mimeo, Lima, 2008.

211 Informe Forensis 2007. Op. Cit. Página 25.

212 En Documento Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia. Op. Cit. Página 1.

En este contexto, la violencia contra las mujeres se intensifica y se manifiesta de múltiples formas, vinculándolas crecientemente a estructuras armadas o criminales.

En los informes de Amnistía Internacional, de la Organización Mesa Mujer y Conflicto, y de la Relatora especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer en el marco de su visita a Colombia en 2001, se ha visibilizado la magnitud de la violación de los derechos humanos de las mujeres en medio del conflicto armado colombiano, dando cuenta de las mujeres muertas en combate y de su mayor victimización en zonas urbanas y rurales por grupos armados en confrontación. Además, en estos estudios se demuestra que la violencia sexual es una práctica generalizada de guerrilleros, paramilitares, miembros de la policía y del ejército, quienes utilizan esta forma de violencia como una herramienta de tortura o castigo. A su vez, existen prácticas de mutilación y esclavitud contra mujeres acusadas de simpatizar con el enemigo.

*“la violencia contra la mujer, en especial la de carácter sexual por parte de grupos armados, resulta habitual en el conflicto (...) grupos de hombres armados secuestran a mujeres a las que mantienen en detención durante algún tiempo en condiciones de esclavitud sexual, someten a violación y obligan a realizar tareas domésticas. (...) Tras ser violadas, algunas mujeres han sido mutiladas sexualmente antes de matarlas.”<sup>213</sup> Por tanto, se señala que “el cuerpo de la mujer se convierte así en otro territorio a controlar por los grupos armados”.<sup>214</sup>*

En el Informe “Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia,” elaborado por la Relatora sobre Derechos de las Mujeres de la CIDH, como resultado de una visita realizada a Colombia en 2005, se señala que:

*“la violencia física, psicológica y sexual ejercida por los actores del conflicto armado sobre las mujeres tiene por objeto el lesionar, aterrorizar y debilitar al enemigo para avanzar en el control de territorios y recursos económicos. Sin embargo, estos actos no sólo tienen como objetivo el deshumanizar a las víctimas como mujeres. Estas agresiones sirven adicionalmente como una estrategia para humillar, aterrorizar y lesionar al “enemigo”.<sup>215</sup>*

213 E/CN.4/2002/83/Add. 3. 11 de marzo de 2003. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy. Misión a Colombia (1º a 7 de noviembre de 2001). Página 2.

214 AMNISTÍA INTERNACIONAL. Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado. 2004. En [www.peacewomen.org/resources/colombia](http://www.peacewomen.org/resources/colombia).

215 OEA/Ser. L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre 2006. “Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia”, elaborado por la Relatora sobre Derechos de las Mujeres de la CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se ha reconocido igualmente la existencia de otras formas de violencia y coerción contra las mujeres habitantes de territorios dominados por grupos armados que imponen formas de comportamiento, de vestimenta y/o relaciones afectivas de las mujeres con miembros de un bando o castigos a las mujeres vinculadas afectivamente con integrantes del grupo armado enemigo, siguiendo orientaciones ideológicas conservadoras y machistas. Igualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resalta como una forma de violencia contra las mujeres y niñas, el reclutamiento sea reconocido como forzado o no, por parte de los grupos armados al margen de la ley y que tiene como fin que mujeres y niñas se desempeñen como combatientes, esclavas, esclavas sexuales, informantes, guías, mensajeras o realizadoras de tareas domésticas.<sup>216</sup>

La violencia sexual ha sido reconocida asimismo por la Corte Constitucional de Colombia que en el Auto No. 092 del 14 de abril de 2008, expedido como parte del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T/025 de 2004, sobre desplazamiento forzado, afirmó *“la violencia sexual es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales”*. Adicionalmente, la Corte adoptó en esta decisión una definición amplia del concepto de violencia sexual, incorporando los estándares internacionales desarrollados durante la década de los 90 por el Tribunal Penal Internacional de Ruanda. Según esta definición, la violencia sexual no se limita a la invasión física del cuerpo humano, e incluye actos que no implican penetración o contacto físico, tal y como sería el caso de la desnudez forzada.<sup>217</sup>

Lo más grave de esta situación es que se trata de un tema prácticamente invisible para la administración de justicia, debido al reducido nivel de denuncia y por las deficiencias institucionales que demuestran la incapacidad para investigar y sancionar la violencia sexual como un crimen de guerra;

*“de las más de 80.000 denuncias que tiene la Fiscalía contra los paramilitares, apenas 21 se refieren a violación de mujeres. Sin embargo, de los relatos de las víctimas, se proyecta que esta práctica fue generalizada”*.<sup>218</sup>

En este sentido, la Relatora de las Naciones Unidas después de su visita a Colombia, manifestó que:

*“el hecho que no se haya investigado, procesado y castigado a los responsables de violaciones y otras formas de violencia por motivo de género, ha contribuido a crear*

---

216 OEA/Ser. L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre 2006. Op Cit. Página xi.

217 “El horror comienza por casa”, en [www.semana.com](http://www.semana.com)

218 “La barbarie que no vimos”, informe especial en Revista Semana. Op. Cit. Página 98.

*en Colombia un clima de impunidad que perpetúa la violencia contra las mujeres y contribuye al aumento de la violencia en general.”<sup>219</sup>*

De otro lado, tampoco se han garantizado los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, dentro de los procesos de justicia y paz. En efecto,

*“según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), han sido asesinadas 15 de esas personas (víctimas y testigos) y más de 200 han sido amenazadas hasta julio de 2007. El 16 de mayo de 2008, la Corte Constitucional falló una acción de tutela en la cual señaló que el Programa de Protección de la ley 975 a testigos y víctimas es insuficiente y ordenó la reforma del mismo para que sea más efectivo y más específico, en particular en materia de protección a mujeres.”<sup>220</sup>*

A pesar que varios informes de agencias de Naciones Unidas han recomendado al Estado Colombiano la adopción de mecanismos que garanticen los derechos de las mujeres víctimas de violencia en el conflicto armado. Éstos no han sido implementados,

*“En cuanto a los mecanismos establecidos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, es importante destacar que un alto porcentaje de las víctimas son mujeres y que por lo tanto, se deben considerar sus circunstancias y necesidades específicas.”<sup>221</sup>*

Por ejemplo, las formas y mecanismos de reparación previstos en la Ley de Justicia y Paz y, en específico, la reparación por vía administrativa consagrada en el Decreto 1290 de 2008, no tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia de género en el contexto del conflicto armado, lo que facilita la impunidad de estos delitos y la imposibilidad de las víctimas de recuperarse de la situación de violencia vivida.”

El principal problema para el tratamiento de este tipo de violencia, sin embargo, está vinculado a la falta de voluntad política de los estados para abordar su tratamiento de manera que se pueda garantizar el ejercicio de los derechos y asumir las reparaciones que las víctimas se merecen, aspecto este último pendiente de implementación por falta de asignaciones presupuestarias.

---

219 E/CN.4/2002/83/Add. 3. 11 de marzo de 2003. Op. Cit.

220 En Documento Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia. Op. Cit. Página: 7.

221 A/HRC/4/48. 5 de marzo de 2007. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Página 45.

### ***3.11. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes.***

Las leyes que abordan la violencia familiar y la violencia sexual en 5 de los 6 países no consideran de manera expresa las realidades específicas de las mujeres indígenas, originarias, campesinas, rurales y afrodescendientes, aun cuando se trata de países como Perú, Ecuador, y Bolivia, con una alta población con estas características.

La Constitución Política colombiana reformada en 1991 reconoció por primera vez la diversidad étnica y cultural del país en su artículo 246. Señala que

*“las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República”.*

A raíz de esta modificación, el párrafo 2º del artículo 4 de la Ley 294 de 1996 y modificada por Ley 575 de 2000 de Colombia, establece que para *“los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.”*<sup>222</sup> Esta situación significa que estos casos están facultados para ser tramitados ante las autoridades propias designadas por usos y costumbres y no ante la justicia ordinaria. Es posible que la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en Bolivia presente una situación similar en relación a las modificaciones que se deben elaborar a las normas vigentes para adecuarlas al nuevo ordenamiento nacional, ya que el artículo 190 inciso I de la Constitución recientemente aprobada establece que:

*“Las naciones y pueblos indígenas originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos”*

y donde el inciso II establece que:

*“La jurisdicción indígena originario-campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.”*<sup>223</sup>

Ante la situación descrita en líneas anteriores, es importante resaltar las reflexiones que al respecto se vienen desarrollando en Bolivia y que podrían afectar a la realización de los derechos humanos de las mujeres en el sentido que:

*“en un contexto de revalorización cultural, de ampliación democrática, de incursión de las mujeres indígenas originarias campesinas a los espacios públicos, éstas se*

222 Información recogida en Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

223 Honorable Congreso Nacional, Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivia, octubre de 2008.

*mueven en un espacio dual, en dos mundos culturales, acceden a los espacios, dispositivos y medios de una democracia occidental, mientras que sus usos y costumbres no siempre legitiman este acceso, aspecto que crea tensiones personales, familiares, y en sus entornos comunitarios. Sin embargo, se da también un proceso en el que la discursividad en torno a los derechos de las mujeres y la equidad de género es paulatina y lentamente apropiada por las propias mujeres indígenas que comienzan a plantear sus reivindicaciones específicas en sus comunidades y municipios. Sin embargo, la necesidad de preservar la cultura frente al avasallamiento cultural conlleva el riesgo de que este proceso se dé a costa de los derechos individuales, específicamente de las mujeres. Esta contradicción se expresa en la nueva tensión que se crea entre los derechos colectivos y los derechos individuales que portan los derechos de las mujeres; entre el universalismo del derecho y el esencialismo cultural.”<sup>224</sup>*

Del informe de Colombia, resalta el hecho de que si bien no se cuenta con información estadística que dé cuenta de este hecho, se infiere que su situación no difiere en gran medida de la que presentan las mujeres en general. Es más, es probable que la violencia sea mayor al no contar estas poblaciones con normativas expresas que regulen y sancionen el uso de la violencia contra las mujeres, situación que se agrava aún más en condiciones de pobreza o de extrema pobreza y de ausencia de la presencia estatal en grandes regiones del país tal como indican los datos de Bolivia.

El Informe de Ecuador presenta un testimonio resultado de un trabajo de grupo focal con mujeres que participaron en una encuesta de percepciones realizada por la Corporación Humanas con la colaboración de FLACSO, y que refleja muy bien la situación de las mujeres indígenas con relación a la violencia. Los testimonios que se transcriben a continuación reflejan claramente esta situación.

*...Ésta (la violencia) se dejó traslucir ya –conjuntamente con la pobreza– al momento de hablar sobre las dificultades de las mujeres para participar en las diversas organizaciones. Mi esposo se moría de las iras, porque me celaba con los compañeros. No comprendía más que todo. A veces, yo venía de noche. A veces no había carro, cargando a mí nene regresaba a la casa. Me cerraba la puerta y no me dejaba entrar. Me iba a dormir donde mi suegra y al otro día regresaba al trabajo, o sea, era una temporada muy difícil para mí.... Mi suegra me apoyaba, muchísimo me apoyaba. Ella me ayudaba a cuidar a mis hijos y hasta le daba de comer a mi esposo porque, él no sabía cocinar... Eugenia, Otavalo.*

*O recurriendo al consejo de una persona mayor, parte de la comunidad: Bueno, yo he estado más en tanto problemas, tanto de la pareja cuando hay problemas en*

*las comunidades siempre trataba de ayudar... a veces me ha tocado... hay que ver la solución... Por su parte, en Otavalo se señaló una respuesta a más largo plazo: educar a las mujeres en torno a sus derechos. Los problemas que se ha visto en las comunidades es el desconocimiento de nuestros derechos. Hay mujeres que se dejan maltratar tanto física, como verbal o hasta sexualmente. Nunca son denunciados y eso hemos empezado un poco a difundir, pero igual sigue el maltrato en las mujeres. Eso creo que es el mayor problema en toda la sociedad, porque eso no creo que se va frenar si es que nosotras no denunciemos. Está en nosotras frenar todo el maltrato. Si me maltrata yo denuncio y hago algo se va frenar pero, si yo no lo hago eso va a seguir de largo... Eugenia, Otavalo.*

*Pero esta violencia no proviene de manera única de los esposos. Y es aquí que el relato más evidente de una violencia de orden cultural –en razón del género– ejercida por el padre y los hermanos, es el de una mujer de Lago Agrio: mi madre murió a los nueve años que tenía... Yo vivía en la casa, cuidando a mis hermanitos, cocinando y trabajando... De ahí tenía trece o catorce años; me mandó a trabajar al pueblo. A los diecisiete años llegaron a pedirme. Yo no quería pero, ¿qué hicieron? Mi papá cogió la correa hasta que acepté a este hombre. Yo lloraba y lloraba. De ahí pegándome, llevaron a ese hombre. Yo lloraba. Apenas dos meses de pedida llegaron a hacer una fiesta... Después de esa fiesta, siete días que no me junté con mi esposo...de ahí me junté y ahí era que me dormía con él...Después de todo, ¿qué más toca?... Victoria, Lago Agrio.*

La indefensión de las mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas y originarias frente a la violencia se manifiesta también en lo que a trata y tráfico se refiere, así como a la violencia frente al conflicto armado en aquellos países donde este es un problema estructural como el colombiano.

### ***3.12. En cuanto a los movimientos sociales de mujeres que defienden a las mujeres de la violencia***

Si bien existen algunas redes y articulaciones nacionales y regionales que se ocupan de la violencia contra las mujeres, el impacto de sus acciones es relativo y parcial. Aún no se ha logrado estructurar movimientos sociales nacionales y regionales capaces de organizar, negociar y exigir demandas tendientes a erradicar la violencia contra las mujeres e incidir efectivamente en la orientación de la intervención de los estados.

Los movimientos sociales de mujeres que reivindican estos derechos generalmente están aglutinados en los centros urbanos y giran alrededor de las oficinas principales de los poderes del estado ubicados en las capitales de los países. Algunos de ellos actúan solos, al margen de otros colectivos sociales, como los indígenas o afrodescendientes quienes principalmente reivindican derechos específicos culturales.



Los movimientos sociales indígenas de mujeres como los que han surgido recientemente en Bolivia se caracterizan principalmente por

*“...el alineamiento de las mujeres en las luchas sociales por objetivos sociales y políticos más amplios de carácter comunitario, local, regional y nacional, o de representación prioritaria de intereses partidarios, gremiales, sindicales, culturales y otros. La discursividad política no ha logrado aún recoger e integrar las demandas de igualdad de género.”<sup>225</sup>*

#### 4. Conclusiones y Recomendaciones

En términos generales es posible rescatar algunos logros en las acciones que los estados han venido implementando para combatir la violencia contra las mujeres; entre los más importantes resaltan los avances en cuanto al reconocimiento de derechos de las mujeres mediante la promulgación, modificación y/o derogación de leyes y reglamentos de carácter civil, penal y administrativos, los mismos que además han sido adecuados a normativas internacionales y que tienden a modificar prácticas jurídicas y/o consuetudinarias para sancionar la violencia contra las mujeres.

Este reconocimiento de derechos, sin embargo, a la hora de su aplicación encuentra una serie de obstáculos que se pueden resumir principalmente en la falta de voluntad política de los Estados para priorizar una política integral en materia de violencia contra las mujeres y la consecuente falta de asignación presupuestaria para lograr este cometido.

*“La ley es sólo un instrumento en el contexto de una política pública de prevención y erradicación de la violencia familiar, particularmente en contextos en que la consagración de derechos ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio. En Argentina, como en otras regiones de América Latina, el tema no pasa por consagrar derechos, sino protegerlos para impedir que —a pesar de las declaraciones solemnes— éstos sean continuamente violados. Esta es todavía la gran asignatura pendiente. La existencia de la ley como una herramienta de acción por sí sola, no basta. Sin una política pública de prevención y erradicación de la violencia que la complemente, la ley le brinde sentido, carece de contenido.”<sup>226</sup>*

*“La estructura estatal y el sistema político mantienen su base de constitución y orientación patriarcal, de tal manera que la ampliación democrática actual no será efectivamente inclusiva sino tiene como una base, contenido y direccionalidad, la democracia de género.”<sup>227</sup>*

---

225 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

226 ELA, Informe de Argentina, mimeo, Buenos Aires, 2008.

227 Coordinadora de la Mujer, Informe de Bolivia, mimeo, La Paz, 2008.

*“La violencia contra la mujer ha sido uno de los temas de la agenda de las mujeres que mayor atención ha recibido desde el Estado. Sin embargo, determinar su dimensión real así como coordinar una intervención integral que permita mayor protección a las mujeres que la viven, es aún un tema pendiente.”<sup>228</sup>*

*“Hasta el momento, no existe una política pública específica y adecuada para hacer frente a la situación y, por lo tanto, los funcionarios siguen atendiendo a las víctimas como si se tratara de casos aislados y excepcionales. Gracias a una peligrosa combinación entre ignorancia y falta de sensibilización, aunada a una cultura que naturaliza y justifica este tipo de violencia, las mujeres terminan siendo revictimizadas precisamente cuando tienen la valentía de denunciar lo sucedido para hacer valer sus derechos.”<sup>229, 230</sup>*

*“Hasta el momento no existen avances significativos en la reducción y erradicación de la violencia contra las mujeres e, incluso, existen esferas inexploradas desde el Estado como la del cambio sociocultural para garantizar relaciones de género respetuosas y basadas en la igualdad.”<sup>231</sup>*

*“Lamentablemente, a pesar que se ha dado un avance importante –aunque no suficiente– en el campo normativo, no se han dado cambios significativos en la respuesta de la administración de justicia frente a la violencia contra las mujeres. Los procedimientos por violencia familiar y sexual se desarrollan de manera muy lenta; las medidas de protección para las víctimas no se dan de manera oportuna; existe un alto grado de impunidad frente a casos de violencia psicológica y violencia sexual.”<sup>232</sup>*

---

228 Corporación Humanas, Informe de Chile, mimeo, Santiago de Chile, 2008.

229 “El horror comienza por casa”, en [www.semana.com](http://www.semana.com).

230 Corporación Humanas, Informe de Colombia, mimeo, Bogotá, 2008.

231 Corporación Humanas, Informe de Ecuador, mimeo, Quito, 2008.

232 DEMUS, Informe e Perú, mimeo, Lima, 2008.

## **VI. El derecho a la reparación por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones a los Convenios de Ginebra<sup>233</sup>**

### **1. Introducción**

América Latina comparte un pasado común en las décadas pasadas, entre los setentas y noventas principalmente, esto es, la violencia de las dictaduras y los conflictos armados internos. Esta experiencia afectó a países de la región como: Argentina, Chile, Perú, Guatemala y aún sigue vigente, como el caso de Colombia. Esta realidad tiene como denominador común las graves violaciones a los derechos humanos, ejercidas desde los Estados de manera sistemática y/o generalizada contra la población civil.

En este marco ubicamos las experiencias de violencia sexual sufrida por las mujeres, que es evidencia del impacto de manera diferenciada de la violencia en sus vidas. En las diferentes experiencias de los países, encontramos que la violencia sexual es reiterada, ejercida fundamentalmente contra las mujeres y ha sido parte de una estrategia de guerra utilizada principalmente por las fuerzas militares y policiales de los diferentes Estados.

De esta manera, se busca controlar la sexualidad de las mujeres y enviar un mensaje amenazador y de humillación para sus familiares varones, sus familias y su comunidad, perdiendo su identidad, al convertirse en objetos sexuales a través de los que se ejerce poder y control.

Este tipo particular de violencia no ha sido suficientemente reconocido en los procesos de justicia y reparación iniciados en los países involucrados con estos hechos; además estos casos no tuvieron, ni tienen aún, una respuesta adecuada en el plano de las reparaciones. Ha sido el trabajo y la incidencia de las diferentes organizaciones de mujeres y feministas en Latinoamérica, que ha contribuido a su reconocimiento como grave violación a los derechos humanos de las mujeres —que por sus características configuran crimen de lesa humanidad— y la demanda por una atención adecuada desde los Estados en los contextos de transición política, en los ámbitos de justicia y reparación.

---

233 Diana Portal Farfán, autora de este capítulo.

En este Informe analizamos de manera general los procesos de reparación vinculados a la violencia sexual en contextos de dictadura o conflicto armado en cinco países de América Latina.<sup>234</sup> Reconocemos que cada país tiene sus propias particularidades respecto a esta experiencia, sin embargo hay características compartidas en la forma como afectó la violencia sexual a las mujeres y en los procesos de reparación iniciados.

## 2. Contextos de violencia: historias que se repiten e impacto diferenciado en las mujeres

La violencia sexual contra la mujer es parte de un continuo de violencia que tiene sus orígenes en contextos de discriminación previos, marcados por un sistema patriarcal y machista que no considera a la mujer como un sujeto de derechos, con ejercicio pleno de su ciudadanía y sexualidad.

Las mujeres están expuestas desde la infancia a diferentes formas de violencia. La pertenencia al sexo femenino se constituye en factor de riesgo. Como lo demuestran las estadísticas a nivel mundial, la violencia está dirigida fundamentalmente a las mujeres y es inflingida por los varones tanto en el ámbito privado como en el público.

El *continuum* de las violencias contra las mujeres y las niñas se ancla en relaciones de poder, subordinación, opresión y en prácticas que las legitiman y naturalizan. Prácticas que legitiman el concepto de las mujeres como inferiores y como propiedad de los varones, a los que deben respeto y obediencia.<sup>235</sup>

Como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas a un trato inferior históricamente, sobre todo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos.<sup>236</sup>

En este mismo sentido se ha pronunciado Amnistía Internacional,<sup>237</sup> señalando que el continuo de violencia contra las mujeres, que va desde la violencia doméstica a la relacionada con el

---

234 Los países analizados en este documento son: Argentina, Chile, Perú, Guatemala y Colombia. La principal fuente para este Informe es el texto: *Sin Tregua. Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*. Chile: Corporación Huas, 2008.

235 CORPORACIÓN CASA DE LA MUJER y la RUTA PACÍFICA, con aportes de Vamos Mujer y Mujeres que crean de Medellín. *Violencia sexual* En: VIII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Bogotá: Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, 2008, p. 17.

236 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, DC, OEA, 2006, p. 12.

237 AMNISTÍA INTERNACIONAL. Colombia. Cuerpos marcados, crímenes silenciados: *Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Madrid: Amnistía Internacional, 2004, p. 12.

conflicto, resulta particularmente corrosivo; la ocurrencia diaria de discriminación por motivos de género y el abuso sexual, combinada con otras formas de discriminación relacionada con el conflicto ha puesto a las mujeres en situaciones especiales de riesgo.

De esta manera la violencia es y ha sido una constante en la vida de las mujeres, que en tiempos de guerra o de represión se ve recrudecida, convirtiendo sus cuerpos en espacios de apropiación y dominación. La sexualidad es un campo más para vencer; violar a las mujeres supone vencer al enemigo y humillarlo.

La violencia sexual se utiliza como una estrategia de guerra contra la cultura e identidad de una comunidad, más aún en aquellas donde la etnicidad es parte fundamental de las mismas. Las mujeres son vistas como la personificación de la cultura enemiga, de modo que se legitima la violencia contra ellas, logrando humillar a las comunidades indígenas y destruir el tejido comunitario a través de la apropiación violenta del cuerpo de las mujeres. Esta explicación se puede vincular en mayor medida a las experiencias de Guatemala y Perú, en donde la violencia sexual se concentró en mujeres indígenas de comunidades:

- En Guatemala, el 88,7% de las víctimas de violación sexual fueron mayas.<sup>238</sup>
- En Perú, las víctimas eran en su mayoría mujeres quechuhablantes (75%) y de origen rural (83%).<sup>239</sup>

Si bien no existen datos específicos en la experiencia colombiana, sí se ha destacado el impacto de esta forma de violencia en las mujeres indígenas de este país, quienes en sus testimonios ante la CIDH indicaron que la actitud discriminatoria del agresor agudiza el ya grave tipo de agresión, explicando que patrullas de los diferentes grupos armados que ocupan los territorios indígenas, raptan mujeres indígenas, las utilizan sexualmente en forma colectiva y luego las abandonan, amparándose en la impunidad de sus actos.<sup>240</sup>

Por ello, la violencia sexual ha sido utilizada como una estrategia para amedrentar, presionar y dominar al *enemigo*, sobre la base del ser mujer. Es así que este patrón de violencia se vincula mayoritariamente a las mujeres. En los contextos de represión en las dictaduras de Argentina y Chile, esta forma específica de violencia fue utilizada principalmente en los contextos de detención y privación de la libertad en centros clandestinos o legales.

Esta relación directa entre violencia sexual y mujeres es fundamentada con algunos datos relevantes desde las diferentes experiencias, así lo demuestran:

---

238 CONSORCIO ACTORAS DE CAMBIO: La Lucha de las Mujeres por la Justicia y el INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA. *Rompiendo el silencio. Justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Guatemala*. Guatemala: Consorcio Actoras de Cambio, 2006, p. 16.

239 COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003, t. VI, p. 202.

240 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Washington, DC, OEA, 2006, p. 53.

País	Fuente	Número de casos de violencia sexual contra mujeres registrados
Chile	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech)	316 mujeres señalaron haber sido víctimas de violación sexual. 3.400 mujeres testificantes, casi todas señalan haber sido objeto de alguna forma de violencia sexual.
Guatemala	Informe Guatemala “Memorias del Silencio” de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de la ONU	285 casos presentados y 23 casos ilustrativos. 1.465 hechos de violación sexual.
Perú	Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).	527 casos de violación sexual

*Elaboración propia.*

*Fuente: Sin Tregua. Corporación Humanas, 2008.*

Sin embargo, la violencia sexual contra las mujeres no ha sido empleada *solamente* como una estrategia contra el enemigo, sino que también es una estrategia de control, miedo y represalia directa hacia aquellas mujeres que desempeñan actorías sociales y políticas en sus comunidades. Como en el caso de Colombia, mujeres líderes sociales y sus organizaciones han sido perseguidas, intimidadas, secuestradas y sometidas a tortura y violencia sexual, debido a los roles sociales y políticos que han desempeñado.<sup>241</sup>

De esta manera, la violencia sexual afecta de manera directa a las mujeres por el hecho de serlo, por lo que ellas representan en función de sus parejas, de sus comunidades y en represión a sus roles más activos frente a la violencia.

### 3. Características comunes en los casos de violencia sexual a nivel de los países estudiados

Encontramos varias características similares en los casos de violencia sexual ocurrida en los diferentes países analizados; sin embargo, no dejamos de lado que cada contexto adopta sus propias particularidades. Las mismas que nos señalan la forma en que estos hechos han ocurrido, cómo son tratados estos delitos y puestos de lado en las políticas públicas vinculadas a la construcción de la verdad, justicia y reparación de los Estados en contextos de transición política.

#### 3.1. Falta de reconocimiento de ellas mismas como víctimas

Las mujeres han jugado un rol importante en la reconstrucción de la memoria histórica y de los procesos de justicia y reparación de sus países, contando ante las diversas instancias lo sucedido a sus familiares en los contextos de conflicto o dictadura.

241 BARRAZA Cecilia y GUZMÁN Diana. *Proceso de reparación para las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado colombiano*. En: Sin Tregua. Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados. Proyecto coordinado por Lorena Fries. Chile: Corporación Humanas, 2008, p. 109.

Sin embargo, ha sido muy difícil para ellas hablar sobre los que les ocurrió como víctimas directas. Esto tiene que ver, entre otros factores, con la vergüenza, culpa y estigma social que recae sobre las mujeres afectadas por la violencia sexual; además por la idea de que esta violencia es parte habitual de estos contextos, y por la discriminación que las afecta, limitando el acceso y ejercicio de sus derechos.

Las mujeres no son consideradas —ni socialmente ni por ellas mismas— de manera autónoma, sino en relación con otros, como: madres, esposas, hijas, lo cual no permite visibilizar sus propias necesidades y experiencias.

La CVR de Perú recibió un total de 16.885 testimonios, de los cuales el 54% fueron mujeres,<sup>242</sup> quienes contaron principalmente las afectaciones de sus familiares. Por otro lado, en el actual proceso de justicia y paz en Colombia, el 80% de las víctimas que se han acercado a las instancias establecidas en la Ley 975 como componentes para la garantía de sus derechos son mujeres; sin embargo, la mayoría de ellas participa en el proceso en calidad de víctimas indirectas, es decir, por la violencia de la que han sido víctimas sus familiares cercanos en el marco del conflicto.<sup>243</sup>

### *3.2. Estigma social, negación del contexto, vergüenza y culpa*

Las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual en los contextos de represión o conflicto son juzgadas por las sociedades y comunidades locales como responsables por lo sucedido, son tratadas como mujeres sin valor, “manchadas”<sup>244</sup> por lo ocurrido. Además muchas veces se las acusa de no haber opuesto suficiente resistencia, de haber consentido de algún modo las relaciones sexuales o de haber cooperado con los violadores.

Estas reacciones dejan de lado el contexto en el que suceden los hechos, olvidando que son las condiciones de violencia, poder, control y dominio de los perpetradores las que rodean estos hechos, donde la voluntad de las mujeres carece de valor y no se encuentran en la capacidad de decidir determinadas relaciones. Esto provoca en ellas un estigma social que marca la manera como enfrentan estos hechos, generalmente silenciadas por la vergüenza, la culpa y el señalamiento que se les hace.

---

242 Este porcentaje varía según el lugar donde se realizó la entrevista; el número de mujeres declarantes se incrementa en las zonas surcentral y nororiental (64% en Ayacucho, 63% en Huanuco y 61% en Ucayali. En: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Informe Final. Lima: CVR, 2003. t. VIII, p. 64.

243 BARRAZA Cecilia y GUZMÁN Diana. Ob. Cit., p. 126.

244 En Sierra Leona hay quien considera que las mujeres fueron de alguna manera responsable de lo ocurrido. Ven a menudo a estas mujeres como “una vergüenza” o como “sucias” a causa de la violación. En: AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Sierra Leona: reparaciones para las sobrevivientes de la violencia sexual*. <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ESLAFR510052007>

En Argentina, por ejemplo, las víctimas fueron calificadas de “traidoras” y con un particular componente sexual se las estigmatizó como “putas”, negándose el contexto de cautiverio en que se encontraban las víctimas de estos actos violatorios de la vida, integridad y libertad de las mujeres.<sup>245</sup>

Por su parte, en Chile, en los primeros años de la dictadura, las mujeres que acuden a los centros de acogida y derechos humanos no hablan de la violencia sexual de las que han sido objeto, por pudor, por el “nombre de la familia.”<sup>246</sup>

Este estigma social es muy marcado en las comunidades indígenas, generando el ocultamiento y negación reiterada de estos hechos. En el Perú hay muchas comunidades afectadas de manera sistemática y/o generalizada por la violencia sexual; sin embargo, esto es rechazado, ya que reconocerlo es también asumir la humillación de la comunidad e iría en contra de la construcción del ser varón en estas comunidades, vinculado con su rol de protección.

De la misma forma en Guatemala, como ya se ha señalado, la violencia sexual afectó principalmente a las mujeres indígenas de origen maya, lo que ocasionó la ruptura de lazos conyugales y comunitarios, la vergüenza colectiva de las comunidades y el aislamiento social de las mujeres violadas.<sup>247</sup>

Esta experiencia es similar en Colombia, tal como lo señala Amnistía Internacional:<sup>248</sup> “Las supervivientes de la violencia sexual se enfrentan a otra extenuante batalla más, esta vez en el seno de sus familias y comunidades, que a menudo las culpabilizan y aíslan. Las supervivientes pueden verse sometidas a severas normas, sociales y culturales, que las responsabilizan del ataque. Para muchas, sobrevivir a la violencia sexual significa vivir para no contarlo”.

### ***3.3. Violencia sexual: otras formas además de la violación sexual***

La violencia sexual ejercida contra las mujeres en la región adoptó diferentes formas: violación sexual, desnudez forzada, tocamientos y manoseos de carácter sexual, embarazos forzados, abortos forzados, servidumbre sexual, uniones forzadas o prostitución forzada.

245 BARBUTO Valeria y MOREYRA María Julia. *Los procesos de reparación y la violencia sexual contra las mujeres en Argentina*. En: Sin Tregua, Ob. cit., p. 58.

246 HURTADO Victoria y ZAVALA Ximena. *El proceso de justicia transicional y el derecho a la reparación por violencia sexual como tortura en Chile*. En Sin Tregua, Ob. cit., p. 84.

247 SOLÍS María. El resarcimiento: “Una deuda más pendiente con las mujeres en Guatemala”. En: Sin Tregua, Ob. cit., p. 175.

248 AMNISTÍA INTERNACIONAL. Colombia. Cuerpos marcados, crímenes silenciados: *Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Madrid: Amnistía Internacional, 2004, p. 14.



### 3.4. Subregistro de los casos: voces silenciadas

En las diferentes experiencias, los países han tenido procesos de construcción de la memoria histórica de lo sucedido; es así que en todos los Estados analizados, en distintos niveles, se han constituido comisiones especiales a fin de registrar y documentar las violaciones de derechos humanos ocurridas. Sin embargo, en la mayoría de ellas no se ha contado con metodologías especializadas para incorporar las voces de las mujeres y sus propias experiencias.

Esta ausencia técnica se complementa con las propias dificultades que tienen las mujeres para contar este tipo de violencia, en particular la vergüenza y culpa, que al inicio señalamos. Además existen otros factores, como el temor a las represalias del perpetrado, la inacción o acción deficiente del Estado, a través de sus funcionarios policiales y judiciales, que no garantizan el tratamiento adecuado a estos casos.

En el caso de Chile, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech) no entrena a su personal para la recepción adecuada de los testimonios de las mujeres, ni realiza una difusión especial que permita que las mismas mujeres identifiquen la violencia sexual como tortura. La Comisión reconoce que en las entrevistas realizadas no se indaga expresamente acerca de la violencia ejercida contra las detenidas y que la información que se registra corresponde a lo que ellas mismas señalan: *“Casi todas las mujeres dijeron haber sido objeto de violencia sexual sin distinción de edades y 316 dijeron haber sido violadas. No obstante se estima que la cantidad de mujeres violadas es muy superior a los casos en que ellas relataron haberlo sido. Reconociendo este subregistro, el Presidente Lagos hizo alusión expresa a esta forma de tortura en la presentación del Informe de la Comisión Valech, señalando ¿Cómo explicar que, de las 3.400 mujeres que entregaron testimonio, casi todas señalen haber sido objeto de alguna violencia sexual.”*<sup>249</sup>

En la experiencia argentina, en la Comisión Nacional sobre la Desaparición Forzada de Personas (CONADEP), existen menciones sobre la violencia sexual y la violencia contra las mujeres en sus múltiples formas. Sin embargo, la conceptualización de estos crímenes desde la perspectiva de las relaciones sociales de género y las condiciones específicas por las que pasaron las mujeres no fue destacada. En ese sentido, puede pensarse en la existencia de un proceso de invisibilización sobre el tema.<sup>250</sup>

Esta situación es aún más difícil para el contexto colombiano, donde se mantiene el conflicto armado, causando zozobra y temor a las mujeres frente a la violencia cotidiana que deben afrontar. Las cifras oficiales no reflejan la magnitud que ha alcanzado el problema de la violencia sexual. Hay razones para creer que los casos de violación son mucho más de los que se notifican.<sup>251</sup>

---

249 HURTADO Victoria y ZAVALA Ximena. Ob. cit., p. 84 y 85.

250 BARBUTO Valeria y MOREYRA María Julia. Ob. cit., p. 57.

251 AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Colombia. Cuerpos marcados, crímenes silenciados: Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Madrid: Amnistía Internacional, 2004, p. 2.

Tanto en el caso de Guatemala como de Perú, este subregistro ha sido señalado en sus respectivos informes nacionales sobre los conflictos internos. En el caso de Guatemala, no se contó con instrumentos específicos para registrar estos casos y en Perú a pesar de que la CVR contó con una campaña para motivar a las mujeres a contar sus historias; en ambos países, el dolor, la vergüenza y estigma social que recaía sobre ellas limitó sus voces.

### ***3.5. Principal agresor: agentes estatales***

En las experiencias de violencia de los países analizados, la violencia sexual es ejercida por todos los actores de la violencia. Sin embargo, en los países que cuentan con datos específicos sobre estos hechos en sus respectivos Informes nacionales, la mayoría de los perpetradores pertenecen a los Estados, lo que muchas veces provoca una red de poder y protección de los agresores, así como amenazas y represalias para aquellas quienes se atreven a denunciar estos hechos. Por otro lado, esta situación coloca a los Estados como principales responsables frente a la violencia sexual ocurrida, por lo que tienen que responder tanto en el ámbito de justicia como de reparación así como el de prevenir que esto vuelva a ocurrir.

<b>País</b>	<b>Agente perpetrador</b>	<b>%</b>
Argentina	Fuerza Armadas y de Seguridad	No hay datos específicos
Colombia	Fuerzas de Seguridad, grupos paramilitares y guerrilla	No hay datos específicos
Chile	Fuerzas Armadas y de Orden (Carabineros)	No hay datos específicos
Guatemala	Ejército	89
	Patrullas de Autodefensa Civil	15,5
	Comisionados Militares	11
	Otras fuerzas de seguridad	5,7
Perú	Fuerzas Armadas	83,46
	Grupos subversivos	11
	Comités de Autodefensa	5,54

*Elaboración propia.*

*Fuente: Sin Tregua. Corporación Humanas, 2008.*

### ***3.6. Violencia sexual considerada como delitos de menor gravedad***

Los casos de violencia sexual a menudo son considerados como delitos de carácter privado, sin mayor trascendencia o gravedad en comparación con otras violaciones de derechos humanos como torturas, desapariciones, asesinatos; al contrario, se asume como consecuencia menor de los conflictos o contextos de represión, asumiéndola como un fenómeno natural.

En Argentina, el Informe *Nunca Más* de la CONADEP se concentró en la necesidad de producir mayor información sobre los/as desaparecidos/as en menoscabo de la investigación

de otras violaciones de derechos humanos, entre ellos, la violencia sexual,<sup>252</sup> mientras que en Chile, la violencia sexual es desvalorizada en relación a otras formas de tortura que hacen parte del imaginario hegemónico masculino, por lo que no fue considerado como un tema de investigación dentro de los Informes. Por su parte, en Colombia, una de las razones por la que no se denuncian estos casos es que este tipo de violencia no es asumida como delito por todas las mujeres y, por tanto, como un daño que debe ser reparado.

### *3.7. Obstáculos en el acceso a justicia*

La invisibilidad de los casos de violencia sexual también se traduce en el acceso a justicia, es decir, en el número de casos que llegan a ser denunciados y sancionados –que son muy pocos frente a la realidad de su comisión– por tanto la impunidad en los mismos es una de las principales consecuencias. Entre los obstáculos para acceder a justicia se encuentran las características comunes antes señaladas, como el no reconocimiento de ser víctima, la vergüenza, el estigma, el temor a las represalias, que sean agentes del Estado los principales perpetradores, la discriminación frecuente contra las mujeres, así como la revictimización de la que son objeto las mujeres en los sistemas de justicia.

La ausencia de denuncias prevaleció durante mucho tiempo en Argentina, a pesar de que las leyes de amnistía, la Ley del Punto Final<sup>253</sup> y la Ley de Obediencia Debida<sup>254</sup> no eran aplicables en los delitos de violación sexual. Asimismo, la violencia sexual tampoco fue un tema asumido por las autoridades o las organizaciones de derechos humanos, ni ha formado parte del debate social y político por la plena vigencia de los derechos humanos, castigo a los culpables y reparación a las víctimas.<sup>255</sup>

En Colombia la mayoría de las víctimas que han recurrido en el marco de sometimiento de los paramilitares a la justicia han sido mujeres sobrevivientes de la guerra, quienes en su mayoría reclaman los derechos de sus familiares.<sup>256</sup> Además los fiscales encargados de adelantar las investigaciones penales no reconocen este tipo de violencia; por lo tanto, no indagan sobre estos delitos, aunque pudiera creerse que fueron cometidos por el frente paramilitar correspondiente.

---

252 BARBUTO Valeria y MOREYRA María Julia. Ob. cit., p. 44.

253 Ley del Punto Final – Ley 23.492, promulgada el 24 de diciembre de 1986 y publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de 1986.

254 Ley de Obediencia Debida – Ley 23.521, promulgada el 8 de junio de 1987 y publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de 1987.

255 Asimismo, no quedaron comprendidos en dichas normas la apropiación de niños y el robo de bienes de las víctimas. En: BARBUTO Valeria y MOREYRA María Julia. Ob. cit., p. 46 y 48.

256 Las razones están asociadas con el alto nivel de impunidad, con la discriminación que afecta a las mujeres y con la estigmatización que en algunos casos sufren por parte de sus comunidades, situaciones que repercuten en que muy pocas mujeres estén dispuestas a reconocerse como víctimas de estas violencias. En: BARRAZA Cecilia y GUZMÁN Diana. Ob. cit., p. 112.

Tanto en Guatemala como en Perú son pocos los casos judicializados por violencia sexual durante un conflicto. En este último país a la fecha existen sólo 9 casos denunciados; la mayoría de ellos se encuentran aún en investigación fiscal. La inexistencia de normas nacionales específicas para el procesamiento de estas violaciones provoca que los operadores de justicia traten estos casos como delitos comunes, desconociendo su tratamiento como crímenes de lesa humanidad.

#### 4. Derecho a reparación: alcances desde el marco jurídico internacional

El derecho a la reparación es una de las principales obligaciones que los Estados deben atender, luego de extensos períodos de violencia contra sus ciudadanas/os. Este proceso responde al deber de *debida diligencia* de los Estados, ya que son responsables de la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de derechos humanos y para evitar la impunidad.

Según Margarrell,<sup>257</sup> las políticas de reparación responden a dos finalidades principales: primero, el reconocimiento de la dignidad y el estatus de las víctimas como tales, como personas y grupos merecedores del pleno respeto y goce de sus derechos. La otra finalidad es el establecimiento —en algunos casos por primera vez— de relaciones de confianza cívica y solidaridad con las víctimas. A través de las reparaciones, las víctimas ven una manifestación concreta de que tienen derechos y que serán respetados por sus conciudadanos y por el Estado mismo.

De esta manera la reparación es un mensaje estatal que encierra dos contenidos importantes: de un lado, el reconocimiento de la ciudadanía de las y los afectados y, de otro, concordante con éste, la obligación estatal de atender estas afectaciones mediante procesos de justicia y reparación.

La asociación entre reparación y reconocimiento de ciudadanía es muy importante para el caso de las mujeres, que en los diferentes contextos han sido relegadas teniendo pocas oportunidades de ejercer sus derechos y siendo constantemente discriminadas y excluidas.

Tanto la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), a través de su Recomendación General N° 19<sup>258</sup> como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)<sup>259</sup> establecen la obligación a los Estados de reparar a las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, en ambos tratados internacionales sólo hacen una referencia general a este derecho.

---

257 Citado por BERISTAIN, Carlos Martín. *Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional*. En: "Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social". IIDH – IDEA, 2005, p. 69.

258 Recomendación General N° 19. Doc. Hri/GEN/1/Rev.1 at 84, 1994, párrafo 24. Este tratado entra en vigor a partir de 3 de septiembre de 1981.

259 Artículo 7, inciso g. Este tratado entra en vigor a partir de 5 de marzo de 1995.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005, aprobó los "*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*"<sup>260</sup> contenidos en el documento E/CN.4/2005/59.

En este instrumento se denomina víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluida las lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno.

Además, el término "víctima" también comprende a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.<sup>261</sup> Este concepto de víctima que incluye a los/as familiares es relevante desde la experiencia de las mujeres, quienes han jugado roles importantes en la protección, sustento de sus familias, así como en la búsqueda de sus familiares asesinados, desaparecidos y/o detenidos injustamente.

El mismo instrumento en su apartado IX *Reparación de los daños sufridos*, establece que una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas de derechos humanos o del derecho internacional humanitario; asimismo, que la reparaciones han de ser proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

Los contenidos de este derecho a la reparación según esta resolución son:

- La *restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación.
- La *indemnización* ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencias de las violaciones.
- *Rehabilitación* que ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

---

260 E/CN.4/2005/59 En: <http://www.calorines.com/formacionpbi/Documentos/0602%20ACNUDH-Reparacion%20e%20impunidad.doc>.

261 RODRÍGUEZ, Graciela, BAÉZ, Iván, TALAMÁS, Marcela y PULIDO, Miguel. *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de Derechos Humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. 2007, pp. 103 y 104.

- La *satisfacción*, que incluye medidas como verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, búsqueda de las personas desaparecidas, una disculpa pública, aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables, entre otras.
- Las *garantías de no repetición*, las que también contribuyen a la prevención, control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad, el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial, educación en derechos humanos y del derecho internacional humanitario en todos los sectores de la sociedad, en particular de las fuerzas armadas y de seguridad.

Estas formas de reparación son particularmente relevantes para las experiencias desde las mujeres. Atiende aspectos claves como la salud mental, salud sexual y reproductiva, importantes para la recuperación de las víctimas de violencia sexual (rehabilitación); el reconocimiento público de la responsabilidad por los hechos, acceso a justicia (satisfacción), y además incluye medidas destinadas a la prevención, como es la formación de las fuerzas armadas y el fortalecimiento del sistema judicial (garantías de no repetición). Sin embargo, en este último aspecto es necesario que las medidas de reparación atiendan también aspectos vinculados al ejercicio de derechos de las mujeres, para transformar así contextos de exclusión y discriminación que favorecen la violencia contra ellas.

Otro instrumento internacional importante es la *Resolución 1325 de las Naciones Unidas*,<sup>262</sup> que señala la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas. Asimismo, se insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género –particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales– y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado.

Por otro lado, señala la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas.

En este mismo sentido se pronuncia la *Resolución 1820 de las Naciones Unidas*<sup>263</sup> que señala que la violación sexual y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto a genocidio; *destaca la necesidad* de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos; *hace un*

---

262 Aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000.

263 Aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión 5916, celebrada el 19 de junio de 2008.

*llamamiento* a los Estados Miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia, y *subraya* la importancia de poner fin a la impunidad por esos actos como parte de un enfoque amplio para alcanzar la paz sostenible, la justicia, la verdad y la reconciliación nacional.

En el último Reporte de la CEDAW sobre "Mujeres y Conflictos Armados"<sup>264</sup> se enfatiza que ambas resoluciones, tanto la 1325 como la 1820, necesitan de sistemas de monitoreo y control a fin de que los Estados partes rindan informes sobre la situación de las mujeres en contextos de Conflicto.

En este contexto es importante enfatizar la labor de las mujeres en su lucha por justicia y reparación, desde los diferentes espacios que ocupan, visibilizando no sólo las afectaciones de las que han sido víctimas, sino también su rol como actoras en la reconstrucción de sus vidas, sus familias, sus comunidades y sus países.

Por ello, es importante destacar "*La Declaración de Nairobi sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer recursos y obtener reparaciones.*"<sup>265</sup> Esta declaración es un instrumento básico, que desde las propias mujeres aporta a los procesos de justicia y reparación a nivel mundial. Entre los principios básicos de esta Declaración se encuentra el *acceso a la justicia*, que señala: *Poner fin a la impunidad, mediante acciones legales por los crímenes cometidos contra las mujeres y las niñas es un componente esencial de las políticas de reparación y una exigencia del derecho internacional.*

Es fundamental que los Estados adopten las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes a la violencia, que hoy buscan justicia. Esto es importante, pues no debemos olvidar que **el acceso a justicia es una forma de reparación**, que tiene especial relevancia para acabar con la impunidad y tolerancia frente a estos hechos, contribuyendo a que estas historias no se repitan.

Este marco jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos nos permite reflexionar sobre el contenido y las características que deben considerarse en los procesos de justicia y reparación. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en cuanto a las

---

264 Thematic briefing on "Women and Armed Conflict" between the CEDAW Committee and NGOs. 43<sup>rd</sup> CEDAW Session, Geneva – Switzerland, 21<sup>st</sup> January 2009. En: <http://www.wilpf.int.ch/PDF/humanrights/HR%20Update%2009/Lunch%20Briefing%20Women%20in%20Conflict'.pdf>

265 Esta Declaración fue producida en el marco de una reunión internacional, realizada en Nairobi, Kenia, del 19 al 21 de marzo del 2007, donde participaron 33 organizaciones de defensoras y activistas de los derechos de las mujeres, así como sobrevivientes de violencia sexual en situaciones de conflicto, procedentes de África, Asia, Europa, Sudamérica, Centroamérica y Norteamérica. Véase el texto completo de la Declaración en: [http://www.womensrightscoalition.org/site/reparation/signature\\_es.php](http://www.womensrightscoalition.org/site/reparation/signature_es.php)

reparaciones, éstas deben considerar aspectos diferenciados cuando se trata de mujeres, tanto por el impacto de la violencia que ellas sufren como por los roles que asumen durante y después de los conflictos armados.

Las mujeres suelen desempeñar un papel crucial durante los períodos de la violencia y en los períodos postconflicto, tratando de localizar a las víctimas o sus despojos, reclamando justicia y garantizando el sustento y la recuperación de la vida familiar y comunal, aun en las circunstancias más penosas. Hasta la fecha, sin embargo, los programas de reparaciones a las víctimas de flagrantes violaciones a los derechos humanos ni se han ocupado de las formas de victimización específica que experimentan las mujeres, ni se han planteado con una seriedad mínima qué aspectos procesales o sustantivos se perfilan como decisivos a la hora de asegurar que la reparación –sea ésta material o simbólica, individual o colectiva– no se haga de espaldas a las necesidades, intereses o visiones de las mujeres.<sup>266</sup>

Igualmente es importante tener presente que los programas de reparaciones deben considerar las situaciones sociales en las que se encontraron las mujeres antes de los conflictos armados. Es decir, atendiendo a las reparaciones restitutivas de derechos antes propuestas, no se puede dejar de considerar que los contextos sociales que rodeaban y aún persisten son discriminatorios, excluyentes y generan mayor vulnerabilidad en las mujeres. Por ello, estas medidas de restitución debieran estar encaminadas a impulsar políticas dirigidas al ejercicio de una ciudadanía plena de las mujeres.

Sobre la base de todo lo antes mencionado, es necesario dar un contenido transformador a las reparaciones en el sentido de buscar transformar las condiciones sociales que hicieron posible esta situación, buscando reflexionar sobre las estructuras sociales discriminatorias existentes que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y ciudadanía.

## **5. Experiencias de reparación en casos de violencia sexual en América Latina**

En los diversos países analizados las medidas de reparación adoptan diferentes formas, por ello haremos un repaso general de las mismas para detectar si han existido en estos programas medidas específicas destinadas a las mujeres víctimas de violencia sexual.

---

266 GUILLEROT, Julie. Para no olvidarlas más. Mujeres y reparaciones en el Perú. Lima: APRODEH; PCS y DEMUS. 2007, p. 14.



País	Medidas de reparación establecidas	Reparaciones específicas para casos de violencia sexual
Argentina	<p>La medidas de reparación adoptadas incluyen: medidas de <u>restitución</u> de la identidad a los/as niños/as apropiados/as; a través de un conjunto de leyes se <u>indemnizó</u> a los presos políticos; a las víctimas de desaparición forzada y a los familiares de los asesinados; a los niños apropiados nacidos durante cautiverio de sus madres; los que permanecieron detenidos en centros clandestinos de detención y quienes fueron víctimas de sustitución de identidad, y a las abuelas de esos niños.</p> <p>También incluyeron medidas de <u>carácter simbólico</u>, como el señalamiento y reconocimiento de sitios que funcionaron como centros clandestinos de detención, así como la recuperación de archivos y la creación de espacios de memoria como el Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en el predio de la ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).</p>	<p>En todo este proceso no ha habido políticas de reparaciones económicas, simbólicas u otras para los casos de violencia sexual.</p>

País	Medidas de reparación establecidas	Reparaciones específicas para casos de violencia sexual
Chile	<p>Considera medidas de <u>restitución</u>, a nivel jurídico, legal-laboral, provisional y de reinserción social de los exiliados, las que están dirigidas a los familiares de desaparecidos, a las víctimas de prisión política y tortura, a los exiliados y a los hijos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos.</p> <p>Como medida de <u>indemnización</u> se estableció una Pensión Única y Vitalicia*; beneficios en el ámbito educacional (becas) y beneficios habitacionales, estos últimos sólo para las víctimas determinadas por la Comisión Valech. Como medida de <u>rehabilitación</u> en lo referente a atención médica, se estableció el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS), a cargo del Ministerio de Salud; para atender a todas las personas sometidas a traumatizaciones extremas físicas o mentales.</p> <p>Como medidas de <u>satisfacción</u> se puede señalar el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que ofrece asesoría y representa legalmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos de la dictadura. Asimismo el pedido de Perdón tanto del Presidente Aylwin como del Presidente Lagos y que se estableció el 31 de agosto como el Día del Detenido Desaparecido.</p> <p>En cuanto a la obligación de otorgar <u>garantías de no repetición</u>, se proponen reformas institucionales tanto a nivel del sistema de justicia, fuero militar y de las fuerzas armadas.</p>	<p>El caso chileno carece de una mirada específica para la reparación en el caso de las mujeres y en particular para los casos de violencia sexual ejercida en los centros clandestinos o legales.</p> <p>Sin embargo, existe un monumento destinado a las mujeres víctimas de la represión en el centro de Santiago, que surge como iniciativa de un grupo de mujeres y que tuvo el apoyo del Estado.</p>

\*La propuesta se implementa a través de una pensión única cuyos beneficiarios son la madre, esposa e hijos/As menores de 25 años (los mayores reciben un bono de 10 millones de pesos por una sola vez) y los hijos/as discapacitados sin límite de edad. Las convivientes con hijos/as y éstos, reciben un porcentaje menor al de las esposas legales y sus hijos/as, estableciéndose una discriminación a través de esta medida.

<b>País</b>	<b>Medidas de reparación establecidas</b>	<b>Reparaciones específicas para casos de violencia sexual</b>
Guatemala	<p>La política de reparaciones es establecida por la vía administrativa a través del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), establecido en el 2003 y la judicial a través de las sentencias de la Corte interamericana de Derechos Humanos. Este Programa ha sido adscrito a la Secretaría de Paz de la Presidencia de la República, lo que origina procesos burocráticos que hacen más lento el proceso de reparaciones.</p> <p>Se establecen medidas colectivas de reparación psicosocial y cultural, así como dignificación, cuya culminación sería el resarcimiento económico. Además se cuenta con un Manual de la Unidad Técnica de Calificación de Víctimas y la definición de montos por tipo de violación.</p> <p>Se restringe el resarcimiento económico sólo a las víctimas civiles. Se ha suspendido el proceso de creación del Registro Nacional de Víctimas, por la intervención del gobierno en el PNR, por lo que sólo se está viendo el proceso de reparaciones vinculado a el resarcimiento económico.</p>	<p>Se incluye la violencia sexual y la violación sexual como violación de derechos humanos generadora de resarcimiento.</p> <p>Los montos de indemnización en quetzales para las sobrevivientes de tortura o violación sexual es de 20.000,00; frente a los 24.000,00 establecidos para las víctimas de ejecución extrajudicial, muerte en masacre o desaparición forzada.</p>

País	Medidas de reparación establecidas	Reparaciones específicas para casos de violencia sexual
Perú	<p>El Estado peruano cuenta con un marco normativo para otorgar reparaciones por vía administrativa: Ley Nº 28592 que establece el Plan Integral de Reparaciones – PIR y el Decreto Supremo 015-2006-JUS, que establece su reglamento. También existe la vía judicial, en los casos denunciados ante el sistema nacional o supranacional como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</p> <p>Para tener acceso a las medidas de reparación es necesario inscribirse en el Registro Único de Víctimas (RUV). Proceso que aún con dificultades de presupuesto, cobertura, celeridad y de facilitación de contextos adecuados para la inscripción.</p> <p>EL PIR establece medidas de reparación en restitución de derechos ciudadanos, como la regulación jurídica de los desaparecidos, requisitorizados, indocumentados, entre otros; reparaciones en educación; reparaciones en salud; reparaciones colectivas; reparaciones simbólicas, como el establecimiento del Día Homenaje a las víctimas de la violencia, el 28 de agosto; promoción y facilitación de acceso habitacional y reparaciones económicas.</p> <p>De todos estos programas, sólo se ha avanzado con el proceso de otorgamiento de reparaciones colectivas a 900 comunidades identificadas entre el 2007 y 2008, aún faltarían 2.500. En estos procesos el gobierno desvirtúa el contenido reparador, pues no vincula este proceso con el daño ocasionado durante el conflicto, sino con el derecho a desarrollo y las voces de las mujeres no son tomadas en cuenta.</p> <p>Hay algunas medidas aisladas como la afiliación al Sistema Integral de Salud de las víctimas pero que no incorpora efectivamente medidas de rehabilitación para la atención de las secuelas en salud mental.</p> <p>En Perú las medidas de implementación de reparaciones se encuentran en proceso, sobre todo las reparaciones individuales.</p> <p>EL PIR deja de lado a las personas vinculadas con los movimientos subversivos. Para el caso de las mujeres integrantes de estos movimientos –voluntaria o por la fuerza– se desconoce que fueron reiteradamente víctimas de violencia sexual durante su detención o en los establecimientos penitenciarios. Dejando de lado su derecho a reparación por estos hechos.</p>	<p>El Plan Integral de Reparaciones solo reconoce como afectación a la violación sexual, dejando de lado otras formas de violencia sexual ocurrida durante el conflicto armado interno.</p> <p>A la fecha, el RUV cuenta con 2.021 solicitudes de mujeres víctimas de violación sexual y ya se han registrado 60.</p> <p>Se ha establecido que las víctimas de violación sexual tengan derecho a reparaciones económicas, aún no se ha diseñado los lineamientos para su determinación.</p> <p>Por iniciativa de una organización feminista y el apoyo de autoridades de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, mediante la Ordenanza Municipal Nº 018-2008/MPH; se establecieron dos medidas de reparación simbólica: establecer el 25 de agosto de cada año, en la provincia de Huancavelica, como el “Día del reconocimiento simbólico a mujeres víctimas de violencia sexual” y destinar un espacio, dentro de la Plaza Ramón Castilla del barrio Sana Ana, para el sembrado de rosas; en el que cada rosa simbolice una mujer víctima de violencia sexual.</p> <p>A nivel judicial, en el fuero interno aún no se ha establecido un solo caso que otorgue reparaciones por violencia sexual. En el ámbito internacional, la sentencia de la Corte Interamericana del caso Castro Castro vs. Perú del 25 de noviembre de 2006, estableció un reconocimiento económico adicional para los casos de violencia sexual establecidos.</p>

País	Medidas de reparación establecidas	Reparaciones específicas para casos de violencia sexual
Colombia	<p>En el actual proceso colombiano se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, encargada de recomendar las reparaciones colectivas. Existen dos vías para exigir reparaciones individuales, mediante la vía judicial o los mecanismos administrativos, establecidos en la Ley de Justicia y Paz *.</p> <p>En el primer caso, las víctimas solamente pueden iniciar el incidente de reparación integral al finalizar el proceso de investigación y juzgamiento del agresor, quien es el responsable de reparar.</p> <p>En este contexto no hay casos concretos de reparación; este proceso sólo ha tenido avances en el plano normativo y en la definición de criterios generales de aplicación de las reparaciones.</p>	<p>Este panorama ofrece serias dificultades para las mujeres afectadas por violencia sexual en Colombia.</p> <p>Entre las más importantes tenemos: ellas deben iniciar procesos judiciales antes de obtener reparaciones económicas, esto hace que enfrenten obstáculos como el proceso personal de reconocer como víctimas de violencia sexual públicamente, costos de los procesos, las exigencias de recolección de pruebas, el contexto de conflicto persistente que genera problemas de seguridad y que las reparaciones son cubiertas por el Fondo de Reparaciones, conformado por los bienes de los victimarios, de los cuales sólo se puede hacer uso a partir del establecimiento de su responsabilidad penal.</p> <p>En la vía administrativa se exige la determinación con exactitud del victimario. Esta vía implica renunciar al derecho a la justicia y la carga de la prueba recae sobre la víctima.</p> <p>Este contexto no atiende aún la integralidad de las medidas de reparación para las víctimas de violencia sexual en Colombia.</p>

\* Ley N° 975 de 2005.

Elaboración propia.

Fuente: Sin Tregua. Corporación Humanas, 2008.

Del cuadro anterior podemos concluir que en los procesos de reparación existentes a nivel regional sólo en Guatemala y Perú se han reconocido algunas medidas específicas vinculadas a los casos de violencia sexual, referidas principalmente a las indemnizaciones, dejando de lado la implementación de otras formas de reparación que atendería de forma integral este proceso. En Colombia, el proceso de reparaciones se encuentra en pleno desarrollo, sin embargo ya se han detectado serios problemas para el acceso de las mujeres a las mismas.

En Chile y Argentina los procesos de reparación no incluyeron la violencia sexual como una forma específica de violación de derechos humanos que debía ser atendida.

En todos los países hay una seria falencia de una perspectiva de género y una mirada feminista en los programas de reparación establecidos, que permita atender las particularidades e impacto diferenciado de la violencia en las mujeres, escuchando sus voces para permitir atender sus necesidades y demandas. Esta debilidad también se vincula con la falta de interés de los gobiernos de impulsar estos procesos.<sup>267</sup>

## **6. Algunas propuestas para las reparaciones en casos de violencia sexual, desde la experiencia regional**

Como ya se ha señalado, es necesario que los procesos de reparación para las mujeres afectadas por la violencia sexual en la región cuenten con medidas específicas e integrales que respondan a la violencia de género sufrida y a las especificidades de las secuelas de la violencia sexual en sus vidas.

Atendiendo el marco jurídico internacional de las reparaciones antes descrito, es necesario que las modalidades que adoptan se vinculen de manera tal que se atienda la afectación en sí misma, así como los contextos previos de discriminación que colocaron a las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad. El impacto de las reparaciones en la vidas de las víctimas puede ir más allá de restituir las al estado anterior a la violación de sus derechos y llegar a transformar las relaciones sociales desiguales de poder que estaban presentes en sus vidas antes y durante las afectaciones que las convirtieron en víctimas del conflicto y de la represión en las dictaduras.

Por todo ello, algunas de las medidas específicas vinculadas a la violencia sexual son:

- Establecer programas de restitución de derechos ciudadanos, como el otorgamiento de documentos de identidad que facilitarán a muchas mujeres su reconocimiento como ciudadanas y podrán iniciar procesos de justicia y reparación.
- Establecer medidas de indemnización económica,<sup>268</sup> que reconozca adecuadamente la gravedad del daño y las secuelas ocasionadas por la violencia sexual, relacionadas a la afectación al proyecto de vida de las víctimas. Para ello es importante la participación de las propias víctimas en este proceso.

---

267 Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. *Monitoreo sobre violencia sexual en conflicto armado. Colombia, EL Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú*. Lima: CLADEM, 2007, p. 364.

268 La jeraquización preestablecida de montos económicos en función de las afectaciones origina muchas veces conflictos entre las víctimas, por sentir que se reconoce o valora más una afectación frente a otra. Así, en Guatemala, existe falta de comprensión de las víctimas sobre las diferencias entre los montos por los cuales se les otorga la reparación y esto ha causado conflictos familiares y comunitarios.

- Como parte de las medidas de *rehabilitación* se deberían incluir programas de salud especializados que atiendan la salud mental, salud sexual y reproductiva particularmente afectada en estos casos, así como el acompañamiento psicosocial que facilite a las mujeres iniciar procesos de justicia y reparación o hacer frente al estigma social.
- El establecimiento y difusión de la memoria histórica de los hechos establecidos en los Informes de cada país, que deben incluir y destacar el impacto diferenciado de la violencia por razones de género.
- Procesos judiciales que sancionen a los responsables directos e indirectos de la violencia sexual, utilizando el marco jurídico internacional que le reconoce la categoría de crímenes de lesa humanidad, reconociendo el derecho a la justicia de las víctimas como una forma de reparación en sí misma y dignificándolas al reconocer los hechos acontecidos como verdaderos.
- Asesoría legal gratuita para ser representadas ante la justicia, a aquellas mujeres que decidan denunciar estos hechos.
- Reparaciones simbólicas, como las disculpas de las autoridades estatales y reconocimiento público de los hechos, aceptando las responsabilidades del Estado en estos casos, así como la construcción de espacios de memoria dirigidos especialmente a las víctimas de violencia sexual, ya sea a través de monumentos, plazas, archivos o de días de conmemoración.
- Las reparaciones vinculadas a las *garantías de no repetición* que contribuyen a la prevención de estos casos deberían considerarse la educación a la sociedad en su conjunto en lo referente a la violencia de género, a fin de remover patrones socioculturales que discriminan y toleran este tipo de violencia. Planes de educación y difusión para promover la sensibilización y la asistencia de toda la comunidad hacia las víctimas de violencia sexual.
- Asimismo, es importante la educación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario para las Fuerzas Armadas y de Seguridad de los países en la región, que incluya la perspectiva de género a fin de visibilizar la violencia sexual.
- Que las medidas de reparación contengan espacios de consulta y diálogo para que se incorpore la voz de las mujeres víctimas.
- Que las medidas de reparación incorporen además una perspectiva intercultural, que atienda las particularidades de la violencia sexual en las mujeres de comunidades.

- Medidas de reparación en educación, que atienda no sólo a las víctimas directas, sino también a sus familiares; que en el caso de las mujeres es de vital importancia tanto por haber sido afectadas en su rol de familiares de víctimas interrumpiendo sus estudios como para sus hijos/as, sean o no producto de la violencia sexual.
- Es indispensable la participación de las mujeres, víctimas y no víctimas, en los procesos de construcción, implementación y monitoreo de los programas de las políticas de reparación que se establezcan.



## VII. El derecho al trabajo: una visión regional para América Latina<sup>269</sup>

### 1. Introducción

Los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por diversos países de América Latina definen el trabajo como un derecho inalienable de todo ser humano. Algunos de estos instrumentos hacen referencia a cuestiones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres y brindan pautas para el tratamiento y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y el trabajo femeninos. Los Estados signatarios de estos acuerdos tienen la obligación legal de cumplir con las líneas de acción allí propuestas. Asimismo, asumen el deber de informar periódicamente a los comités de seguimiento específicos acerca de los avances logrados en la materia.

A pesar de las particularidades específicas de cada uno de los países contemplados en este Informe, los estándares fijados por los instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen obligaciones legales innegables para los países signatarios, lo que justifica un breve repaso.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) establece que los Estados parte deben reconocer y garantizar el derecho al trabajo, entendiendo por esto el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido. Para el logro de la plena efectividad del derecho al trabajo, el Pidesc señala en su artículo 6° una serie de medidas que debe adoptar cada Estado parte: (i) orientación y formación técnico profesional; (ii) preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a lograr un desarrollo económico, social y cultural constante; (iii) la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Asimismo, el artículo 7° del Pidesc establece el derecho de toda persona a tener condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. El Pacto hace hincapié en la situación de las mujeres, señalando la importancia de que sus condiciones de trabajo no sean peores que las de los varones. En segundo lugar, establece la necesidad de condiciones de existencia dignas para los trabajadores y trabajadoras y para sus familiares, de acuerdo con las disposiciones del Pacto, y condiciones de seguridad e higiene en los lugares de trabajo. Por último, establece que la igualdad de oportunidades en materia de

---

269 Carla Zibechi y Natalia Gherardi, autoras de este capítulo.

ascenso a la categoría superior en el entorno de trabajo, el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración en los días festivos constituyen condiciones que deben garantizar los Estados parte a los trabajadores y trabajadoras.

Por su parte, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido como Protocolo de San Salvador) reconoce en su artículo 1° que toda persona tiene derecho al trabajo y fija el compromiso de los Estados parte a adoptar medidas necesarias a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo. Estas medidas serán tanto de orden interno como mediante la cooperación –económica y técnica– entre los Estados, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta el grado de desarrollo de cada Estado.

En forma consistente con sus objetivos y a diferencia de otros tratados de derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)<sup>270</sup> no se erige como “neutral” en términos de género, sino que promueve la creación de medidas de acción afirmativa para aumentar las oportunidades de participación económica, social, cultural, civil y política de las mujeres.<sup>271</sup>

La Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe fue celebrada en agosto de 2007 con el objetivo de precisar el alcance de las obligaciones de los gobiernos en materia de cumplimiento de lo acordado en los pactos internacionales de derechos humanos y fijar una agenda común para la región. En esa ocasión –donde temas convocantes fueron “participación política” y “economía del cuidado”– representantes de 34 gobiernos de América Latina y el Caribe firmaron el “Consenso de Quito”. El Consenso acuerda acerca de la importancia de reforzar la capacidad técnica y la incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y que se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto. Igualmente, se señala la necesidad de adoptar medidas necesarias para que los

---

270 La CEDAW propone pautas de acción para la eliminación de las desigualdades de género en la esfera del empleo. En rigor, en su artículo 11.1 establece la igualdad de género en las oportunidades, en los procesos de selección y ascenso en el empleo, en las remuneraciones percibidas, la seguridad social, la protección de la salud y la maternidad. Asimismo, resguarda la libre elección del trabajo o la profesión y la formación profesional. Igualmente, en su artículo 13° explicita que las mujeres tendrán derecho a prestaciones familiares con independencia de su estado civil. Por otra parte, establece que los Estados deben impedir potenciales discriminaciones originadas por matrimonio y/o maternidad, y deben tomar medidas para prohibir y sancionar prácticas discriminatorias de similar naturaleza. En el mismo sentido, alienta a los Estados parte a asegurar la protección de la maternidad –independientemente de la situación conyugal de la madre–, mediante licencias con goce de sueldo, suministro de los servicios sociales de cuidado y otras medidas que permiten combinar responsabilidades familiares y laborales (artículo 11.2). Asimismo, las recomendaciones y observaciones del comité de seguimiento de la Cedaw contienen disposiciones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres:

271 Pautassi, L.; Faur E. y Gherardi, N. (2004): “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, Serie Mujer y Desarrollo N° 56, CEPAL: Santiago de Chile.

Estados asuman el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía, cuya responsabilidad pública es innegable. En la misma línea, el documento plantea la urgencia de implementar sistemas públicos integrales de seguridad social con acceso universal, y articulados con un amplio espectro de políticas públicas capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía de las mujeres.

A la luz de estas consideraciones el presente capítulo analiza la situación de las mujeres atendiendo tanto al trabajo reproductivo (doméstico no remunerado y de cuidado) como en el empleo remunerado en los mercados laborales de América Latina, en el contexto de las transformaciones más recientes de la economías regionales. Aunque no se cuenta aún con datos que reflejen el impacto de la crisis económica del segundo semestre del 2008, lo cierto es que durante los últimos años diversos países de América Latina han sido protagonistas de un importante crecimiento económico. Chile, a partir del año 2004, exhibe importantes signos de recuperación: la buena situación económica del país se debe principalmente a las exportaciones, el precio del cobre, los acuerdos comerciales y la recuperación de la inversión.<sup>272</sup> Argentina, por su parte, luego de la profunda crisis del 2001-2002, evidencia desde 2003 una importante reactivación económica. La recuperación argentina se refleja en un pronunciado aumento del PBI —la tasa anual promedio de crecimiento es de aproximadamente el 9% en el período 2003-2006— y un impacto positivo en los principales indicadores sociolaborales, en especial en lo que respecta al crecimiento del empleo y la disminución de la desocupación.<sup>273</sup> Colombia, por otro lado, ha presentado cifras macroeconómicas favorables a partir del año 2003, con crecimientos superiores al 4%.<sup>274</sup> Por su lado, Bolivia también presencia desde el año 2004 signos de crecimiento económico, registrándose para el año 2006 el 4,63%.<sup>275</sup>

En un lapso relativamente breve, en mayor o en menor medida, los países de la región han sido protagonistas de un importante crecimiento. Sin embargo, como veremos a lo largo de este capítulo, este crecimiento económico de la región no ha significado una mejora significativa en la calidad de vida de las mujeres, en particular en lo que respecta a su

---

272 *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008*, Coordinación general, compilación y edición: Corporación Humanas Chile – Santiago de Chile, agosto 2008.

273 *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004-2008*, Coordinación general, compilación y edición: ELA – Buenos Aires, agosto 2008.

274 Sin embargo, los años venideros se presentan por demás inciertos ante los efectos que tendrá el nuevo Tratado de Libre Comercio. El gobierno colombiano el año pasado realizó la negociación de un TLC con Estados Unidos, a pesar de las evidencias de que este tipo de acuerdos reproducen las inequidades en los países en desarrollo porque no reducen la pobreza sino que fomentan la concentración de la riqueza y la negación de los derechos económicos, sociales y culturales para la mayoría de la población. Para un mayor desarrollo de este tema véase: *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia Período 2004-2008*, Coordinación general, compilación y edición: Corporación Humanas Colombia– Colombia, agosto 2008.

275 *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004-2008*, Coordinación general, compilación y edición: Coordinadora de la Mujer – La Paz, agosto 2008.

situación en el trabajo.<sup>276</sup> Más allá de las variedades y los matices que presenta cada país, el panorama sobre la condición de la mujer en el mercado laboral da cuenta del nivel de subutilización de la fuerza de trabajo femenina y diversas formas de segregación genérica. Asimismo, no se registran mejoras en lo que respecta a la carga de trabajo reproductivo y de cuidado —en especial, para las mujeres de bajos recursos económicos— como tampoco se observan avances sustantivos en materia de políticas de conciliación trabajo-familia y los sistemas de seguridad social.

Estas cuestiones cobran renovado protagonismo si se atiende a la coyuntura actual. Los primeros signos de deterioro en el marco de la crisis económica internacional y las perspectivas de recesión que enfrenta la economía mundial alertan sobre la urgencia en abordar la problemática de la universalidad de los derechos, la efectiva promoción de la autonomía de las mujeres y de políticas y programas de desarrollo respetuosos de los derechos humanos.

Este capítulo se propone presentar un panorama regional de la situación de trabajo y empleo en América Latina y, a su vez, señalar algunas particularidades que presentan los países de la región. Para ello, se repasará en primer lugar la situación de las mujeres en el mercado laboral, en particular con respecto a la segregación en el empleo y los regímenes específicamente discriminatorios, tal como la regulación del servicio doméstico remunerado. A continuación, se abordan los problemas de acceso a la seguridad social, con especial consideración de las reformas previsionales recientemente efectuadas en algunos países de la región, respecto de su efecto actual o potencial en las mujeres y varones. En el apartado siguiente se abordan las problemáticas vinculadas con el trabajo reproductivo y la ausencia de políticas de “conciliación trabajo-familia”, que tienen efectos muy concretos en las posibilidades de las mujeres de ingresar y permanecer en el mercado de empleo debido a las percepciones sociales generalizadas con respecto a los roles de género asignados a mujeres y varones respecto del cuidado y las responsabilidades reproductivas. A continuación, se consideran los índices de pobreza femenina que presentan los países de la región y brecha de ingresos entre varones y mujeres. Para finalizar, el capítulo presenta los principales programas sociales de “combate de la pobreza” ejecutados en los países de la región, sus características y limitaciones. En cada área se busca señalar los avances registrados y, al mismo tiempo, plantear temas que deben estar de manera imperiosa en la agenda pública.

En relación con las fuentes de información cabe destacar que los datos provienen de los distintos informes nacionales elaborados en el mes de septiembre del año 2008 por las

---

276 Una mención aparte merece el caso de Ecuador: la economía ecuatoriana no ha resuelto sus principales problemas que hacen referencia a la dolarización, la reprimarización, la concentración del ingreso y la exclusión, cuyas consecuencias son más profundas para los sectores más vulnerables. En efecto, desde el año 2000, cuando se impuso la dolarización, este esquema monetario ha ido socavando las bases económicas del Ecuador. Para un mayor desarrollo de este tema véase: *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Ecuador Período 2004-2008*, Coordinación general, compilación y edición: Corporación Humanas – Ecuador, Quito – Ecuador, agosto 2008.

organizaciones de los países que integran la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género.<sup>277</sup>

## **2. Situación de las mujeres en el mercado laboral**

En este contexto de reactivación económica que protagonizó Argentina<sup>278</sup> durante el periodo en cuestión, se observa un aumento del empleo y la disminución del desempleo femenino. No obstante, persisten brechas de inequidad de género. De acuerdo a datos del año 2006, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar desempleadas: está desocupado el 15,1% de las mujeres contra el 8,7% de los varones. En la misma dirección, la subocupación horaria ha disminuido menos intensamente para las mujeres que para los varones y, en consecuencia, las brechas de género se han ampliado: está subocupado el 13,1% de las mujeres y el 8,2% de los varones. Para analizar lo ocurrido en el último periodo es necesario colocarlo en relación con la década del noventa. En ella, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares.<sup>279</sup> Considerando este fenómeno, es importante preguntarse si las tasas de actividad femenina aumentan o se estancan con la reactivación económica, a partir de 2003. Los datos disponibles indican que, en términos generales, los niveles de participación económica femenina se han estancado, y que han sufrido incluso una leve disminución. Frente a este panorama puede considerarse que la reactivación económica y el crecimiento del empleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral.

Chile muestra un escenario donde a pesar del crecimiento económico se observa un aumento en la tasa de desocupación en el último tiempo. Desde el año 2007 se observa un mayor crecimiento de la fuerza de trabajo en relación a la de los varones. En ese sentido es importante señalar que el incremento de la fuerza de trabajo no se explica por el aumento poblacional, sino por la decisión de salir a buscar empleo. No obstante, la tasa de participación laboral de las mujeres en Chile (40,8%) es comparativamente menor que las de los países desarrollados e incluso más baja en comparación con la media de América Latina, que gira en torno al 52%. Paralelamente, se observa que la tasa de desocupación laboral de las mujeres ha mantenido una tendencia decreciente. Sin embargo, para el trimestre correspondiente a los meses de junio-julio-agosto de 2008 la tasa de desocupación femenina

---

277 La Articulación Regional Feminista está integrada por la Corporación Humanas (de Colombia, Chile y Ecuador), la Asociación Coordinadora de la Mujer (de Bolivia), DEMUS – Estudio para los Derechos de la Mujer (de Perú) y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (de Argentina).

278 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004-2008, op.cit.

279 En un período de poco más de una década (1990-2002) la tasa de actividad de mujeres de 15 a 65 años se incrementó en el 7,6%. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

y masculina aumentó alcanzando el 10% y 7,1% respectivamente. De acuerdo al *Informe*, de mantenerse esta tendencia, podría revertirse la tendencia al aumento de la participación laboral femenina, es decir, el aumento de la desocupación puede llevar a las mujeres a optar por no salir al mercado laboral.<sup>280</sup>

En el caso de Perú se observa que también el desempleo en las mujeres es mayor que el de los varones. Entre otras cuestiones, el *Informe* de Perú<sup>281</sup> señala que precisamente la permanencia de un sesgo discriminatorio en el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, ya que el Estado no ha implementado políticas públicas integrales con vistas a modificar la tradicional desigualdad con que las mujeres se sitúan en el ámbito laboral (con excepción de los pequeños programas de promoción de empleo para mujeres jóvenes). El *Informe* también destaca que la alta persistencia de subempleo femenino por hora se explica por la necesidad que tienen las mujeres de cumplir con las tareas domésticas y las responsabilidades comunales no remuneradas. Por otra parte, el mercado de trabajo ofrece con mayor frecuencia jornadas parciales para las mujeres con vistas a reducir costos y derechos laborales.

En Colombia la situación laboral se caracteriza por una disminución en las cifras de desempleo que no es consecuencia de la generación masiva de nuevos puestos de trabajo, sino del incremento en el número de personas inactivas. También registra altos niveles de desempleo para las mujeres en comparación con los varones.

El *Informe* de Ecuador<sup>282</sup> señala su preocupación en torno al alto nivel de inactividad económica que presentan las mujeres en dicho país. En rigor, más de 2,1 millones de mujeres mayores a 18 años son inactivas (el 40% de la población de este rango de edad), debido a su dedicación a las tareas domésticas. En líneas generales, puede decirse que mientras la posibilidad de acceso laboral es prácticamente constante entre los varones de todos los niveles de condición económica, la de las mujeres es diferente entre el quintil 1 (más pobre) y el quintil 5 (más rico). Esto se debe a que las mujeres del quintil 5 pueden acceder a servicios de cuidado y de asistencia a tareas del hogar que les permiten mayor posibilidad de acceder al mercado de empleo. Por otra parte, a diferencia de otros países, en el caso de Ecuador el desempleo se produce en la población económicamente activa (PEA) altamente calificada. De acuerdo con el *Informe*, tal fenómeno se explica por el modelo de acumulación que se sustenta en el sector primario y en bajos costos: las empresas prefieren mantener bajos costos de mano de obra y por lo tanto no se prioriza la calificación de mano de obra. Por lo tanto, el sistema de competitividad se basa más en la reducción de costos que en la productividad. En el contexto de este régimen de acumulación sustentado más en la

---

280 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008, op. cit.

281 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú Período 2004-2008, Coordinación general, compilación y edición: Demus – Estudio para los Derechos de la Mujer, Lima, agosto 2008.

282 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Ecuador Período 2004-2008, op. cit.

reducción de costos que en la productividad, las empresas contratan mujeres con mayor educación y preparación, en virtud de que su costo laboral es menor al de los varones, a pesar de que realicen las mismas actividades.

El incremento de la fuerza de trabajo femenina por su masiva presencia en el mercado de trabajo se mantiene relativamente constante en el caso de Bolivia: la tasa bruta de participación femenina es del 42% y la masculina de 53,50%. Al igual que el resto de los países, la tasa de desempleo abierta en las mujeres en Bolivia es mayor que la de los varones, llegando en el área urbana a 9,07%, con una tendencia sostenida en ascenso en el periodo 1999-2006. Según el *Informe*, el desempleo en general, y el femenino en particular, constituirían un fenómeno más urbano que rural, ya que en el área rural las tasas de desempleo son bajas.

### *2.1. Segregación en el mercado laboral*

Si bien en Argentina el aumento de la tasa de actividad femenina durante la década de los noventa se explicó, en parte, por una significativa activación de las mujeres de menores ingresos, cabría entonces interrogarse sobre el comportamiento de ese grupo. En este sentido, es importante señalar que los cambios operados en el período 2003-2006 no han sido uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las de menores recursos económicos queda en evidencia, ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres menos educadas. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activa. Además, más de tres cuartas partes (76,5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico). Es relevante señalar además que durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas. La reactivación económica registrada en el período en cuestión tampoco ha operado en el sentido de modificar de manera verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La "segregación ocupacional horizontal", esto es, la sobrerrepresentación femenina en determinadas ramas de actividad, persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y privados no ha cambiado sustancialmente: de 68,7% en 2003 pasó al 71,4% en el año 2006. Al mismo tiempo, continúa presentándose una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales y en la administración pública. Por otra parte, no ha habido cambios significativos ni tendencias diferentes en los grupos más jóvenes.

La información disponible en Chile con respecto a las ramas de actividad económica en las que trabajan las mujeres muestra que: (i) se registra una presencia paritaria de mujeres

trabajando en el sector comercio; (ii) existe un 40% de mujeres en la fuerza laboral que se desempeña en el sector de servicios financieros, y (iii) una proporción de mujeres superior a la de los varones trabaja en servicios comunales, sociales y personales (57,3%), áreas que típicamente contratan mayor proporción de mujeres y en las cuales continúan estando concentradas. Adicionalmente es importante mencionar que las mujeres representan el 19,5% del trabajo en agricultura, caza, silvicultura y pesca, y el 27,5% del empleo en la industria. Además, el *Informe* destaca que existen grandes diferencias en las oportunidades para desempeñar un trabajo remunerado no sólo entre varones y mujeres, sino también entre las propias mujeres. Estas oportunidades son más altas para las que tienen mayor número de años de estudios y pertenecen a estratos de ingresos altos.<sup>283</sup>

En el caso de Perú, los patrones tradicionales de la división sexual del trabajo no han variado notoriamente durante el período analizado. En cambio, se han consolidado en los diferentes sectores del mercado las diferencias que encasillan a las mujeres como las principales involucradas en las responsabilidades familiares. Dentro de este panorama nacional, las desventajas de las mujeres del sector rural son significativas. Por ejemplo, el sector "trabajo familiar no remunerado" sigue siendo mayoritariamente femenino y las diferencias con los varones se mantienen. En este sentido, el Estado no ha cumplido con implementar políticas que incidan en patrones culturales que promuevan mayor participación de las mujeres en espacios asalariados, ya que más de un cuarto de las mujeres trabajan en el ámbito familiar sin remuneración ni beneficios y con poca valoración social. En líneas generales, entre las mujeres que realizan actividades independientes, trabajadoras familiares no remuneradas y trabajadoras del hogar suman 69,6% de la población económicamente activa (PEA) ocupada femenina. Finalmente, otra problemática que persiste es el alto nivel de participación de las mujeres en el sector informal en Perú: para el año 2007, del total de la PEA ocupada de mujeres en Lima Metropolitana, el 64,5% se ubica en el sector informal: 17,3% corresponde a trabajadoras de microempresas, 31,6% a independientes no profesionales, 4,0% a trabajadoras familiares no remuneradas, 11,6% a trabajadoras del hogar, practicantes y otras. Las mujeres que se desempeñan en este sector no sólo reciben ingresos muchos más bajos que las que lo hacen en el sector formal de la economía, sino que también carecen de derechos a la seguridad social.<sup>284</sup>

En Bolivia se observa una segregación similar: los varones registran una mayor presencia como trabajadores por cuenta propia (38%), como empleados (26%), como trabajador familiar (17%), obreros (12%) o en la categoría de patrón o empleador (6%). En cambio, en el caso de las mujeres, la categoría de trabajadores asalariados está compuesta de empleadas en un 21,7%; el 30% corresponde a trabajadoras por cuenta propia, y obreras sólo alcanzan al 2%, mientras el empleo doméstico asciende a algo más del 5%. Las mujeres que se

---

283 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008, op.cit.

284 Cf. Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú Período 2004-2008, op. cit.



desempeñan como patronas, socias o empleadoras son muy pocas, alcanzando aproximadamente al 2%. En cambio, la presencia femenina en la categoría de trabajadora familiar o aprendiz sin remuneración, es significativa con el 39%. En síntesis, esta segregación da cuenta que más de dos tercios de las mujeres no se ocupan bajo el modelo de trabajo asalariado que constituye la base de la actual legislación laboral que legaliza y da paso a los derechos sociales. En relación con el alto porcentaje de mujeres que se desempeñan como trabajadora familiar sin remuneración, el sector familiar se presenta dinámico en la generación de empleo y el empleo femenino alcanzó en dicho sector al 7,63% y el masculino el 48,86% para el año 2004, cifra que para el 2006 tiene un ligero descenso para las mujeres hasta llegar al 69%. Es decir, casi 7 de cada 10 mujeres se encuentran en este sector. Sin dudas, el empleo en el sector familiar tiene mayor importancia en el área rural por el predominio de pequeñas unidades de producción agrícola familiar campesina e indígena.<sup>285</sup> Es en este sector donde las mujeres indígenas y pobres se encuentran concentradas sin lograr movilidad laboral o mejoras en sus condiciones de trabajo. Finalmente, entre otras problemáticas que señala el *Informe de Bolivia*, se encuentra el alto nivel de feminización que persiste en el sector informal de la economía.

## 2.2. Regímenes especiales discriminatorios

Una problemática que atraviesan las mujeres —en especial, aquellas de bajos recursos económicos— en los mercados laborales de la región es su concentración en segmentos de empleo que tienen menores beneficios y derechos que el resto de los trabajadores y trabajadoras asalariado/as. En este sentido, es relevante considerar que, pese a que estos segmentos revisten de ciertas particularidades, nada habilita a que su tratamiento sea discriminatorio.

Un ejemplo elocuente de un sector que recibe un tratamiento discriminatorio es el servicio doméstico remunerado. En rigor, el servicio doméstico es una de las principales ocupaciones de las mujeres de escasos recursos y se caracteriza por tener las peores condiciones de trabajo, salario y protección social. Se trata, en términos generales, de población femenina que realiza trabajos de atención del hogar (limpieza, cocina, compras) y, frecuentemente y de manera simultánea, cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares.<sup>286</sup>

En el caso de Argentina,<sup>287</sup> en el período 2003-2006 no se han producido cambios en la incidencia que tiene el servicio doméstico en el empleo femenino: explica el 18,7% de la ocupación femenina mayor de 14 años. Las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser en mayor proporción jefas de hogar y por tener edades

---

285 Cf. Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004-2008, op. cit.

286 Rodríguez Enríquez, C. (2007): "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador.

287 Se sigue lo desarrollado por el Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004-2008, op. cit.

más avanzadas —relativamente envejecidas— en relación con sus congéneres del sector privado. Por otra parte, sus hogares tienen mayor presencia de menores en el hogar y el nivel de pobreza es más alto. Estas trabajadoras también se caracterizan por tener un nivel educativo significativamente más bajo que las asalariadas del sector privado: más de las tres cuartas partes no concluyó el nivel medio educativo. Finalmente, es mayor la proporción de migrantes internas y de otros países, en relación con el resto de las asalariadas.<sup>288</sup> Las trabajadoras de este sector son objeto de consideración discriminatoria por parte de la legislación laboral aplicable: bajo la regulación de un Estatuto Especial de 1956 (Decreto 326) las trabajadoras del sector quedan fuera del alcance de la Ley 20.744 o “Ley de Contrato de Trabajo” (LCT) que rige el resto de las relaciones de empleo (excepto el empleo público y el empleo rural). Las disposiciones del Decreto 326 —en comparación con aquellas de la LCT— tienen un fuerte componente discriminatorio hacia las trabajadoras y los trabajadores del servicio doméstico en lo que se refiere a dos puntos principales: en primer lugar, los requisitos para gozar de la protección de la ley y, en segundo, el trato discriminatorio que reciben en tanto no gozan de los mismos beneficios que quienes están regulados por el LCT en lo que respecta al sistema de preaviso y la indemnización por extinción del vínculo. Significativamente, además, en un sector donde las empleadas son casi exclusivamente mujeres, las normas no contemplan licencias por maternidad de ningún tipo.

En Bolivia las trabajadoras de servicio doméstico tienen origen rural, sea de primera o segunda generación, aunque algunas de ellas ya no se identifiquen como indígenas.<sup>289</sup> Según el *Informe* de Bolivia, los problemas que viven cotidianamente son múltiples: jornadas de trabajo de más de 14 horas, malas condiciones de vivienda y alimentación en el lugar de trabajo, falta de valoración como personas y como trabajadoras, riesgo a ser víctimas de acoso sexual, dificultades para el acceso a la educación, discriminación racial y cultural en el lugar de trabajo. Asimismo, la composición por edad de estas trabajadoras revela una incorporación a temprana edad que da lugar a variantes de trabajo infantil. Las relaciones de trabajo —pese a ser asalariadas— no se encontraban contempladas en la Ley General del Trabajo. Tampoco estuvieron exentas de la reproducción de las relaciones serviles y coloniales, que significó virtualmente pérdida de autonomía y sujeción de la trabajadora hacia el emplea-

---

288 Asimismo, resulta relevante destacar que se encuentra vigente en Argentina un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico y reducción impositiva que beneficia a los empleadores y empleadoras de este servicio: consiste en un régimen de créditos fiscales por el cual los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden deducir a los efectos de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones realizadas por los empleados y empleadas al régimen especial de seguridad social para empleadores del servicio doméstico. Sin embargo, aun con este régimen de reducción impositiva se lograron avances poco significativos: el porcentaje de empleadas ocupadas sin registro se redujo del 90% en el año 2005 al 81,90% en 2006.

289 El empleo doméstico fue considerado como un vehículo civilizatorio para la mujer indígena, campesina originaria, en su inserción a la ciudad. La condición indígena, que en este caso fue nitidamente diferenciada por la vestimenta, el color de la piel y el idioma, determinó una posición inferiorizada y subordinada de estas trabajadoras, sometiéndolas a discriminación, maltrato, explotación y privaciones de distinto tipo. Cf. Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004–2008, op. cit.

dor/a. Estas relaciones persisten y han ido lentamente modificándose hacia una relación entre empleador/a y trabajadora en los términos que contempla la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, promulgada a favor de este sector de trabajadoras el 3 de abril de 2003. Sin embargo, actualmente, las jornadas de trabajo continúan siendo de más de 10 horas, los salarios bajos, persiste el no acceso a la seguridad social sin que se haya logrado una aplicación plena de la ley.

Por otra parte, el *Informe* de Perú<sup>290</sup> señala su preocupación por la persistencia de regímenes especiales discriminatorios, en particular a partir del crecimiento del empleo en las zonas costeras de agroexportación. Este sector se caracteriza principalmente por tener un carácter temporal y con alto nivel de precariedad.<sup>291</sup> En rigor, los y las trabajadores/as carecen de beneficios sociales básicos: se establecen menores remuneraciones que el sector privado –al incluir las gratificaciones y la compensación por tiempos de servicios como parte de las mismas–, el derecho a gozar la mitad de las vacaciones que los demás trabajadores del régimen general de la actividad privada y la tercera parte del monto indemnizatorio en caso de despido laboral arbitrario. Asimismo, tienen más dificultades que otros sectores para acceder a la previsión social y la salud. Además, pueden darse jornadas acumulativas y sólo se paga sobretiempo cuando el plazo del contrato exceda en promedio los límites máximos previstos por la Ley, frente al máximo de 8 horas diarias o 48 horas semanales del régimen de la actividad privada.

En Perú se encuentra vigente la Ley 27.626 y su reglamento que rige sobre la intermediación laboral o concesión de mano de obra, que da lugar a la subcontratación laboral entre empresas. Este problema, siendo común para trabajadores y trabajadoras, se agrava en el caso de las mujeres ya que constituyen un amplio porcentaje de la mano de obra empleada (40% de la PEA ocupada en la agricultura y 80% en las plantas de espárragos). Un estudio de la Asociación Aurora Vivar demuestra que las condiciones laborales de las mujeres en este sector son extremadamente difíciles: largas jornadas (12 a 16 horas), ritmos de producción acelerados, trabajo en una sola posición todo el día, vestuario inadecuado para el trabajo, exposición a cambios de temperatura, entre otros.<sup>292</sup>

Finalmente, el *Informe* de Perú señala que otro derecho que se violenta en este sector de agroexportación es el derecho a la asociación, representación, negociación colectiva,

---

290 Cf. *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú Período 2004-2008*, op. cit.

291 Para promover la exportación en Perú, en octubre del 2000 se sancionó la Ley No. 27.360 que, además de exoneraciones tributarias y otros beneficios, incluye un régimen laboral promocional para esta actividad.

292 Esto genera un patrón de enfermedades ocupacionales: inflamaciones a la vista, gastritis, hongos, problemas ginecológicos, problemas respiratorios, dolores en la espalda, entre otros. Asimismo, las largas jornadas de trabajo que se extienden hasta altas horas de la noche, las expone a inseguridades en las calles y no les permite estar en sus hogares y compartir las responsabilidades familiares. Cf. *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú Período 2004-2008*, op. cit.

asociados a la sindicalización. Además, se hostiliza y despiden a las y los trabajadoras/es que intentan asociarse, y la actuación del Estado no ha intervenido con miras a revertir la situación, sino amparado estas prácticas discriminatorias. Otro dato relevante reside en que, frecuentemente, en el sector de exportación se contratan muchas mujeres en edad reproductiva y se exigen certificaciones de anticoncepción de manera regular, se las despiden cuando se embarazan, argumentado que retrasan la producción y se les niegan sus derechos al descanso pre y postnatal, el permiso de lactancia materna, los períodos de vacaciones y la protección de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y el desarrollo normal del embarazo.

### 3. Problemas de acceso a la seguridad social

Las inequidades y situaciones de discriminación que se dan en el mercado laboral no se expresan sólo en las diferenciales tasas de participación y desocupación que tienen mujeres y varones, sino también en la calidad del empleo al cual acceden. Como se pudo observar, en el último período no se ha modificado sustancialmente la exclusión de la mujer en el mercado laboral —en especial, de aquéllas más pobres— y la sobrepresencia femenina en ocupaciones de baja calidad. En rigor, las mujeres continúan sobrerrepresentadas entre los trabajadores de tiempo parcial y los empleos informales y precarios.

Todas estas desventajas y discriminaciones que se observan en el mercado de trabajo también se traducen en el sistema previsional de la región. Esta situación no sólo impacta en las condiciones de trabajo presentes de cada mujer, sino también en la posibilidad de acceder a beneficios de la seguridad social. El gran porcentaje de mujeres en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema previsional. En consecuencia, la dificultad para acceder a puestos asalariados cubiertos por la seguridad social no sólo implica diferenciales en la cobertura actual de la seguridad social (cobertura de salud y seguro de riesgos del trabajo), sino que también impacta tanto en el ingreso presente (en general, los salarios son menores y no hay acceso al régimen de asignaciones familiares) como en las condiciones futuras (la falta de aportes condiciona el acceso al derecho a la jubilación).

Como destaca Marco,<sup>293</sup> es preciso tener en cuenta que no toda la población en edad jubilatoria se encuentra en las mismas condiciones, como tampoco lo está el segmento de la población que en la actualidad debería reunir fondos para jubilarse. Y estas disparidades, en general, se relacionan con los niveles de ingresos, con la inserción en el mercado laboral o la no pertenencia a él, con los perfiles ocupacionales y con el sexo de los ciudadanos. Además, debe considerarse que las mujeres son más longevas que los varones, por lo tanto deben

---

293 Marco, F. (2004): "Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y sus contextos laborales y demográficos." En: Flavia Marco (coordinadora), Los sistemas de pensiones en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

pasar más tiempo inactivas y sin un ingreso proveniente de su trabajo. En consecuencia, deberían pasar una mayor cantidad de años de su vida en calidad de pensionadas. Sin embargo, esto no sucede en la práctica, ya que no son las principales beneficiarias del sistema previsional.

Por ejemplo, de acuerdo al *Informe* de Perú, según los datos suministrados por las AFP, una inmensa mayoría (90,6%) de la PEA ocupada femenina no se encuentra afiliada a ningún sistema privado de pensiones. El 90% de los varones se encuentra en esta misma condición. Sin embargo, es importante destacar que la proporción de varones afiliados representa casi el doble de mujeres en esta misma condición (17% frente a 9,4%). Asimismo, un grave problema de mujeres y varones es el no contar con seguro de accidentes ni vejez.

Las razones que explican que las mujeres se encuentran altamente excluidas del sistema previsional —en especial en el régimen de capitalización— son variadas y complejas, entre ellas se pueden destacar: (i) los sistemas en general excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, de tal forma que las mujeres denominadas “inactivas” quedan sin acceso a las pensiones o se encuentran atadas a recibir una pensión de viudez o asistencial en los países donde existe;<sup>294</sup> (ii) las trayectorias laborales femeninas se caracterizan por ser intermitentes debido a las dificultades para conciliar responsabilidades familiares con la vida laboral;<sup>295</sup> y (iii) la mayor o menor representación femenina en la economía informal resulta determinante para indicar el nivel de exclusión del sistema jubilatorio. Si bien, claro está que no todos los países presentan el mismo grado de informalidad en el mercado laboral, en este aspecto hay que tener en cuenta que las mujeres se concentran en categorías ocupacionales que ofrecen menos oportunidades de acceder y permanecer en los sistemas de jubilaciones.<sup>296</sup>

### *3.1. Reformas en los sistemas previsionales de la región*

En el período bajo estudio algunos países, entre ellos Argentina y Chile, han puesto en marcha reformas previsionales que modifican e intentan reparar déficits de los sistemas de previsión anteriores. Sin embargo, quedan pendientes importantes desafíos en materia de derechos a la seguridad social, en particular para el caso de las mujeres.

---

294 Montañó, S. (2004): “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina.” En: Flavia Marco (coordinadora), *Los sistemas de pensiones en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

295 Pautassi, L. (2004): “Legislación previsional y equidad de género en América Latina.” En: Flavia Marco (coordinadora), *Los Sistemas de Pensiones en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL

296 Otro de los aspectos relevantes en los regímenes de capitalización refiere al uso de tablas actuariales para el cálculo del monto de la prestación. Los afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse pueden transferir los fondos de su cuenta de capitalización a una compañía de seguros de retiro, que se encargará en forma periódica de realizar los pagos de la renta vitalicia; o puede efectuar retiros mensuales de su cuenta de capitalización (retiro programado) hasta agotarla. En cualquiera de los casos, el cálculo se realiza en base a una tabla actuarial que considera aspectos demográficos y financieros, sobre la base de una tabla de mortalidad en la que las expectativas de vida son diferenciadas para mujeres y varones. De esta manera, los fondos para mujeres deben dividirse por un número mayor de años, los que transcurren entre la edad de jubilación y la expectativa de vida femenina promedio, lo que da por resultado una pensión menor.

Por lo tanto, resulta importante promover el ingreso urgente en la arena política de los países de América Latina, del debate en torno a quién debe garantizar la seguridad social y qué responsabilidad tiene el Estado y en base a qué principios se va a garantizar la misma. De allí, como señalan Gherardi, Pautassi *et al.*<sup>297</sup> cobra relevancia el promover sistemas de “seguridad social” y no de “protección social”. El difundido uso del concepto de “protección social” refleja el retroceso producido en los últimos tiempos; el hecho de que tal concepto reemplace a la “seguridad social” significa un claro retroceso en cuanto da cuenta de un modelo restringido en el cual las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel de corte más activo. En cambio, la “seguridad social” incorpora un paquete amplio de previsión, con un fuerte énfasis en las capacidades estatales en la provisión, regulación y financiamiento del sistema, garantizando una red de seguridad en el trabajo y también ante las contingencias sociales.

### 3.1.1. Argentina<sup>298</sup>

En Argentina, los déficits de los sistemas de capitalización individual son numerosos y en los años que se mantuvieron vigentes incrementaron las brechas en términos de género en materia previsional. El aumento significativo de la tasa de actividad femenina del último período no se ha traducido en mayores aportes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). En rigor, las mujeres representan el 34,5% de los aportantes y el 64% de quienes tienen jubilación o pensión. Sin embargo, y tal como se analiza a continuación, la supresión del régimen de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las inequidades de género y nuevamente estas consideraciones estuvieron ausentes.

Los resultados de la moratoria previsional que se aplicó en la Argentina en 2007 son un claro ejemplo de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional fueron mujeres, con una edad promedio de 72 años y las tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Esta medida tuvo un impacto altamente significativo sobre la ampliación de la cobertura previsional.

La baja cobertura del sistema, la evasión de los propios aportantes, entre otros motivos, puso en riesgo la continuidad del sistema. Ante este panorama, el SIJyP según sus sistemas –el régimen previsional público (organizado bajo criterios de reparto) y el régimen de

---

297 Aquí se sigue lo argumentado por Gherardi, N. Pautassi, L. Giacometti, C. y Zibecchi, C. (2008): “Sistemas de protección social y responsabilidades familiares. Articulaciones posibles”, ELA – OIT (mimeo), Buenos Aires.

298 En este apartado se sigue lo desarrollado por el Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004 -2008, op. cit.

administración privada (de capitalización individual)— sufrieron una importante reforma.<sup>299</sup> El 20 de noviembre de 2008 por Ley 26.495 se dejó sin efecto el régimen de capitalización individual, retornando todos los fondos al manejo estatal, a partir de la unificación en el Régimen Previsional Público, garantizando a los afiliados al régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, se eliminó el régimen de capitalización, que fue absorbido y sustituido por el régimen de reparto, a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses). Nuevamente, es importante destacar que se realizó una reforma de carácter estructural, sin debate alguno en relación con los impactos en términos de género, como tampoco se debatió la pertinencia de la reforma en general. Si bien el régimen de reparto es más favorable para las mujeres —debido a que no establece una estrecha relación entre el aporte efectivo y el beneficio a percibir, sino que se calcula en base a un promedio de los últimos salarios percibidos, entre otras cuestiones—, las disparidades de género siguen sin ser consideradas a la luz de los sistemas previsionales.

Debido a lo anterior, el valor del trabajo reproductivo no fue parte del debate, como tampoco el diferencial de edad o los años de aportes para acceder al beneficio. Asimismo, y dado el escaso tiempo transcurrido desde la adopción de esta modificación, habrá que esperar para evaluar cómo se completa el traslado de los afiliados de un régimen a otro, de qué manera evoluciona el sistema en general y si en esta nueva etapa se logran corregir los problemas que presentaba históricamente el sistema de reparto.

Es decir, si bien la medida resulta un paso importante en términos de recomposición de un sistema que se vio altamente perjudicado por el cambio de modelo que implicó la capitalización, se extraña que desde el gobierno no se haya promovido un debate amplio en relación con los impactos que tiene el retorno al régimen previsional público. Mucho menos se introdujo consideración alguna acerca del efecto que tiene en términos de género —y en especial en relación con la disminución de las brechas mencionadas— el retorno al régimen de reparto, como tampoco la situación de quienes no se encuentran insertos en una relación de empleo asalariada formal.

### **3.1 2. Chile<sup>300</sup>**

En Chile la proporción de los ocupados que no tiene cotización previsional es alta. Según la Encuesta Casen 2006, del total de población económicamente activa, los varones que cotizan la seguridad social y salud son el 41,7%, mientras que las mujeres son el 23,4%. De

---

299 La reforma previsional de 1993 —que entró en vigencia en 1994— creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24.241) que estuvo vigente hasta noviembre de 2008, año en que nuevamente se reformó el sistema y se volvió a la dinámica previa a la reforma.

300 En este apartado se sigue parte de lo desarrollado por el Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008, op. cit.

acuerdo con la misma encuesta, el 61,3% de las mujeres ocupadas están cotizando en algún sistema de previsión social, frente al 67,4% de los varones. El porcentaje de mujeres ocupadas cotizantes se reduce al 41,2% y 45,7% en los dos quintiles de ingresos más bajos.<sup>301</sup> La falta de contrato y el trabajo autónomo reducen las posibilidades de acceder al sistema de pensiones vigente en el país, debido a que imponer a la seguridad social es obligatorio sólo para los trabajadores dependientes, pero voluntario para los independientes —empleadores y cuenta propia— y de acuerdo con los datos antes mencionados una cuarta parte de asalariadas no tiene contrato de trabajo y alrededor de un 20% de las ocupadas trabaja por cuenta propia.

En marzo de 2008 se aprobó la reforma previsional mediante la Ley 20.255 con el propósito de resolver algunas de las falencias descritas anteriormente. La reforma incluye un llamado Pilar Solidario dirigido a las personas que tienen muy pocos o carecen totalmente de ahorros previsionales mediante pensiones solidarias. También se busca incentivar las cotizaciones voluntarias, es decir que las personas aumenten sus contribuciones previsionales en porcentajes mayores a los establecidos en la ley, que se afilien como trabajadores independientes y mediante un subsidio para trabajadores jóvenes.

Al ser de capitalización individual, el sistema de pensiones chileno hace que los montos de pensión de vejez que recibirán los trabajadores y trabajadoras dependan de sus propias imposiciones y por ende de lo acumulado a lo largo de su vida laboral. Además, entre los requisitos para acceder a este sistema se destaca el número de años o meses mínimos de cotización requeridos para acceder a pensión mínima garantizada por el Estado (240 meses), pero las trayectorias laborales más interrumpidas de las mujeres dificultan su cumplimiento. El uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo es discriminatorio debido a que se aplican a los individuos características basadas en su pertenencia a un grupo, teniendo un efecto negativo para las mujeres. La menor edad de retiro del mercado laboral aumenta los años a financiar por el fondo acumulado, disminuyendo las pensiones.

En lo que se refiere a las lagunas previsionales, en un estudio del CEM<sup>302</sup> se observó que del total de mujeres afiliadas, el 74% exhibía períodos sin cotización durante los diez años estudiados frente al 67,7% de los varones. Vale subrayar que el 81% de las mujeres afiliadas pertenecientes a los sectores socioocupacionales bajos presentaron lagunas previsionales de una duración promedio de 79 meses, durante los diez años estudiados, mientras que aquellas pertenecientes al grupo socioocupacional de ingresos más altos no sólo exhiben un mayor porcentaje de afiliación sino que también son menores los porcentajes de afiliadas con lagunas (55%), cuya duración es asimismo mucho menor (42 meses).<sup>303</sup>

---

301 Mideplan, División Social, Encuesta Casen 2006 (disponible en [http://www.mideplan.cl/casen/cempleo\\_2006.html](http://www.mideplan.cl/casen/cempleo_2006.html) (visitado octubre 10, 2008).

302 Amalia Mauro y Sonia Yáñez, Cuadernos de Investigación N° 1, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 2005.

303 La Encuesta de Protección Social 2004 señala que las mujeres afiliadas se concentran en los rangos de menores densidades de cotización y por el contrario los hombres lo hacen en los rangos de mayores densidades.



Por último, la distribución sexual del trabajo que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no-remunerado y a los varones el trabajo remunerado y la persistencia de concepciones sobre la dependencia de las mujeres de sus maridos –lo que las hace acreedoras a beneficios derivados por ser “esposa de”– se convierte para ellas en una fuente de inseguridad en un mundo donde no sólo los empleos, sino también los matrimonios, se vuelven más inestables. En el caso de una ruptura matrimonial, las mujeres que no trabajan remuneradamente pueden quedar desprovistas de recursos monetarios en la vejez y/o pueden perder parte o todo derecho a recibir una pensión de sobreviviente si su ex marido vuelve a casarse.

La reforma previsional busca disminuir estas situaciones discriminatorias para las mujeres. Se trata de un avance pero sin duda deja a muchas mujeres fuera por no cumplir con los requisitos establecidos, como se ilustra a continuación. Algunos de los elementos que favorecen a algunas mujeres, pero que dejan otros sectores aún necesitados de cobertura en materia de seguridad social, son:

- (i) La pensión básica solidaria se entrega a las personas mayores de 65 años que no tienen derecho a recibir pensión y que pertenecen al 40% más pobre de la población, pero mujeres que no cotizaron al sistema previsional y que no hacen parte del 40% más pobre no tienen derecho a recibirlo.
- (ii) El bono por hijo consiste en el 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, a la tarifa vigente a la fecha del nacimiento del hijo, el cual se entrega cuando la mujer cumple 65 años de edad, a partir de julio de 2009. Este bono si bien constituye un aporte, su monto es relativamente menor y no da cuenta del impacto económico de la maternidad en la historia laboral de las mujeres.
- (iii) La posibilidad de dividir los fondos en la cuenta de capitalización individual en las nulidades o divorcios posteriores al 1 de octubre de 2008 deja a las mujeres que disolvieron su vínculo matrimonial antes de esa fecha sin posibilidad de acceder a este beneficio.

Sin negar los beneficios que reporta la reforma previsional, es importante considerar que algunas mujeres quedan fuera de los beneficios contemplados en ella y que los montos otorgados son insuficientes para sobrellevar una subsistencia digna.

#### **4. El trabajo reproductivo y la ausencia de políticas de “conciliación trabajo-familia”**

Las personas desarrollan sus actividades en función del tiempo del que disponen. Si se parte de la idea básica de que toda actividad cuesta tiempo, es importante reconocer que cada persona tiende a disponer de su tiempo de manera distinta y desigual. De modo que si bien hay un tiempo “objetivo” que permite medir y clasificar acontecimientos, éste dice poco acerca de la experiencia subjetiva del tiempo de cada persona. Es decir, los tiempos de ocio, sueño y trabajo son difusos para el caso de las tareas domésticas y de cuidado familiar.

Esto es así básicamente porque en el trabajo doméstico y de cuidado familiar existen –en la mayoría de los casos– tareas específicas, comúnmente denominadas “simultáneas”, en la medida en que pueden ser realizadas al mismo tiempo.<sup>304</sup>

Existe abundante evidencia de que la incorporación de la mujer al mercado laboral no implica un aumento en el reparto entre varones y mujeres de la responsabilidad principal en la realización de las tareas reproductivas. Por el contrario, el reparto de esas responsabilidades se mantiene en una línea tradicional: las mujeres asumen este rol en mucho mayor medida que los varones y, en consecuencia, le destinan más tiempo.

Por otra parte, las mujeres de hogares con menores recursos son más vulnerables a sufrir la doble o triple jornada, si se considera además el trabajo comunitario de carácter voluntario. Esto no significa que las mujeres de estratos socioeconómicos medios y altos no se responsabilicen de esta tarea. Ciertamente, los estratos socioeconómicos más favorecidos pueden contratar servicio doméstico y de cuidado –generalmente otras mujeres trabajadoras domésticas remuneradas–, aunque conservan la responsabilidad de coordinarlo y supervisarlo.

En síntesis, dado el estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar la participación de la mujer en el mercado laboral, o bien su permanencia en el hogar; es decir que pueden modificar profundamente la combinación entre el trabajo productivo y el reproductivo. La ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado produce que la resolución del conflicto entre familia y trabajo varíe enormemente por clases sociales y según género. De esta manera, se produce un círculo vicioso: los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros; por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria.<sup>305</sup>

En Argentina, por ejemplo, se constata que una de las consecuencias de que las mujeres sean las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños y niñas en el hogar aparece como un condicionante para la participación económica femenina: las mujeres que no tienen hijos a cargo no han disminuido significativamente su participación económica en el período de tiempo comprendido entre los años 2003-2006. No obstante, se observa un comportamiento diferencial por parte de

---

304 Arriagada, I. (2005): “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo”, en Políticas hacia las familias, protección e inclusión social. Seminarios y Conferencias de la CEPAL Nro 46. Santiago de Chile: CEPAL.

305 Rodríguez Enríquez, C. (2005): Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar (mimeo), Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile.

las mujeres que tienen hijas e hijos pequeños, que han visto disminuida su tasa de actividad económica. Esta tendencia se agudiza a medida que aumenta el número de hijos.<sup>306</sup>

En una Encuesta efectuada por ELA en el año 2007 con el fin de analizar cómo se resuelve el problema del cuidado se preguntó a las entrevistadas que trabajan y tienen hijos menores de 14 años con quién se quedan estos últimos.<sup>307</sup> La estrategia de cuidado más utilizada son las instituciones educativas (guarderías, jardines maternos y escuelas) cerca del hogar (54%). En cuanto al carácter público o privado de estas instituciones, predominan levemente las privadas, que tienen una participación algo mayor que las públicas en el Gran Buenos Aires. En cambio, en las ciudades del interior (Rosario y Córdoba) prevalecen las de carácter público. La segunda estrategia más empleada para cuidar a los niños son las redes de parentesco: los menores quedan en el propio hogar bajo el cuidado de otro/a miembro del hogar (31%) antes que al cuidado del servicio doméstico remunerado (6%) o de otras formas. En la ciudad de Rosario, por ejemplo, la tasa de frecuencia de la estrategia de cuidado bajo otro miembro del hogar es superior inclusive a la escuela/jardín/guardería (el 37% contra el 25%). También se desprende de la encuesta un dato alarmante: la proporción de menores de 14 años que se quedan solos mientras sus progenitores trabajan (4%). Existe una proporción similar de chicos que acompañan a sus madres mientras estas trabajan. En este sentido, el apoyo que tienen las guarderías y jardines maternos de las empresas donde trabajan las mujeres entrevistadas es prácticamente inexistente: sólo el 1% de las entrevistadas afirmó que deja a sus hijos en una guardería o jardín maternal de este tipo.

Las mujeres pobres en Bolivia tanto por vía independiente para satisfacer las necesidades de su familia como a través de programas y proyectos de “desarrollo” y “reducción de la pobreza”, son las que asumen una activa participación en la producción de recursos de bienestar. Estos recursos de bienestar se producen a nivel familiar —vía el trabajo doméstico y del cuidado— y a través de un trabajo social más amplio, de carácter comunitario, asignados a ellas por la división sexual del trabajo vigente. En general, el trabajo doméstico y del cuidado es asumido por todas las mujeres sin distinción de clase y etnia. Sin embargo existen variaciones significativas. En primer lugar, el cuidado de los niños/as, ancianos/as se produce en mayor medida en las mujeres pobres, especialmente en el tramo de 19 a 64 años. En segundo lugar, en las otras actividades existen magnitudes relativamente mayores en las mujeres pobres (cocinar, asear la casa, lavar, planchar ropa). Si bien, al parecer en el tramo de edad de 7 a 18 años son eximidas de estas tareas, la presencia de este grupo es significativo y mayor en las pobres. Finalmente, no debe escaparse del análisis el hecho de que las mujeres pobres, que además son la mayoría mujeres

---

306 *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004-2008*, op. cit.

307 Encuesta: Situación y Percepción de las mujeres argentinas acerca de sus condiciones de vida. ELA-OXFAM (2007).

indígenas que residen en zonas rurales, son quienes deben mayoritariamente redistribuir las cargas del trabajo no remunerado entre las y los hijos, e intensificar su propio trabajo.<sup>308</sup>

En Ecuador se registra que la clara diferencia de participación laboral entre varones y mujeres, se produce por la existencia del trabajo familiar y del trabajo del cuidado no visible en la economía. Las condiciones de acceso laboral de las mujeres están determinadas por su adscripción a las tareas del hogar. Según el proyecto SIDEFT: “Más de 2,1 millones de mujeres mayores a 18 años son inactivas (el 40% de la población de este rango de edad), de las cuales la mitad no ha buscado trabajo por no tener tiempo o no estar permitidas de hacerlo, debido a su dedicación a las tareas domésticas.”<sup>309</sup> Además, la responsabilidad del hogar impide la vinculación laboral de las mujeres en mayor porcentaje para los sectores más pobres (quintiles 1 y 2). Mientras la posibilidad de acceso laboral es prácticamente constante entre los varones de todos los niveles de condición económica, aquella de las mujeres es diferente entre el quintil 1 (más pobre) y el quintil 5 (más rico). Esto se debe a que las mujeres del quintil 5 pueden acceder a servicios de cuidado y de asistencia a tareas del hogar que les permiten mayor posibilidad de acceder al mercado de trabajo visible.

A esta altura del análisis es evidente de que son de extrema importancia las políticas de conciliación del trabajo productivo con el reproductivo, tanto a partir del diseño de una infraestructura de cuidado como desde la ampliación de políticas de conciliación para que las mismas no queden circunscriptas exclusivamente a aquellas trabajadoras que pertenecen al mercado laboral formal y están insertas en trabajos asalariados. En especial, dados los altos niveles de informalidad y precariedad que presenta la inserción laboral femenina en los países de la región.

Así, por ejemplo, en Chile al igual que la mayoría de los países de América Latina, la protección legal a la maternidad no está al alcance de todas las mujeres incorporadas al mercado de empleo. Ello, en primer lugar, porque la normativa referida a la obligación de mantener una sala cuna o pagar por los servicios de una sala cuna independiente se limita a aquellas empresas que ocupan veinte o más trabajadoras. Esta obligación muchas veces se convierte en factor de discriminación contra la mujer al limitar su contratación. Además, según la encuesta Casen 2006, una alta proporción de mujeres trabajan en la pequeña y mediana empresa (61,5%), y sólo el 31,2% de las trabajadoras está en empresas de 50 o más personas. Sin embargo, se registran algunos avances al respecto. En primer lugar, mediante la Ley 20.166 de febrero 12 de 2007, se estableció que las trabajadoras con hijos menores de dos años tendrán derecho a disponer de una hora diaria de su jornada laboral para alimentar a

---

308 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004-2008, *op. cit.*

309 Ministerio de Trabajo y Empleo – CEIME. Proyecto SIDEFT. Línea de base: derechos fundamentales del trabajo. 2007, citado en Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia Período 2004-2008, *op. cit.*

sus hijos.<sup>310</sup> En segundo lugar, actualmente se debate en el Congreso un proyecto para flexibilizar el tiempo del pre y postnatal. Según esta iniciativa, la madre podrá trasladar parte de su descanso prenatal al final del período postnatal para compartir un mayor tiempo con el hijo o la hija recién nacida.<sup>311</sup> En tercer lugar, en agosto de 2007, la Presidenta Bachelet constituyó el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad, compuesto por 48 expertas y expertos, con el propósito de que formularan políticas dirigidas a lograr una mayor equidad. El Consejo estima que es necesario promover cambios para reducir los mayores costos asociados a la contratación de mujeres, ampliar y flexibilizar la cobertura de las salas cuna y jardines infantiles, así como aumentar la jornada escolar. Igualmente destaca el beneficio de las propuestas relativas a la flexibilización de la jornada laboral para hombres y mujeres.

No obstante estos avances registrados, cabe señalar que aún no se han alterado significativamente, ni en la práctica ni en el imaginario social, uno de los factores más importantes que influyen en la discriminación laboral de las mujeres: los roles atribuidos a mujeres y varones y, en consecuencia, no se ha traducido en una división más igualitaria del tiempo de trabajo pagado y el no pagado entre los sexos. De este modo, la solución de las tensiones y conflictos entre ámbito laboral y familiar sigue estando casi exclusivamente en manos de las mujeres, lo cual impacta fuertemente en sus percepciones y opiniones.<sup>312</sup> Según la Encuesta de Corporación Humanas del año 2007, el 74% de las mujeres consideraba que la maternidad resta oportunidades laborales a las mujeres, cifra que descendió a 70% en el 2008. Por otra parte, según la misma fuente, en el 2007 el 58% estima que los hijos se ven perjudicados cuando su madre trabaja fuera de la casa, cifra que ascendió al 67% en el 2008. Adicionalmente, cuando se pregunta por la responsabilidad en las tareas de la casa, se observa que las mujeres son quienes se responsabilizan mayoritariamente por las tareas reproductivas del hogar, y aumenta levemente la participación de sus parejas en las tareas relativas al cuidado infantil.<sup>313</sup>

---

310 No hay que olvidar que cuando la forma de inserción laboral no va acompañada de una contratación indefinida, algunas de las protecciones a la maternidad otorgadas tradicionalmente por la ley son inoperantes. Así, por ejemplo, a las mujeres contratadas a plazo fijo o por obra, el fuero maternal sólo las ampara limitadamente, ya que prevalece el término del contrato de trabajo aunque se requiera autorización judicial, la que puede concederse por vencimiento del contrato o por conclusión del trabajo que dio origen al contrato. De otra parte, la protección del fuero maternal es inexistente para los funcionarios públicos. Una mala calificación puede redundar en la desvinculación, independientemente de que la funcionaria se encuentre embarazada. Una vez extinguido el vínculo laboral se pierden los demás derechos de protección a la maternidad. Véase: Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008, *op. cit.*

311 El proyecto legislativo se presentó en agosto de 1994, fue aprobado en la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado. De octubre de 2007 a enero de 2008 estuvo bajo urgencia simple, la cual le fue retirada. En el curso del 2008 no ha habido ninguna actividad legislativa relacionada con esta iniciativa.

312 Véase: Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile Período 2004-2008, *op. cit.*

313 Corporación Humanas, "Encuesta Nacional de Opinión Mujeres, Discriminación y Política IV", octubre de 2007, y Corporación Humanas, "Encuesta Nacional de Opinión Mujeres, Discriminación y Política V", octubre de 2008.

Finalmente, es importante considerar que implementar acciones y políticas con miras a la compatibilización de las responsabilidades familiares y laborales, bajo ningún punto de vista implica circunscribir a aquellas personas que se dedican al trabajo de cuidado y doméstico a trabajar en condiciones de precariedad y bajo un nulo reconocimiento. En este sentido, las condiciones de trabajo de las madres comunitarias de Colombia alertan sobre los peligros que conlleva la no regularización de las condiciones laborales de las madres comunitarias, quienes pertenecen a los sectores urbanos y rurales más pobres del país. Estas mujeres se vinculan con el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad de carácter público), para la atención y cuidado de niños y niñas menores de 6 años durante entre 6 y 10 horas diarias. No obstante de la existencia de una clara relación laboral de las madres comunitarias con el Instituto, sus derechos laborales siempre han sido desconocidos. A pesar de las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la necesidad de regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y que se las considere como trabajadoras para que tengan derecho a recibir el salario mínimo.<sup>314</sup>

Las mujeres indígenas y aquellas que residen en zonas rurales de América Latina son las que padecen los mayores niveles de pobreza y la ausencia de servicios básicos (agua, energía eléctrica, saneamiento, entre otros), lo cual dificulta la realización de las tareas domésticas. Es decir, las mujeres que viven con la ausencia de servicios públicos, no sólo tienen más horas de trabajo doméstico no remunerado sino que también les demanda un mayor esfuerzo físico y psíquico, por las condiciones de extrema precariedad bajo las cuales se realiza.

## 5. Pobreza femenina y brecha de ingresos entre varones y mujeres

Las enormes dificultades que deben enfrentar las mujeres para superar su situación de pobreza precisamente por las condiciones estructurales en las cuales se encuentran inmersas—su alta participación en el mercado informal y precarizado, discriminación salarial, dificultades para acceder a un empleo remunerado por las barreras que les imponen las tareas domésticas— se cristalizó en el conocido concepto —poco feliz, por cierto— de feminización de la pobreza. Dicho fenómeno se encuentra directamente vinculado con la subutilización de la fuerza de trabajo ocasionada por el desempleo y subempleo, la existencia de empleos con bajos salarios, el acceso desigual a los puestos de trabajo y la “inactividad económica” en que permanecen amplios grupos, especialmente las mujeres.<sup>315</sup>

A su vez, el hecho de que las mujeres obtengan ingresos propios está íntimamente entrelazado con las oportunidades para ingresar al mercado laboral y para obtener rentas como propietarias de capital. Entonces, la pobreza de las mujeres no se explica sólo por la discriminación en las remuneraciones o las menores oportunidades para ingresar al mercado

---

314 Cf. Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia Período 2004-2008, op. cit.

315 Valenzuela, M. (2003): “Desigualdad de Género y Pobreza” en Valenzuela, M. E. (comp.) *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo, Argentina y Paraguay*. Santiago de Chile: OIT.

laboral –por las restricciones que les impone el trabajo reproductivo o determinados momentos del ciclo vital (embarazo, lactancia)–, sino también por el menor y desigual acceso a recursos económicos y financieros en particular para aquellas que residen en zonas rurales y se dedican al trabajo agrícola (créditos, propiedad de la tierra, recursos agrícolas, tecnología, etc.).<sup>316</sup> Lo dicho antes, es particularmente relevante para aquellos países que tienen alta proporción de personas que residen en zonas rurales y población indígena.

A continuación se presenta una descripción sintética de la situación que reviste la brecha de ingresos, la pobreza y algunas de sus principales causas en los distintos países durante el período 2004-2008. No debe pasarse por alto que unos de los aspectos estructurales y centrales de la economía de los países de América Latina que incide directamente en la situación de los derechos económicos y sociales de las mujeres reside precisamente en la concentración del ingreso entre sectores sociales, pese a que algunos países han protagonizado un importante crecimiento económico e inclusive disminución de la pobreza.

En Colombia, por ejemplo, pese a las cifras macroeconómicas favorables con crecimientos superiores al 4%, estos indicadores no se han reflejado en la superación de la pobreza. Por el contrario, según diversos analistas, en los últimos años se ha incrementado, afectando de manera particular a las mujeres. En rigor, entre el año 2006 y primer trimestre del 2007 el 60% de la población colombiana vivía en condiciones de pobreza, y de estos hogares el 26,6% tenía jefatura femenina. Por otra parte, la indigencia –es decir, la carencia absoluta de recursos para acceder a alimentación básica diaria–, afecta al 25% de la población colombiana, y el 31,4% de los hogares en condiciones de indigencia tiene jefatura femenina. Por último, el Informe destaca que la remuneración inferior de las mujeres respecto a la de los varones es consecuencia de una triple disparidad: se contentan en trabajos de menor cualificación, presentan una mayor inserción en el sector informal y son sujetas de una discriminación hacia la mujer trabajadora.<sup>317</sup>

Con el objeto de precisar el alcance de esta relación entre hogares con jefatura femenina y pobreza se pueden destacar las siguientes razones: por un lado, tal asociación se explica por la desaparición del proveedor principal de bienes e ingresos, lo cual produce que muchas mujeres deban incorporarse en el mercado de empleo de manera repentina, generalmente sin experiencia previa –en tanto otrora se dedicaban a las tareas reproductivas de manera exclusiva–, en condiciones altamente desfavorables. Por otro lado, en un hogar donde un adulto reside solo con menores a cargo afronta más responsabilidades que aquel que no convive, simplemente por estar allí, es quien debe hacerse cargo de todas las tareas de

---

316 Bravo, R. y Zapata, D. (2006): “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso Bolivia”, Serie Mujer y Desarrollo N° 71, CEPAL, Santiago de Chile.

317 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Colombia Período 2004-2008, op. cit.

reproducción social. Además, hay bastantes indicios para suponer que la proporción de progenitores varones no convivientes que aportan a la manutención de sus hijos es mucho más baja de lo que debería ser.<sup>318</sup>

En los últimos años, en Argentina, pese al importante crecimiento económico y a una mejora de los principales indicadores sociales, no se ha revertido la brecha de ingresos entre varones y mujeres. Por el contrario, la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo que ha aumentado la proporción de mujeres en situaciones desventajosas respecto del nivel de ingreso. En consecuencia, las mujeres son mayoría en los grupos de ingresos más bajos. Así, el *Informe de Argentina*,<sup>319</sup> concluye que persisten situaciones de discriminación salarial entre varones y mujeres. En primer lugar, se destacan diferencias en el promedio de ingresos de asalariados y asalariadas. Al considerar las posibles causas, se observa sobrepresencia femenina en empleos de tiempo parcial y subrepresentación en posiciones de altos niveles jerárquicos. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que haya un acceso diferencial a los cargos jerárquicos y a ocupaciones de tiempo completo no es de por sí explicativo de las brechas salariales. Un estudio efectuado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de Argentina constató que a iguales condiciones jerárquicas e igual carga horaria persisten brechas salariales entre varones y mujeres, y que se agudizan para el sector privado.<sup>320</sup> Por otro lado, en el análisis debe tenerse en cuenta que, dado que las mujeres tienen un mayor peso en el empleo público y en el empleo privado no registrado, sufren con más intensidad el retraso de los incrementos salariales producidos desde mediados del año 2003. Finalmente, si bien la brecha de remuneraciones ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, cuando se hacen comparaciones en lo que se refiere al ingreso horario para determinadas categorías ocupacionales, siempre hay que considerar que la elección de trabajar menos horas por parte de las mujeres o de interrumpir su participación en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida (en los años reproductivos) no es una libre elección. Muy por el contrario, está condicionada por los mandatos sociales que determinan las decisiones individuales de las personas de ambos sexos.<sup>321</sup>

Por su parte, el *Informe de Perú* señala que las diferencias salariales se ven condicionadas además de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, a variables laborales

---

318 Geldstein, R. (2003): "El cambio en las estructuras familiares: hogares unipersonales, uniones consensuales y jefatura femenina" en *Familia y Género. Aportes a una política Social Integral*, Consejo Nacional de la Mujer, Buenos Aires.

319 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina Período 2004-2008, op. cit.

320 No obstante el reducido número de casos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares que no permiten ser concluyente, se observa que a iguales condiciones de jerarquía (por ejemplo, directores, jefes) persisten brechas salariales importantes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

321 Pautassi L. y Rodríguez Enríquez C. (2004): *Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina*, Taller de discusión sobre informalidad y género en la Argentina, WIEGO-CIEPP, Buenos Aires.



que influyen en la determinación del salario: el tipo de contrato o jornada laboral, el tipo de ocupación, la eventualidad en el puesto, la no afiliación y el hecho que los varones no comparten las responsabilidades familiares. En Perú existen evidentes diferencias de ingresos entre mujeres y varones que trabajan en los mismos grupos ocupacionales: las mujeres peruanas en promedio ganan el 74,2% de los ingresos de los varones. Para el año 2005 la brecha salarial entre mujeres y varones fue de 76,6%, lo que significa un incremento de la brecha salarial entre ambos sexos.<sup>322</sup>

En Chile<sup>323</sup> se han producido durante el período incrementos considerables en las remuneraciones. No obstante, en términos de ingreso medio mensual de los ocupados, los ingresos de las mujeres siguen siendo más bajos que los de los varones. Según datos del INE, elaborados por la OIT, la brecha de ingreso entre hombres y mujeres persiste. Calculando el ingreso promedio, una mujer recibe el 79% de lo que recibe un varón. La mayor diferencia se observa entre trabajadores con educación universitaria. Una mujer recibe 66% del ingreso que recibe un varón. La menor diferencia se observa entre trabajadores sin estudios donde la mujer percibe el 96% de los ingresos que recibe un varón. En consecuencia, a pesar de la posibilidad de que existan diferencias entre profesiones y tareas que pudieran explicar en algunos casos las diferencias salariales, lo que se observa es una brecha que confirma la discriminación en contra de la mujer. En ese sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado su preocupación en torno a la significativa diferencia salarial entre el hombre y la mujer, que aumenta con la edad de la mujer, su nivel de educación y las responsabilidades en el trabajo, observándose que las mujeres que desempeñan cargos directivos reciben como promedio un 50% menos que la remuneración percibida por los hombres.<sup>324</sup>

El caso de Bolivia da cuenta de cómo persisten altos niveles de pobreza en general<sup>325</sup> aunque es la población indígena la que se encuentra más afectada por la pobreza y extrema pobreza. En las estimaciones desagregadas por sexo la incidencia de la pobreza por ingreso es alta tanto para el caso de las mujeres como para los varones, con una incidencia mayor para las mujeres en casi todos los grupos de situación de empleo, con excepción de los trabajadores por cuenta propia. Según el área, se evidencia también la alta incidencia de pobreza en las mujeres en categorías específicas: obreras, cuenta propia y trabajadoras familiares. En rigor la evolución del ingreso de las mujeres en el tramo 1999-2005 tiende a mantenerse

---

322 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Perú. Período 2004-2008, op. cit.

323 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Chile. Período 2004-2008, op. cit.

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

325 Según el Informe de Bolivia, la pobreza en el país registra índices altos, más de la mitad de la población es pobre. La incidencia de la pobreza extrema es del 40%, que asciende a 3,3 millones de personas.

constante en el tiempo con reducidos efectos incrementales. Los ingresos más altos se reportan en el área urbana, los más bajos en el área rural. Los datos expuestos a través del *Informe* muestran que la pobreza tiene una estrecha relación con el estrato ocupacional, generalmente los más bajos tienen baja remuneración. Es decir, no es suficiente contar con un empleo y un ingreso, sino que el empleo sea de calidad con un ingreso que permita satisfacer las necesidades. El ingreso de las mujeres es considerado como un ingreso complementario y bajo argumentos de la necesidad imperiosa de la conciliación entre el trabajo remunerado y doméstico no remunerado, se justifica una permanencia en trabajo precario. Asimismo, es importante señalar las Recomendaciones del Comité de la CEDAW del año 2008 que remarca su preocupación frente a los altos niveles de pobreza y exclusión social entre las mujeres en Bolivia, en particular entre las mujeres del medio rural, las mujeres indígenas, las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad, así como su insuficiente acceso a la tierra, a la vivienda y a los servicios sociales básicos.

En este sentido, dos cuestiones merecen ser señaladas para el caso de Bolivia. En primer lugar, si bien no existen datos acerca del acceso a recursos y capital por parte de las mujeres indígenas, varios estudios han ratificado que pese a sus diferentes inserciones laborales, las mujeres indígenas enfrentan más dificultades, tienen menos oportunidades para el acceso a recursos. Los factores que influyen para esta situación tienen que ver con su no reconocimiento como agentes económicas y en su condición de trabajadoras en la familia, la comunidad, sus entornos sociales y laborales, y por el Estado.<sup>326</sup> En segundo término, cabe mencionar que se han producido algunos avances en lo que respecta a medidas que han favorecido la titulación por parte de las mujeres: titulación conjunta (de ambos cónyuges) y titulación exclusiva de mujeres. Es importante destacar que la titulación conjunta, a pesar de tener un comportamiento moderado, muestra el fenómeno de la instalación del derecho propietario a favor de las mujeres independientemente de su relación conyugal. Según datos del año 2007, se observa una ligera caída de la titulación conjunta, y un ascenso de la titulación masculina y femenina. Igualmente, no debe escapar del análisis que la titulación masculina triplica a la titulación femenina y que las normas propias de autorregulación en las comunidades están construidas como parte del sistema patriarcal. Es decir, las mismas constituyen un resabio de formas de relaciones de sociedades primarias, de tal manera que no son garantía para el ejercicio de los derechos de acceso y propiedad a la tierra, especialmente para las mujeres indígenas, campesinas originarias.<sup>327</sup>

---

326 Particularmente, en relación con el acceso a la tierra, las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 2008 señalaron la importancia de que el Estado parte que vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces y dotando de recursos económicos para luchar contra la discriminación en la educación de las niñas y adolescentes, en el acceso al empleo, igualdad de condiciones de trabajo entre el hombre y la mujer incluyendo la igualdad de salarios, el acceso a la vivienda y a la tenencia de las tierras. Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004-2008, op. cit.

327 *Ibidem*.

Ecuador, por su lado, presenta características particulares en lo que refiere a la pobreza y la inequidad social. Además, en el periodo 2004-2008 se pueden apreciar dos fenómenos sociales importantes: de una parte, una disminución relativa de la pobreza y, de otra, un incremento en los índices de concentración del ingreso. Este fenómeno de disminución relativa de la pobreza obedece a varios procesos económicos, entre ellos, las remesas de los migrantes que cambian la relación ingreso-consumo de los hogares de las regiones consideradas más pobres. En rigor, el consumo por efecto de remesas de migrantes tiene efectos redistribuidores y dinamizan la economía. Otro factor relevante es el incremento de los recursos para la política fiscal provocados por el incremento de los precios del barril de petróleo y que pueden expresarse a nivel directo en la función ingreso-consumo de los hogares más pobres, por la vía de subsidios directos (Bono de Desarrollo Humano y programas de atención social), e indirectamente por la vía de la recuperación del empleo por la vía del gasto fiscal en obra pública. Sin embargo, persiste una grave situación de inequidad y concentración del ingreso que se agrava en el caso de las mujeres. Según lo analizado por el *Informe* de Ecuador<sup>328</sup>, sobre la base de datos estadísticos oficiales, persiste una gran diferencia de la situación de las mujeres más pobres (pertenecientes al quintil 1) y las mujeres con las mejores condiciones económicas (quintil 5), y esto se manifiesta en diversos aspectos: en el acceso a seguros privados de salud, a la seguridad social, en la capacidad de ahorro monetario, en el nivel de estudios, entre otras cuestiones. Finalmente, el *Informe* de Ecuador destaca su preocupación por el mayor número de mujeres jefas de hogar que viven en condiciones de pobreza extrema, en particular resulta preocupante el caso de las mujeres jefas de hogar sin ningún nivel de instrucción que residen en las zonas rurales.

## 6. Programas sociales de “combate” de la pobreza

A pesar de la abundancia de evidencias que han aportado las publicaciones que abordaron la cuestión del desempleo y la pobreza femenina, estas problemáticas continúan siendo percibidas –por instancias gubernamentales y organismos internacionales– como neutras en términos de género y, por lo tanto, los programas sociales y las medidas de protección contra el desempleo tienden a reproducir desigualdades sociales entre los sexos.

En los últimos años se han implementado en distintos países de América Latina programas de transferencia de ingresos y de empleos de emergencia presentados como una “nueva generación”, en la medida que representan un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de lucha contra la pobreza, que se caracterizaban por enfoques asistencialistas, que consideraban a las personas pobres como actores pasivos y que no reconocían las particularidades de las distintas “clientelas”. De modo que se ha producido un cambio en la forma de diseñar y gestionar los políticas orientadas a la “lucha de la

---

328 Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Ecuador. Periodo 2004-2008, op. cit.

pobreza”, que se verifica en una clara preferencia –de parte de los gobiernos locales y las agencias de financiamiento internacional– por poner en marcha programas basados en transferencias monetarias entregadas a las madres, buscando promover el “capital humano” de las familias.

Como destaca Valencia Lomelí, estos programas se han convertido en el símbolo de una nueva manera de actuar frente a la pobreza y de un nuevo tipo de programas de asistencia social, respetuoso de los principios de mercado, y de las reformas económicas de los años ochenta y noventa que atravesó la región, con un claro predominio de la política social residual y focalizada en la extrema pobreza. Se estima que cerca de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas.<sup>329</sup>

Estos programas se han expandido de manera notable en la región: en el año 2008 quince países cuentan con un programa de esta naturaleza. En general, las prestaciones monetarias están condicionadas, esto es, se entregan sólo si el beneficiario –en general la madre titular del beneficio– cumple con los compromisos asumidos con motivo del programa. Por caso, el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Programa Familias por la Inclusión Social de Argentina, Familias en Acción de Colombia; Puente Chile Solidario de Chile, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres de Perú, entre otros.

La única excepción es el programa Bono Solidario (actualmente denominado Bono de Desarrollo Humano) de Ecuador, cuya condicionalidad originariamente era de carácter reproductivo (controles de salud y permanencia escolar de los niños/as) pero fue suprimida por una iniciativa del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), reconociéndole a 995.000 mujeres beneficiarias el “derecho” al bono de desarrollo, bajo el lema “tu trabajo sí vale” e incorporando el programa a la iniciativa Redes y servicios de protección social a las mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza, que articula a los beneficiarios en los distintos programas asistenciales existentes.<sup>330</sup>

En el contexto de la dolarización de Ecuador, se han incentivado los comportamientos rentistas de sectores medios de la población y la demanda de asistencialismo en los sectores más pobres. El Estado tiene previsto un gasto del 3% del presupuesto del gobierno central en el Bono de Desarrollo Humano, que es un subsidio directo de 30 USD a jefes de familia para los quintiles 1 y 2 considerados más pobres.<sup>331</sup> En este esquema monetario, no debe pasarse por alto que la dolarización afectó de manera importante la situación de los hogares,

---

329 Valencia Lomelí, E. (2008) “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes límites y debates”, en *The Annual Review of Sociology*.

330 CEPAL (2007) *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.*

331 Cfr. [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec)

repercutiendo en la situación de las mujeres, en especial de aquellas que son jefes de hogar, y aquellas que pertenecen a los quintiles de menores ingresos.<sup>332</sup>

En el caso de Argentina, en los últimos años comenzó a implementarse esta “última generación” de programas sociales asistenciales. Se trata de programas sociales de transferencia de ingresos condicionados que se caracterizan tanto por introducir una mayor corresponsabilidad por parte de los destinatarios (transferencia de ingresos condicionados a contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación) como por incorporar a las mujeres, en calidad de jefas de hogar o titulares del beneficio de sus hijos e hijas. En este contexto, el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) se caracteriza por tener en sus filas de beneficiarios una gran proporción de mujeres (el 75% de los beneficiarios son mujeres). Sin embargo, en el año 2004 se efectuó una reformulación de los programas de ingresos condicionados de acuerdo a criterios de “empleabilidad” y “vulnerabilidad social” que llevó antes a las mujeres que a los varones a realizar el traspaso de un plan a otro. Así, los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social de Argentina presentaron una propuesta orientada al reordenamiento de distintas subpoblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJH. Por un lado, se visualizó dentro del universo de los beneficiarios una población que tiene mayores posibilidades de empleabilidad y debe ser fortalecida en su cultura del trabajo, a través del Seguro de Capacitación y Empleo. Por otro lado, se agruparía al resto de los beneficiarios en una población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada a la atención de los niños para mejorar su calidad de vida, a través del Programa Familias.<sup>333</sup> Esto se debe no sólo a las condiciones que ellas reúnen para “calificar” sino, además, porque sólo en el caso de que no exista una mujer en el hogar, el varón puede ser titular del beneficio del Programa Familias (en la actualidad más del 95% de beneficiarias son mujeres). Es interesante comentar que algunos análisis que incorporan un enfoque de derechos al análisis de los programas sociales han advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables” y/o “vulnerables”, no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva —donde el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo—, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones (laborales o condicionalidades en salud y educación).<sup>334</sup> Desde este

---

332 Cf. *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Ecuador* Período 2004-2008, op. cit.

333 Así, para los receptores del PJJHD considerados “empleables” o en vías de serlo, se anunció la creación del Seguro de capacitación y empleo. Para aquellos considerados “vulnerables” (es decir, con escasa empleabilidad) se creó el Programa Familias por la Inclusión Social bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, por el cual reciben una prestación monetaria variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad. Para un mayor desarrollo del tema véase: *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Argentina* Período 2004-2008, op. cit.

334 CELS (2007): “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”, Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

punto de vista, resulta inadmisibles la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida en que contradice absolutamente lo recomendado por la CEDAW. Concretamente, el Comité de la CEDAW efectuó observaciones a la República Argentina sobre la reglamentación del programa, recomendó evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de mujeres y hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer.<sup>335</sup>

Asimismo, según el *Informe* de Bolivia, las diferentes políticas públicas para enfrentar la pobreza han insistido en una participación femenina. Sin embargo, esto no supone romper con los cánones de subordinación de género, sino que tiende a colocar a las mujeres pobres en situaciones de desventaja por la desvalorización del trabajo doméstico y el no reconocimiento como "trabajo", la sobrecarga de trabajo y tiempo que implican los programas y proyectos de reducción de la pobreza, las asimetrías en empleo e ingreso por razón de género y en última instancia la transferencia de responsabilidades a la familia y la comunidad para encarar la reproducción material y social. En los hechos, las opciones de salida a la pobreza se sustentan en la intensificación de su propio trabajo tanto a nivel remunerado como no remunerado.

Un ejemplo es el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) que se implementa en Bolivia y que, bajo la concepción de empleo masivo con uso intensivo de mano de obra de carácter temporal, ha servido para promover la inserción laboral de las mujeres en trabajos precarios. El PLANE I registraba que el 55% de trabajadores/as inscritos/as eran mujeres, en el PLANE II 64,4%, y en el PLANE III ascendió a 74%. El PROPAIS, es un programa de características similares y se encuentra actualmente en funcionamiento.<sup>336</sup> De acuerdo con Marco, en Bolivia el también surgió como una respuesta a la crisis económica que sufrió Bolivia desde el año 1999 y hasta el 2002 y que tuvo como uno de sus efectos la drástica disminución del nivel de ingresos de los segmentos más pobres de la población. Al igual que en Argentina, a pesar de ser concebido para enfrentar una coyuntura, se ha ido extendiendo, superando ampliamente el año de duración con que fue formulado al principio.<sup>337</sup>

Como bien señala el *Informe* de Bolivia, prevalece la concepción de la pobreza como vulnerabilidad, con límites en cuanto no establece la posibilidad de un tratamiento multidimensional y con incidencia en las causas estructurales. Por el contrario, la intervención apunta a los efectos, que aún mediando el modelo comunitario, no deja de estar exento

---

335 Ver A/59/38, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30º/ 31º*, período de sesiones, Naciones Unidas 2004, 372. Citado por CELS, op. cit.

336 Cf. *Informe de Derechos Humanos y Justicia de Género en Bolivia Período 2004-2008*, op. cit.

337 Marco, F. (2006): *Conciliación Trabajo y Familia en las Políticas Públicas*, Seminario Taller Internacional "Evaluación de políticas públicas de género", Coordinadora de la Mujer-Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES/UMSA, La Paz, Bolivia, 19 y 20 de octubre de 2006.

de acciones paliativas. Por otro lado, el énfasis puesto en el modelo comunitario requiere de una fuerte capacidad estatal y bases organizativas sólidas e institucionalizadas a nivel comunitario; de lo contrario, el riesgo reside en desplazar la carga de trabajo asistencial y comunitario a las mujeres pobres, como efectivamente sucede en diversos casos.

Un denominador común en América Latina en lo que se refiere a la secuencia de programas sociales implementados durante el período en cuestión es la “ceguera” de género<sup>338</sup> cuya base es de carácter institucional, económico y político. El hecho de que estos programas no incorporen una perspectiva de género conlleva a que produzcan y reproduzcan constantemente errores por omisión, es decir, que no se preste atención a las consecuencias diferenciales que estos instrumentos tienen para las mujeres y, al mismo tiempo, refuerzan los valores preexistentes que restringen a las mujeres a realizar actividades reproductivas y asistenciales.

Además, la acentuada feminización de la población dependiente de programas asistenciales demanda acciones específicas desde las políticas públicas con vistas a resolver situaciones que dan una clara situación de discriminación por género y por nivel socioeconómico, al tiempo que exige políticas transversales con enfoque de género para revertir sesgos que prevalecen en la propia formulación de la política pública, en este caso, asistencial.

De este análisis se deriva la importancia de articular políticas de igualdad activas, centradas en las personas como sujetos de derechos (no sólo antidiscriminatorias), con políticas sociales dirigidas a disminuir las inseguridades económicas en general y no que únicamente se “focalicen” en casos de alto riesgo. En rigor, la idea de transversalidad implica que no deben diseñarse políticas en el margen o “para mujeres”, sino que las políticas que contemplen la dimensión de género deben atravesar toda la esfera de decisión estatal.<sup>339</sup> En este sentido, resulta fundamental la implementación de políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica productiva y que no descuiden las políticas que permitan compatibilizar responsabilidades con el ámbito reproductivo.

Asimismo, es fundamental garantizar canales de participación social y política que superen el ámbito asistencial que promocionan estos programas y que permita a las mujeres de escasos recursos no quedar circunscriptas y relegadas al ámbito privado.

No debe pasarse por alto el hecho de que para lograr efectividad en las medidas propuestas es indispensable realizar acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud, ya que la efectividad de estos programas está íntimamente ligada al buen funcionamiento de estos sectores tradicionales de la política social (salud y educación). En

---

338 Kabeer, N. (1998): *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México, Editorial Paidós, PUEG.

339 Pautassi, L. (2004): “Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina” en Valenzuela (edit.), *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, OIT, Santiago de Chile.

este sentido, es fundamental avanzar en el fortalecimiento de las degradadas –pero aún existentes– políticas sociales universales.

Finalmente, estos programas de transferencias de ingresos no deben estar desvinculados de políticas de corte activo en materia de empleo, de modo que puedan apuntar al aumento de las capacidades individuales (alfabetización, capacitación en oficios y empleos, profesionalización). Además, debería considerarse que estas capacitaciones estén dirigidas a promover oficios que no sean “típicamente femeninos” y que no reproduzcan el carácter precario e informal de las principales ocupaciones que ocupan las mujeres indígenas. Es decir, es necesario adaptar los programas de orientación y formación profesional a las necesidades de los pueblos indígenas, sin que éstos se restrinjan a los ámbitos de actividades que tradicionalmente se han considerado apropiados para ellos.

## 7. Reflexiones finales

Tal como fue analizado a lo largo del artículo, a partir de los distintos datos que han presentado los *Informes* de cada país, la persistencia de las situaciones de discriminación en el mercado laboral en la región son más que preocupantes.

Tales situaciones de discriminación se evidencian a través de distintas formas, incluyendo las tasas diferenciales de inserción laboral de las mujeres, en algunos casos mayores índices de desocupación y subocupación horaria. También se hacen manifiestas en el tratamiento discriminatorio que reciben dada la alta concentración que tienen las mujeres en segmentos de empleo que tienen menores beneficios y derechos que el resto de los trabajadores y trabajadoras asalariados/as, en particular el caso de las trabajadoras del servicio doméstico y trabajadoras del sector agroexportador. En este sentido, las particularidades propias de estos segmentos no habilitan a que su tratamiento sea discriminatorio, en violación de los compromisos contraídos internacionalmente en los tratados de derechos humanos que protegen las condiciones de igualdad en el empleo.

Asimismo, las situaciones de discriminación se hacen manifiestas en las mismas condiciones de inserción laboral: informalidad, precariedad y la alta proporción de mujeres que no tienen acceso a ningún régimen previsional y salud. Estos elementos no sólo deben atenderse con urgencia debido a que revisten una situación presente que demanda imperiosamente de diversas políticas públicas, sino porque marcan problemáticas que se harán presentes en los años venideros.

En rigor, la informalidad laboral alcanza niveles alarmantes que se traducen a su vez en bajísimas coberturas previsionales en la mayoría de los países de la región: la discriminación hacia las mujeres en el mercado de empleo tiene su correlato en las coberturas sociales, en tanto las mismas se estructuran fundamentalmente a partir de la situación ocupacional de los individuos. Las reciprocidades que tienen los econonómicamente activos y la sociedad



en general para con las mujeres no se hicieron presentes en el momento original del diseño de los sistemas de seguridad social de base contributiva (financiados por impuesto al salario en la mayoría de los países de la región), así como tampoco lo son en la actualidad. Salvo excepciones, como el caso de Ecuador en su recientemente reformada Constitución Política, siguen sin incluirse referencias expresas a estas reciprocidades. Lamentablemente, tampoco las reformas de los sistemas previsionales –como las acontecidas en Argentina– parecen contemplar el efecto que tiene en términos de género –y en especial en relación con la disminución de las brechas mencionadas– el retorno al régimen de reparto, como tampoco la situación de quienes no se encuentran insertos en una relación de empleo asalariada formal. Contrasta con esta indiferencia regulatoria y normativa el grado en que efectivamente se encuentran incluidas estas reciprocidades en los principales Pactos y tratados internacionales de derechos humanos, como en la CEDAW, el PIDESC y el Protocolo de El Salvador, que las han incorporado en forma de derechos y obligaciones. Los Estados parte (que son la mayoría en la región) han asumido compromisos jurídicos que, sin embargo, a la luz de las políticas analizadas, no se encuentran mínimamente reflejados en las normas y prácticas internas.<sup>340</sup>

Otra problemática que persiste en la región refiere, precisamente, al círculo “vicioso” de la pobreza en la cual se ven sumergidos muchos hogares y, en especial, las mujeres: las familias que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros, por el contrario, los familias de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente, y una trayectoria laboral precaria y deficiente. Como ya se señaló, las mujeres provenientes de hogares de menores ingresos se ven más afectadas por verse limitadas a las tareas reproductivas, por su inserción en situaciones de informalidad y precariedad. Precisamente, a estas mujeres las responsabilidades de cuidado las afectan en mayor medida, condicionando y limitando sus trayectorias ocupacionales.

Ante estos problemas, resulta imperioso garantizar servicios y una infraestructura de cuidado no sujetas a la condición o beneficio del trabajo asalariado, sino que debe ampliarse al conjunto de la población, independientemente del estatus laboral de la población.

En relación con esto, una preocupación central reside en dos fenómenos que se han evidenciado en el último período. Por un lado, resulta preocupante que pese al alto crecimiento económico que predominó en la región no se observe una mayor actividad económica femenina, así como tampoco una mejora en sus condiciones de vida. Frente a este panorama puede considerarse que la reactivación económica y el crecimiento del empleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral.

---

340 Aquí se sigue lo argumentado por Gherardi, N. Pautassi, L. Giacometti y C. Zibecchi, (2008): “Sistemas de protección social y responsabilidades familiares. Articulaciones posibles”, op. cit.

Este escenario cobra características más preocupantes si se considera que la región pronto vivirá los efectos de la crisis económica mundial. En este contexto, el aumento de la desocupación puede llevar –por desaliento y por los obstáculos que persisten– a optar por no salir al mercado laboral.

Por otra parte, resulta alarmante la persistente implementación de programas de “combate de la pobreza” que insisten en circunscribir a las mujeres pobres a las tareas reproductivas y con una importante carga de trabajo comunitario. Es imperioso que estos programas no actúen de manera desvinculada de las políticas de empleo de corte activo y el mercado de empleo. Además, no debe pasarse por alto que la implementación sistemática de programas de corte asistencial agudizan las barreras institucionales para el acceso a la justicia, el ejercicio de derechos y la participación en los ámbitos políticos. En este sentido, cobra relevancia propia el garantizar canales de participación social y política que trasciendan el ámbito asistencial que promocionan los programas de combate de la pobreza y que permitan a las mujeres de escasos recursos no quedar circunscriptas al ámbito privado.

Los fenómenos recién detallados devienen en problemas estructurales a futuro: de no atenderse a estas cuestiones, las mujeres continuarán atadas al beneficio asistencial de estos programas, o serán desempleadas “por desaliento”, y no accederán a ningún tipo de protección en su vejez.

El debate en torno a quién debe garantizar la seguridad social y qué responsabilidad tiene el Estado y sobre la base de qué principios se va a garantizar la misma es de una actualidad impostergable. La necesidad de superar los efectos de la focalización como práctica en el ámbito de las políticas sociales se impone como un imperativo en todo el sistema de seguridad social y debe superar la lógica meritocrática en torno al empleo. En un contexto de crisis internacional como la que se presenta en la actualidad, sumado a la evidencia empírica de las reformas de los años noventa, no hay dudas que el tan mentado “derrame” de la economía no se producirá. Por ende, es el Estado quien debe garantizar mecanismos que hagan efectivos sus compromisos en torno a garantías de contenido mínimo en materia de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>341</sup>

En igual dirección, resulta fundamental que desde los Estados se fortalezcan los sistemas de información para contar de manera oportuna y continua con datos de calidad que permitan monitorear el ejercicio de los derechos sociales. Este aspecto no sólo constituye un imperativo para sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas sino que además es un compromiso asumido por los Estados de la región, tanto a partir de lo dispuesto por muchas de las Constituciones Políticas como también por los compromisos ratificados en el PIDESC, la CEDAW y el Protocolo de El Salvador.<sup>342</sup>

---

341 *Ibíd.*

342 *Ibíd.*

Los organismos de adelanto de la mujer pueden asumir un papel relevante en este sentido, pero para ello será imprescindible su fortalecimiento institucional y financiero, y su relanzamiento con un papel protagónico con el objetivo de desarrollar acciones sustantivas en el diseño, gestión y evaluación de programas cuyas principales destinatarias son las mujeres de bajos recursos.

