

La legislación para la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2009, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

346.013.4 1591	Instituto Interamericano de Derechos Humanos La legislación para la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina / Instituto Interamericano de Derechos Humanos-- San José, C.R. : IIDH, 2010 390 p. ; 22x28 cm. ISBN: 978-9968-611-43-5 1. Igualdad 2. Derechos de las mujeres 3. Legislación 4. América Latina
-------------------	---

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o de USAID.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Isabel Torres García
Coordinación académica

Denia Núñez
Diana Trimiño
Apoyo académico

Evangelina García Prince, Ana Hidalgo, María Elena Méndez, Edison Ariel Montesdeoca, Beatriz Quintero, Urania Ungo y Roxana Volio
Autoras

Unidad de Información y Servicio Editorial -IIDH-
Diseño portada

Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.
Diagramación, artes finales e impresión

Martín Gómez, Argentina
Ester Lafont, Argentina
Nicolás Parodi, Argentina
Deusemária Dantas Pereira, Brasil
Solange Grandjean, Chile
Lorenzo Moscía, Chile (Italia)
Fernando Pérez, Colombia
Isabel Martínez, Colombia
Marlon Mora, Costa Rica
Morena María Pérez Joachin, Guatemala
Edwin Florez Valdez, Perú
Jonny Navarro, Perú
Raquel Yrigoyen Fajardo, Perú
Luis Manuel Durán Cornelio, República Dominicana
Fotografías portada

Participantes del concurso de fotografía digital:
“Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”,
cuyo objetivo fue orientar la mirada sensible y perceptiva
de fotógrafos y personas aficionadas a la fotografía hacia el
problema de las poblaciones marginales en América Latina
y El Caribe.

Publicación coordinada por Producción Editorial de Servicios Especiales -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: lfallas@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Tabla de contenido

Presentación	5
I. Introducción metodológica	9
II. Sistematización y balance	11
Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad. Los casos de Costa Rica, Venezuela, Panamá, Honduras y Colombia	13
<i>Roxana Volio Monge</i>	
III. Investigaciones nacionales	59
Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica	61
<i>Ana Hidalgo</i>	
Impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades de Venezuela	163
<i>Evangelina García Prince</i>	
El impacto de la Ley por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá: balance y lecciones aprendidas	213
<i>Urania Ungo</i>	
La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: un quinquenio de afanes y olvidos	331
<i>María Elena Méndez</i> <i>Edison Ariel Montesdeoca</i>	
Análisis de la Ley por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres en Colombia	371
<i>Beatriz Quintero</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) desarrollaron el proyecto “Promoción de una cultura de inclusión”, pretendiendo fortalecer la ciudadanía de las mujeres bajo los principios de igualdad, no discriminación y plena participación política, en el marco del fortalecimiento de la democracia inclusiva, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

El principal medio para ello es la producción y difusión de investigaciones especializadas en materia de legislación sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en América Latina y el Caribe, lo cual permite brindar mejores herramientas y conocimientos para contribuir a disminuir la brecha entre la igualdad jurídica (*de jure*) y la igualdad real (*de facto*) en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Las leyes de igualdad facilitan así, la definición de políticas de Estado en la materia y constituyen uno de los mecanismos de implementación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Se analiza de ésta forma, el impacto de las leyes de igualdad en cinco países latinoamericanos: Costa Rica, Honduras, Panamá, Venezuela y Colombia, así como resultados como la creación de mecanismos nacionales y diferentes formas de incidir en políticas de transformación social a partir de las leyes de igualdad. Esta investigación enlaza con otra, realizada un tiempo atrás, que dio cuenta del proceso de aprobación de las leyes de igualdad en varios países latinoamericanos y de la participación social que tal proceso supuso. Esa investigación, además de reseñar todo lo realizado desde el punto de vista político e institucional, recapituló los aportes del movimiento de mujeres y feministas en cada país, en apoyo a la aprobación de dichas leyes.

Esperamos que los contenidos de este libro contribuyan a ampliar los conocimientos en la temática y sobre todo, que la apropiación de estos conocimientos se convierta en una herramienta de trabajo por parte de las instituciones de Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, para la promoción, protección y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

I. Introducción metodológica

I. Introducción metodológica

Si bien los derechos humanos son atributos de la persona humana por el mero hecho de serlo, la especificidad de las violaciones a sus derechos por parte de las mujeres –originadas en una construcción de género signada por los roles y estereotipos que la sociedad históricamente les ha atribuido–, ha marcado la necesidad de conferir un carácter también específico al reconocimiento y sobre todo, a la protección de sus derechos. Esto ha sido objeto de una prolongada movilización de organizaciones de mujeres y feministas en todo el mundo, entre cuyos frutos más importantes se cuenta el haber contribuido a la adopción de instrumentos internacionales e interamericanos que consagran y protegen sus derechos; y haber colocado la cuestión de la igualdad de género como un componente indispensable del trabajo sobre derechos humanos y democracia, en todas sus fases.

La comunidad internacional aprobó en el seno de la Organización de Naciones Unidas (1979), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés) y adoptó, con el fin de fortalecer sus mecanismos de exigibilidad, un Protocolo Facultativo en 1999; en el ámbito interamericano (1994) se cuenta con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. La promulgación de legislación para la igualdad entre mujeres y hombres, constituye un medio de implementación de las obligaciones asumidas por los Estados en el artículo 2 de la Convención CEDAW, relativos a la consagración de legislación en la materia y a la realización práctica del principio de igualdad.

En la aplicación de los mencionados instrumentos internacionales, se presentan importantes avances en la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ ha señalado la existencia de un gran desarrollo en el marco legal, expresado en la introducción de cambios a las constituciones; la eliminación de formas directas de discriminación en la legislación familiar, civil o penal; y la promulgación de leyes sobre igualdad de oportunidades, violencia intrafamiliar y acción positiva (como las cuotas mínimas de participación política para las mujeres). Sin embargo, la CEPAL expresa también que sigue pendiente el desafío de erradicar prejuicios y estereotipos que impiden la adecuada aplicación de la ley; el fortalecimiento de los mecanismos o acciones que se requieren para el cumplimiento de la ley; y la construcción de una cultura institucional que propicie el objetivo de eliminar la discriminación y la desigualdad.

Diferentes diagnósticos² han identificado que las leyes de igualdad facilitan la definición de políticas de Estado en la materia y son la fuente normativa directa para la política nacional y descentralizada, así como para las políticas sectoriales. En este sentido, la CEPAL da cuenta de los logros respecto a la institucionalización de políticas públicas e instrumentos de transversalidad de la perspectiva de género, así como de un aumento en la participación de las organizaciones de mujeres en el quehacer público. Pero también señala la necesidad de implementar más efectivamente los compromisos asumidos en la Convención CEDAW, desarrollando políticas que promuevan la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, con carácter de políticas de Estado y que involucren a todas las instituciones públicas.

Tomando todos esos elementos en consideración, en el marco del componente “Promoción de una cultura de inclusión” del proyecto USAID-IIDH, en el año 2003³ se recopiló información sobre *experiencias de incidencia* por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, en la promulgación de legislación

1 CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, en: X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito /LC/L.2738 (CRM.10/3), agosto de 2007; también CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género*, 2004 <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL2114/lcl2114e.pdf>.

2 Ver por ejemplo: García Prince, Evangelina. *Leyes y políticas públicas de igualdad. Experiencias nacionales y regionales. Lecciones aprendidas*, Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/publicaciones_doc.htm.

3 Los estudios nacionales y el respectivo balance del proceso de investigación del 2003, se encuentra en el CD anexo a esta publicación y en la sección especializada DerechosMujer-web IIDH.

sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los países que contaban con ella al momento: Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela⁴. Estas investigaciones –tanto por país como en el balance general- dan cuenta del proceso seguido para la aprobación de la legislación, del nivel de participación de las organizaciones y el movimiento de mujeres, del vínculo entre las mujeres y los órganos de gobierno encargados de la elaboración y aprobación de la ley, del nexo entre la sociedad civil y el Estado, del papel de la cooperación internacional, de los medios de comunicación y de la iglesia, entre otros.

Con posterioridad, en el año 2006, se realiza la investigación sobre un ámbito de análisis todavía poco explorado, como es la *determinación del impacto* que las leyes de igualdad han tenido en su implementación en materia de *legislación, políticas públicas e institucionalización de la igualdad de género*. Cómo ha contribuido, por ejemplo, a fortalecer los mandatos de las instancias específicas del Estado encargadas de los derechos de las mujeres (institutos o ministerios), como entes rectores y coordinadores de políticas públicas en la materia; a propiciar la construcción de políticas nacionales o de planes nacionales (con el aval o acuerdo de consejos de gobierno o de instituciones públicas), que permiten medir mejor la acción del Estado en materia de igualdad y equidad de género; a modificar o generar legislación positiva en materia de derechos de las mujeres.

Se trató de complementar el enfoque inicial de la incidencia, con el de la acción según resultados. A los países en estudio ya señalados, se suma Colombia, quien había aprobado en julio del 2003 legislación similar y por ello se consideró de utilidad contar con una primera aproximación acerca de su aplicación. En el análisis de cada investigación nacional fue tomando en cuenta un enfoque de diagnóstico-balance; dificultades y debilidades encontradas; buenas prácticas; y lecciones aprendidas. El análisis comparado que se realiza posteriormente, permite establecer algunas recomendaciones a fin de facilitar la acción.

4 Reconocidas especialistas realizaron los estudios por país: Carla Morales de Costa Rica, María Elena Méndez y Edison Ariel Montesdeoca de Honduras, Mariela Arce de Panamá e Isolda Salvatierra de Venezuela; el análisis comparado fue elaborado por Carla Morales.

II. Sistematización y balance

**Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad.
Los casos de Costa Rica, Venezuela, Panamá, Honduras y Colombia**

*Roxana Volio Monge**

* Roxana Volio Monge. Costarricense, Doctora en Antropología y Máster en Administración de empresas; especialista en género y desarrollo. Ha trabajado para PNUD, UNIFEM, instituciones estatales y diversas organizaciones de la sociedad civil de América Latina y España. Consultora de diversos organismos, entre ellos, Instituto Andaluz de la Mujer en España, Dirección de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco, HIVOS-Costa Rica, Embajada Real de los Países Bajos en Nicaragua, Guatemala y Ecuador; Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), División de Género para el Desarrollo del PNUD e IIDH.

** La autora agradece a Carla Zabaleta, abogada y feminista española, por su apoyo y enorme contribución en la realización de esta sistematización; sus pertinentes y agudas observaciones, además, nutrieron los contenidos finales de este informe.

Contenido

1. Introducción	17
2. Antecedentes y contexto a la aprobación de las leyes de igualdad.....	17
2.1 El ámbito internacional.....	17
2.2 La representación política de las mujeres	19
2.3 El contexto económico	21
2.4 El contexto nacional y las coyunturas de cada país	22
3. El impacto de las leyes de igualdad: recapitulación de hallazgos por país.....	27
3.1 Análisis de los hallazgos.....	28
3.1.1 Impacto de las leyes de igualdad en materia de legislación.....	29
3.1.2 Impacto de las leyes de igualdad en materia de políticas públicas	35
3.1.3 Impacto de las leyes de igualdad en la institucionalidad pública.....	40
4. Lecciones aprendidas	46
5. A modo de conclusión: análisis comparativo de los resultados de las investigaciones.....	49
5.1 Impacto de la Ley en la legislación	49
5.2 Impacto de la Ley en las políticas públicas	51
5.3 Impacto de la Ley en la institucionalidad	52
6. Recomendaciones generales	52
Bibliografía	56

1. Introducción

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), realizó en el 2006 una investigación sobre el impacto de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres, en los únicos cinco países latinoamericanos que tenían legislación en la materia en ese momento: Venezuela, Costa Rica Panamá, Honduras y Colombia. Esta investigación enlaza con otra, realizada en el año 2003, que dio cuenta del proceso de aprobación de las leyes de igualdad en varios países latinoamericanos y de la participación social que tal proceso supuso. Esa investigación, además de reseñar todo lo realizado desde el punto de vista político e institucional, recapituló los aportes del movimiento de mujeres¹ y feministas en cada país, en apoyo a la aprobación de dichas leyes².

Así como de la primera investigación existe un documento de análisis y síntesis³, en esta ocasión, el IIDH ha querido contar con otro similar de las cinco investigaciones sobre el impacto de las leyes, dando lugar al presente documento. El trabajo de sistematización que se aborda en el mismo no puede ser entendido sin ese marco de referencia, que también fue utilizado por las investigadoras que analizaron el impacto de las leyes de igualdad, entre otras cosas. A ese marco se añade un análisis de los contextos políticos, sociales y económicos de la región y de cada país en particular. Este esfuerzo de análisis y síntesis es necesario para valorar el impacto de la legislación en su conjunto.

Este balance analítico, finalizado en 2008, sistematiza los resultados y hallazgos de las cinco investigaciones nacionales sobre el impacto de las leyes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, compara realidades y contextos, retoma las principales conclusiones de los informes y proporciona recomendaciones a partir de los tres ejes sobre los que se basaron las investigaciones: legislación, políticas públicas e institucionalidad.

Este balance consta de seis apartados. El primero corresponde a la introducción, mientras que el segundo explica los antecedentes internacionales y nacionales de las cinco investigaciones enfatizando en la importancia que, en ambos contextos, ha tenido la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer (Convención CEDAW) y su Protocolo Facultativo y la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing, China, en 1995. El tercero explica la metodología utilizada para esta sistematización y se dedica a analizar los hallazgos por país en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad, distinguiendo entre buenas prácticas y dificultades. El cuarto capítulo recoge las lecciones aprendidas de los procesos en los cinco países estudiados. A partir de los cuatro capítulos anteriores, el siguiente apartado realiza, a modo de conclusión, un análisis comparativo de los resultados de las investigaciones; el siguiente capítulo y final, proporciona recomendaciones generales.

2. Antecedentes y contexto a la aprobación de las leyes de igualdad

2.1 El ámbito internacional

Para comprender el objetivo y la repercusión de las leyes para la igualdad en los cinco países investigados y su impacto en las políticas públicas, en las instituciones (y la consiguiente institucionalización de la igualdad) y en la adopción de legislación complementaria o modificación de la ya existente, es necesario hacer referencia al contexto internacional en el que se dieron. Ese contexto de referencia lo proporcionan, por un lado, los instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo y la Convención para prevenir,

1 En el análisis que contiene este documento se utilizan, indistintamente, los términos: movimiento de mujeres y organizaciones de mujeres puesto que, en algunos países, el diálogo gobierno-sociedad civil de mujeres se ha dado entre organizaciones agrupadas en un organismo o movimiento más amplio mientras que, en otros casos, las que han intervenido son organizaciones puntuales.

2 Puede encontrar los textos completos de estas investigaciones en la sección especializada DerechosMujer de la página web del IIDH (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/>) y también en el CD que contiene esta publicación.

3 Morales, Carla. *Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer ¿avances o retrocesos? Balance Regional*. IIDH, San José, Costa Rica, 2003.

sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará) y por otro, los resultados de las cumbres mundiales y conferencias internacionales realizadas durante los últimos veinte años del siglo pasado. Se trata en particular de las conferencias de la mujer y otros encuentros internacionales como las conferencias de Derechos Humanos, de Población y Desarrollo, de Desarrollo Social o la Cumbre del Milenio, para citar sólo algunas de las más relevantes.

Lo anterior es importante sobre todo para destacar que existe una relación causa-efecto entre estos acontecimientos y la creación de mecanismos e instrumentos para la igualdad en los cinco países; pero también, entre estos mecanismos y el movimiento de mujeres que ha sido, sin ningún lugar a dudas, uno de los más importantes motores de los acuerdos internacionales adoptados y de las transformaciones culturales y políticas que ha supuesto la incorporación de la igualdad de oportunidades en los países estudiados. Es evidente que también existe una interdependencia entre los mecanismos institucionales para la igualdad y lo que cada país ha conseguido en los tres aspectos abordados por las investigaciones o, dicho en otros términos, parece que la fortaleza (o debilidad) de las instituciones públicas para la igualdad es condición para la fortaleza (o debilidad) de las leyes aprobadas, para la permanencia de las políticas públicas adoptadas y para la institucionalización de la igualdad.

En cuanto a la primera de las relaciones: la adopción de mecanismos e instrumentos para la igualdad como resultado de las recomendaciones acordadas en los eventos internacionales, cabe destacar el lugar de privilegio que ocupa la I Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en México, en 1975 y la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995. La Conferencia de México recomendó la creación de mecanismos o instancias de carácter gubernamental, que atendieran los “asuntos de la mujer”. A partir de entonces, cada país asiste a un proceso evolutivo que comenzó con mecanismos que tuvieron la forma de oficinas de la mujer (o, en la mayoría de los casos, de la mujer y la familia) adscritas a áreas o departamentos de los ministerios encargados de gestionar asuntos sociales. Estas pasaron luego por diversas formas hasta convertirse, algunas de ellas, en ministerios de la mujer (o de las mujeres) o, en la mayoría de los casos, en institutos de la mujer. Veinte años después de celebrada esta primera Conferencia, a la de Beijing concurrieron organismos o mecanismos para la igualdad mucho más consolidados en términos programáticos, financieros y políticos.

Sin embargo y a pesar de todo ello, estos mecanismos todavía no tienen los recursos, el poder de incidencia política, la legitimidad y la posición –en la estructura y la normativa institucional de los países– que les permita una influencia decisiva en materia de política pública y de legislación para la igualdad. La tienen, en principio, en aquellos aspectos relacionados directamente con la igualdad entre hombres y mujeres en política social, pero está muy lejos de ejercer la misma influencia en materia económica, financiera, presupuestaria y fiscal y en participación política de las mujeres.

La segunda relación es, como ya fue señalado, la que protagonizan los mecanismos gubernamentales para la igualdad con el movimiento de mujeres en cada país. Aunque esta relación no siempre es fácil, en algunos momentos y para ciertos asuntos, los mecanismos han consultado a las organizaciones de mujeres, las han hecho partícipes de sus iniciativas y éstas también han sido parte de las instancias de dirección de dicho organismo. Esto último ocurre cuando la ley de creación de esta instancia así lo prevé, pero cuando su presencia no ha convenido a los gobiernos por alguna razón, la ley ha sido modificada para excluir la voz de las mujeres. La relación también se ha dado en el sentido contrario, es decir, algunas veces ha sido el mismo movimiento el que ha dinamizado la relación y ha tomado la iniciativa para el diálogo o para impulsar ciertas propuestas o acciones con el organismo para la igualdad. Es claro que el movimiento de mujeres, con sus aportes, sus análisis, sus propuestas y sus formas de presión, ha hecho una enorme contribución en la adopción de ciertas decisiones en los gobiernos y también en el seno de Naciones Unidas, pactando y creando estrategias para la incidencia política, sobre todo, durante los eventos internacionales como los citados anteriormente. Por lo demás, cabe señalar que ninguno de estos vínculos resulta sencillo, sobre todo por la lógica de funcionamiento de los gobiernos, las instituciones internacionales y las mismas organizaciones de mujeres.

Por último, es destacable la estrecha relación que existe entre los organismos para la igualdad en cada país y las leyes que en cada uno de ellos han sido aprobadas, en particular las leyes para promover la igualdad de oportunidades y otras relacionadas con temas conexos, como puede ser la violencia contra las mujeres. También el vínculo entre estos mecanismos y el conjunto de políticas públicas que han sido necesarias para hacer efectiva la ley de igualdad o las transformaciones institucionales que se han precisado para incorporar la igualdad de oportunidades como un eje transversal dentro de las instituciones.

Los grados y alcances de estos vínculos son los que, precisamente, se analizan en este informe. Es decir, qué impacto pudo haber tenido la ley de igualdad en la adopción de otras medidas legales, en la aprobación de políticas públicas, en la transformación de la institucionalidad pública y en la incorporación de la igualdad como eje transversal y qué nivel de influencia o incidencia pudo haber tenido el mecanismo para la igualdad en todo ello. Es claro que las leyes de igualdad, fruto directo de la Convención CEDAW, pueden facilitar políticas públicas y políticas de Estado. La pregunta es: ¿hasta dónde han sido una herramienta para favorecer la aprobación de otras leyes y políticas?; y además ¿qué tanta importancia conceden los mismos gobiernos a su propia legislación?. Las investigadoras a cargo de los estudios en los cinco países, han tratado de dar respuesta a estas interrogantes y la síntesis de sus análisis quedan recogidas en este informe.

2.2 La representación política de las mujeres

Una vez más, tanto la ley de igualdad como el conjunto de transformaciones que ésta haya podido propiciar, no pueden ser entendidas sin incorporar al análisis el contexto político, económico, social y cultural en que han ocurrido estos procesos, tanto si la referencia es al conjunto de países latinoamericanos, como si se analiza cada uno de ellos por separado.

América Latina sigue siendo una región fuertemente marcada por la tradición. El rol y la posición de mujeres y hombres en la familia y en la sociedad, si bien ha sido cuestionado, no lo ha sido al punto de implicar un cambio significativo en concepciones que están profundamente arraigadas y que siguen considerando que el ámbito “natural” de las mujeres es el privado y el público el de los hombres. Esto, a pesar de que, tal como señala CEPAL⁴, las mujeres han ganado visibilidad en la esfera pública (educación, mercado de trabajo y participación política), pero a costa de esfuerzos y sacrificios personales que son los que le han permitido compatibilizar vida privada y pública, pues su incorporación no se ha visto acompañada de políticas que faciliten el cuidado de los hijos y de la familia, ni ha implicado un cambio en el rol de los hombres en el ámbito doméstico.

Aunque, por los avances generales en materia de igualdad, ya casi nadie se atreve a cuestionar abiertamente los derechos de las mujeres (su derecho a participar en la vida pública, a acceder a oportunidades como estudios, empleo e ingresos, o en menor medida, el derecho a decidir sobre su cuerpo y su sexualidad), es mucho el camino que falta por recorrer para lograr una igual real entre hombre y mujeres. Es lo que ocurre cuando los diputados, que son mayoría en los parlamentos latinoamericanos, alegan que no son necesarias leyes de igualdad porque ya las constituciones de los países consagran esa condición o bien, cuando se niegan a aceptar medidas de acción positiva, como las cuotas, pues éstas pueden poner en peligro su hegemonía en la detentación del poder. Con estas formas los hombres protegen sus propios intereses de género. Lo mismo ocurre cuando se niegan a adoptar otras leyes, a transformar las instituciones o a revisar, críticamente, la cultura patriarcal tradicional para eliminar sus efectos perversos en las vidas de las mujeres (pero también en la de los hombres), en las leyes, en las instituciones y en las políticas públicas.

En las tablas que a continuación se muestran, se refleja lo expresado en el párrafo anterior. La tabla número uno, construida por la Unión Interparlamentaria a partir de datos proporcionados por 188 países a abril del 2008, muestra el porcentaje de mujeres en el Parlamento y en el Senado de los países bajo estudio (para las elecciones realizadas entre el 2004 y el 2006) y su clasificación en el *ranking* general. En el Parlamento y para el caso de los cinco países estudiados, estas cifras representan: el 38.8% para Costa Rica; el 8.4% para

4 CEPAL. *Caminos hacia la equidad de género*. CEPAL, 2004. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14956/lcl2114e.pdf>. Visitado: 28 mayo 2008.

Colombia; el 16.7% en Panamá; el 18.6% para Venezuela y el 23.4% en Honduras. En cuanto al Senado, sólo Colombia tiene esta figura y las mujeres apenas representan un 11.8% del total de senadores.

Tabla N°1
Porcentaje de mujeres en Parlamento y Senado de los cinco países bajo estudio

País	Ranking	Parlamento				Senado			
		Elecciones	Escaños	Mujeres	% M	Elecciones	Escaños	Mujeres	% M
Costa Rica	8	02 2006	57	21	38.8	---	---	---	---
Venezuela	60	12 2005	167	31	18.6	---	---	---	---
Panamá	69	05 2004	78	13	16.7	---	---	---	---
Honduras	38	11 2005	128	30	23.4	---	---	---	---
Colombia	110	03 2006	166	14	8.4	03 2006	102	12	11.8

Fuente: Unión Interparlamentaria. "Women in National Parliaments"⁵.

Esto, ya de por sí es grave, sobre todo si se considera que las mujeres representan alrededor del 50% de la población y gozan, según la Constitución de cada país, de los mismos derechos (por ejemplo, de elegir y ser electas); pero lo es más cuando se constata que estas tendencias ni siquiera se sostienen en el tiempo pues bien puede ocurrir que, en la siguiente elección, el porcentaje de mujeres no aumente, no se respete el porcentaje establecido en las cuotas o disminuya. La participación y representación de las mujeres no parece responder a una conciencia clara sobre la igualdad y la democracia.

La siguiente tabla compara los datos de mujeres en el Parlamento para los años 2000 y 2007 y relaciona estas cifras con la existencia de leyes de cuotas. Los datos permiten confirmar que, efectivamente, el número de mujeres aumenta de un período a otro, para los países que adoptaron las cuotas pero, excepto en el caso de Costa Rica, no llegan al 30% establecido. Esto no es así para Colombia, país que no cuenta con esta normativa para los puestos de elección popular y en donde las cifras de parlamentarias disminuyeron de un período a otro.

Tabla N° 2
Mujeres en los Parlamentos para los años 2000 y 2007

País	Parlamento 2000	Parlamento 2007	Ley de Cuotas
Costa Rica	35%	38.6%	Si
Venezuela	10%	18.6%	Si/No
Panamá	10%	16.7%	Si
Honduras	6%	23.4%	Si
Colombia	12%	8.43%	No

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria. "Women in National Parliaments". (2007)

El caso de Venezuela es diferente. En 1997, este país aprobó la reforma de la Ley del Sufragio y Participación Política, que establecía una cuota de participación de 30% de las mujeres en las listas de las candidaturas electorales (Art. 144). Sin embargo, en 1999, por disposición del Consejo Nacional Electoral, se aprobó la desaplicación del Artículo 144 de la Ley del Sufragio y Participación Política.

5 Unión Interparlamentaria. Women in National parliaments, world classification. Abril, 2008. En: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Revisado: 29 mayo 2008.

2.3 El contexto económico

En este análisis general, es importante introducir un nuevo matiz: el que imprime la lógica de la planificación del desarrollo y por supuesto, la concepción que sobre éste prevalece en los países, que otorga mayor importancia a unos sectores de la economía que a otros, estableciendo claras jerarquías sectoriales que corresponden con las jerarquías de género. Esta forma de planificación tradicional, legitima la desigualdad económica y también política y social, porque los asuntos que parecen preocupar más a las mujeres (salud, educación y vivienda; como consecuencia de su rol en la sociedad y en la familia) son relegados al sector social, uno de los que menos recursos recibe de los presupuestos generales a diferencia, por ejemplo, de otros como industria, comercio o infraestructuras. Esta lógica en la planificación del desarrollo tiene evidentes consecuencias sobre la igualdad de oportunidades y sobre las posibilidades que tiene la ley, de proponer políticas públicas o de institucionalizar la igualdad.

A partir de 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo un nuevo paradigma de desarrollo: el desarrollo humano sostenible, centrado más en el desarrollo de las personas que en el crecimiento económico y la producción para el mercado. Insistió el PNUD en la necesidad de poner énfasis en la redistribución de la riqueza tanto o más que en su generación. A pesar de ello, los países, impulsados, entre otras cosas, por la lógica impuesta por las políticas neoliberales y por los organismos financieros multilaterales, han adoptado un modelo de desarrollo centrado en la producción de riqueza y en el mercado como mecanismo por excelencia que organiza la lógica económica. Esta forma de gestionar la economía y el desarrollo tiene, al menos, dos implicaciones: en la planificación del desarrollo y en la posibilidad de generar condiciones para la igualdad.

En la planificación porque, como ya fue señalado, los gobiernos siguen concediendo extraordinaria importancia a los sectores duros de la economía, aquellos que, según la lógica descrita, implican inversiones y generan riqueza: comercio, industria, infraestructuras, agricultura, mercados financieros, entre otros. Mientras que los sectores de carácter social como educación, salud, vivienda o medio ambiente, ocupan un lugar inferior en la escala de prioridades gubernamentales; a ello corresponde el monto de las inversiones que se realizan en estos sectores. En general, parece existir una tendencia a asociar a las mujeres con los sectores sociales y a los hombres con los sectores más “rentables” de la economía. Este modelo jerarquizado de planificación reproduce, sostiene y legitima, al mismo tiempo, las jerarquías y las asimetrías de género.

Por otra parte, el modelo neoliberal de desarrollo, que se ha extendido prácticamente por todo el mundo, ha creado enormes disparidades (América Latina es, por cierto, la región con mayores diferencias entre ricos y pobres), ha acentuado la intensidad de la pobreza y ha profundizado las desigualdades de género, al punto de convertir a las mujeres en las más pobres dentro de los pobres o como sostiene la socióloga Saskia Sassen⁶, a feminizar la supervivencia.

En la región latinoamericana han sido enormemente negativas las consecuencias de los Programas de Ajuste Estructural (PAES) sobre las condiciones económicas de las familias y las mujeres, sobre su posición social y sobre las posibilidades de conseguir la igualdad para ellas. Esto en virtud de la extraordinaria carga que supone, para éstas, la responsabilidad de la reproducción social de la familia (incluido el trabajo doméstico); de las menores oportunidades de las que han dispuesto a lo largo de su ciclo vital, del peso y las limitaciones que imprime sobre las mujeres la tradición y la cultura. Todos estos aspectos hacen que tengan menores oportunidades de acceder al mercado de trabajo, que tengan que optar por los empleos peor remunerados o los que ocupan las escalas más bajas dentro del mercado de trabajo, dejándolas expuestas a diversos tipos de vulnerabilidades y condiciones de pobreza. Todo ello se agrava cuando se trata de mujeres rurales, afrodescendientes o indígenas en las que se cruzan, como bien señala CEPAL, diversas desigualdades o, en términos de Amartya Sen, diversos aspectos de sus múltiples identidades.

6 Sasseen, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.

En este sentido, analizar el impacto de las leyes de igualdad no puede hacerse omitiendo estas consideraciones, pues estas leyes se aprueban en países con distintos niveles de pobreza y de políticas económicas o de desarrollo; programas de ajuste estructural y más recientemente, Tratados de Libre Comercio (TLC), que afectan especialmente a las mujeres por sus roles de género. Este hecho pone en evidencia la importancia y necesidad de leyes de igualdad en cuyo diseño y aplicación, estos aspectos sean tomados en cuenta.

En este marco, precisamente por el peso que ha adquirido la economía y la producción de riqueza y la poca importancia que se ha concedido siempre al bienestar de las mujeres, no es de extrañar que se reste protagonismo a la legislación social, a la que busca crear condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a iniciativas que pretenden transformar otras leyes conexas que pueden resultar discriminatorias, lo cual es una manifestación de la cultura patriarcal.

La dimensión humana del desarrollo, el objetivo de que éste sirva para que las personas puedan tener una vida en que se amplíen sus opciones y libertades, como sostiene Amartya Sen⁷, no ha sido tomada en cuenta o lo ha sido muy poco y es precisamente esta concepción alternativa del desarrollo, es este nuevo paradigma el que ofrece las condiciones idóneas para que puedan germinar y fortalecerse iniciativas que promueven la igualdad entre hombres y mujeres. En otros términos, hay una relación directa entre desarrollo humano y derechos humanos e igualdad de oportunidades. Cuanto más cerca estén los países de modelos de desarrollo que tomen en cuenta el bienestar y la libertad de las personas, mayores condiciones existirán para la igualdad, mayor apertura para las transformaciones de la cultura y las tradiciones, menor resistencia (personal, social, económica y política) para la participación de los hombres en la esfera privada y mayor apertura para que las mujeres abandonen sus roles tradicionales en la reproducción social de la familia y asuman nuevos roles y protagonismos públicos, económicos y políticos.

Mencionar lo anterior sirve, entre otras cosas, para tener claro el horizonte y los retos que supone promover la igualdad de oportunidades en contextos económicos, políticos, sociales y culturales marcados por corrientes económicas excluyentes, casi siempre impuestas desde fuera –y aceptadas y aplicadas por los poderes locales –como las que viven los países que fueron objeto de este estudio. De este modo, el breve panorama descrito sirve como punto de contraste para sopesar el impacto que las leyes de igualdad pueden tener en la creación de otras leyes, en la formulación de políticas públicas o en el fortalecimiento institucional desde un enfoque transversal de género.

2.4 El contexto nacional y las coyunturas de cada país

Tal como se indicó anteriormente, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) desarrolló en el año 2003 una investigación en Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela⁸, siendo uno de los componentes, las “experiencias exitosas desarrolladas por diferentes organizaciones que han logrado incidir en la aplicación de los compromisos internacionales asumidos por los Estados respectivos”⁹ en materia de igualdad de oportunidades y equidad de género.

Estas investigaciones dieron cuenta del proceso seguido para la aprobación de las leyes de igualdad de oportunidades, del nivel de participación de las organizaciones y el movimiento de mujeres, del vínculo entre las mujeres y los órganos de gobierno encargados de la elaboración y aprobación de la ley, del nexo entre la sociedad civil y el Estado, del papel de la cooperación internacional, de los medios de comunicación y de la iglesia, entre otros.

7 “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales [...] es una parte constitutiva del desarrollo”. En: Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Madrid. 2000.

8 Puede encontrar los textos completos de estas investigaciones en la sección especializada DerechosMujer de la página web del IIDH (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/>) y también en el CD que contiene esta publicación. Colombia se sumó a la lista de países en investigación posteriormente.

9 Morales, Carla. “*Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer...*”.

Aunque cada proceso fue muy diferente, es importante destacar algunos puntos de convergencia, entre otras cosas, porque arrojan luz sobre las solapadas resistencias que todavía encuentra la igualdad de oportunidades:

- a) **Marco normativo nacional.** Todos los países consagran la igualdad entre hombres y mujeres en sus Constituciones. Esto significa, entre otras cosas, que la igualdad formal está garantizada por lo que no existe, en teoría, un pretexto válido para no realizar todos los esfuerzos necesarios para transformar esta igualdad formal en igualdad real.
- b) **Marco normativo internacional.** Todos los países que formaron parte del estudio cuentan, como referencia, con un marco de compromisos internacionales derivados de las cumbres y conferencias internacionales. Mención especial merecen la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), así como la Cumbre del Milenio que aprobó los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dentro de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por los cinco países, se encuentran la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo (en algunos casos) así como la Convención de Belem do Pará.

Cabe señalar que el capítulo dos de la Convención CEDAW es mencionado en los antecedentes de las leyes de igualdad o bien, sirve de referencia para justificar la necesidad de diseñar y aprobar una ley de esta naturaleza. Este aspecto es importante en dos sentidos. Primero, porque pone en evidencia la importancia de que existan instrumentos internacionales de derechos humanos que son obligatorios para los Estados que los ratifican y, segundo, porque una vez ratificados, estos instrumentos obligan a los Estados a presentar informes periódicos que permitan constatar los avances –en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad – en la posición y la condición de las mujeres o, en otros términos, los avances en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Tabla N° 3
Fecha de firma y ratificación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo

Estado	Fecha de firma de la Convención	Fecha de ratificación de la Convención	Fecha de ratificación del Protocolo Facultativo
Costa Rica	17 julio 1980	4 abril 1986	20 septiembre 2001
Venezuela	17 julio 1980	2 mayo 1983	13 mayo 2002
Panamá	26 junio 1980	29 octubre 1981	9 mayo 2001
Honduras	11 junio 1980	3 marzo 1983	---
Colombia	17 julio 1980	19 enero 1982	23 enero 2007

Información actualizada de la lista oficial de Naciones Unidas.

En: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>. Revisado: 2 junio 2008

- c) **Procesos lentos.** Si bien la aprobación de una ley requiere tiempo y puede suponer escollos u obstáculos, en el caso de las leyes de igualdad, este proceso supuso una considerable inversión de tiempo: dos años en Costa Rica, tres años en Venezuela, cinco años en Panamá¹⁰ y hasta once años, en el caso de Honduras¹¹. En Panamá la discusión de la ley no pasaba del primer debate obligando a su permanente revisión, mientras que en Venezuela la ley se aprobó en la segunda discusión el último día de sesiones, en medio de discusiones y críticas sobre si crear o no un nuevo instituto autónomo, razón por la que la ley se quedó sin asignación presupuestaria para su implementación a partir del año siguiente.

10 Si bien la ley se aprobó en un año, esto ocurrió la tercera vez que se presentó. Si se consideran los esfuerzos anteriores para presentar la ley (1994, 1995 y, finalmente, 1998), el proceso tomó un total de cinco años.

11 Desde la primera vez que se habla de la necesidad de crear un instrumento que promueva la igualdad de oportunidades hasta el momento mismo de su aprobación.

En la siguiente tabla se muestra la relación entre la fecha de ratificación de la Convención CEDAW y la fecha de aprobación de la ley de igualdad en cada país objeto de este estudio, comparación relevante para constatar el tiempo transcurrido en aprobar una ley que constituye un mecanismo de implementación de dicha convención. En dicha tabla se muestra como todos los países, a excepción de Costa Rica, tardaron más de una década en hacer coincidir la legislación nacional con los compromisos asumidos por el Estado en la Convención CEDAW en materia de igualdad.

Tabla N° 4
Período transcurrido entre la ratificación Convención CEDAW y la aprobación de Leyes de Igualdad en los cinco países estudiados

Estado	Fecha de ratificación de la Convención CEDAW	Fecha de aprobación de la ley de igualdad	Número de años transcurridos
Costa Rica	4 abril 1984	8 marzo 1990	6
Venezuela	2 mayo 1983	26 octubre 1999	16
Panamá	29 octubre 1981	29 enero 1999	18
Honduras	3 marzo 1983	12 abril 2000	17
Colombia	19 enero 1982	10 julio 2003	21

- d) **Utilización de tácticas dilatorias.** Entre ellas objetar la ley, alegar que los derechos de las mujeres ya estaban protegidos por la Constitución de cada país o cuestionar el tema de las cuotas. En algunos casos, como el de Honduras, la ausencia de la mayoría de las diputadas mujeres fue aprovechada para modificar dos importantes artículos de la ley, precisamente aquellos que cuestionaban el tema de la familia y el acceso al poder.
- e) **Niveles de participación de las mujeres.** En algunos países, la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de discusión y aprobación de la ley fue evidente mientras que en otros, como Colombia, no lo fue tanto. La información que aportan las investigaciones indica que cuando las leyes son elaboradas sin participación del movimiento de mujeres, resultan poco conocidas y utilizadas y, por el contrario, a mayor nivel de participación de las organizaciones de mujeres y los movimientos sociales, mayor grado de apropiación y utilización de las leyes; Costa Rica es un ejemplo de esto último.
- f) **Leyes y organismos sin recursos financieros.** Finalmente, en los países objeto del estudio fueron aprobadas las leyes de igualdad; sin embargo, en muchos casos, esto no se acompañó ni de recursos para poner en marcha la ley y lo que ésta implicaba, ni supuso el fortalecimiento del organismo para la igualdad de cada país. En Venezuela, incluso, la discusión de la ley coincidió con un decreto presidencial que eliminaba el Ministerio de Estado para la Promoción de la Mujer, lo cual incidió en que se dejaran sin resolver en esa legislatura, los recursos que necesitaba la ley para su implementación.
- g) **Mecanismos débiles.** En general, éstos ocupan una posición inferior en la estructura jerárquica gubernamental, que limita su capacidad de incidencia política. Aunque es posible identificar diferencias sustantivas, si se analiza cada país por separado, coinciden en que tienen pocos recursos financieros, poco personal asignado y mecanismos para la rectoría en la materia poco definidos, por lo que sus recomendaciones no necesariamente son acatadas por mandatos institucionales. Llegar a la forma institucional que actualmente tienen (la mayoría son Institutos) tomó, también, muchos años y un largo proceso con idas y venidas en cada país. La tabla siguiente muestra la fecha de aprobación de la Ley de Igualdad y el carácter del organismo institucional, actualmente encargado de su aplicación y seguimiento.

Tabla N° 5
Fecha de aprobación de la ley de igualdad y el organismo encargado de su aplicación y seguimiento en cada uno de los países estudiados

Estado	Fecha de aprobación de la Ley de Igualdad	Organismo encargado de la coordinación actual de la Ley
Costa Rica	8 marzo 1990	Instituto Nacional de las Mujeres
Venezuela	26 octubre 1999	Instituto Nacional de la Mujer
Panamá	29 enero 1999	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia a través de Dirección Nacional de la Mujer
Honduras	12 abril 2000	Instituto Nacional de la Mujer en coordinación con la Fiscalía de la Mujer
Colombia	10 julio 2003	Consejería para la Equidad de la Mujer dentro del Ministerio de la Presidencia

h) **Resistencias a todo lo que cuestione el poder masculino.** En todos los países, –no por casualidad – la aprobación de la ley sufrió escollos justo en aquellos aspectos que democratizaban la detención del poder político (el tema de las cuotas) y el poder económico (pensiones, separación de bienes o títulos de propiedad).

En todos los casos, no deja de sorprender la contradicción que supone, en Estados democráticos, tal nivel de resistencia a la posibilidad de que las mujeres alcancen condiciones de igualdad y de equidad y mejoren su posición y su valoración social. El discurso político es contradictorio en este preciso aspecto, por un lado, los países bajo estudio (como el resto de países de América Latina) impulsan la modernización del Estado y de la economía para mejorar la competitividad internacional en un siglo XXI globalizado, pero se mueven en parámetros mucho más conservadores y atrasados cuando se trata de otorgar poder, derechos y libertades a las mujeres en su condición igualitaria de sujetas de derechos.

Es importante destacar el papel que jugaron las organizaciones de mujeres y algunas mujeres y hombres en el proceso de aprobación de la legislación, quienes se comprometieron e impulsaron la aprobación de las leyes abonando de este modo al fortalecimiento de Estados democráticos donde la igualdad, principio activo de los derechos humanos, fuera un objetivo alcanzable. En los países estudiados quedó clara la importancia de incluir al movimiento de mujeres como actor político en el proceso de elaboración y discusión de la ley, en las campañas de sensibilización y concienciación dirigidas a la clase política y religiosa, a los medios de comunicación y a la sociedad en general.

En este mismo sentido, también fue importante la creación de instancias, en los diferentes países (como el Foro Mujer y Desarrollo, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas, el Foro de Mujeres de Partidos Políticos o la Coordinadora de Organismos para el Desarrollo Integral de la Mujer), para crear alianzas nacionales y sectoriales y espacios de concertación nacional que dieran mayor fuerza a las demandas de las mujeres. Esto es especialmente importante, puesto que supone pasos previos de concertación entre las mismas mujeres, entre sus organizaciones y entre distintas visiones de lo que debe ser, por ejemplo, el feminismo o el movimiento de mujeres, su acción política, su agenda, sus prioridades y los aspectos que pueden y no pueden ser negociables. En este sentido, los procesos de discusión y aprobación de las leyes significaron una oportunidad para fortalecer la presencia de las mujeres en la sociedad, para poner en la agenda política sus necesidades prácticas y sus intereses estratégicos.

Por otra parte, para las mujeres que participan en política no es fácil trascender el discurso y el mandato de sus respectivos partidos políticos. Sin embargo, los estudios realizados pusieron en evidencia que en algunos países (Panamá y Honduras, por ejemplo) las parlamentarias consiguieron trascender el mandato de sus partidos para crear alianzas entre ellas a favor de la aprobación de la ley. Esto, que se dice fácil, supone una ruptura con el férreo mandato partidista, con la cultura patriarcal que suele impregnar las instituciones políticas y perpetúa la desigualdad o, dicho de otro modo, que asegura a los hombres el usufructo del poder.

Cuando las mujeres de los partidos se atreven a crear alianzas entre ellas y con mujeres de otros partidos políticos y de la sociedad civil, cuando, por encima de todo, pactan a favor de la igualdad, están quebrando las rígidas estructuras patriarcales que tales pactos y ponen, por encima de cualquier otra cosa, los intereses del partido que son finalmente, los intereses de quienes mayoritariamente conforman esas estructuras políticas. Además, por el lugar público y visible que estas mujeres ocupan, adquieren gran resonancia mediática contribuyendo a transformar la tradición y la cultura, la forma en que las mujeres son percibidas por la sociedad y sus instituciones. Visto desde allí, adquiere enorme relevancia el proceso que, en cada país, condujo a tales pactos y, desde el punto de vista estratégico, pone en evidencia la importancia de favorecer la sensibilización y concienciación de las mujeres de los partidos políticos para hacer avanzar la igualdad de oportunidades a través de las leyes y otras medidas de política pública.

Del análisis de la primera fase de las investigaciones realizadas en el 2003 (referidas a los procesos que fueron necesarios para aprobar las leyes y la participación del movimiento de mujeres), se desprenden las siguientes conclusiones:

- El proceso de aprobación de las leyes de igualdad generó, en todos los países, aunque con distintos niveles de participación e intensidad, un debate nacional sobre la posición y la condición de las mujeres en diferentes esferas del que fueron protagonistas principales las organizaciones de mujeres, las feministas y algunas legisladoras de los distintos partidos políticos.
- Si bien se realizaron enormes esfuerzos para la aprobación de las leyes para la igualdad de oportunidades, éstos tuvieron un impacto irregular. En este sentido, la primera parte de los documentos analizados reseña el proceso histórico que en cada país se siguió hasta culminar con la aprobación de las leyes. Allí se pone en evidencia que, como ya se dijo antes, fueron necesarios muchos años para alcanzar su aprobación.
- El proceso puso en evidencia la importancia que tuvieron los pactos y alianzas entre quienes impulsaban la ley dentro del gobierno de turno y las organizaciones de mujeres. Después de muchas vicisitudes, las leyes fueron aprobadas pero, en general, se podría decir que tal aprobación:
 - No supuso automáticamente el fortalecimiento del organismo encargado de velar por su cumplimiento y responsable de impulsar políticas públicas de igualdad.
 - En general, la ley de igualdad, con todo lo que ella suponía en términos de acciones, no fue dotada de recursos o lo fue sólo en cantidades que limitaban el alcance e impacto de sus acciones.
 - En algunos países, el contexto político que se vivía afectó el proceso de aprobación de las leyes (Venezuela, Colombia y Panamá).
 - Se le otorga una importancia relativa a la ley en el sentido que sus contenidos y todo lo que ella implica, parece más cercano a “lo políticamente correcto” que al resultado de una conciencia clara de lo que supone la igualdad para las mujeres, para la relación entre los hombres y las mujeres y para la democracia de un país. Es como si, en el aspecto formal, el Estado estuviera dispuesto a cumplir con las recomendaciones de Naciones Unidas y en particular con la Convención CEDAW, pero sus acciones a favor de la igualdad no son tan consistentes. Así, se han logrado mejorar algunos aspectos relacionados con las necesidades prácticas de las mujeres, sin embargo faltan medidas que ordenen las transformaciones culturales profundas que requiere la igualdad para que sea real¹².

12 Las necesidades prácticas de género aluden al estado material en el cual se encuentran las mujeres (pobreza, excesiva carga de trabajo, falta de educación, de recursos sociales y materiales, sin acceso a la tecnología, a la salud y al bienestar, entre otras). Estas necesidades se derivan de los roles tradicionales asignados a las mujeres por la división sexual del trabajo. Suelen ser necesidades de corto plazo relacionadas con el mantenimiento de la vida de las mujeres y sus familias. En: Young, Kate. “Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres”, en: Género en el desarrollo, Ediciones Entre Mujeres, Flora Tristán, ediciones Lima, Perú. 1991. Los intereses estratégicos se derivan de la lucha contra la subordinación de las mujeres y persiguen la igualdad entre hombres y mujeres. Se relacionan con la posición de las mujeres en la sociedad, con su ubicación en la sociedad, en la economía, en la política y en la cultura. En: Moser, Caroline. “La planificación de género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, en: Género en el desarrollo. Ediciones Entre Mujeres, Ediciones Flora Tristán, Lima, Perú. 1991.

- El relativo lugar que ocupa la igualdad y por tanto la ley para promoverla, corresponde con sociedades y gobiernos en que prevalecen los valores de un sistema que todavía otorga enormes privilegios a los hombres y a lo que ellos hacen, incluida la política y la economía.
- Ese relativo lugar corresponde, además, con un sistema económico que ha globalizado las políticas neoliberales para las que todo asunto de carácter social, las oportunidades, el bienestar, la igualdad, en suma, los derechos humanos y los derechos de las mujeres parecen ser aspectos absolutamente secundarios.
- El proceso de aprobación de las leyes, sus contenidos, su dotación económica, su mayor o menor aplicación y la capacidad de incidencia y poder de decisión del organismo para la igualdad, de alguna manera está en concordancia con la fuerza que en su momento tenga el movimiento de mujeres, con su capacidad de interlocución y de presión. Esta capacidad, a su vez, se ve afectada por conflictos dentro del mismo movimiento, entre liderazgos femeninos y entre organizaciones.
- El debilitamiento de las organizaciones de mujeres, su relativa capacidad de influencia, también se ve afectada por la globalización, una de cuyas consecuencias es, precisamente, el debilitamiento de los movimientos sociales y su capacidad de influencia e interlocución con otros actores políticos¹³.
- También es importante señalar que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no fue un hecho dado, un *sine qua non* de la democracia, pese a su obviedad. Fue, como casi todo lo que ha ocurrido con las mujeres, una conquista producto de muchos años de lucha.

A lo largo de la lucha por la igualdad se vivió una tensión, un tira y afloja en que fueron protagonistas, por un lado, muchos hombres atrincherados en las estructuras de poder que debían revisar y aprobar la legislación y, por otro, el movimiento de mujeres; las feministas y las legisladoras líderes de los diferentes partidos. Este proceso sirvió para fortalecer al movimiento de mujeres y su capacidad de concertación, de diálogo y de incidencia política; pues puso en evidencia frente a la sociedad la desigualdad política, social y económica que viven las mujeres y, sobre todo, el nivel de arraigo de las tradiciones y la cultura patriarcal. Además le permitió al movimiento de mujeres constatar las fuertes resistencias que todavía suscitan la igualdad y la equidad en los hombres – muchos de ellos demócratas formales – que obstaculizaron el proceso que permitiría a las mujeres adquirir el estatus pleno de ciudadanía y facilitar así que se consolide la democracia.

3. El impacto de las leyes de igualdad: recapitulación de hallazgos por país

Los cinco estudios del año 2006 que se analizan en este informe son, como ya fue mencionado, continuación de las iniciativas descritas anteriormente y que estudiaron los procesos nacionales para la elaboración y aprobación de las leyes de igualdad. Con ese punto de partida, las investigaciones que aquí se sistematizan, buscaban analizar en cada país, el impacto de las leyes de igualdad de oportunidades en tres ámbitos: políticas públicas, institucionalización de la igualdad y la equidad de género y legislación nacional aprobada o modificada a partir de cada ley de igualdad¹⁴.

Para realizar los estudios, se contó con un equipo de consultoras de reconocido prestigio y trayectoria académica que elaboraron un balance-diagnóstico sobre los aspectos antes señalados en cada país, los cuales se incluyen en esta publicación.

Los resultados de las cinco investigaciones, así como las leyes de igualdad de los países bajo estudio, fueron los insumos proporcionados por el IIDH para la elaboración de esta sistematización y balance (proceso terminado a fines de 2008). Además, se tuvo acceso al informe analítico que sintetizó la investigación inicial

13 Quijano, Aníbal. “El fantasma del desarrollo en América Latina”, en: El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina. Alberto Acosta, compilador. Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert, Quito, Ecuador. 2000. y De Lucas, Javier. “La exclusión como negativo de los derechos humanos. Sobre la relación entre el proceso de globalización y la universalidad de los derechos humanos”, en: Globalización y neoliberalismo: ¿un futuro inevitable? Concepción Ortega y María José Guerra (coordinadoras). Ediciones Nobel, Oviedo, España. 2002.

14 Ver apartado I. Introducción metodológica.

sobre el proceso de aprobación de las leyes¹⁵. La información proporcionada fue complementada con la lectura de otros documentos que analizaban el desarrollo y los grados de incidencia de los mecanismos nacionales para la igualdad y los contextos políticos, económicos y sociales en los que éstos desarrollan su actividad.

El siguiente cuadro muestra el nombre completo, número y fecha de aprobación de las correspondientes leyes de igualdad, que en adelante se denominarán “la Ley” o “la Ley de Igualdad”¹⁶.

Estado	Nombre de la ley y número	Fecha de aprobación de la ley de igualdad
Costa Rica	Ley No. 7142 o “Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer”.	8 marzo 1990
Venezuela	Ley No. 5398 o “Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer”.	26 octubre 1999
Panamá	Ley No. 4-1999 por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.	29 enero 1999
	Reglamento a la ley de Igualdad de oportunidades para las mujeres. Decreto ejecutivo No. 53.	25 de junio de 2002.
Honduras	Ley No. 34-2000 o “Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer”.	11 abril 2000
Colombia	Ley No. 823 por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.	11 julio 2003

Las cinco investigaciones fueron estudiadas y sistematizadas en cuadros resumen con las siguientes categorías:

- Contexto de las leyes
- Debilidades y dificultades
- Buenas prácticas
- Resultados o hallazgos
- Conclusiones y recomendaciones.

De los resultados de este trabajo de síntesis y del análisis posterior (individual y comparativo) sobre los contenidos de las cinco investigaciones, se obtuvo la información que nutre este documento. Se analizan las buenas prácticas y las dificultades enfrentadas por cada una de las tres categorías de análisis (legislación, políticas públicas e institucionalidad) en cada país estudiado. Las lecciones aprendidas se recogen, a modo de conclusión, en el capítulo dedicado al análisis comparativo entre países.

3.1 Análisis de los hallazgos

Este apartado tiene como objetivo presentar una recapitulación de los cinco estudios realizados en Venezuela, Costa Rica, Panamá, Honduras y Venezuela (2006), que permita una visión de conjunto acerca de las buenas prácticas y dificultades encontradas.

El análisis de los hallazgos se realizará a partir de las tres categorías centrales de las investigaciones: políticas públicas, institucionalidad e impacto de la Ley de Igualdad en la creación o modificación de otra legislación nacional en correspondencia con el procedimiento seguido por las investigadoras para recopilar la información en cada país.

15 Morales, Carla. “Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer...”

16 Las mismas se encuentran en el CD anexo a esta publicación.

3.1.1 Impacto de las leyes de igualdad en materia de legislación

Buenas prácticas	Dificultades
<p>A partir de la aprobación de la Ley, se han venido aprobando un importante número de leyes, reformas o resoluciones constitucionales, decretos y acuerdos dirigidos a crear las condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Entre los objetos de estas medidas se encuentra: eliminar el sexismo en el lenguaje; proteger a las madres (sean estas adolescentes, embarazadas o en período de lactancia); crear el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) o Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer.</p> <p>Costa Rica cuenta con un importante cuerpo de medidas para proteger los derechos de las mujeres y ponerlas en condiciones de igualdad respecto a los hombres. Alguna de esta legislación es producto directo de la Ley, otra está asociada a ella. En su conjunto, han tenido un impacto significativo en poner en evidencia la desigualdad de las mujeres y por ello, la necesidad de legislar al respecto.</p> <p>En cuanto a las reformas o resoluciones constitucionales, a partir de la ley se corrigen posibles formas de sexismo en la Constitución Política cambiando, por ejemplo, los términos “hombre” o “mujer” por el de “persona” y se promueve el uso del lenguaje inclusivo y la legitimidad de diferenciar en la edad para pensionarse según el sexo.</p> <p>Entre 1994 y 2002 se habían aprobado dieciséis leyes distintas a partir de la Ley de Igualdad, incluida la ley de creación del INAMU, la ley que reforma el Código Municipal para la creación de las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer; la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, la Ley de Paternidad Responsable y la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, para citar sólo algunas de las más relevantes. El mismo número de decretos fueron adoptados a partir de 1994; lactancia materna, formación integral para mujeres jefas de hogar; protección de la madre adolescente o bien, creación de programas, premios o comisiones son, entre otros, temas o aspectos abordados por estos decretos.</p> <p>Por último y también como resultado de la Ley cabe señalar los acuerdos y directrices presidenciales adoptados en el período analizado: un acuerdo del Consejo Social de Gobierno para crear las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer; un acuerdo de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para incluir los derechos de la mujer embarazada en el Reglamento del Seguro de Salud y una directriz presidencial asegurando el acceso para las mujeres, de los servicios que brinda la banca estatal en igualdad de condiciones, entre otros.</p>	<p>Con la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable en el 2001, pareciera cerrarse un ciclo de avances que generó la aprobación de la Ley, para dar paso a un período de relativa parálisis.</p> <p>Una de las principales dificultades de la Ley, es su poco o nulo conocimiento y utilización por parte de las nuevas generaciones de mujeres. Una mayor divulgación y utilización por parte de instituciones públicas es una necesidad.</p> <p>En cuanto a sus contenidos, la Ley de Igualdad tiene un alcance limitado en relación con la Convención CEDAW. Desde el punto de vista de su texto específico, la Ley es una mezcla de enunciados programáticos generales y de exposición de derechos y reivindicaciones específicas de corte asistencialista.</p> <p>El hecho de que muchos artículos de la Ley se refieran a reformas a otras leyes y que generen la creación de leyes independientes puede ser una limitación para la misma ley, pues más del 50% de su articulado no tiene vigencia real y otro porcentaje se encuentra rebasado por su contenido.</p> <p>Se puede anotar, como un “efecto perverso” o colateral de la Ley lo que el Programa del Estado de la Nación llamó “explosión legislativa”. Es decir, la promulgación de una gran cantidad de leyes, decretos y medidas legislativas cuyo objetivo es ampliar y profundizar los derechos de las mujeres, pero que rebasan la capacidad institucional y del sistema político para procesar las demandas derivadas de tales medidas.</p> <p>Tampoco se toman medidas presupuestarias para garantizar la aplicación de la legislación aprobada. Esto, entre otras cosas, dificulta no sólo su aplicación sino también su seguimiento y la valoración acerca de su impacto. Así, puede dar la impresión de que en Costa Rica ha habido un gran avance en materia de legislación que, sin embargo, contrasta con la realidad, pues persisten las desigualdades en la condición y la posición de las mujeres que pone en evidencia que la existencia de las leyes no es suficiente por sí misma para cerrar la brecha entre la igualdad <i>de jure</i> y la <i>de facto</i>.</p>

Venezuela: impacto en materia de legislación

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Hacer referencia a los logros o buenas prácticas en materia de legislación en este país requiere una distinción: por una parte, se recopilan aspectos que están vinculados con la igualdad, pero no necesariamente producto de la aplicación de la Ley de Igualdad; y aspectos directamente vinculados con ésta. A esta última cuestión se pueden atribuir la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INM) y la designación de la Defensora Nacional de los Derechos de las Mujeres. El resto de aspectos que se recogen como logros en materia de legislación provienen de cuestiones relacionadas con la Ley o, más concretamente, con esfuerzos para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</p> <p>Antes de aprobarse la ley, ya en Venezuela se habían tomado algunas medidas para impulsar la igualdad de oportunidades, más ligadas al cumplimiento de la Convención CEDAW. Por ejemplo, la creación de la Oficina Nacional de la Mujer en 1984; y el Ministerio de la Familia en 1987, dentro del cual se ubica la Dirección General Sectorial de Promoción de la Mujer que viene a sustituir a la ONM. Además, se crea en 1989 la Oficina Bicameral para los Derechos de la Mujer dentro del Congreso de la República y se designa una Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer.</p> <p>Posterior a esta fecha, entre otras acciones, en 1994, Venezuela ratificó la Convención de <i>Belem do Pará</i> y en 1999 se aprobó una nueva Constitución de la República, que establece por primera vez, de forma directa y como parte del texto constitucional, el principio de igualdad y la obligación de los entes públicos de aplicar medidas de acción afirmativa para lograr la igualdad real. En ese mismo año se promulgó una reforma a la Ley de Igualdad mediante la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer, como ya fue señalado antes.</p> <p>La investigación detectó alguna relación entre otro tipo de leyes y algunos de los artículos de la Ley. Es el caso de artículo 14 de la Ley, que busca dar seguridad económica y social a la familia de la mujer trabajadora. En este sentido, la Ley de Servicios Sociales establece en su artículo 32 que las familias en situaciones de desprotección económica tienen derecho a una asignación económica. Sin embargo, aunque podría haber sido fruto de la Ley de Igualdad, ésta no sirvió como fundamento para justificar esta medida que, a la fecha de finalización del informe, tampoco había sido ejecutada.</p> <p>Algo similar podría decirse de la creación del Banco de Desarrollo de la Mujer el 8 de marzo de 2001. Si bien puede existir una relación entre la creación de esta institución financiera y los artículos 26 y 27 de la Ley (que</p>	<p>A juicio de las personas entrevistadas durante la investigación, la ley tiene importantes debilidades: su redacción es en términos programáticos, más que una ley que establece derechos; carece de definición en cuanto a sus contenidos y alcances; no resulta clara conceptualmente en su articulado lo que puede suponer dificultades para su aplicación; hay dispersión de mandatos y cierta repetición de temas en varios de sus artículos y establece responsabilidades para varios organismos del Estado, sin que exista mucha claridad respecto de los límites que cada uno de ellos tiene en la aplicación de la ley.</p> <p>La discusión y aprobación de la Ley estuvo entrecruzada por acontecimientos políticos que le asignaron un carácter secundario, al punto de quedar desactivada recién aprobada, durante los cinco años de mandato del presidente Rafael Caldera. La tónica general que prevalece con respecto a la ley, es que el grueso de la misma no se ha cumplido. Lo que es peor, alguna normativa de la ley, implica retrocesos con respecto a logros que las mujeres habían ganado en legislaciones anteriores para dar respuesta a sus necesidades e intereses.</p> <p>Como un paso atrás se puede anotar el hecho de que en 1999, se eliminó la presencia de la sociedad civil del órgano directivo del Instituto Nacional de la Mujer y de sus “Comisiones de Área”, que eran espacios en que participaban mujeres de la sociedad civil, de la función pública, líderes y parlamentarias que apoyaban e impulsaban con sus contribuciones, el quehacer del Instituto. Este hecho generó y continúa generando malestar entre las organizaciones de mujeres venezolanas.</p> <p>A partir de ese mismo año se puede establecer una escisión en el movimiento de mujeres como consecuencia de la polarización política que, desde la última década del siglo pasado, divide al país. Esta división en el movimiento de mujeres rompió la tradición de alianzas que hasta entonces habían vivido las mujeres y sus organizaciones.</p> <p>Otro retroceso importante fue el decreto por parte del Consejo Nacional Electoral, que elimina la cuota del 30% para mujeres como elegibles dentro de las listas electorales. Con esto, no sólo se pone en cuestión lo dispuesto en la Ley, sino también en la Constitución.</p> <p>Existen por ejemplo, disposiciones discriminatorias que deben ser abolidas, de acuerdo con el mandato de la Ley, como el caso del Código Penal. Las organizaciones de mujeres, a través de la Comisión de la Mujer de la Asamblea, a lo largo de cinco años han propuesto modificaciones a este instrumento, sin</p>

<p>respectivamente establecen que el Estado velará por la incorporación de la mujer a la producción y acceso a programas crediticios y asistencia oportuna en abastecimiento de materias primas, capacitación y asistencia técnica), lo cierto es que no es posible acreditar que se hayan establecido programas crediticios dirigidos a las mujeres o el volumen de sus beneficiarias y las características de los créditos. La Ley tampoco se mencionó como justificación en el Decreto de creación de esta institución.</p>	<p>embargo, en las dos ocasiones en que el Código ha sido sometido a discusión para su reforma, todo lo que se refería a la discriminación de las mujeres ha sido obviado.</p> <p>Por último, no puede dejar de considerarse, como una dificultad importante a tomar en cuenta, los procesos externos vinculados a las realidades políticas y sociales vividas por el país desde el momento en que la ley fue promulgada hasta la fecha. Durante los años en que la ley se preparaba y discutía, el país sufrió un golpe de Estado, un proceso creciente de destigmatización del sistema de partidos y numerosas protestas populares que abonaron al clima de inestabilidad política, social y económica.</p>
--	---

Panamá: impacto en materia de legislación

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Como resultado de la Ley de Igualdad se han promulgado un gran número de leyes, decretos y normativas con implicaciones tanto en materia de políticas públicas, como a nivel institucional. Para contabilizar los logros en materia de legislación, el informe sobre el impacto de la Ley en este país los reseña en varios ámbitos, a saber: economía y políticas contra la pobreza, educación y cultura, salud, erradicación de la violencia contra las mujeres y poder y participación política.</p> <p>En materia de economía y políticas contra la pobreza, la utilización de la Ley generó algunas iniciativas, como pequeños proyectos dirigidos a mujeres rurales apoyados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) y por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; el Programa de Mujer Rural de la Dirección de Desarrollo Social en el marco del programa Pro-Igualdad o el Proyecto Nacional de Administración de Tierras en Panamá, incluido en la “Estrategia de asistencia al país” firmado por el gobierno panameño y el Banco Mundial (diseñado utilizando la perspectiva de género). Sin embargo, estas iniciativas no han sido suficientemente articuladas a la Ley y en general, no ofrecen soluciones integrales para resolver las precarias condiciones materiales de la vida de muchas mujeres panameñas.</p> <p>En materia de educación fueron promulgadas varias leyes y decretos, entre los que destacan el que establece el uso del lenguaje no sexista en los textos e ilustraciones del material escolar; el Decreto Ejecutivo que crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género o el Decreto Ejecutivo que establece el derecho a continuar y finalizar estudios para las menores embarazadas. Este derecho es ratificado en la Ley 29 del 2002, en la que, además se garantiza</p>	<p>La Ley fue aprobada al final de una legislatura, por lo que no se alcanzó a ponerla en práctica ni a darle seguimiento debidamente. Fue heredada por otro gobierno que no participó en su génesis, hecho que también afectó el arranque de su ejecución. En términos generales, la principal dificultad que presenta la Ley de Igualdad en este país, es su débil ejecución o aplicación. Vista en su contexto, existen áreas en las que no se registra avance alguno.</p> <p>La Ley es en esencia, un “plan” muy general, un documento de enunciados generales carente de medidas para sancionar su incumplimiento, lo que da pie a un uso voluntarioso por parte de las instituciones y a debilitar sus potencialidades.</p> <p>Además, la Ley no es muy conocida por los funcionarios y funcionarias del gobierno ni por la sociedad en general y hay poca voluntad política y personal. Una forma de ralentizar o minimizar el impacto de las leyes es aprobarlas pero sin dotarlas de contenido económico con lo cual, la ejecución de las medidas que propone se hace casi imposible. Hay sectores donde la implantación de la igualdad y la democracia tropiezan también con concepciones tradicionales fuertemente arraigadas. Por ejemplo en el sector salud, donde predominan concepciones patriarcales y biologicistas sobre los roles de las mujeres y los hombres en las relaciones, la salud, la sexualidad y la maternidad.</p> <p>No ayuda la visión asistencialista de las instituciones y sus políticas, si bien es urgente remediar la pobreza y ello debería acompañarse de promover procesos que conduzcan al empoderamiento y la autonomía de las mujeres.</p> <p>Puesto que, en general, la igualdad de oportunidades para las mujeres es percibida como amenazante o innecesaria, como destaca el informe, su impacto</p>

<p>su derecho a recibir atención sanitaria integral y protección legal. De gran importancia resulta, en esta materia, el programa “Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá” (Pro-Igualdad) pues fue el motor de diversas iniciativas que tuvieron y aún tienen gran impacto en el ámbito educativo.</p> <p>El sector salud también ha sido objeto de medidas legislativas para corregir deficiencias en los servicios de salud, ampliar otros y crear nuevos para atender las necesidades específicas de las mujeres y promover, de este modo, la igualdad de oportunidades. Atribuibles a la ley, se establecen seis leyes y cuatro decretos ejecutivos por los cuales, por ejemplo, se incorporan las amas de casa al seguro voluntario en el Régimen de Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social; se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género.</p> <p>La reglamentación de la Ley de Igualdad en el año 2002, permitió la formulación del Plan Nacional contra la Violencia. Además de este Plan, se cuenta con una Ley contra la Violencia que logra identificar las competencias y responsabilidades específicas de instituciones públicas. Para tratar el tema de la violencia contra las mujeres en Panamá, se pueden identificar, además, siete leyes adicionales y dos decretos ejecutivos.</p> <p>En términos generales y derivadas de o vinculadas con la Ley, en Panamá existen unas 30 normas legales en distintos ámbitos o sectores; otra cosa es, como se verá en las dificultades, su cumplimiento y el grado de su impacto en la transformación de la desigualdad.</p>	<p>es irregular, no sólo porque las leyes se aplican más o menos dependiendo del sector del que se trate, sino porque éstas también se ven constantemente amenazadas. En otros términos, su utilidad parece estar siempre bajo sospecha y, por ello, siempre puede ocurrir que, con un cambio de gobierno o de autoridad dentro de un ministerio o dependencia gubernamental, las leyes y normativas derivadas de éstas, puedan modificarse o desaparecer. Sobre la inestabilidad de la legislación pueden dar cuenta las luchas y permanentes negociaciones del movimiento de mujeres panameño; parece claro que es gracias a la acción efectiva de este colectivo, que muchas leyes han logrado instaurarse y sobrevivir.</p>
--	---

Honduras: impacto en materia de legislación

<p>Buenas prácticas</p> <p>Según señala la investigación para este país, hacer una valoración del impacto de la Ley de Igualdad no es sencillo, puesto no cuenta con una línea base que incluya indicadores cuantitativos que permitan medir su impacto. Además, salvo escasas excepciones, es difícil determinar si la legislación y las medidas de política aprobadas con posterioridad a la Ley, son fruto de ésta o medidas que llevaron un curso independiente de aprobación.</p> <p>Aclarado lo anterior, entre los logros directamente vinculados a la Ley está la aprobación de: Política Nacional de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007; Política de Equidad de Género de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; Unidad de Equidad de Género y propuesta hacia una política de Equidad de Género en la Secretaría de Finanzas; Ley Electoral de</p>	<p>Dificultades</p> <p>Tres son los principales problemas que ha enfrentado la Ley en este país: es básicamente enunciativa; no ha sido reglamentada; y ha existido un gran desconocimiento sobre sus contenidos que conduce a su escasa aplicación.</p> <p>En cuanto a la Ley como un conjunto de enunciados, ésta resulta repetitiva (por ejemplo, en relación con temas que ya son objeto de otras leyes) o muestra algunos vacíos, pues no incluye a organizaciones como al Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) y es poco operativa. Además, no define, en todos los casos, a las instituciones responsables del seguimiento de cada uno de los temas o áreas que contempla.</p>
---	--

las Organizaciones Políticas; Ley de Propiedad 2004; reformas al Código Penal; reformas a la Ley contra la Violencia Doméstica.

De todo el articulado de la Ley, algunos artículos son más conocidos y utilizados que otros, por lo que tienen mayor impacto. Entre los más utilizados se encuentran los referidos a los derechos educativos de las jóvenes y a los derechos a la participación política de las mujeres hondureñas.

En el caso de los derechos educativos, la ley garantiza la formación integral e igualdad de hombres y mujeres; la elaboración de textos y contenidos educativos eliminando el sexismo; posibilitar oportunidades de trabajo a las mujeres facilitando salas cunas y guarderías infantiles y permiso de maternidad a las estudiantes embarazadas sin poner en peligro la continuidad de su educación. Este último, es un aspecto esencial de la Ley puesto que era práctica común suspender, expulsar o cambiar de horarios a las jóvenes embarazadas para evitar el “mal ejemplo” lo que muchas veces obstaculizaba su derecho a la educación.

El impacto de la Ley de Igualdad en cuestiones prácticas relacionadas con la educación ya se ha hecho sentir, pues aumentaron el número de reportes de discriminación contra jóvenes embarazadas. Las denuncias fueron interpuestas ante la Fiscalía de la Mujer, órgano creado a partir de la aprobación de la ley.

La Ley propició un impacto importante en materia de participación política de las mujeres. Las cuotas establecidas por la Ley y la posterior reforma a la legislación electoral (mínimo de 30% de representación femenina), propició un aumento de casi el doble de mujeres electas, en comparación con años anteriores, alcanzando un 24.2%. La nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas tiene como objetivo ampliar las condiciones para la participación política de las mujeres establecidas en la Ley de Igualdad. Entre otros aspectos relacionados, el artículo 105 establece la distribución equitativa de los cargos de elección popular y un mínimo del 30% de los cargos para las mujeres en la dirección de los partidos, en los puestos de diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y para los puestos de alcaldes, vice-alcaldes y regidores.

Otros artículos de la Ley han sido utilizados de manera puntual o no generalizada. Se trata, por ejemplo, de los que se refieren a los medios de comunicación y al uso sexista y degradante de las imágenes femeninas, así como algunos de los artículos relacionados con los derechos económicos y laborales.

Honduras cuenta con una Ley de Prevención de la Violencia Doméstica que ha generado acciones en materia de políticas públicas e institucionalidad y ha reformado el Código de la Familia y el Código Penal para subsanar las

A todo ello contribuye su falta de reglamentación que, entre otras cosas, dificulta hacer operativos algunos de sus artículos, la evaluación sobre su aplicación e impacto y las sanciones cuando la Ley no es utilizada o es obviada por las instituciones. La no reglamentación tiene implicaciones, además, en la definición de responsables; en el establecimiento de prioridades a corto, mediano y largo plazo y en la planificación de las actividades y seguimiento a resultados. Una reglamentación adecuada permitiría, entre otras cosas, el seguimiento de los avances culturales, sociales, económicos y políticos que la Ley promueve.

Un problema fundamental es la falta de conocimiento sobre los contenidos de la Ley producto, entre otras cosas, de su escasa divulgación. En parte esto se debe a la poca participación del movimiento y las organizaciones de mujeres en la definición de sus contenidos pero, también, a la falta de voluntad política y al carácter enunciativo de la misma. Este instrumento ha sido utilizado muy poco en campos como medios de comunicación, salud o empleo. La Ley es conocida por mujeres de algunos sectores y de algunas regiones del país, por ejemplo, mujeres de organizaciones sociales de Tegucigalpa, pero no ha llegado a las mujeres indígenas y afrodescendientes o a las que viven en zonas rurales.

A todo esto se añade que no existe un registro único de denuncias, retos o logros de la Ley y no fue diseñado un sistema de evaluación con sus respectivos indicadores, ni de seguimiento. Al poco tiempo de aprobarse la Ley, varias organizaciones de mujeres plantearon la necesidad de su reforma para solventar los problemas identificados. La propuesta de reforma fue presentada pero, a la fecha del informe, todavía no había sido tramitada en el Congreso. Todo ello, una vez más, refuerza la idea de que la Ley es un conjunto de enunciados, no siempre articulados y de difícil aplicación, seguimiento y evaluación.

Aunque la Ley definió al Instituto Nacional de la Mujer (INAM) como la instancia encargada del seguimiento a su cumplimiento, no lo dota de recursos financieros y mecanismos que permitan el seguimiento y evaluación de sus logros e impacto y los procedimientos para hacer cumplir los compromisos que conlleva la aplicación de la Ley por parte de cada institución involucrada.

A finales de 2005, se logró definir en el INAM un sistema de indicadores para el seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007. No se han realizado evaluaciones intermedias de este Plan, ni de la aplicación de los convenios interinstitucionales acordados por el INAM con diversas instituciones nacionales.

Es por todo lo anterior que resulta difícil medir el impacto de la Ley o de su utilización, como referente, para la modificación de otras leyes o para la formulación de políticas públicas para la igualdad.

<p>discriminaciones que contenían. En 1999, se aprobó la Ley del Instituto de la Mujer y la Ley especial del SIDA. Estos aspectos en materia de legislación, sin embargo, son previos a la Ley de Igualdad pero, una vez más, fruto de la capacidad de incidencia de las mujeres organizadas.</p>	
<p>Colombia: impacto en materia de legislación</p>	
<p>Buenas prácticas</p> <p>Se aclara que la Ley se aprueba en el año 2003, por lo que a la fecha de la investigación (2006) era poco el tiempo transcurrido, por ello este estudio constituye una primera aproximación.</p> <p>Existencia de antecedentes legislativos a la Ley, entre ellos: Ley que aprueba la Convención CEDAW de 1981; Ley de la Mujer Rural de 1984; Ley de Cuotas del año 2000 que reglamenta acción afirmativa en la Administración Pública; Ley que crea la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en 1995.</p> <p>Aprobación de legislación surgida en fechas posteriores a la Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Plan de Desarrollo 2003-2006: define la estrategia que seguirá el Gobierno para incorporar la igualdad de oportunidades como eje transversal en ministerios y demás entidades públicas. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer es la instancia encargada de dar seguimiento al proceso de articulación de la igualdad en todo el quehacer gubernamental (programas, proyectos y presupuestos) en el marco de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos aspectos deberán quedar integrados en un Plan de Igualdad y Equidad, que deberá dar prioridad a mujeres de escasos recursos, especialmente a las que son cabeza de familia tanto en la ciudad como en el campo. - Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres: firmado con la intención de facilitar la transversalidad de la igualdad y la equidad de género en los ministerios y demás entidades públicas y definir el marco de colaboración y cooperación con las ramas judicial y legislativa. El esfuerzo conjunto de todas las entidades públicas que suscriben este acuerdo también apoyará a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en la consolidación de una “Política de Estado para la Equidad de Género” y se comprometen a contar con un programa para la institucionalización de la perspectiva de género que establezca metas específicas y cuantificables de corto, mediano y largo plazo. Este acuerdo fue firmado por representantes de distintos ministerios y de las entidades legislativas y judiciales del país. 	<p>Dificultades</p> <p>Una de las dificultades más importantes está relacionada con los contenidos mismos de la Ley. Entre las limitaciones está el hecho de que no reconoce ni menciona en su preámbulo los instrumentos internacionales o pactos ratificados por Colombia, a la Constitución, ni hace alusión a legislaciones anteriores que impulsaron la igualdad. En este sentido, la investigadora admite que la legislación que ratifica la Convención CEDAW, es mucho más amplia que la Ley de Igualdad.</p> <p>Tampoco queda evidencia de que, como producto de una ley aprobada hace pocos años, se hayan logrado transformaciones en otras leyes que por sus contenidos, pudieran resultar discriminatorias o bien, de que se hayan aprobado otras leyes para subsanar las deficiencias del sistema social, político y económico en detrimento de las mujeres y de la igualdad entre éstas y los hombres.</p> <p>La Ley no ha tenido difusión y es poco conocida y aplicada por el movimiento de mujeres y por las instituciones públicas.</p> <p>Por último, la misma deja sin tratar temas importantes para las mujeres, como son el derecho a la alimentación o los derechos civiles y políticos enunciados en la ley que aprueba la Convención CEDAW.</p>

3.1.2 Impacto de las leyes de igualdad en materia de políticas públicas

Buenas prácticas	Dificultades
<p><i>Costa Rica: impacto en materia de políticas públicas</i></p> <p>El primer instrumento que contuvo políticas integrales fue el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, aprobado en 1995 y que articulaba 192 acciones estratégicas en ocho áreas temáticas entre 1996 a 1998. Para 1997, el Centro de Mujer y Familia (CMF) estimó que el Plan había sido cumplido en un 77%. Si bien éste no continuó después de 1998, muchas de sus acciones siguieron ejecutándose por de las instituciones y fueron objeto de seguimiento y evaluación por parte de la institución sucesora, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).</p> <p>También fueron aprobadas políticas sectoriales y/o institucionales en algunas entidades públicas, como parte de la estrategia para transversalizar la igualdad y como resultado de las acciones de las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer. Destacan, en este sentido, las acciones tomadas en el sector agropecuario y en el campo laboral y de seguridad social.</p> <p>Otras áreas o temas en los que se han dictado políticas públicas tienen que ver con el fomento de la paternidad responsable (2001); derechos sexuales y reproductivos (protección a la maternidad, lactancia materna, madre adolescente, educación sexual, VIH-sida, salud integral para las mujeres); política interna de incorporación de la perspectiva de género en todo el quehacer del Poder Judicial (2003).</p> <p>En materia de políticas públicas (que cruza también lo institucional), la atención a la violencia contra las mujeres ha ocupado un lugar predominante y ha tocado varias instituciones públicas. Destaca el Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANO VI); el Plan del Sector Salud contra la violencia intrafamiliar; el Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia desde el sistema educativo costarricense, entre otros.</p> <p>Este tema también ha sido objeto de atención del Poder Judicial, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública mediante diversas políticas internas.</p>	<p>El informe oficial del Estado costarricense para la Convención CEDAW admite las siguientes dificultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las políticas de igualdad de género no son políticas de Estado. - La legislación nacional no incluye en muchas áreas sanciones por incumplimiento, lo que da pie a que se presenten situaciones de impunidad. - Se mantiene la brecha entre el discurso y las prácticas de igualdad entre hombres y mujeres. - Se mantienen múltiples formas de invisibilidad y exclusión como resultado de una negación de que Costa Rica es una sociedad pluricultural y multiétnica en la que conviven personas con diversas condiciones y cuyas diferencias, de no ser tomadas en cuenta, impactarán en su condición vital y en sus oportunidades para ejercer sus derechos. <p>También hay que destacar que el programa contra la pobreza no asume que el impacto de este fenómeno es mayor en las mujeres y, por ende, tampoco la perspectiva de género en los programas y políticas tendientes a combatir la pobreza. En esta materia, es notoria la ausencia de las mujeres del área rural e indígenas como sujetas prioritarias de los programas contra la pobreza.</p> <p>En cuanto a los derechos sociales, civiles y políticos, destaca el hecho de que muchos partidos políticos no cumplen con las cuotas mínimas de mujeres en sus órganos internos; que sigue siendo extremadamente limitado el acceso de las mujeres jóvenes, afrodescendientes, indígenas, rurales y/o con discapacidad a puestos elegibles dentro de las papeletas de los partidos políticos y en los órganos de dirección de éstos; así como de que persisten inequidades y obstáculos que limitan la participación política y el acceso de las mujeres a puestos en que se toman decisiones. Además, la mayoría de las mujeres no tienen acceso al régimen de pensiones, lo que contribuye a aumentar sus condiciones de pobreza. Su participación en el mercado de trabajo se hace en espacios laborales precarios y sin regulación, tales como el autoempleo o la microempresa. Particular mención merece, en este sentido, la situación de las mujeres</p>

	<p>trabajadoras domésticas y trabajadoras migrantes que, en su mayoría, ejercen su actividad laboral en condiciones de discriminación.</p> <p>El informe de Costa Rica a la Convención CEDAW también señala la inexistencia de una política educativa de Estado que erradique las prácticas discriminatorias en el aula y la formación de una ciudadanía con una cultura que promueva la igualdad entre los hombres y las mujeres. También señala la persistencia de la segregación en el ingreso a carreras técnicas y universitarias y la tendencia a reproducir estereotipos sexistas por parte de los medios de comunicación. Como en otros países, se ha avanzado más en los aspectos formales que en la práctica, en otros términos, más en la igualdad formal que en la real.</p>
<p>Venezuela: impacto en materia de políticas públicas</p>	
<p>Buenas prácticas</p> <p>La aplicación de la ley ha sido insuficiente y ha tenido poco impacto en modificar la condición y la posición de las mujeres, la formulación de políticas públicas y la transformación institucional. No es sencillo identificar buenas prácticas en materia de política pública que claramente se deriven de la Ley; sin embargo, se recopilan aquí algunas iniciativas que tienen alguna relación con distintos artículos de la ley.</p> <p>En su artículo cuatro, la Ley establece que “el Estado garantizará la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres ante esta Ley, a través de políticas, planes y programas sobre las bases de un sistema integral de seguridad social donde se asuman los aspectos de salud, educación, alimentación, recreación, trabajo y estabilidad laboral”. En este sentido, y como buena práctica en materia de políticas públicas, se puede reconocer el hecho de que el Presidente de la República decretara, en marzo de 2006, que 100.000 amas de casa recibirían un asignación económica permanente o puntual de 372 mil bolívares, esto es, el 80% del salario mínimo urbano. Se trata de un avance puntual de la ley pero incompleto y no se puede deducir, con claridad, que esta medida esté inspirada en Ley de Igualdad.</p> <p>De las leyes que surgen a partir de la Ley o vinculada con ella, se desprenden también otras medidas de política pública. Por ejemplo, de la creación del Banco de Desarrollo de la Mujer (Banmujer), en donde se derivan programas de apoyo financiero y asesoría técnica a las mujeres o bien, la dotación de materias primas, capacitación y comercialización y el apoyo a las mujeres artesanas. La aplicación de las políticas derivadas de la ley de creación del Banco ha sido parcial. Se</p>	<p>Dificultades</p> <p>La Ley, en general ha tenido una “influencia precaria en las políticas públicas venezolanas”, según destaca la investigadora encargada del estudio en este país, tanto si se trata de las políticas generales como de políticas específicas para las mujeres.</p> <p>La Ley recomienda tomar medidas en sectores como salud, educación, participación política o mercado de trabajo, entre otros, sin embargo, esto no se ha traducido en relevantes políticas públicas para la igualdad, por parte de las instituciones gubernamentales encargadas de cada sector.</p>

<p>han entregado algunos créditos pero no es posible acreditar el comportamiento de este sistema de créditos, el monto de los mismos y el número de mujeres beneficiadas.</p>	
<p>Panamá: impacto en materia de políticas públicas</p>	
<p>Buenas prácticas</p> <p>Las políticas públicas de igualdad han sido propuestas antes y después de emitida la Ley y se han reunido en un primer Plan de Acción “Mujer y Desarrollo, 1994-2000” y en un segundo “Plan para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM II), 2002-2006”. En este último se proponen medidas en las siguientes áreas de acción: mecanismos institucionales de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres; salud; educación, cultura y deporte; vivienda; familia; economía y pobreza; trabajo; equidad jurídica y social; poder y participación; violencia y conflictos armados; ambiente y comunicación social.</p> <p>Cada uno de los doce capítulos en que se divide la ley ha sido objeto de políticas públicas en los distintos sectores involucrados. El informe sobre el impacto de la ley puso énfasis en los sectores de salud, educación, violencia contra las mujeres, poder y participación política, economía y pobreza, y mecanismos legales e institucionales para la igualdad. En algunos casos se han promulgado nuevas y específicas políticas públicas, es decir, dirigidas a las mujeres; mientras que en otros casos se han modificado algunas previamente existentes para incorporar la dimensión de género.</p> <p>Hay que mencionar el programa “Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (ProIgualdad)” que, desde su creación hasta la fecha de su finalización fue la principal fuente de recursos para financiar políticas públicas orientadas al cambio de la condición de las mujeres en Panamá en el contexto de cinco proyectos: políticas públicas y género; educación no sexista; metodología de género; empoderamiento y participación ciudadana; apoyo a programas para la equidad de género impulsados por ONGs y sensibilización y comunicación social.</p> <p>Las investigaciones, estudios y espacios para analizar la condición y posición de las mujeres y las desigualdades de género también afloraron. Se destacan, en este sentido, la Oficina de la Mujer del Ministerio de Educación que produjo investigaciones de significativa importancia y otra en la Universidad de Panamá, que creó una Maestría en Género y Desarrollo, se publicaron más de 50 libros en el tema, se realizaron más de una decena de investigaciones y se hicieron diagnósticos curriculares en siete facultades y once carreras. También</p>	<p>Dificultades</p> <p>La actitud general de los gobiernos panameños respecto a la igualdad y las políticas públicas necesarias para alcanzarla se resume en el siguiente párrafo: “[...] así se aprueban leyes y se firman documentos internacionales que no son cumplidos, a los que no se les destina recursos ni se les apoya firmemente; que son cumplidos en la medida en que las mujeres, sus organizaciones y organismos internacionales presionan...”.</p> <p>Ha sido mínimo el impacto de la ley en materia de políticas económicas y de políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza pues, al igual que en el resto de países bajo estudio, en Panamá también prevalece “una visión economicista del desarrollo social y en general, las políticas sociales son concebidas y administradas de modo que resultan secundarias y subordinadas a las políticas económicas”.</p> <p>Los programas de lucha contra la pobreza no son concebidos a partir de un enfoque de género y se basan en una concepción tradicional de las mujeres que las asume, únicamente, como cuidadoras de la familia y de la comunidad. Esto provoca distorsiones en la planificación pues se invisibilizan otros sectores y actividades por los que transcurre la vida de las mujeres y obvian analizar las consecuencias que tiene la no participación de los hombres en el espacio doméstico y la sobre representación de ellos en otros ámbitos.</p>

<p>se impulsaron, desde este centro de estudios, encuentros internacionales sobre investigación y perspectiva de género.</p> <p>La lucha contra la violencia de género también ha sido objeto de importantes políticas públicas en distintos sectores como salud, educación o justicia. Destaca, por ejemplo, la Campaña Nacional contra la Violencia promovida por la DINAMU/MIDES y el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014). La coordinación y supervisión de todas estas medidas ha estado a cargo del organismo para la igualdad, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), en coordinación con los mecanismos específicos creados en las instituciones respectivas.</p>	
--	--

Honduras: impacto en materia de políticas públicas

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Honduras realizó esfuerzos previos a la Ley producto de una toma de conciencia paulatina que surge del marco normativo internacional y de los compromisos firmados por el Estado; de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres y las feministas y de mujeres y hombres conscientes de las instituciones públicas. De allí surgen políticas públicas para impulsar la igualdad en sectores clave como el de salud, educación, violencia, pobreza, empleo y agricultura, entre otros.</p> <p>En el sector salud destaca el Programa de Salud Integral de la Mujer y Maternidad Saludable. En el sector agropecuario hay que resaltar el esfuerzo realizado para incorporar la perspectiva de género en los programas y proyectos del sector, que muestra uno de los mayores avances en este sentido. Honduras diseñó un Plan Nacional de Equidad de Género que incidió en la creación del Plan de Equidad de Género en el Agro y cuenta también con un Plan de Acción Forestal (PLANFOR) y con un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que incluye políticas para la equidad de género.</p>	<p>Las resistencias identificadas en materia de legislación tienen su impacto en la promulgación de políticas públicas para la igualdad, en otros términos; se precisa de políticos y personal técnico sensibilizado en materia de género para que fluyan las políticas y medidas que desarticulen la desigualdad y fluyan los recursos para financiar tales políticas. Esto no ha ocurrido en el caso de Honduras.</p> <p>Muchas veces los funcionarios y funcionarias no ven el impacto diferenciado que tiene la realidad o determinados problemas en la vida de hombres y mujeres. Esto es particularmente importante en el tema de la pobreza o del mercado de trabajo, para citar sólo algunos. En Honduras, un país fuertemente marcado por la pobreza, esto es relevante puesto que las mujeres son las que más sufren el impacto de este problema.</p>
<p>Más recientemente, la Política Nacional de la Mujer Hondureña se concentra en cinco ejes temáticos: salud, educación, medios de comunicación, economía y pobreza, violencia y participación social y política. Los resultados o el impacto de esta política aún no han sido evaluados pues es hasta finales del año 2005, el INAM logró definir un sistema de indicadores para el seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007.</p> <p>Cabe señalar, además, que el INAM ha suscrito convenios de cooperación mutua con una serie de organismos nacionales de los que se supone derivan medidas de política pública, pero que el informe sobre este país no menciona.</p>	<p>También es importante señalar la dificultad que supuso la creación y el fortalecimiento del INAM, pues es éste el que se debería encargar de impulsar la institucionalización de la perspectiva de género en la estructura gubernamental a través de políticas públicas y de transformar la jerarquía de tales políticas hasta convertirlas en políticas de Estado. Hay, por tanto, una relación directa entre el peso político del mecanismo gubernamental para el adelanto de las mujeres y los avances en materia de legislación y políticas públicas.</p>

Colombia: impacto en materia de políticas públicas

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Existieron iniciativas en materia de políticas públicas previas a la aprobación de la ley, entre las que están por ejemplo, la Política de Equidad y Participación de la Mujer que data de 1995 o el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el marco del Plan Nacional de Desarrollo que se ejecuta entre 1998 y el año 2002.</p> <p>La Ley de Igualdad enuncia en su texto tanto derechos civiles y políticos como algunos derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres, entre ellos el derecho al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos, derecho a la salud de manera integral, el derecho a la educación, derecho a una vivienda digna y derecho a la alimentación. Algunos de ellos han dado lugar a la formulación de políticas públicas específicas.</p> <p>En materia de derecho a la salud y de manera simultánea a la Ley de Igualdad, se aprueba la política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003). Como se implementa al mismo tiempo que la Ley, esta política no puede ser imputada a la misma, sino que es resultado de un importante impulso del movimiento de mujeres.</p> <p>Por último, se creó la Política Mujeres Constructoras de Paz. Esta se basa en la Ley y en los enunciados del Plan de Desarrollo y está focalizada en las mujeres de más bajos recursos, priorizando cuatro áreas: empleo y desarrollo empresarial; participación política; violencia contra la mujer y fortalecimiento institucional.</p>	<p>Aunque la Ley reconoce, como se indicó, algunos derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres, éstos están solo enunciados, pues la investigación concluye que la ley no parece haberse traducido en políticas públicas concretas. Es más, en los casos en que esto sucede, como por ejemplo en materia de salud, las personas investigadoras ponen en duda que las políticas públicas dictadas sean producto de la Ley. Lo mismo pasa en las áreas de educación, alimentación y derechos civiles y políticos.</p> <p>La principal dificultad que podría destacarse, en relación con la Ley y las posibles acciones en política que ésta haya generado, es la tendencia del gobierno a articular políticas asistenciales para atender las necesidades prácticas de las mujeres y no sus intereses estratégicos, como potenciar su empoderamiento, por ejemplo. Tampoco se han promulgado políticas que fomenten la participación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones o que cuenten con ellas para establecer las estrategias de intervención local, regional y nacional. En este sentido, la Ley más parece un plan de acción que una ley que oriente posteriores intervenciones estratégicas en función de la igualdad de oportunidades.</p>

3.1.3 Impacto de las leyes de igualdad en la institucionalidad pública

A modo de introducción, es importante mencionar que en este apartado, el concepto de institucionalidad se referirá a dos aspectos: uno que tiene que ver con la creación de nuevas instancias dentro de instituciones como ministerios u organismos gubernamentales y el otro relacionado con la institucionalización o transversalidad de la igualdad como política dentro del entramado institucional gubernamental.

Como ya fue señalado, una de las consecuencias más evidentes e importantes del esfuerzo internacional realizado por las organizaciones de mujeres y feministas, fue la creación de “mecanismos para el adelanto de las mujeres”, como en su momento se llamaron. Estas instituciones surgieron, en la mayor parte de los casos, como oficinas gubernamentales de la mujer, casi siempre adscritas a algún ministerio. En la mayoría de los casos, su desarrollo institucional las ha llevado a convertirse en Institutos de la Mujer, mejorando su posición dentro de la estructura del Estado y en alguna medida, la asignación de recursos. Además de esta estructura, en los países han surgido diferentes instancias dentro de las instituciones (como las oficinas municipales y ministeriales de la mujer, por ejemplo) o bien nuevas instituciones, para responder al impulso de la Ley de Igualdad y otras leyes conexas.

En cuanto a las dificultades expuestas a continuación, si bien cada país ha realizado esfuerzos por institucionalizar la igualdad de oportunidades creando instituciones, programas dentro de las instancias gubernamentales o bien, institucionalizando la igualdad a través de programas y proyectos, estos esfuerzos han sido muy irregulares. Algunos países muestran una evidente implicación institucional, a juzgar por la cantidad de programas y proyectos creados dentro de las instituciones (los casos de Costa Rica y Panamá, por ejemplo) y otros, mucho menos.

Sin embargo, en todos los casos, tales programas, proyectos e instituciones han sido escasamente dotados de presupuestos con lo cual, su impacto se ve limitado. En términos generales, las leyes de igualdad de oportunidades aprobadas en cada país apenas han conseguido algunas transformaciones y sólo en ciertos sectores. No es, por tanto, un hecho instalado ya en la lógica de la institucionalidad pública sino algo que se da por excepción y siempre sujeto a las disposiciones de quienes van ocupando las carteras y los puestos en las instancias públicas, lo que refleja de nuevo que no hay, en materia de género e igualdad, una vocación institucional ni una corriente instalada de política pública de igualdad, sino de voluntades o de coyunturas políticas.

Costa Rica: impacto en la institucionalidad pública

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Existen cuatro mecanismos para institucionalizar el enfoque de género en las instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El establecimiento de comisiones de alto nivel para promover el cambio institucional. - El diseño y aplicación de planes de acción para la igualdad de género. - La instalación de oficinas o unidades para la igualdad de género como instancias facilitadoras del cambio institucional. - La incorporación de las acciones establecidas en los Planes de Acción de estas unidades, en los planes anuales operativos de cada una de las instituciones y en sus presupuestos. <p>Para ello, el INAMU firmó convenios de cooperación con los ministerios e instituciones autónomas, algunos de alcance sectorial y otros más específicos.</p> <p>Uno de los impactos más evidentes de la Ley fue la creación de Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer, a través de las cuales el INAMU impulsa la política nacional para la igualdad de género. La función de estas instancias es la de incorporar, en el quehacer de sus respectivas instituciones y sectores, políticas de igualdad que consigan que las mujeres también se beneficien de las acciones de desarrollo que ejecutan las instituciones.</p> <p>En esta misma línea, cabe destacar la creación de Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) que se han transformado en instancias permanentes dentro de la estructura municipal para promover políticas, programas y proyectos locales para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y la equidad de género y no sólo la prevención de la violencia, como fue en sus orígenes. Las OFIM “representan un paso importante hacia la democratización de las municipalidades como gobiernos locales y en la creación de condiciones para un ejercicio real de ciudadanía por parte de las mujeres”.</p> <p>Mención destacada merece la creación de la Defensoría de la Mujer, dentro de la estructura de la Defensoría de los Habitantes de la República. Ha sido clave en su permanente labor de incidencia política y de generación de jurisprudencia específica para interpretar, ampliar y aplicar el marco normativo nacional e internacional.</p>	<p>En Costa Rica, se puede mencionar entre los problemas, las resistencias que genera la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en varios sectores. Menciona especialmente a las OFIM que deben enfrentar, como manifestaciones de esas resistencias: su financiación limitada, la injerencia política en algunas de ellas, el personal insuficiente para atender múltiples demandas, la poca infraestructura y la limitada capacidad técnica de algunas de estas oficinas. En mayor o menor medida, esto suele ocurrir en los distintos mecanismos creados con el propósito de hacer de la igualdad y la equidad de género un eje transversal en las instituciones públicas y sus políticas, programas y proyectos.</p> <p>Otro de los problemas está relacionado con la proliferación de programas, proyectos y políticas públicas, dentro de las instituciones, sin la respectiva dotación de recursos financieros, limitando el impacto de tales medidas en los problemas que buscan transformar y en la institucionalización de la igualdad en las instancias públicas gubernamentales.</p>

<p>El grave problema de la violencia contra las mujeres también ha generado acciones a nivel institucional, pues se han incorporado planes, programas y proyectos dentro de las instituciones públicas o bien, se han creado áreas y espacios institucionales para darle atención. Puede mencionarse la creación de comisiones como la Comisión Institucional de Atención a la Violencia Intrafamiliar de la CCSS o la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica del Poder Judicial, entre otras. El Sistema Judicial también ha adoptado medidas institucionales para atender el problema de la violencia contra las mujeres. En este sentido, se ha creado la Fiscalía de delitos sexuales y violencia doméstica (Circuito Judicial de San José) y los Juzgados de Violencia Doméstica.</p> <p>Además de estas iniciativas, a nivel institucional, se han tomado otras medidas para transversalizar la igualdad en ministerios, programas, proyectos, institutos y comisiones que actúan en diversos ámbitos como espectáculos, juventud, lactancia materna, madres adolescentes, adultos mayores, entre otros.</p>	
---	--

Venezuela: impacto en la institucionalidad pública

Buenas prácticas	Dificultades
<p>La creación del Instituto Nacional de la Mujer es, quizá, el más importante logro en términos generales y a nivel institucional en relación con la igualdad. Sin embargo, en otros niveles de la institucionalidad pública no parece haber calado a profundidad la igualdad a juzgar por lo escasamente institucionalizada o “transversalizada” que ésta se encuentra. Parte de las razones para que esto sea así radican en los vaivenes de las coyunturas políticas internas.</p> <p>También ha sido importante la creación de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer y, en consecuencia, la designación de la Defensora Nacional de los Derechos de la Mujer.</p> <p>En términos de institucionalidad pública, se puede mencionar la creación del Banco de Desarrollo de la Mujer cuyo propósito es contribuir a incorporar a las mujeres en la producción, la creación de microempresas, cooperativas y pequeñas, medianas y grandes industrias.</p> <p>La creación del C.A. MERCAL puede ser mencionada como otra institución que, de alguna manera, está vinculada a la Ley, que se encarga de comercializar productos alimenticios en las zonas populares de donde provienen gran cantidad de mujeres venezolanas que viven en condiciones de pobreza.</p>	<p>En términos generales, puede decirse que el gobierno venezolano le ha dado poca importancia a la Ley; esto se refleja en el escaso poder de decisión e influencia del organismo de la mujer, encargado de velar por el cumplimiento de la ley, de la formulación de políticas públicas para la igualdad y de promover la institucionalización de la igualdad de oportunidades en las instituciones públicas del Estado. Adicionalmente, se refleja en el porcentaje de los presupuestos nacionales que le son asignados al organismo para la igualdad y a la ley y en la forma en que es obviada la ley en el informe de este país ante el Comité de la Convención CEDAW.</p> <p>De manera específica, la mayor dificultad que se registra en el informe de país ha sido la eliminación de la presencia de la sociedad civil del órgano directivo del Instituto Nacional de la Mujer. En 1999 fueron eliminadas las Comisiones de Área, comisiones asesoras integradas por mujeres de la función pública, parlamentarias, líderes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil y cumplían, desde 1984, una importante función de apoyo a la definición, seguimiento y valoración de las acciones públicas en materia de igualdad de oportunidades.</p>

	<p>Se puede decir, en general, que la Ley de Igualdad no ha supuesto cambios significativos en términos de creación de nuevas instituciones o de instancias dentro de las instituciones ya existentes que promuevan la igualdad. Tampoco se han realizado esfuerzos sistemáticos, sostenibles y acumulativos para institucionalizar la perspectiva de género en el quehacer de los órganos de gobierno a todos los niveles.</p>
--	---

Panamá: impacto en la institucionalidad pública

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Cabe destacar la creación de la Dirección Nacional para la Mujer (DINAMU), entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, que tiene ya más de once años de existencia. Asociada a la Dirección, está la Comisión de Alto Nivel (CAN) comprometida por el Gobierno de Torrijos en el “Tercer Pacto” firmado con el movimiento de mujeres. Esta Comisión, entre otras, está formulando la propuesta para transformar a la DINAMU en un órgano con mayor capacidad institucional.</p> <p>Además se han creado: la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; el Sistema Nacional de Capacitación en Género; el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; la Comisión Nacional para la elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana; la Unidad Técnica de Igualdad de Género y Oportunidades del MEF y la Comisión Nacional para la prevención de los delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES).</p> <p>Logros en transversalizar la igualdad de oportunidades y la equidad de género han sido evidentes en las instituciones del sector salud y en educación; menos claros han sido en los partidos políticos o en la incorporación de las mujeres a los espacios en que se toman las decisiones, a pesar de que la Ley establece directrices en este sentido.</p>	<p>En Panamá las instituciones dan muestras de resistencias cuando no aplican las leyes y normas acordadas, cuando se pone en permanente cuestión la pertinencia de una ley, una política o la necesidad de alguna medida, cuando no se ponen recursos suficientes para impulsar las leyes o las políticas públicas acordadas. No en vano la investigación del país señala el escaso impacto de la Ley de Igualdad en las condiciones materiales de la vida de las mujeres; en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y en la posición que las mujeres ocupan en la sociedad en relación con los hombres.</p>

Honduras: impacto en la institucionalidad pública

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Honduras ha creado espacios institucionales para impulsar la igualdad de género, entre éstos se destacan: el Consejo Directivo Nacional de la Mujer (CODINAM), conformado por titulares de los ministerios y de distintas instancias de gobierno así como por representantes de la sociedad civil. Además, la Oficina de Género de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que tiene como propósito incorporar a las mujeres en el proceso productivo e impulsar la política agrícola dirigida a la mujer rural. Por último, la Oficina de Reconversión Empresarial en el Instituto Nacional Agrario con el objetivo de instrumentar políticas de concesión de tierras para mujeres jefas de familia.</p> <p>En materia legal, Honduras creó la Fiscalía Especial de la Mujer, como una dependencia adscrita al Ministerio Público con el objetivo de brindar protección a las mujeres víctimas de abuso sexual; así como la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica en la que participa el INAM.</p> <p>En el Congreso Nacional funciona la Comisión de la Mujer, que ha tenido un destacado papel en el impulso de la legislación para la igualdad. Además, en las alcaldías municipales se han creado Oficinas Municipales de la Mujer.</p> <p>Finalmente, es innegable que una buena práctica en materia de institucionalidad en Honduras, la constituye el aumento del estatus del mecanismo nacional para el avance de las mujeres al transformar la Oficina Gubernamental de la Mujer, en el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), como resultado del compromiso del país para impulsar la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer.</p>	<p>Como ya se ha dicho, en Honduras, ha habido una actitud resistente de quienes toman las decisiones a nivel gubernamental, legislativo e institucional, pues la relativa importancia que le conceden a todos estos temas y los recursos mínimos que destinan a promover cambios sustantivos en la cultura, las tradiciones y las instituciones públicas, en sus programas y proyectos, es menor a la esperada. A pesar de los avances en materia institucional, estos logros no se corresponden con la magnitud de los esfuerzos realizados.</p>

Colombia: impacto en la institucionalidad pública

Buenas prácticas	Dificultades
<p>Este país cuenta con un mecanismo para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres que es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este organismo es el encargado de velar por el cumplimiento de la ley y la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal en las políticas públicas.</p>	<p>El impacto en la institucionalidad no parece haber ocurrido dentro de ninguna de las instituciones públicas de Colombia, incluida la Consejería Presidencial de la Mujer pues, como se verá a continuación, este mecanismo ha sido debilitado por las decisiones de distintos gobiernos que han modificado su figura y su ubicación en el contexto de la institucionalidad pública de este</p>

<p>Otra de las instancias que surgen a partir de la ley es el “Observatorio de Asuntos de Género”, instancia creada con el propósito de recoger y sistematizar información relacionada con la igualdad, construir indicadores de género, divulgar información, realizar análisis y hacer recomendaciones y sugerencias que posibiliten la superación de las inequidades de género. El OAG evaluará la calidad, pertinencia, eficiencia e impacto de los procesos y productos generados por el conjunto de instituciones.</p> <p>La Ley recomienda, además, institucionalizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en los programas, políticas, decisiones y acciones de todos los organismos públicos nacionales y descentralizados, adoptar medidas administrativas para que las instituciones responsables cuenten con instrumentos adecuados para su ejecución y adoptar indicadores de género en la producción de estadísticas en los organismos e instituciones públicas y privadas. Un instrumento que favorece este propósito es el “Acuerdo nacional por la equidad entre mujeres y hombres” suscrito por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y distintas instancias gubernamentales. Este establece que los firmantes se comprometen a contar con un programa de institucionalización de la perspectiva de género que establezca metas específicas y cuantificables para el corto, mediano y largo plazo. Además, la Consejería ha promovido la creación de Consejos Comunitarios de Mujeres con un claro carácter institucional-gubernamental.</p> <p>Es importante mencionar otros impactos de la ley a nivel regional o municipal. Se destaca en este sentido, la creación de la Secretaría Departamental de Mujer y Género del Valle del Cauca; de la Secretaría Municipal para la Equidad de las Mujeres en Medellín y la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual en el Distrito Capital de Bogotá. Todas estas instancias utilizaron la Ley de Igualdad para justificar tanto su creación como los planes, programas y políticas que proponen.</p>	<p>país. Para lograr un impacto significativo se requiere de personal sensibilizado en materia de igualdad y capacitado para impulsarla en cada acción institucional interna y externa lo que depende, a su vez de políticas claras que impulsen tal proceso de sensibilización y capacitación.</p> <p>A raíz de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Colombia creó la Dirección de Equidad para las Mujeres. Esta instancia fue modificada en 1999 mediante decreto para transformarla en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En esta transformación, el mecanismo para la igualdad perdió rango o estatus institucional, autonomía administrativa y financiera, patrimonio y presupuestos propios, la capacidad de contratar y de ordenar el gasto. La Consejería era una instancia debilitada en el momento en que se aprueba la Ley de Igualdad y de allí su dificultad para promover la creación de instancias para la igualdad dentro de las instituciones nacionales o para transversalizar la igualdad de oportunidades en las políticas, los programas y los proyectos gubernamentales.</p> <p>También es necesario reseñar que en este país se ha dado muy poca articulación entre el gobierno y el movimiento de mujeres. Si bien es cierto que desde la Consejería se impulsan los Consejos Comunitarios de Mujeres, éstos responden más a la lógica gubernamental y oficial que a la del movimiento de mujeres, en tanto son presididos por las “Primeras Damas” de los municipios y responden a la política del gobierno.</p> <p>En cuanto al Observatorio para la Equidad de Género, su problema, según reseña el informe de Colombia sobre la Convención CEDAW, es su dependencia de la Consejería la que le resta capacidad para denunciar o poner en evidencia las debilidades del gobierno en institucionalizar (transversalizar) la igualdad de oportunidades, formular políticas públicas y destinar recursos financieros para estos propósitos.</p>
---	---

4. Lecciones aprendidas

A continuación se reseñan las más importantes conclusiones que, a juicio de las investigadoras y de las personas entrevistadas para elaborar cada uno de los estudios, surgen como lecciones aprendidas del proceso.

Aunque existen diferencias entre los países investigados, hay aspectos en los que los cinco informes coinciden, en términos de lecciones aprendidas. Se trata en general, de la importancia que reviste la participación del movimiento y las organizaciones de mujeres para exigir la aplicación de las leyes; la necesidad de divulgar los contenidos de las mismas, sobre todo de las leyes de igualdad; la necesidad de dotar de recursos humanos y financieros a los mecanismos para la igualdad y las leyes y políticas que promueven y la necesidad de elaborar la legislación utilizando un lenguaje sencillo y comprensible para la sociedad civil y las y los operadores de justicia.

Costa Rica

- Legitimar la Ley y sus contenidos en amplios sectores de la sociedad, sobre todo en el movimiento de mujeres, es fundamental para que luego la ley pueda llegar a tener un amplio nivel de difusión y aplicación. En este sentido, una lección importante está relacionada con el proceso amplio de participación y consulta durante el período de aprobación de la Ley de Igualdad. En este proceso participaron mujeres en cargos políticos, organizaciones de mujeres y el feminismo académico que posibilitó un fuerte liderazgo en el impulso de la ley.
- Es importante que mujeres en cargos de responsabilidad política tengan formación e información en materia de género para desarrollar una agenda propia de las mujeres y materializar la voluntad política.
- La importancia del aprovechamiento del contexto internacional favorable y el direccionamiento de la cooperación externa a favor del proyecto de ley.
- Los procesos de consulta pueden ser mecanismos idóneos para sacar a relucir la persistencia de la discriminación contra las mujeres y la forma en que esta discriminación se reproduce cotidianamente a través de las instituciones. Es una forma de crear conciencia en la ciudadanía en general y de potenciar el carácter educativo y transformador que puede llegar a tener un proceso amplio de consulta.
- La Ley de Igualdad es un buen instrumento de creación de conciencia y de cambios culturales profundos, sobre todo si es acompañada de un proceso de debate.
- La Ley ha sido punto de partida para el desarrollo de criterios jurídicos para la acción afirmativa en materia de igualdad de género. Ha sido invocada para crear jurisprudencia que justifica la legitimidad de acciones afirmativas, que tienen como propósito contrarrestar condiciones sociales de desventaja y discriminación en distintas esferas de la vida social, como es el caso de las cuotas.
- La Ley ofrece al Gobierno la posibilidad de dar cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos, como la Convención CEDAW y de utilizar sus contenidos para justificar, programática y financieramente, la planificación y ejecución de una serie de medidas, programas, políticas y proyectos a favor de la igualdad entre mujeres y hombres. En otros términos, le da la oportunidad al Gobierno y al Estado de cumplir con sus obligaciones.
- La Ley de Igualdad ha sido decisiva en la proliferación de otras leyes, políticas e institucionalidad específica de género.
- Es obvia la necesidad de que exista una relación clara entre leyes, políticas y mecanismos para institucionalizar la igualdad con recursos financieros o presupuestarios suficientes para aplicar la normativa que la ley sugiere. De lo contrario, se crea un vacío importante entre la normativa creada, su aplicación y su impacto en la realidad que pretende transformar.

- Es importante permanecer vigilantes y defender las conquistas alcanzadas pues, dentro del país, siempre existen fuerzas contrarias a la igualdad que pretenden revocar los alcances que se van obteniendo o transformar al mecanismo para la igualdad en una institución para la familia.

Venezuela

- La negociación de los contenidos de la Ley con amplios sectores de la población, como las organizaciones, instituciones y personas que van a tener implicación posterior en la aplicación del articulado de la Ley, le da a ésta mayores posibilidades de ser aplicada. De lo contrario, la Ley cae en un vacío o no se la apropian las organizaciones e instituciones públicas que luego deben transformarla en programas y políticas públicas.
- Los organismos que luego deben aplicar las leyes deben participar en su formulación y ser advertidos del cúmulo de responsabilidades y obligaciones que deben asumir a partir de la promulgación del instrumento legal. El Poder Judicial debería participar del proceso desde el primer momento, para así evitar incoherencias con los mandatos de otras leyes preexistentes.
- Es necesario evitar que la Ley sea relacionada con una personalidad política específica para que no pierda legitimidad.
- Involucrar desde el principio y en todo el proceso al movimiento de mujeres, funciona como fuente efectiva de legitimidad y promoción de la Ley, sobre todo si se consigue que las organizaciones que conforman dicho movimiento, sientan que la Ley y sus contenidos son un producto colectivo.
- Se debe procurar en todo momento claridad conceptual dentro de los contenidos de la Ley. Cuánto más claros sean, mayores posibilidades habrá de que éstos sean aplicados. Esto es particularmente necesario cuando se trata de conceptos nuevos, poco conocidos o poco utilizados en el lenguaje jurídico del país. En todo momento se debe facilitar la interpretación adecuada de los conceptos y de los contenidos de la Ley; para ello es recomendable recurrir al desarrollo conceptual alcanzado por el derecho antidiscriminatorio.
- Evitar la dispersión en los contenidos de la Ley tomando en cuenta la lógica de la institucionalidad pública y su organicidad en su redacción y organización.
- Es fundamental dar difusión a la Ley y llevar a cabo procesos amplios de socialización de sus contenidos. Los medios impresos y electrónicos son una vía; pero deben programarse otras formas de divulgación dirigidas a personas que no cuentan con medios informáticos o no pueden o no saben leer.
- Las organizaciones de mujeres pueden ser un medio efectivo para socializar la Ley. Para ello, es preciso que participen en la formulación de la Ley desde un inicio y que su contribución sea reconocida.
- Ninguna ley puede ser efectivamente ejecutada sin el respectivo contenido presupuestario. Los recursos financieros son imprescindibles para la divulgación de los contenidos de la Ley, para sensibilizar y capacitar y para crear programas y políticas que hagan operativos los artículos y las propuestas de la misma.

Panamá

- La importancia y efectividad de concitar el apoyo de la cooperación internacional para iniciar y sostener procesos institucionales que, de otro modo no se hubiesen dado.
- En materia política, exigir el cumplimiento de los compromisos internacionales del país respecto a la condición de las mujeres advirtiendo al Gobierno de que se utilizarán los mecanismos creados para ello para evidenciar su incumplimiento por parte del gobierno, como es el caso del “informe sombra” de la Convención CEDAW.
- Documentar procesos, lo que hace de la investigación un instrumento fundamental para proporcionar información producida con rigor. Este tipo de información permite sustentar argumentos y justificar acciones y propuestas.

- Por último, y quizá la lección aprendida más importante, señalar que ni las mujeres ni sus organizaciones pueden dejar que actúen por su cuenta los instrumentos legales creados a propósito de la igualdad. Es preciso, primero, demandar su cumplimiento y, segundo, fiscalizar su ejecución y evaluar su impacto.

Honduras

- Las leyes que ambicionan tener impacto socio-político, como la Ley de Igualdad, requieren de mecanismos de seguimiento y de evaluación del desempeño institucional e interinstitucional que se vinculen a sistemas de indicadores. Esto implica la necesidad de llegar a acuerdos para realizar registros únicos de información, análisis de denuncias y criterios para definir el impacto de los cambios institucionales en materia de igualdad.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación también deben existir entre la Política Nacional de la Mujer y la Ley para que sea posible medir el impacto de ambos instrumentos en materia de igualdad de oportunidades a nivel nacional.
- La aplicación efectiva de la Ley requiere que todas las instituciones de contraloría sean incluidas y, en conjunto con éstas, definir las estrategias propias y complementarias para realizar la implementación de este instrumento legal. Esto, entre otras cosas, permitirá evaluar el cumplimiento de los compromisos y definir medidas compensatorias o de solución.
- Se requiere de tiempo y de un proceso de acondicionamiento para que las leyes sean entendidas, apropiadas y divulgadas. La socialización e interiorización de la Ley no debería de concentrarse sólo en los períodos posteriores inmediatos a su promulgación, sino que debe extenderse en el tiempo. Se deben realizar esfuerzos para que la socialización de los contenidos de la ley se extienda más allá de los centros urbanos y abarque a todo tipo de población: rural y urbana e indígena, y afrodescendiente.
- Los procesos de formulación de leyes y políticas públicas, deben ser democratizados desde su diseño para que participen líderes de diferentes expresiones del movimiento de mujeres, colectivos o grupos a nivel rural y urbano. Esto permite incorporar medidas de acción positiva considerando particularidades como la condición y situación de las mujeres por edad, clase, etnia, estado civil y cultura.
- El papel de las organizaciones de mujeres es esencial en la divulgación de la Ley, en su seguimiento y evaluación y en la valoración de su impacto. Su rol debe continuar a lo largo de todo el proceso de aplicación de la Ley y no sólo durante su aprobación.

Colombia

- La formulación de leyes de igualdad debe retomar los antecedentes de otras leyes y procesos del movimiento de mujeres. De lo contrario, la percepción que deja un proceso de formulación que no haga este tipo de consideraciones, es de que existe un gran desconocimiento sobre el camino recorrido en materia de igualdad y se dificultan los procesos de apropiación de la ley por parte de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil.
- Todo proceso de formulación de una ley como la de igualdad debe planificar su amplia difusión para promover su utilización y en esta medida, la potenciación de su impacto.
- Es necesario integrar distintos esfuerzos, iniciativas o legislaciones ya existentes relacionadas con diversas materias (derechos económicos, sociales, civiles y políticos) en los procesos de formulación de leyes de igualdad. De este modo, se puede conseguir una ley inclusiva con mayor poder de incidencia y arraigo en la institucionalidad pública.
- La ubicación del mecanismo para la igualdad en el organigrama institucional-gubernamental, es fundamental para garantizar su impacto. Cuanto mayor su autonomía, ubicación institucional y niveles presupuestarios, mayor grado de incidencia política tendrá este mecanismo.

5. A modo de conclusión: análisis comparativo de los resultados de las investigaciones

“No es necesario practicar la discriminación abierta o fraguar conspiraciones patriarcales cuando se puede asegurar el privilegio masculino por medio de un empleo rutinario de los procedimientos institucionales”.

-Naila Kabeer¹⁷

Es necesario comenzar reconociendo que en los cinco países estudiados, contar con una Ley de Igualdad ha sido fundamental por lo que esto representa en sí mismo. Además, porque es una forma de llevar a la práctica principios y normas constitucionales. Esto es importante porque proporciona fuerza jurídica a la misma ley, entre otras cosas. En este sentido, el resultado de las investigaciones pone de manifiesto la relación que existe entre el desarrollo institucional y la aplicación de la legislación; así, cuanto mayor es el primero, mayores posibilidades de avanzar en materia de legislación.

Sin embargo es importante admitir que la igualdad real en todos los países estudiados es todavía una tarea pendiente. A ello contribuye, probablemente, el desconocimiento de la ley por parte de un importante sector de la sociedad civil, de funcionarios y funcionarias gubernamentales y operadores de justicia, de algunas organizaciones de mujeres y de los movimientos sociales, entre otros. Este es uno de los aspectos en que coinciden todas las investigaciones, aún en aquellos países en los que las leyes fueron gestadas en acuerdo y con el apoyo de la sociedad civil, incluido el movimiento de mujeres.

A diferencia de lo que ocurrió durante la aprobación de las leyes, los movimientos de mujeres han tenido poca participación e influencia en los procesos de aplicación de las mismas, no así los organismos internacionales de cooperación. Éstos han tenido influencia en la medida en que han recomendado a los países la adopción de acuerdos y estrategias para impulsar la igualdad real entre hombres y mujeres. En algunos casos, este estímulo formal ha sido acompañado de recursos para financiar iniciativas gubernamentales y no gubernamentales con estos mismos fines.

Para realizar un análisis global de los contenidos de los cinco informes, se revisarán los resultados a partir de las tres categorías analizadas; legislación, políticas públicas e institucionalidad.

Es importante señalar, sin embargo, que la separación se realiza sólo para efectos analíticos pues, como se verá, las tres categorías están estrechamente entrelazadas y, los resultados en una, por ejemplo, en políticas públicas, tiene relación con los contenidos de la ley, su grado de apropiación y aplicación a través de las instituciones, sus programas y proyectos. Tampoco será posible separar del todo, el análisis sobre el impacto de la Ley de Igualdad en los tres aspectos arriba señalados, con el proceso previo de aprobación de las leyes. Esta vinculación es recogida, también, por los cinco informes utilizados para elaborar este documento de análisis.

5.1 Impacto de la Ley en la legislación

Todos los informes coinciden en que no cabe duda de que contar con una Ley de Igualdad significa un importante paso adelante para los países, para las mujeres y para las posibilidades de hacer real la igualdad de género. Tal como señalaba una de las personas entrevistadas en Panamá, aunque las leyes puedan ser defectuosas, es mejor tenerlas que no tenerlas. De algún modo su existencia, sus contenidos y el grado en que ésta se aplica, son indicadores del grado de desarrollo institucional que existe en cada país, su compromiso con los derechos humanos y los derechos de las mujeres y es un indicador del estado de la democracia de cada país.

En la valoración sobre la Ley de Igualdad, lo que ésta ha supuesto en sí misma y como motor para la promulgación de otras leyes hay que hacer referencia a algunas cuestiones clave como son las siguientes:

- **Procesos previos de consulta.** El nivel de participación de la sociedad civil en la definición de los contenidos de la ley y sus alcances fue muy desigual. Mientras en unos países hubo un intenso proceso de discusión y debate, como los casos de Costa Rica y Panamá, en otros países como Honduras se dio en menor medida y en Colombia y Venezuela, la participación fue escasa. Aunque esto pertenece al proceso previo de la historia de las leyes, tiene implicaciones posteriores en el conocimiento que la sociedad tiene de la Ley y en

17 Kabeer, Naila. *Realidades Trastocadas*. México, Paidós. 1998.

la aplicación o la utilización que puede hacer de ésta. Así, se podría decir que cuanto más consulta, mayor facilidad o condiciones para el desarrollo o aplicación de la ley y viceversa.

- **Contenido.** Éstos son muy desiguales, la ley de Colombia incluye, por ejemplo, un capítulo sobre desarrollo rural, pero las otras no. Casi todas abordan las áreas de salud, educación, empleo y violencia, pero el tratamiento que la Ley hace de cada uno de estos temas es diferente para muchos de los casos. Las indefiniciones conceptuales y el carácter programático pareciera ser un rasgo general en las leyes. Ambos aspectos dificultan su aplicación, pues si los contenidos no son suficientemente comprendidos por los legisladores, los operadores de justicia, ni los funcionarios/as públicos, éstos no las utilizarán. Además porque si las leyes son programáticas pero no se definen los mecanismos para implementarlas, éstas corren el riesgo de quedarse en mera retórica. Y este es el caso de muchas de las leyes o bien, de muchos de sus artículos. Obviamente, sus contenidos y la forma en que éstos son redactados, influye en la aplicación final y en la fuerza y legitimidad de la ley. También es importante señalar que los contenidos de la Ley de Igualdad son en muchos casos escasamente tomados en cuenta para la elaboración de otras leyes o políticas públicas o bien, casi nunca es mencionada en los antecedentes que justifican tales medidas.
- **Divulgación.** Todos los informes coinciden en que la Ley de Igualdad ha sido poco divulgada, en que hay poco conocimiento sobre sus contenidos, por ende poca apropiación y aplicación de la misma; hechos que inciden en la capacidad de impacto que tales leyes tienen.
- **Institucionalidad.** Otro aspecto de la ley que es importante destacar se refiere a la instancia o mecanismo encargado de darle seguimiento. Si bien la Convención CEDAW es clara en recomendar el fortalecimiento de los mecanismos de igualdad en cada país, no todos ellos tienen la misma forma, el mismo poder de decisión, la misma capacidad financiera o un lugar en la estructura organizacional gubernamental con suficiente poder de decisión interna. En algunos casos el seguimiento de la Ley ha sido asignado a los Institutos de la Mujer. Sin embargo, en otros éstos han sido “degradados” a la condición de oficinas adscritas a otras dependencias, como es el caso de Colombia. En Venezuela, la institución permanece pero su jerarca dejó de tener el rango de Ministra que antes gozaba, con lo cual se debilitó su poder de incidencia.
- **Voluntad política.** Los estudios realizados permiten afirmar que los gobiernos de los países conceden poca importancia a las leyes de igualdad o les dan una importancia relativa. Esto se refleja en el escaso poder de decisión e influencia que le otorgan a los organismos de la mujer que deben encargarse de velar por el cumplimiento de la ley, de promover la formulación de políticas públicas para la igualdad y de conducir el proceso para institucionalizar la igualdad de oportunidades en las instituciones públicas del Estado, entre otras cosas. Otra evidencia de carácter secundario del organismo para la igualdad es el exiguo presupuesto estatal del que suelen disponer o el hecho de que, con escasas excepciones, la ley de igualdad no ha sido articulada con otras medidas legislativas o programas desarrollados por las instituciones públicas.
- **Utilidad.** Ninguna de las investigaciones pone en duda la utilidad de la ley. Sin embargo, los estudios coinciden en señalar que la utilización de la ley es muy irregular; algunos de los artículos o de los temas son más utilizados y otros menos. Entre los más utilizados se cuentan los relacionados con la violencia contra las mujeres y entre los menos, los que se refieren a la economía o a la participación política de las mujeres. La utilización de la ley suele ser más frecuente entre instituciones nacionales que entre instancias municipales o regionales; más por mujeres de organizaciones, de clase media y blancas, que por mujeres indígenas, afrodescendientes o campesinas.

En los cinco países las leyes dejan sin definir los mecanismos prácticos que den acceso a los derechos que promulga, por ejemplo la forma en que las medidas serán adoptadas de manera transversal por las instituciones de gobierno o bien, las inversiones presupuestarias que éstas requieren para poder ser ejecutadas. También dejan sin definir las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto por la ley. Esto puede deberse a que la mayoría de quienes toman las decisiones en los gobiernos (nacionales, regionales o locales) carecen de conocimiento sobre la igualdad de género.

Sin duda alguna, la aprobación de las leyes de igualdad en los cinco países estudiados, pone en evidencia que los gobiernos y los parlamentos de cada país formalmente cumplen con las recomendaciones de los organismos internacionales, pero no hay evidencia de un grado alto de sensibilidad sobre el problema de la desigualdad y sus consecuencias para las mujeres y la democracia; ni refleja que ha habido el cambio cultural y de conciencia que se precisa para una transformación profunda de roles y tradiciones.

Las experiencias que se recopilan en los informes permiten concluir que, y es fácil que las leyes y las conquistas logradas a favor de la igualdad entre hombres y mujeres experimenten un retroceso o una parálisis. Se pone en evidencia la frágil estabilidad de la igualdad real e incluso la formal.

Cabe destacar que en los cinco países transcurrieron varios años entre la ratificación de la Convención CEDAW y la aprobación de la Ley de Igualdad. Esto pone en evidencia la necesidad de promover procesos sistemáticos y acumulativos de sensibilización, concienciación y capacitación para el personal técnico de las instituciones públicas y privadas pero, también y de manera relevante, para las y los políticos que toman decisiones. Es imprescindible hacerles ver las múltiples formas en que se manifiesta la desigualdad y las consecuencias que ello tiene para la vida de hombres y mujeres, para las relaciones entre éstos y para la economía, pero también, hacerles ver que la igualdad es un derecho humano de las mujeres y que hacerla realidad tiene efectos positivos sobre la democracia. En otros términos: la fortaleza y la salud de una democracia se puede medir por el estatus, la condición y posición de que gozan las mujeres.

Los estudios ponen de manifiesto que cuanto mayor sea la participación del movimiento de mujeres, mayor es el conocimiento sobre la ley y sus alcances y las posibilidades de implementación que éstas tienen. Se resaltan la importante tarea de fiscalización social del movimiento de mujeres en lo relativo a la ley, sus contenidos y su aplicación.

Otra cosa distinta es el poder de incidencia y la influencia que las leyes han tenido en la transformación de la cultura patriarcal tradicional, pues éste es muy desigual en los países y entre ellos y por tanto, de irregular impacto. Corrobora lo anterior el hecho de las dificultades que supuso la aprobación de las leyes en algunos países, los temas que fueron cuestionados relacionados con el acceso de las mujeres al poder, con el poco interés puesto por los órganos políticos y decisorios sobre los temas relacionados con las mujeres, con sus condiciones de pobreza y su posición social, y con la igualdad entre hombres y mujeres. Cada medida aprobada tiene que ser permanentemente defendida por el movimiento de mujeres, pues siempre se corre el riesgo de que las medidas adoptadas sean derogadas por el siguiente gobierno.

Induce a la reflexión el hecho de que los gobiernos hayan invertido tantos recursos (creación de instituciones, modificación de legislación, creación de leyes, programas de sensibilización, campañas y otros) en erradicar la violencia y sin embargo, ésta no sólo persiste sino que va en aumento. Puede ser el reflejo más claro de la estrategia de la retórica o de lo “políticamente correcto” y de lo que esto supone para la democracia y la economía de un país o no están realmente interesados en tocar uno de los aspectos medulares del sistema patriarcal, la desigualdad de género.

5.2 Impacto de la Ley en las políticas públicas

De la calidad de las leyes depende la calidad de las políticas públicas que se propongan o la calidad de las medidas que van a llevar a la práctica lo que las leyes proponen.

Como ya fue señalado, las leyes son en general, un compendio de artículos con más o menos definición y adolecen, todas ellas, de mecanismos claros de aplicación, seguimiento, evaluación e, incluso, de sanciones por su incumplimiento. No es de extrañar entonces, que las políticas públicas a las que dan pie las leyes, sean de irregular calidad e impacto. En algunos casos, sobre todo en lo que se refiere a violencia contra las mujeres y educación, las leyes parecen haberse traducido en políticas mucho más claras que en aquellas que se refieren a temas como empleo o desarrollo empresarial, sólo para citar algunos. El estímulo a establecer cuotas para la participación política en los partidos y en procesos electorales se ha traducido en políticas que se cumplen sólo parcialmente, ya que todavía no se alcanza el porcentaje mínimo establecido en cada legislación;

la representación de las mujeres en los puestos de toma de decisión en los Poderes del Estado sigue siendo insuficiente.

5.3 Impacto de la Ley en la institucionalidad

Se entiende por alcance de la Ley, su capacidad para institucionalizar la perspectiva de género, su poder de incidencia, su influencia en la creación de instituciones y en la formulación de políticas públicas para la igualdad o de políticas públicas generales que incorporan la igualdad, así como el nivel de la inversión pública para este propósito. En este sentido, cabe decir que en todos los países, en mayor o menor grado, se ha institucionalizado la perspectiva de género y con ella, la igualdad de oportunidades. Esto ha ocurrido a través de los institutos de las mujeres, de oficinas ministeriales y municipales para mujer y de oficinas para la atención de las mujeres en distintas instancias del poder judicial, destacándose Costa Rica y Panamá. En cuanto a la institucionalidad también es importante resaltar los esfuerzos que todos los países han hecho por erradicar la violencia en contra de las mujeres creando instancias específicas y políticas públicas para ello.

Sin embargo, queda latente la necesidad de convertir la transformación de la cultura patriarcal en un objetivo estratégico para sensibilizar y capacitar a las mujeres y a los hombres, que son mayoría entre quienes toman decisiones políticas y económicas. Haría mucho bien generar procesos de crítica al poder patriarcal desde los mismos hombres y de autocrítica sobre los privilegios que les otorga el sistema y que ellos toleran, disfrutan y promueven a pesar de que muchos se perciben a sí mismos como demócratas respetuosos de los derechos individuales y las libertades. Hacerles ver esta contradicción es esencial, entender que la categoría de género pasa por entender que se trata de un binomio, de una relación en la que están involucrados hombres y mujeres. Los informes analizados dejan ver que, tanto las leyes como las políticas y las iniciativas que se han impulsado para promover la igualdad, se han concentrado en las mujeres y han entendido el concepto de género como mujeres, sin embargo es necesario el involucramiento de los hombres en la toma de conciencia y transformación de esta parte de su cultura. Mientras tanto, a nivel político y gubernamental se hacen esfuerzos para mejorar las condiciones de las mujeres, pero solo esto no será suficiente. La evidencia que proporciona la realidad indica que, aunque se han hecho importantes esfuerzos por incorporar a las mujeres en el ámbito público, los mismos esfuerzos no se han hecho para que los hombres hagan otro tanto en la vida doméstica, y mientras esto no ocurra, difícilmente ocurrirá el cambio cultural profundo que precisa la igualdad real.

Para instaurar la igualdad como un componente fundamental de los derechos humanos y de la democracia, es necesario trabajar con las mujeres y con los hombres a partir de las identidades de género que la sociedad patriarcal ha heredado a cada quien y tomando en cuenta todas las partes que conforman las identidades múltiples de las personas.

Una ley no puede tener alcances significativos, poder de incidencia y de transformación de la realidad social, si en su divulgación y aplicación (pero también en la evaluación de sus resultados e impacto) no se invierten recursos suficientes. Es el caso de las leyes de igualdad en los cinco países estudiados, pues todos los informes señalan la escasa inversión pública en esta materia, la debilidad de los Institutos de la Mujer en el conjunto de las instituciones públicas y la dificultad para institucionalizar la igualdad a través de medidas y políticas específicas.

6. Recomendaciones generales

Después del proceso de investigación y sistematización que ha sido rico en contenidos y análisis, resulta difícil llegar al punto de las recomendaciones sin el riesgo de visitar lugares comunes, es decir, sin hacer propuestas obvias o sin recurrir a soluciones ya conocidas y muchas veces dichas, pero parece inevitable. Se dirán aquí cuestiones que resultan obvias pero, no por ello, menos necesarias de ser recordadas. Tal vez, insistir en estos temas sea la evidencia de lo relativo de los avances, del limitado impacto de las leyes y de que aún queda mucho camino por recorrer.

Las recomendaciones que aquí se recopilan son la amalgama que resulta de los informes elaborados por las cinco consultoras y sobre todo, del análisis realizado para esta sistematización. Las mismas han sido clasificadas para señalar a las instancias responsables de su implementación. Antes de entrar a desglosarlas, quizá valga la pena decir que ninguna de ellas será suficiente por sí sola y que deben constituir partes de una estrategia. Esta, como mínimo, deberá tener cuatro ejes que resultan imprescindibles: la “alfabetización” en igualdad, la educación en derechos humanos, la desarticulación del poder patriarcal a través de una crítica consciente al sistema desde los hombres y el empoderamiento de las mujeres.

“Alfabetizar” en igualdad es una tarea inaplazable y debe estar dirigida sobre todo, a los políticos, a los intelectuales que con sus palabras, crean ideología (sustentando, muchas veces, viejas creencias, concepciones y tradiciones sobre las mujeres y los hombres), a los periodistas y los medios de comunicación (por las mismas razones), a los partidos políticos y a las mujeres de los partidos. Ese proceso debe realizarse a partir de una toma de conciencia personal a partir, por ejemplo, de una pregunta como la que sigue: ¿se puede ser demócrata y al mismo tiempo negar la misma condición humana, los mismos derechos y oportunidades a las mujeres?

La educación en derechos humanos es un planteamiento político que aboga por introducir un nuevo paradigma educativo que permita generar procesos de socialización basados en el respeto, la libertad y las oportunidades, en el reparto social de las tareas públicas y privadas, en la eliminación de las jerarquías de género y en la construcción de identidades cada vez menos estereotipadas desde el punto de vista de género. La educación en derechos humanos exige además, una postura crítica frente a algunas consecuencias de un sistema económico que puede alimentar y sostener asimetrías de género.

Los esfuerzos de los organismos para la igualdad, de los hombres y mujeres con conciencia de género en la política, de los organismos internacionales y de las organizaciones de mujeres, deben ir encaminados a provocar procesos de toma de conciencia en los hombres que los lleve a descubrir las consecuencias de la socialización de género en sus vidas, en sus carencias y en sus relaciones, aquellas que establecen consigo mismos, con otros hombres y sobre todo, con las mujeres. Las políticas públicas deberán, en este sentido, concentrar esfuerzos y recursos para democratizar la vida doméstica y crear conciencia para que, empresa pública y privada, establezcan las condiciones necesarias para que los hombres asuman sus responsabilidades en el ámbito doméstico.

Estos tres elementos de la estrategia no estarían completos si los esfuerzos no se encaminaran cada vez más al empoderamiento de las mujeres, a que éstas descubran sus capacidades y potencialidades y tengan las oportunidades para desarrollarlas. Para esto se debe modificar las concepciones estereotipadas y minimizadoras sobre las mujeres; democratizar la vida doméstica; crear condiciones y oportunidades para que las mujeres puedan ocupar su lugar en la sociedad, en la política y en la economía; fortalecer la autoestima de las mujeres y desactivar las distintas formas de misoginia presentes en la sociedad, en las instituciones, en los hombres y en las mismas mujeres.

Dicho lo anterior, se desglosan a continuación las recomendaciones específicas que vendrían a complementar y enriquecer los aspectos centrales de la estrategia para la igualdad perfilada antes:

A los Institutos de la Mujer

- Realizar campañas de divulgación dirigidas a funcionarios gubernamentales, políticos, operadores de justicia y sociedad civil, sobre los contenidos y alcances de las leyes de igualdad, de la normativa y mecanismos de aplicación que han resultado de las mismas así como de las leyes y políticas públicas que han derivado de las leyes de igualdad.
- Diseñar e impartir, de manera sistemática y acumulativa, cursos de sensibilización y formación específica en materia de género, derechos humanos e igualdad de oportunidades dirigidos a instituciones, personas y funcionarios públicos de distintos sectores.
- Realizar cursos de sensibilización y formación especialmente dirigidos a los partidos políticos, por la

importancia estratégica que éstos tienen en la aprobación de leyes y otras medidas para la igualdad, y capacitar en las implicaciones que supone incorporar a las mujeres en el desarrollo del país, que se refleja en los índices de desarrollo humano, y otros indicadores económicos y sociales significativos.

- Trabajar con las mujeres de los distintos partidos políticos para crear conciencia sobre la importancia de adoptar acuerdos y realizar pactos que estén por encima de los intereses partidistas y que prioricen las necesidades y los intereses de las mujeres.
- Impulsar la democracia participativa incluyendo a las organizaciones de mujeres y a la sociedad civil en toda estrategia de divulgación, sensibilización y capacitación, pues si las leyes no se conocen, difícilmente se van a aplicar. El movimiento de mujeres es un referente imprescindible para luchar por la igualdad de oportunidades.
- Aquellos organismos de igualdad para las mujeres que aún no lo han hecho, deberían incorporar la voz del movimiento de mujeres en el seno de sus órganos de dirección como forma de dar voz a las protagonistas de la realidad social.
- Los mismos, junto con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, deben diseñar una estrategia para incidir en el Ejecutivo y el Parlamento de cada país para ocupar un lugar relevante en la estructura gubernamental, gozar de independencia, capacidad de decisión y contar con recursos financieros suficientes para llevar a cabo la tarea que se les ha encomendado.
- También deben incidir en los ministerios y otras instituciones gubernamentales para que cada una de ellas invierta recursos propios en impulsar la igualdad mediante sus programas, proyectos y acciones sectoriales y destinando recursos para evaluar el impacto de sus políticas en las relaciones de género entre hombres y mujeres.
- Crear un sistema de indicadores para medir el impacto en la aplicación de las leyes de igualdad.

A los gobiernos e Institutos de la Mujer

- El gobierno junto con el Instituto de la Mujer, debe elaborar un sistema de sanciones para quienes no cumplan con los alcances que plantea la ley.
- Una vez aprobadas las leyes, el siguiente paso que deben adoptar los países es el de definir claramente los mecanismos e instrumentos para la aplicación de las mismas y para la evaluación permanente de su impacto en la transformación de la desigualdad que caracteriza las relaciones entre los hombres y las mujeres.
- Las oficinas ministeriales y municipales de la mujer deben ser reforzadas y apoyadas para que, efectivamente, la ley y sus medidas puedan ser transformadas en políticas públicas y la igualdad pueda ser transversalizada en las instituciones.
- Los gobiernos deberán dotar de recursos financieros suficientes para que el Instituto de la Mujer pueda llevar a cabo, en todos sus alcances, los objetivos y la misión que se le ha encomendado, como muestra de su compromiso con la igualdad.
- Cada instancia gubernamental (ministerios y otras oficinas) deberán destinar recursos propios para la transversalidad de la igualdad y la perspectiva de género en la institución, en sus programas, políticas y proyectos.
- La lucha para erradicar la violencia contra las mujeres debe convertirse en una prioridad para los gobiernos y sus instituciones y debe involucrar a todos los actores de la sociedad, en particular debe promoverse una toma de conciencia real y profunda en la clase política de cada país.

A los partidos políticos:

- Deben hacer particulares esfuerzos por tomar conciencia de que la participación política de las mujeres y las cuotas son fundamentales para la salud democrática de un país y para la construcción de ciudadanía. Así

mismo, deben tomar medidas para eliminar valores, estereotipos y prejuicios contrarios a la igualdad, a la democracia y a los derechos humanos como supone la exclusión de las mujeres.

- Al gobernar, los partidos deben promover los cambios en los paradigmas educativos que consigan transformar, desde sus raíces, los procesos de socialización que crean las identidades de género.

Al movimiento de mujeres y a las mujeres feministas:

- La articulación de las organizaciones de mujeres, la búsqueda de consensos y el fortalecimiento del movimiento de mujeres es imprescindible. La globalización ha generado situaciones que comprometen la vida de millones de mujeres y de sus familias, provocando la desarticulación de las organizaciones y movimientos sociales. Por ello, es fundamental la unidad del movimiento enfatizando los aspectos que le unen y respetando las diferencias.
- Puesto que son los gobiernos los responsables de formular políticas públicas para la igualdad y de invertir recursos para ello, el movimiento articulado de mujeres debe pactar agendas que sean discutidas y negociadas con las instancias gubernamentales correspondientes.
- Los movimientos de mujeres deben recibir apoyo de los organismos internacionales de cooperación pues suponen un importante y necesario contrapunto para los gobiernos y sus políticas de igualdad y porque son una vía para democratizar la sociedad y los procesos de toma de decisiones.

A la cooperación internacional:

- La cooperación internacional debe continuar invirtiendo recursos para fortalecer al movimiento de mujeres y a las organizaciones feministas, pues es evidente su capacidad para los pactos y consensos, su poder de incidencia y su importancia en la construcción de ciudadanía para las mujeres y en el fortalecimiento de la democracia.
- Debe apoyar al movimiento de mujeres para que realice una labor de fiscalización social en relación con el cumplimiento de la Ley de Igualdad y éste debe revisar las recomendaciones al informe que cada país presenta a la Convención CEDAW.
- Los organismos internacionales de cooperación deben entender que los cambios culturales, como los que supone la dimensión de género, son a largo plazo. Por tanto, es importante que se sostenga, en el tiempo, el apoyo financiero a las iniciativas que buscan la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres.
- Por su rol con los gobiernos, los organismos de cooperación internacional deben continuar impulsando y avanzando en la adopción de medidas para la igualdad, en la aplicación de los instrumentos de Naciones Unidas, en particular, los acuerdos de las cumbres mundiales y conferencias internacionales en la aplicación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo.

Otras recomendaciones:

- El IIDH ha realizado una importante labor investigando el proceso de formulación de las leyes y las articulaciones sociales y políticas que lo hicieron posible y luego, el impacto que han tenido las leyes de igualdad. Es recomendable que esta institución continúe recibiendo el apoyo necesario para que, desde el lugar de privilegio que ocupa como interlocutor válido de organizaciones, gobiernos e instancias de cooperación, pueda continuar investigando y profundizando en el análisis de las relaciones de género y la igualdad en América Latina, generar procesos de formación e información, sistemáticos y acumulativos, dirigidos a los actores claves identificados por las investigaciones y divulgar los resultados de las mismas.

Bibliografía

Libros, artículos y legislación de consulta

- Anderson, Mary (ed). 'Género, desarrollo y capacitación: aumentar la capacitación en el proceso de planificación'. En: *Desarrollo y Diversidad Social*. Icaria, Oxfam y otros, Barcelona. 1996.
- "Alternativas de género al desarrollo". En: Ciclo de charlas "*Las mujeres debatimos*". Servicio Provincial de la Mujer, Diputación de Málaga. 2006.
- "Viejas y nuevas fronteras: Los mecanismos de la exclusión". En: *La globalización y sus excluidos*. Foro "Ignacio Ellacuría". Editorial Verbo Divino, Navarra. 1999.
- CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*. 2004. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14956/lcl2114e.pdf>.
- De Lucas, Javier. 'La exclusión como negativo de los derechos humanos. Sobre la relación entre el proceso de globalización y la universalidad de los derechos humanos'. En: *Globalización y neoliberalismo: ¿un futuro inevitable?* Concepción Ortega y María José Guerra (coordinadoras). Ediciones Nobel, Oviedo, España. 2002.
- Kabeer, Naila. *Realidades Trastocadas*. México, Paidós. 1998.
- Kumar Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Madrid. 2000.
- Kumar Sen, Amartya. *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Katz Editores, Buenos Aires. 2007.
- Lagarde, Marcela. *Para mis socias de la vida. Cuadernos Inacabados*. Horas y HORAS la Editorial, Madrid. 2005.
- Moser, Caroline. 'La planificación de género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género'. En: *Género en el desarrollo*. Ediciones Entre Mujeres, Ediciones Flora Tristán, Lima, Perú. 1991.
- Quijano, Aníbal. 'El fantasma del desarrollo en América Latina'. En: *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*. Alberto Acosta, compilador. Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert, Quito, Ecuador. 2000.
- Sasseen, Saskia. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de Sueños, Madrid. 2003.
- Tortosa, José M. *La pobreza capitalista*. Editorial Tecnos, Madrid. 1998.
- Volio, Roxana. *Género, planificación estratégica y desarrollo: la categoría de género como herramienta para la planificación*. Textos para la formación, Madrid. 2004.
- Wallerstein, Immanuel. *El futuro de la civilización capitalista*. Icaria Editorial, Barcelona. 1997.
- Young, Kate. "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres". En: *Género en el desarrollo*, Ediciones Entre Mujeres, Flora Tristán, ediciones Lima, Perú. 1991.

Documentos internos del IIDH y estudios en cada país

- Arce, Mariela. *La Ley de Igualdad de Oportunidades en Panamá: desafíos y oportunidades para la democracia y el desarrollo nacional*. IIDH. San José, Costa Rica. 2006.
- García Prince, Evangelina. *Informe sobre la investigación del impacto de las Leyes de Igualdad en América Latina: Venezuela*. IIDH. San José, Costa Rica. 2006.

Hidago, Ana. *Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (7142): Costa Rica*. San José, Costa Rica. IIDH. 2006.

Quintero, Beatriz. *Impacto de la Ley 823 de 2003 de Colombia, por la cual se dictan normas de igualdad para las mujeres*. San José, Costa Rica. 2006.

IIDH. *Impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Honduras. Decreto 34/2000*. San José, Costa Rica. 2006.

Morales, Carla. *Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer ¿avances o retrocesos? Balance Regional*. IIDH, San José, Costa Rica. 2003.

Ungo, Urania. *Informe sobre el impacto de la Ley 4 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá: balance y lecciones aprendidas*. IIDH. San José, Costa Rica. 2006.

III. Investigaciones nacionales

Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica

*Ana Hidalgo**

* Costarricense. Psicóloga y Master en Estudios de la Mujer por la UCR/UNA de Costa Rica. Ha trabajado para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) como Directora General de Areas Estratégicas y con anterioridad, coordinó el Area de Violencia de Género. Consultora del IIDH, de la OPS/OMS, PNUD/UNIFEM, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros.

Contenido

1. Introducción	65
2. Objetivos de la investigación y metodología	66
3. Generalidades	67
4. Impacto político y cultural	68
5. Obligaciones generales del Estado: no discriminación	70
6. Derechos políticos	92
7. Derecho a la propiedad y derechos patrimoniales	98
8. Derecho a la seguridad social	101
9. Centros infantiles	103
10. Derecho a la herencia	107
11. Derechos laborales: trabajo peligroso de las mujeres, despido de trabajadora embarazada, derecho a licencia por adopción	107
12. Derecho a una vida libre de violencia	111
13. Derecho a una educación no discriminatoria	122
14. Defensoría General de los Derechos Humanos	125
15. Informes sobre la aplicación de la Convención CEDAW	140
16. Resultados y conclusiones	146
Bibliografía	157
Anexos:	
I. Lista de personas entrevistadas.....	161
II. Lista de expertas participantes en el Taller sobre el impacto de la Ley de Igualdad Real de Costa Rica	162

1. Introducción

Diferentes diagnósticos¹ han identificado que las leyes de igualdad facilitan la definición de políticas de Estado en la materia y son la fuente normativa directa para la política nacional y descentralizada, así como para las políticas sectoriales. En este sentido, la CEPAL (2004) da cuenta de los logros en materia de institucionalización de políticas públicas e instrumentos de transversalización de la perspectiva de género, así como de un aumento en la participación de las organizaciones de mujeres en el quehacer público. Pero también señala la necesidad de implementar más efectivamente los compromisos asumidos en la Convención CEDAW, desarrollando políticas que promuevan la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, con carácter de políticas de Estado y que involucren a todas las instituciones públicas.

En el marco del componente “*Promoción de una cultura de inclusión*” del proyecto USAID-IIDH, se recopiló durante el 2003 información sobre *experiencias de incidencia* por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, relacionadas con la aplicación nacional en materia de legislación de los compromisos asumidos por los Estados en los instrumentos internacionales². Ello particularmente en la promulgación de legislación sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (que tienen su sustento en el artículo 2 de la Convención CEDAW), en los cuatro países que cuentan con ese tipo de ley: Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela³ (posterior a este proceso, en julio del 2003, se aprobó en Colombia una legislación similar).

El proyecto del cual esta investigación forma parte viene a dar continuidad a las acciones anteriores realizadas, con el auspicio de USAID, para propiciar la producción de conocimientos (y su posterior difusión) en un ámbito de análisis todavía poco explorado, como es el de la *determinación del impacto* que las leyes de igualdad de oportunidades han tenido en su implementación en materia de legislación, políticas públicas e institucionalización de la igualdad de género en el caso específico de Costa Rica.

De acuerdo con la experta Evangelina García Prince, el objetivo de los planes de igualdad es avanzar hacia el cierre de la “... brecha existente entre la igualdad de derecho o *de jure*, consagrada en los instrumentos fundamentales de derechos humanos y en la mayoría de las Constituciones nacionales y la situación real de las mujeres en comparación con la de los hombres en diversos planos”⁴ y señala que los mismos son relativamente recientes en América Latina siendo una excepción el caso de Costa Rica que la aprobó de manera pionera en el año 1990.

Con la aprobación de la llamada *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*, Costa Rica se convirtió en el primer país de la región en desarrollar políticas públicas específicas –incluyendo legislación– para el adelanto de las mujeres en aplicación de los compromisos adquiridos en 1984 cuando ratifica la Convención CEDAW.

Si bien el país contaba para entonces con piezas de legislación creadas para el beneficio de la población femenina, ésta es la primera experiencia que pretende responder desde una aproximación más integral a las diversas manifestaciones de discriminación de género que sufren las mujeres, incluyendo la creación de institucionalidad específica.

Se podría afirmar que después de la lucha a favor del sufragio femenino a mediados del siglo XX, ésta es la pieza de legislación que logra atraer la atención y producir el más profundo debate en la sociedad costarricense en relación al tema de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres generando desde entonces algunos de las polémicas que han acompañado las luchas de las mujeres en los siguientes 15 años, por ejemplo, la relación entre igualdad formal e igualdad social, la relación entre no discriminación y acciones afirmativas, entre otras. Además y por la misma razón, se constituye en un momento de inflexión, creando un

1 Evangelina García Prince, *Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer. ¿Avances o retrocesos?*, 2003; *Leyes y políticas públicas de igualdad. Experiencias nacionales y regionales. Lecciones aprendidas*, 2004. IIDH: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/publicaciones_doc.htm.

2 Documentos disponibles en CD adjunto a esta publicación.

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*, p. 3

antes y un después en la conciencia nacional y un trascendental cambio cultural que abriría el paso a uno de los períodos más fructíferos en la historia nacional en materia de avance los derechos de las mujeres.

Como se ha dicho, en los quince años transcurridos desde la aprobación de la llamada *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*, el país ha conocido de una significativa cantidad de propuestas en materia de legislación y políticas públicas orientadas a la igualdad y la equidad de género, muchas de ellas aprobadas y puestas en práctica que –sin lugar a dudas– han implicado una transformación real en las condiciones de vida y situación de la mujeres en Costa Rica.

¿Cuánto de este desarrollo encuentra su fundamento e inspiración en la ley de igualdad, cuáles de las intenciones y objetivos que motivaron su aprobación en 1990 se mantienen vigentes y/o en qué direcciones se han desarrollado, se ha reducido la brecha de igualdad entre hombres y mujeres producto de su aplicación? En otras palabras, ¿cuál ha sido el impacto de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* en la sociedad costarricense desde su aprobación? Son las preguntas a las cuales pretende responder esta investigación finalizada en el año 2006.

Habría al menos dos formas principales de medir este impacto. La primera, y de seguro la más importante, sería analizarlo desde el cambio producido en la vida concreta de las mujeres y sus condiciones de existencia. Este, no obstante, es un objetivo que excede los alcances de esta investigación. Para los efectos de la misma se tratará de medir este impacto a partir del desarrollo de legislación, políticas públicas e institucionalidad que pueda haber surgido como consecuencia –directa o indirecta– de la ley de igualdad presumiendo que las mismas crean condiciones para hacer posible estos cambios. No obstante es obligado aclarar que va más allá de los objetivos de esta investigación determinar la vigencia y la aplicación real de la legislación, la existencia y aplicación de las políticas públicas y/o la regularidad en el funcionamiento o cobertura de acciones o sostenibilidad de la institucionalidad identificada. Este es un reto urgente y pendiente de otras investigaciones pues, como se apreciará por el registro que aporta ésta, implica el estudio a profundidad de un período en la vida nacional que se caracterizó por un gran desarrollo de legislación y políticas en la materia. Así, y de acuerdo con los términos de referencia que dieron pie a esta investigación, la misma consigna los hallazgos en cada uno de los tres campos sin entrar ni pretender realizar un análisis cualitativo de su impacto real.

2. Objetivos de la investigación y metodología

Objetivo general

Consolidar conocimientos en el monitoreo del impacto de la legislación específica que propicia la igualdad y equidad de género.

Objetivos específicos

- Dar seguimiento a cada uno de los ejes temáticos contemplados en esta ley y su desarrollo posterior en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad específica así como posibles derivaciones o consecuencias indirectas de la misma.
- Realimentar los resultados de la investigación con representantes institucionales y de sociedad civil especializados en materia de género.
- Aportar –además del diagnóstico/balance– conclusiones y recomendaciones, incluyendo lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Metodología

El proceso metodológico desarrollado en la presente investigación contempló el empleo de las siguientes técnicas y recursos metodológicos:

- *Revisión y análisis de contenido de la Ley para la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* para la desagregación por componentes y ejes problemáticos, objetivo que persigue cada una de las normas y situación prevaleciente que busca resolver o aliviar.
- *Revisión documental* que incluyó el análisis de los expedientes legislativos relacionados con la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* y otra legislación conexas derivada de ésta, así como decretos ejecutivos, ministeriales; normas y reglamentos institucionales; memorias y otros documentos institucionales que dan cuenta del desarrollo de políticas públicas e institucionalidad.
- *Entrevista a informantes clave:* personas relacionadas con los procesos de formulación, desarrollo y/o ejecución de legislación, políticas públicas e institucionalidad en los ejes temáticos incluidos en la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. La lista de personas entrevistadas se encuentra en los anexos de este documento
- *Taller con expertas/os en género de la institucionalidad pública y de la sociedad civil para la realimentación de resultados.* La lista de personas asistentes al taller así como la memoria del mismo se encuentran en los anexos de la investigación.

Para efectos de esta investigación se partió de la siguiente operacionalización de conceptos básicos:

- **Legislación:** incluye todas las leyes aprobadas y relacionadas con la materia en discusión, así como jurisprudencia relevante. También se incluye otra normativa de carácter administrativo como decretos ejecutivos, acuerdos, directrices que genera derechos exigibles.
- **Políticas públicas:** se consideraron sólo aquellas expresadas en documentos institucionales oficializados, incluye políticas de gobierno (que son la mayoría) y políticas de Estado que son las respaldadas por legislación específica. De esta manera se registran políticas que surgieron durante el período de estudio si bien algunas de ellas, por su carácter gubernamental, pueden ya no existir o haberse transformado.
- **Institucionalidad:** se tomaron en cuenta las instancias institucionales formalizadas dentro de las estructuras institucionales, con asignación de recursos humanos específicos y delimitación de fines, objetivos y funciones.

3. Generalidades

Antecedentes

El anteproyecto de esta ley fue presentado a la corriente legislativa el 25 de abril 1988 en el contexto de la celebración del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. La misma fue aprobada el 8 de marzo de 1990 y publicada en *La Gaceta* No. 59 del 26 de marzo 1990.

La nueva legislación es justificada a partir de la necesidad de avanzar en la ampliación y fortalecimiento de la democracia costarricense mediante la plena igualdad y no discriminación de las mujeres. En la exposición de motivos se identifican los objetivos centrales del proyecto de la siguiente manera:

Esta Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer habla de los derechos políticos de la mujer y busca acrecentar aceleradamente su participación política. Habla de los derechos sociales y económicos y busca garantizar igualdad de acceso ante el crédito y la propiedad. Busca facilitar el trabajo de la mujer con hijos menores con la creación de Centros Infantiles. Este proyecto habla también de mayores garantías frente a algunos delitos sexuales. Busca proteger la intimidad de la mujer en los juicios penales y prohíbe el indulto para estos delitos. La ley se refiere también a la eliminación de estereotipos discriminatorios de los papeles masculinos y

femeninos de la educación. Se crea por último la Defensoría de la Mujer adscrita al Ministerio de Justicia y Gracia (folio 5).

Igualmente se citan como referentes inmediatos la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, ratificada por el Estado costarricense el 2 de octubre de 1984, así como el *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990* que señala en una de sus partes: "... Las políticas y programas dirigidos a la mujer buscarán superar las desigualdades económicas, legales y políticas que se presentan y desarrollar acciones en los campos cultural y educativo para favorecer el cambio de los patrones discriminatorios, bajo las premisas de igualdad de los sexos y la responsabilidad compartida en el hogar" (folio 5).

De esta manera, el proyecto buscaba cumplir con los compromisos contraídos por el Estado costarricense mediante la ratificación de la Convención CEDAW. Detalles sobre el proceso de aprobación de esta ley se encuentran en la investigación realizada en el marco previo de esta investigación: "*Ley de Promoción de la Igualdad Social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*" (IIDH,2003).

Áreas de intervención de la Ley de Igualdad

La ley consta de 34 artículos y 6 transitorios. En la misma es posible identificar las siguientes áreas de intervención:

- Obligaciones generales del Estado (3 artículos; 1-3)
- Derechos políticos (3 artículos; 4-6)
- Derecho a la propiedad y derechos patrimoniales (4 artículos; 7, 28-29)
- Derecho al seguro de salud (1 artículo; 8)
- Centros infantiles (6 artículos y 1 transitorio; 9-13, 33)
- Derecho a la herencia (1 artículo; 31)
- Derechos laborales (1 artículo; 32)
- Derecho a una vida libre de violencia doméstica y sexual (4 artículos; 14-16, 30)
- Derecho a una educación no discriminatoria (4 artículos; 17-20)
- Defensoría General de los Derechos Humanos (7 artículos; 21-27).
- Atribuciones del CMF (1 artículo; 29)

Es importante resaltar que seis artículos de esta ley corresponden a modificaciones de otras leyes (28, 29, 30, 31, 32, 33) y un título completo (Título II: De la Defensoría General de los Derechos Humanos que incluye siete artículos 21-27) corresponden a una problemática que generó su propia legislación específica. De igual manera, tres artículos que hacen referencia a centros infantiles dejaron de tener vigencia, primero, a través de la Ley 7380 del 24 de febrero 1994 y, posteriormente, por la Ley 8017 Ley General de Centros de Atención Integral del 29 de agosto 2000. De esta manera, el cuerpo real y exclusivo de esta ley lo componen 17 artículos.

4. Impacto político y cultural

Fue criterio compartido de todas las personas entrevistadas y participantes en el taller de validación, que el impacto principal de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en el país es de naturaleza política y cultural y que va más allá de los resultados concretos tras 16 años de vigencia en términos de legislación, políticas públicas e institucionalidad. Así, se considera que cualquier análisis de este instrumento debe ubicarse en el contexto de lo que significó históricamente su aprobación en tanto marcó *un antes y un después*, no sólo en lo específico de avance en la condición jurídica de las mujeres costarricenses, sino –fundamentalmente– en cuanto a la transformación de los patrones culturales tradicionales de género.

Colocando en el centro el cambio cultural, el debate alrededor de la ley le “*movi6 el piso a muchas certezas*”, seg6n el decir de una de las expertas. Esto es: permiti6 un cuestionamiento profundo sobre las bases fundacionales de la sociedad patriarcal, sobre la relaci6n entre mujeres y hombres en la sociedad y permiti6 desnudar las limitaciones de la igualdad formal de derechos asentadas hasta entonces en el imaginario social costarricense. El discurso de la clase pol6tica de entonces era (y contin6a siendo en muchos sentidos) un discurso ideol6gicamente homogenizador donde se proyectaba la sociedad costarricense como fuertemente constituida alrededor de un sistema jur6dico garantista basado en el respeto de los derechos humanos de todos los habitantes. No obstante, el debate alrededor de la ley de igualdad evidenci6 la enorme brecha entre los derechos formales y la condici6n de las mujeres, las grandes limitaciones en su acceso real al disfrute de los mismos y puso de manifiesto que las declaratorias de igualdad –incluso las consignadas en la Constituci6n Pol6tica– distaban mucho de ser efectivas para la mayor6a de las mujeres.

Esta ruptura con aspectos esenciales de la mitolog6a del ser costarricense hizo que ya los y las costarricenses no pudiesen seguir vi6ndose de la misma manera y abri6 la puerta para sacar a la luz p6blica las “*otras Costa Rica*”, las m6ltiples discriminaciones co-existentes en la realidad nacional y permiti6 a otros sectores reivindicar los derechos espec6ficos de poblaciones discriminadas por diferentes condiciones propias.

La discusi6n generada alrededor del proyecto de ley (pues “*fue m6s rico lo que pas6 alrededor de la ley que el texto mismo final*”) implic6 una profunda transformaci6n en el imaginario social introduciendo una nueva visi6n del mundo sobre el ser hombre y ser mujer en la sociedad, sobre la interrelaci6n entre los sexos y los par6metros desde los cuales analizar y proyectar las relaciones sociales en el m6s amplio sentido. Esta transformaci6n en las representaciones sociales y en la construcci6n identitaria, no s6lo del ser nacional sino en el plano individual del ser mujer y ser hombre, cre6 las condiciones para que en la d6cada siguiente se produjeran importantes desarrollos en materia social orientados a plasmar en legislaci6n y pol6ticas esta nuevas realidades. El debate y la ley misma contribuyeron a posicionar a las mujeres “*como humanas*” y sujetas de derechos espec6ficos. El proceso de aprobaci6n de la ley cumpli6 as6 un papel educativo, mismo que tuvo continuidad despu6s de su aprobaci6n en los esfuerzos generados desde diversos espacios para construir un “*marco 6tico-conceptual de g6nero*” que orientara el accionar desde lo p6blico y lo privada mediante procesos de sensibilizaci6n y capacitaci6n. Se habla as6 de un “*impacto te6rico*”.

Desde el punto de vista pol6tico, es opini6n compartida que ser6a impensable el desarrollo que evidenci6 el pa6s en la d6cada de los noventa en materia de igualdad y equidad de g6nero sin la existencia de la Ley de Igualdad. Es esta ley la que permiti6 el resto, la que abri6 el camino, la que oblig6 a una nueva forma de pensar al colocar en la agenda p6blica y pol6tica los derechos de las mujeres obligando a la clase pol6tica a posicionarse respecto de los mismos.

El debate generado alrededor de la ley involucr6 a todos los sectores de la sociedad quienes se vieron obligados igualmente a manifestarse y tomar posici6n lo que produjo en su conjunto una amplia movilizaci6n social. Desde el punto de vista de los actores/actrices pol6ticos y de las alianzas, debe destacarse la participaci6n conjunta de mujeres de todos los sectores (gubernamental, no gubernamental, de la academia, mujeres de base) alrededor de una agenda com6n. Estrat6gicamente, para los intereses de las mujeres, esta fue una gran experiencia de trasgresi6n del sistema de dominaci6n patriarcal que busca mantener a las mujeres enemistadas y divididas pol6ticamente para mermar su fuerza potencial y de la importancia de las alianzas entre mujeres.

De igual importancia destacan las expertas la apropiaci6n que hicieron las mujeres de este proyecto de ley. La amplitud del proceso de divulgaci6n del proyecto a todo lo ancho del pa6s permiti6 que las mujeres sintieran que, por primera vez, estaban luchando y marchando “*por nosotras*”. Para el imaginario esto tiene, al menos, dos importantes implicaciones. Por un lado, la toma de conciencia de que existe una agenda propia de las mujeres y que no es suficiente el discurso globalizador que no considera ni reivindica los intereses espec6ficos de las mujeres y/o que los considera subsidiarios de otros intereses. Y, por otro, la toma de conciencia de las mujeres como fuerza pol6tica capaz de obtener resultados a partir del accionar conjunto.

Desde otro punto de vista, la ley de igualdad implic6 un “*cambio paradigm6tico en lo que se entiende por igualdad jur6dica: es una ley que parte de un concepto de igualdad distinto del que prevalec6a hasta entonces*”.

o, sea, la igualdad como hecho, hacia un concepto de igualdad como valor”. De esta manera el debate colocó en el centro el tema de la igualdad real como aspiración. En su texto la ley no solo consolidó derechos, ya sea directamente o, bien, exigiendo que se crearan las condiciones para acceder a otros, sino que también al reiterar el carácter vinculante para el Estado costarricense de la Convención CEDAW (que no es taxativa en cuanto a su definición del concepto de discriminación de la mujer, sino amplia e instrumental para aplicarla en el devenir cambiante de la sociedad) admite la necesidad y deja abierta la posibilidad de seguir luchando contra cualquier otra manifestación de discriminación social de las mujeres hasta su erradicación. De esta manera, la igualdad y la no discriminación de las mujeres se convierten en principio jurídico que debe orientar la labor del estado y de la sociedad en su conjunto y la ley un mecanismo para su implementación.

Uno de los aspectos más relevantes desde este nuevo paradigma fue el desarrollo de criterios jurídicos para la acción afirmativa en materia de igualdad de género. Iniciando con las cuotas de participación política, se ha invocado la Ley de Igualdad y se ha desarrollado desde entonces importante jurisprudencia para justificar la legitimidad de las acciones afirmativas para contrarrestar condiciones sociales de desventaja y discriminación en muy diferentes esferas de la vida social. El desarrollo más reciente y emblemático tuvo lugar cuando la Sala Constitucional descartó cualquier roce de constitucionalidad en un proyecto de ley que busca penalizar la violencia en contra de las mujeres como una manifestación específica de la condición de género de éstas.

En otro orden de cosas, se destaca como un impacto político que la Ley de Igualdad fue una de las primeras –si no la primera– pieza de legislación de este tipo creada con el objetivo de implementar la Convención CEDAW. Si bien el texto de la ley, tal y como fue aprobado, no recoge en su totalidad las reivindicaciones contenidas en esta convención, sí es un primer ejercicio en esta dirección en el contexto regional sirviendo de ejemplo para otros países.

Para finalizar, es importante recuperar aquí otros aspectos que fueron recogidos en la investigación que antecedió a ésta y que complementan este balance sobre la Ley de igualdad y su impacto social⁵:

Generó un debate nacional sobre la situación y la condición de las mujeres en diferentes esferas.

- Propició condiciones para el impulso de un cuerpo de políticas públicas para la igualdad y la equidad.
- Contribuyó a reactivar la acción política del movimiento y participación social de las mujeres.
- Instruyó a las instituciones para la apertura de programas estratégicos para el avance de las mujeres.
- Promovió la institucionalidad del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres en el campo de la promoción de los derechos y la promoción de la igualdad entre los géneros. Fortalece el papel rector del CMF y de la Defensoría de la Mujer.

Por razones metodológicas, a continuación se dará cuenta del impacto de esta ley, según los términos definidos en esta consultoría, para cada una de las áreas de intervención, si bien muchas de ellas se encuentran relacionadas y/o forman parte de políticas públicas integrales y de espacios institucionales compartidos.

5. Obligaciones generales del Estado: no discriminación

En este apartado se reseñan todas aquellas acciones en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad que se refieren –en términos generales– a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y a la institucionalidad de género creada a partir de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* y que no se encuentran específicamente reflejadas en el texto de ley. Esta separación es estrictamente para fines de claridad metodológica ya que en la práctica es difícil separar los campos de intervención pues en su mayoría se encuentran interrelacionados.

Es importante resaltar en este apartado los tres primeros artículos de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social* que, por su naturaleza genérica, han servido de marco e inspiración para iniciativas en esta materia de

5 Morales, C. *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y de articulación social*. IIDH. 2003. Disponible en CD adjunto a esta publicación..

diversa naturaleza y que constituyen uno de sus componentes más trascendentales. En estos pocos artículos no solo se logra determinar de manera clara cuál es el marco referencial desde el punto de vista político y conceptual para el desarrollo de las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, sino que se refuerza el papel orientador de la Convención CEDAW reafirmando su carácter vinculante esta vez mediante ley de la República. Además, su formulación genérica garantiza la vigencia y actualidad de la ley y la posibilidad de ser invocada en apoyo a cualquier iniciativa que busque avanzar hacia la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y en el tanto persista la condición de discriminación de las mujeres en cualquiera de los campos de la vida social.

Artículo 1): Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural.

Artículo 2): Los poderes e instituciones del Estado están obligados a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural, conforme con la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer” de las Naciones Unidas, ratificada por Costa Rica en la ley No. 6968 del 2 de octubre de 1984.

Artículo 3): El Estado promoverá la creación y desarrollo de programas y servicios dirigidos a facilitar la participación plena de la mujer, en igualdad de condiciones, en los campos señalados en el artículo 1) de esta ley⁶.

5.1 Legislación

A continuación se enumeran las leyes, decretos y otras normas adoptadas en el período y que, como se apuntó antes, tienen que ver con aspectos o problemáticas relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no contemplados de manera específica en la Ley de Igualdad.

Reformas/resoluciones constitucionales

- 1992: Voto 03435 Inconstitucionalidad de la limitación establecida en el inciso 5 del Art. 14 de la Constitución Política. Discriminación del “hombre” extranjero casado con ciudadana costarricense. *Deber de entender los términos “hombre” o “mujer” como sinónimos de “persona”*.
- 1999: Ley 7880, *Uso de lenguaje inclusivo en Constitución* (sustitución “hombre” por “persona”, Art. 33; adición “esclavo y esclava”, Art. 20).
- 1999: Voto 06472, *Legitimidad de diferenciar entre la edad para pensionarse según el sexo*. Acción positiva a favor de las mujeres. Aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio de la OIT No. 111 y la Ley de la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en materia de seguridad social.

Leyes

- 1994: Ley 7440, Ley General de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos (11 de octubre 1994).
- 1995: Ley 7532, Ley que regula la unión de hecho (8 de agosto 1995).
- 1996: Ley 7636, Ley de pensión de los discapacitados (12 de noviembre 1996)
- 1996: Ley 7654, Ley de pensiones alimentarias (19 de diciembre 1996).
- 1997: Ley No. 7755, Ley General de protección a la madre adolescente (19 de diciembre 1997)
- 1998: Ley 7769, Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (24 de abril 1998).
- 1998: Ley 7801, Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (30 abril 1998)
- 1998: Ley 7794, Reforma al Código Municipal para la creación de las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer (18 de mayo 1998).

6 CMF 1994: p. 7.

- 1998: Ley 7771, Ley General sobre el VIH/SIDA (29 de abril 1998).
- 1998: Ley 7817, Creación de los Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades (5 de septiembre 1998).
- 1999: Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (25 de octubre 1999).
- 1999: Ley 7954, Creación de la Galería de la Mujer (21 de diciembre 1999).
- 2000: Ley No. 8053, Aprobación de la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias (8 de diciembre 2000).
- 2001: Ley 8089, Aprobación Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (6 de marzo 2001).
- 2001: Ley 8101, Ley de Paternidad Responsable (27 de marzo de 2001).
- 2002: Ley 8261, Ley General de la Persona Joven (2 de mayo 2002).

Decretos

- 1994: Decreto Ejecutivo Ley de Fomento de la Lactancia Materna (21 de octubre 1994).
- Decreto Ejecutivo No. 24576-S, Reglamento a la Ley de Fomento a la Lactancia Materna.
- 1995: Decreto Ejecutivo No. 24749 P-MTSS de creación del Programa Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar (Asignación Familiar Temporal) (13 de noviembre 1995).
- 1996: Decreto No. 25518-C, Creación de la Comisión Interinstitucional de Mujer, Salud y Deporte (16 de septiembre 1996).
- 1998: Decreto Ejecutivo No. 26970-S, Reglamento de la Ley General de Protección de la Madre adolescente (16 abril 1998).
- 1998: Decreto No. 27217-S-MP, Creación del Consejo Nacional para la lucha contra el Cáncer Uterino y de Mama (4 de agosto 1998).
- 1998: Decreto Ejecutivo 27346-MINAE, Declaración Política de Equidad de Género del Ministerio de Ambiente y Energía (28 de agosto 1998).
- 1999: Decreto Ejecutivo 27623 Plan-MCM-MTSS-MIVAH, que reglamenta la Ley 7769 de Atención a Mujeres en Condiciones de Pobreza (21 de enero 1999).
- 1999: Decreto Ejecutivo 27913-S, Creación de la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales (14 de mayo 1999).
- 1999: Decreto Ejecutivo No. 27894-D, Reglamento de la Ley General sobre VIH-SIDA (3 de junio 1999).
- 1999: Decreto Ejecutivo 25763 MEIC-MTSS-C-MAG-PLAN, Creación de la Comisión Asesora para el Registro Estadístico con Enfoque de Género (noviembre 1999).
- 2000: Decreto Ejecutivo No. 28484, Creación de las Comisiones de Alto nivel Político-Técnico en siete instituciones públicas y la elaboración y ejecución de recursos institucionales de planes de Acción para la Igualdad y Equidad de Género entre Hombres y Mujeres (2 de marzo de 2000).
- 2001: Decreto 29528-C-MCM, Creación del Premio Ángela Acuña Braun.
- 2002: Decreto Ejecutivo No. 30438-MP, Reglamento de la Ley Integral para la persona adulta mayor (19 de abril 2002).
- 2002: Decreto Ejecutivo No. 30622-C, Reglamento a la Ley General de la Persona Joven (12 de agosto 2002).

- 2003: Decreto Ejecutivo No. 30955 MCM-H-MTSS, Regulación sobre el acceso de los acreedores alimentarios al salario escolar de los servidores públicos (13 de enero 2003).

Acuerdos

- Acuerdo del Consejo Social de Gobierno creando las *Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer*, con el fin de velar por el cumplimiento de las políticas gubernamentales para la promoción de la equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las instituciones de la administración pública (17 de mayo de 1994).
- Acuerdo de la Junta Directiva de la CCSS donde aprueba el *Reglamento del seguro de salud (incluyendo el artículo 76 De los derechos de la Mujer Embarazada* (3 de diciembre 1996).
- *Directriz Presidencial No. 17* del 3 de marzo de 1999, asegurando a las mujeres, en su condición de ciudadanas y por un derecho inalienable y consustancial al ser humano, el acceso digno al servicio público que brinda la banca estatal, con las mismas oportunidades y en igualitaria condición que los demás.

5.2 Políticas públicas

Si bien la legislación y la normatividad constituyen parte fundamental de las políticas públicas de un Estado, en este apartado se hará referencia a programas y/o servicios que incluyen obligaciones expresas para las instancias públicas en la materia respectiva, además del establecimiento de objetivos estratégicos y operativos.

5.2.1 Políticas integrales de equidad de género

- **1995: Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH) (no vigente)**

Este plan articuló 192 acciones estratégicas en 8 áreas temáticas como la legislación, la familia, la educación, la cultura y los medios de comunicación, el empleo, la salud, el medio ambiente y la toma de decisiones que debían ejecutar 34 instituciones de la administración pública entre 1996 y 1998. Posteriormente se formuló un *adendum* al PIOMH para los sectores agropecuario y ambiente.

La característica fundamental del PIOMH fue su énfasis en la creación de condiciones al interior de las instituciones para una aplicación adecuada de las políticas de género, tales como el desarrollo de capacidades técnicas en el personal a cargo de las acciones y en otro personal estratégico dentro de las instituciones. Para diciembre 1997 se estimaba en un 77% el porcentaje global de ejecución del Plan⁷.

Después de 1998 este plan no tuvo continuidad como tal si bien muchas de sus acciones tuvieron continuidad desde las instituciones y seguimiento a través de las áreas creadas en el marco del cambio institucional del CMF a INAMU.

5.2.2 Políticas sectoriales de equidad de género

En el período se han diseñado y aprobado políticas sectoriales y/o institucionales para la equidad de género en algunas entidades públicas como parte de las estrategias de transversalización y del activismo de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer. Entre las políticas aprobadas e institucionalizadas se encuentran las siguientes:

- 1998: Decreto Ejecutivo 27346-MINAE, Política de Equidad de Género del MINAE.
- 1999: Decreto Ejecutivo 25763-MEIC-MTSS-C-MAG-PLAN, Creación de la Comisión Asesora para el registro estadístico con enfoque de género (no vigente).

7 CMF 1998b, pp. 70-76.

- 2000: Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS 2000-2002⁸.
- 2002: II Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS 2002-2006
- 2003: Política Institucional Igualdad y Equidad de Género del ICE
- 2003: Política de Género del Sector Agropecuario 2003-2010.

5.2.3 Derechos económicos

Pobreza

- 1994-2006: Eje Mujeres del Plan Nacional para el Combate a la Pobreza; Programa Mujeres Jefas de Hogar (no vigentes); Programa Creciendo Juntas

La atención diferenciada de las mujeres que viven en condiciones de pobreza ha sido un eje de las políticas públicas de género desde 1994 y hasta la fecha, con continuidad entre administraciones políticas que introducen cambios de enfoque, estrategia y/o nombre de los programas pero manteniendo la focalización de acciones.

En 1994, en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, se crea el Eje Mujeres “... con el interés de brindar una atención particular a la problemática de la pobreza vivida por las mujeres con un innegable sesgo de género”⁹. Se reconoce la existencia de factores de discriminación de género que vulnerabilizan más a las mujeres frente a la pobreza, entre otros: a) barreras para insertarse en el mercado laboral; b) doble o triple jornada; c) sexualidad asociada a la reproducción y a la crianza y cuidado de los hijos/as y d) obligación de asumir la jefatura de hogar en los casos de abandono e irresponsabilidad paterna¹⁰.

En este marco se crea el Programa de Formación Integral de Mujeres Jefas de Hogar como una acción de afirmación positiva y cuyo objetivo era “... mejorar las condiciones de vida de las mujeres pobres jefas de hogar, residentes en áreas rurales y urbano marginales, mediante un proceso de formación integral acompañado de un incentivo económico que les facilite el ingreso y permanencia en el programa durante un promedio de seis del total de meses que dura la capacitación”¹¹.

El programa estaba integrado por tres componentes interrelacionados y complementarios, a saber: componente de formación humana, componente de formación técnica y componente de asignación familiar temporal o incentivo económico.

Esta política y programa tiene continuidad en las administraciones subsecuentes, si bien cambia de denominación. Lo anterior por cuanto la pobreza continuó siendo un factor decisivo para miles de mujeres costarricenses y una barrera para el avance y el pleno ejercicio de sus derechos humanos y la superación de las condiciones de desventaja y discriminación.

En abril de 1998 se aprueba la Ley 7769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, el que a su vez crea el *Programa Mujeres en Condición de Pobreza/Programa Creciendo Juntas*. Mediante Decreto Ejecutivo 27623-Plan-MCM-MTSS-MIVAH, del 21 de enero de 1999, se reglamentó esta ley.

Esta nueva ley mantiene la focalización en mujeres en condiciones de pobreza, no necesariamente jefas de hogar, y amplía sus prestaciones para incluir –además de los componentes del programa anterior– un componente de inserción laboral y productiva y un componente de acceso a vivienda digna, generando así obligaciones para otras instituciones que anteriormente no participaban del programa como el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este programa se mantiene vigente hasta la fecha.

8 Idem.

9 CMF 1998b, p. 103.

10 Segunda Vicepresidencia 1998: p. 23.

11 Segunda Vicepresidencia 1998: p. 24.

Mujer rural

En el año 2003, se aprueba la *Política de Género del Sector Agropecuario 2003-2010* (sector compuesto ocho instituciones gubernamentales: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyo Ministro tiene rango de rector, el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Costarricense de la Pesca (INCOPESCA), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), la Oficina Nacional de Semillas (ONS), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Programa Integrado de Mercadeo Agropecuario (PIMA)

Este marco político, se aprobó en octubre de 2003 el cual es monitoreado por las Unidades para la Equidad de Género de las instituciones del Sector e incluye las siguientes directrices:

1. Fortalecimiento de las unidades de género en las instituciones que componen el Sector Agropecuario en el nivel sectorial y regional.
2. Transversalidad de la perspectiva de género en las políticas agropecuarias relacionadas con:
 - Desarrollo de la competitividad
 - Desarrollo de las capacidades humanas
 - Agricultura en Armonía con el medio ambiente
 - Modernización institucional
 - Seguridad Alimentaria
 - Formación y capacitación en género al personal de las instituciones y a los grupos organizados de población objetivo
 - Coordinaciones y cooperación externa para el avance de la igualdad y equidad de género en el Sector Agropecuario¹²

Servicios Bancarios

En 1999, la Presidencia de la República emite una directriz No. 17 donde orienta a los servicios bancarios a generar políticas que faciliten el acceso de las mujeres al crédito y a otros beneficios de la banca.

De acuerdo con el INAMU, esta directriz posibilitó el desarrollo de convenios de cooperación con el Banco Nacional y con el Banco Popular. Un efecto directo de esta directriz fue el aumento sustantivo de mujeres que tuvieron acceso al crédito para el desarrollo en los últimos años en ambas entidades bancarias, además de procesos de sensibilización en género¹³.

5.2.4 Derecho de familia

- 2001: Política para el Fomento de la Paternidad Responsable

La Ley de Paternidad Responsable fue aprobada el 27 de marzo de 2001 y firmada el 16 de abril de ese mismo año. Con esta ley se dieron pasos certeros en la eliminación de una discriminación impuesta sobre las mujeres con hijos e hijas nacidas fuera de matrimonio, así como sobre un número importante de niños y niñas, quienes no contaban con un reconocimiento paterno ni con el sustento económico por parte de éste. Es así como esta ley se transforma en un instrumento que responde a los derechos del niño y la niña, a la vez que reconoce también a los derechos de las mujeres. Fue concebida como una estrategia para la equidad de género. Elimina los privilegios de los hombres y las desventajas de las mujeres, al permitir la presunción para que las y los menores recién nacidos puedan contar con un padre legal, ya que les obliga a practicarse el examen de ADN o subsidiariamente acudir a la vía jurisdiccional a impugnar el registro del menor a su nombre. Establece un

12 INAMU página web: <http://www.inamu.go.cr>

13 Ídem.

procedimiento especial para tramitar todas las acciones de filiación. Es breve, oral y sin posibilidad de apelar o aplicar recursos a decisiones intermedias del proceso. Con esta acción se evita la recurrencia de prácticas dilatorias por parte de los presuntos padres, así como del proceso legal de investigación y reconocimiento paterno anterior, ya que con esta ley se reduce sensiblemente el tiempo del trámite de dos años a seis meses¹⁴.

El artículo 6 y el transitorio III de esta ley generan obligaciones para el Estado cuando establecen que:

Artículo 6: En cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley. 7739, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia deberá formular y ejecutar políticas públicas y campañas relativas a la paternidad sensible y responsable, que promuevan la corresponsabilidad de mujeres y hombres en la crianza y educación de los hijos y las hijas, por lo cual deberán incluir estas acciones en los presupuestos, planes y programas, conforme a la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad, Transitorio III. En un plazo máximo de seis meses, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia deberá formular e iniciar la ejecución de las políticas públicas y campañas sensibles y responsables relativas a la paternidad, según lo dispuesto en el artículo 6 de esta ley¹⁵.

En cumplimiento de estas obligaciones, el 6 de septiembre del 2001, se integra una Comisión de Paternidad Responsable en sesión ordinaria del Consejo de Niñez y Adolescencia y el 5 de diciembre aprueba dos documentos de política denominados: “Lineamientos de política para el fomento de la Paternidad Responsable” y “Compromisos institucionales para la puesta en marcha de la política para el fomento de la paternidad responsable”.

El objetivo general de esta política es “promover cambios sociales y culturales de políticas públicas que contribuyan a la equidad y a la generación de actitudes responsables y comprometidas con la paternidad y la corresponsabilidad en la crianza de los hijos e hijas, que le competen tanto a las personas, como a los diferentes actores y sectores de la vida nacional”¹⁶. En su desarrollo esta política identifica 6 áreas estratégicas, a saber: promoción y movilización social; investigación; trabajo en redes y generación de alianzas; formación y apoyo; enfoque de derechos con perspectiva de género y seguimiento y evaluación.

Juventud

- 2003: Política Pública de la Persona Joven

Se aprobó en octubre del 2003 por parte de la Asamblea Nacional de la Persona Joven después de un proceso consensuado y consultado con diferentes sectores de los y las jóvenes de todo el país, bajo el enfoque del reconocimiento de la juventud como sujeto de derechos. El objetivo general de la política se definió como sigue: “Crear oportunidades y condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía de las personas jóvenes, el desarrollo de sus potencialidades y su aporte al desarrollo nacional”.

Los lineamientos de la política están divididos en dos grandes áreas: Derechos Civiles y Políticos y Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Cada una de las áreas se desagrega en componentes formulados en términos de derechos, con un objetivo específico para garantizar ese derecho y un conjunto de estrategias para su consecución.

Los componentes básicos son 8:

- Vida, libertad y seguridad personal
- Participación
- Familia
- Equidad y no discriminación

14 INAMU 2003.

15 INAMU 2004b, p. 29.

16 INAMU 2001, p. 25.

- Derechos económicos
- Educación
- Expresión, recreación y deporte
- **2005: Plan de Acción de la Persona Joven**

Elaborado en el 2005 por un equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación, se planteó como objetivo “identificar los temas fundamentales para el desarrollo integral y para su inclusión en el país de las personas jóvenes”.

Como prioridades para el desarrollo pleno de la juventud, señala:

- Fomentar una educación integral para una sexualidad sana y segura y promoción de una salud integral
- Capacitación y formación profesional y oportunidades de ingreso al mundo del trabajo y el empleo
- Promoción de la estructura del sistema nacional de juventud y fortalecimiento de la red nacional consultiva de la persona joven
- Revisión y ampliación para la transformación de la oferta educativa y una oferta ampliada en educación con mayores oportunidades de inclusión

5.2.5 Derechos sexuales y reproductivos

Protección a la maternidad

El 1 de julio de 1997 entró en vigor el *Reglamento del Seguro de Salud*, emitido por la Junta Directiva de la CCSS en la sesión No. 7082 del 3 de diciembre de 1996. Este reglamento incluye el *Artículo 76, De los derechos de la Mujer Embarazada* que le reconoce a las mujeres en estado de gravidez, entre otros, los siguientes derechos específicos: a) participar en las decisiones relacionadas con su bienestar o el de su hijo aún no nacido; b) recibir cursos de preparación para el parto; c) estar acompañada por una persona de su confianza durante el tiempo anterior al parto, durante la labor de parto y durante el período posterior al mismo; d) tener a su lado al niño, así como a su padre, tan pronto como sea posible, después del parto y durante su estancia en el hospital.

Este reglamento amplía los derechos para la madre gestante contenidos en la Ley General de Salud que incluyen el derecho al control médico durante el embarazo y el parto; el derecho a información materno-infantil y el derecho a recibir alimentos para completar su dieta.

El Decreto Ejecutivo No. 28118-S estableció como obligatoria por la CCSS, la atención de toda mujer embarazada y durante el parto y posparto, independientemente de su condición socioeconómica y migratoria. Esta norma representó un gran avance en los esfuerzos por crear condiciones de equidad en el acceso a los servicios de salud entre hombres y mujeres. La realidad indica que un porcentaje elevado de mujeres en el país no cuentan con seguro de enfermedad y maternidad directo o familiar, porque no son asalariadas, su compañero no cuenta con seguro social, o ellas no disponen de los medios económicos para asegurarse¹⁷.

Lactancia Materna

En 1994 se aprueba la Ley de Fomento de la Lactancia Materna, bajo la rectoría del Ministerio de Salud, con el fin de “... fomentar la nutrición segura y suficiente para los lactantes, mediante la educación de la familia y la protección de la lactancia materna para lo que se dará apoyo específico a los programas y las actividades que la promuevan y se regulará la publicidad y la distribución de los sucedáneos de la leche materna, de los alimentos complementarios, cuando se comercialicen como tales y de los utensilios conexos”¹⁸.

17 INAMU 2002: 75.

18 INAMU 2005b, p. 299.

Madre adolescente

En el marco del Programa de Formación Integral a Mujeres Pobres Jefas de Hogar del *Eje Mujeres del Plan Nacional de Combate a la Pobreza* surge en el CMF el *Programa Mujeres Adolescentes* (no vigentes) que desarrolla acciones en el período 1997-1998. Si bien el programa surge inicialmente para atender la problemática de la madre adolescente, se amplía posteriormente para atender otras demandas específicas de esta población.

Mediante ley No. 7735 (Ley General de protección a la madre adolescente) se brinda protección especial a “toda mujer menor de edad embarazada o que, sin distinción de estado civil, tenga al menos un hijo o una hija”. En septiembre del 2002 se aprueba la Ley 8312 que reforma parcialmente la ley original.

A través de esta ley y de su reglamento (Decreto Ejecutivo No.26970-S del 16 abril 1998) se crean obligaciones de políticas públicas para un conjunto de instituciones públicas relacionadas directamente con la problemática de la madre adolescente, entre ellas: Ministerio de Salud (rectoría y coordinación interinstitucional), Ministerio de Educación Pública (garantía de continuidad de educación formal), Patronato Nacional de la Infancia, CCSS (programas de atención integral gratuitos pre y post natales aunque la adolescente no se encuentre afiliada), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (bolsa de empleo y cumplimiento de derechos laborales), Centro de Mujer y Familia (actual INAMU, capacitación en fortalecimiento personal y social, orientación, seguimiento y evaluación técnica de programas), Instituto Nacional de Aprendizaje (programas de capacitación técnico-laborales), Instituto Mixto de Ayuda Social (incentivo económico a madres adolescentes en condición de pobreza).

El *Programa Construyendo Oportunidades* surge en 1999 en el marco de la Ley de Protección de la Madre Adolescente y continúa hasta la fecha.

Este es un programa orientado al fortalecimiento personal y social y al mejoramiento de la calidad de vida de niñas y adolescentes embarazadas y madres. Su objetivo es “impulsar un modelo de atención integral que brinde a las niñas y adolescentes embarazadas y madres oportunidades para su fortalecimiento personal y desarrollo de su autonomía, mediante su participación en procesos de capacitación en formación para la vida y su acceso a una oferta integral de servicios de salud, educación, inserción laboral y servicios de cuidado y atención a sus hijas e hijos”¹⁹.

Participan en la ejecución de este programa las siguientes instituciones: INAMU, CCSS, IMAS PANI, MEP, MS, MTSS, INA, universidades y ONGs.

Educación Sexual

(1999) *Programa Amor Joven* cuyo propósito es “lograr el fortalecimiento de niñas, niños y adolescentes para que desarrollen una sexualidad plena y responsable. Para ello es fundamental promover la educación para la sexualidad como un medio de prevención de situaciones que lesionan sus derechos, ampliar la cobertura de dicha educación y garantizar su integralidad por medio de acciones educativas acordes con los contextos socioculturales en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes”²⁰.

En el programa participaron siete instituciones del Estado, a saber: CCSS, MEP, MS, MCJD, Ministerio de Justicia, PANI y el INAMU. La ejecución plena y continuidad de este programa se vio obstaculizado por la oposición de la Iglesia Católica.

(2001) *Política de Educación Integral de la Sexualidad Humana* aprobada por el Consejo Superior de Educación el 12 de junio del año 2001.

“Las Políticas promueven el desarrollo de competencias o habilidades para la vida, las cuales se refieren a las destrezas que nos permiten, en este caso, desarrollar una sexualidad responsable y sana. Estas competencias deben potencializarse mediante la transversalidad del currículo y el empleo de metodologías participativas y de interés para el/la estudiante”²¹.

19 Oficina de la Primera Dama 1999: p. 51.

20 Oficina de la Primera Dama 1999: p. 37.

21 Política de sexualidad humana, www.mep.go.cr.

Esta política se organiza a través de cuatro ejes: currículo, evaluación, capacitación y actualización y administración. “Las Políticas establecen que la familia es la primera responsable de asumir este tipo de educación, y que por tanto le corresponde al sistema educativo formal una acción subsidiaria o complementaria. Desde este enfoque se le da relevancia al abordaje de los aspectos valóricos, éticos, de afectividad y ternura, mediante una información y formación adecuada, respetando las características particulares de cada estudiante. Se reconoce además el principio de integralidad y de desarrollo humano”.

VIH-SIDA

La Ley General sobre VIH-SIDA, aprobada el 29 de abril de 1998, contiene el artículo 48, Discriminación, que a la letra dice “Quien aplique, disponga o practique medidas discriminatorias por raza, nacionalidad, género, edad, opción política, religiosa o sexual, posición social, situación económica, estado civil o por algún padecimiento de salud o enfermedad, será sancionado con pena de veinte a sesenta días multa. El Juez podrá imponer, además, la pena de inhabilitación que corresponda de quince a sesenta días”²².

De igual manera, el principio de no discriminación se recoge en el artículo 6 del Reglamento de la Ley, a saber: “Artículo 6) Para garantizar el derecho integral de la salud, toda persona portadora del VIH o enferma de SIDA será atendida por un equipo multidisciplinario, según la capacidad de cada centro de atención en salud y oportunamente por la CCSS, con el máximo respeto y confidencialidad, sin discriminación alguna y de manera que garantice su atención integral”²³.

Estos artículos de carácter genérico crean un marco importante para garantizar que las mujeres afectadas por esta enfermedad sean incluidas dentro de los programas de atención integral y de prevención. No obstante, un estudio regional realizado por el IIDH concluye que las legislaciones específicas de estos países, incluida la de Costa Rica, no incluyen perspectiva de género. Específicamente señalan que:

- No se establecen medidas de prevención y atención diferenciadas para mujeres y para hombres;
- No se establecen medidas para minimizar la situación de subordinación real de las mujeres y su vulnerabilidad social y sexual frente a la epidemia, que les imposibilita exigir relaciones sexuales protegidas;
- No se consideran las situaciones de violencia y abuso que enfrentan muchas mujeres, niñas y adolescentes como un factor de riesgo mayor”²⁴.

5.2.6 Salud integral de las mujeres

2001: Modelo de atención integral de la salud de las mujeres es una propuesta teórica-operativa que buscó diseñar e implementar un enfoque holístico de intervención en la materia y fue impulsado por el Ministerio de Salud, CCSS, INAMU y el Hospital de las Mujeres.

“La propuesta del Modelo de Atención Integral a la Salud de las Mujeres (MAIM), surge a partir del año 1999 y dos años después se formularon los tres programas que se consideraron claves para la operacionalización del Modelo. Ellos son: Programa de Atención Integral a la Adolescencia, Programa de Atención Integral a las Mujeres de Mediana Edad y Programa de Atención Integral a la Salud Cérvico-Uterina y de Mama”²⁵, todos ellos implementados en el Hospital de las Mujeres (antigua Maternidad Carit) y las áreas de salud de su zona de atracción.

El siguiente párrafo sintetiza el objetivo macro del modelo propuesto:

El nuevo abordaje en salud apunta hacia la necesidad de diversificar acciones que vayan desde la promoción de la salud hacia la prevención, atención y rehabilitación de la enfermedad. Ello implica el reconocer los determinantes sociales de la salud de las mujeres y su diversidad. A su vez, se comprende a las mujeres en su condición de

22 INAMU 2005b, p.331.

23 INAMU 2005b: p. 473.

24 IIDH 2005: pp. 171-2.

25 McDonald, 2004.

sujetos y no objetos de atención, que requieren de la promoción y respeto de su autonomía, a través del acceso a la información, para desarrollar y fortalecer su capacidad de tomar decisiones sobre su propia salud. (...) se propone la organización de la atención a partir del trabajo en equipos interdisciplinarios, incorporando el accionar tanto interinstitucional como intersectorial. Para ello, la participación social en todo el proceso de gestión de los servicios de salud brindados, se considera esencial. Esto requiere también la transformación de la organización del trabajo hacia estructuras planas de gestión y se apuesta a la creación de un ambiente laboral que promueva relaciones de género igualitarias y equitativas basadas en el respeto de los derechos humanos²⁶.

5.2.7 Administración de justicia

El 7 de noviembre del año 2003, el Poder Judicial adopta una Política de equidad de género denominada “Equidad de género: una política, un compromiso, una práctica”. El objetivo de esta iniciativa es contar con un instrumento de política pública institucional que de manera transversal, prioritaria y sustantiva, incorpore la perspectiva de género en todo el quehacer del Poder Judicial y que garantice la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia, y en el funcionamiento interno del Poder Judicial.

Las áreas estratégicas para la ejecución de la política son las siguientes:

- Capacitación y sensibilización en materia de equidad de género, de manera continua y sistemática a todos los y las servidoras del Poder Judicial sin excepción.
- Información y divulgación, dirigida a todo el personal, así como a los y las usuarias, considerando los medios internos y locales con que se cuentan.
- Coordinación, tanto en el ámbito interno como externo del Poder Judicial.
- Asistencia técnica, a la Comisión de Género, a todos los departamentos del Poder Judicial a nivel nacional, a los Comités de Género y a los y las servidoras que lo soliciten.
- Investigación, con el fin de generar conocimiento.
- Seguimiento y evaluación, como mecanismos de mejora y de verificación de logros de la política, y de identificación de obstáculos que impiden su implementación.

5.3 Institucionalidad

1994: Consejo Nacional de Espectáculos Públicos/Comisión de Control y Calificación de Espectáculos públicos.

El primero es un ente adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia e integrado por representantes del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Gobernación y Policía y el Instituto Nacional de las Mujeres cuyo fin general es garantizar el cumplimiento de la ley que la integra.

La segunda es una entidad compuesta por el Director Ejecutivo del Consejo, y diez profesionales en psicología o psiquiatría, educación, sociología y derecho nombrados de la siguiente manera: a) 4 del Ministerio de Justicia; b) 2 del Ministerio de Cultura; c) 2 del Patronato Nacional de la Infancia; d) 1 de Ministerio de Educación y e) 1 del INAMU. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: resolver sobre la calificación y regulación de las actividades contenidas en la ley; regular, en aras del bien común y sobre la base de que la libertad de expresión no incluye la libertad de exhibición, las actividades mencionadas en la ley y prohibir las que constituyen un peligro social por su contenido estrictamente pornográfico o violento, por su potencial de incitación al crimen o al vicio o por degradar la condición del ser humano²⁷.

1994: Comisión Nacional de Lactancia Materna

Se crea como un órgano adscrito al Ministerio de Salud que se encargará de recomendar políticas y normas sobre la materia y estará integrado, además, por representantes del Ministerio de Educación Pública,

26 McDonald, 2004.

27 INAMI 2005b, pp. 236-7.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Escuela de Nutrición de la UCR, Unión Costarricense de Asociaciones y Cámaras de la Empresa Privada.

Entre las funciones de esta Comisión destacan las siguientes: a) garantizar que las maternidades del país cumplan con la totalidad de los diez pasos hacia una feliz lactancia natural que aparece en la declaración conjunta OMS/UNICEF; e) proteger a la madre embarazada y lactante que trabaja fuera del hogar; f) fomentar la creación de grupos de apoyo a la madre embarazada y lactante de manera que favorezcan una lactancia natural exitosa; g) mejorar la condición de salud y nutrición de la mujer durante el embarazo y la lactancia.

1994: Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer

Las Oficinas Ministeriales y sectoriales de la Mujer fueron creadas mediante acuerdo del Consejo Social el 12 de mayo de 1994. Antes de la adopción de este acuerdo solo existían 5 oficinas gubernamentales que desarrollaban acciones de carácter institucional para la promoción de las mujeres y algunas acciones aisladas dirigidas a mujeres en otras instituciones estatales. Para dar sustento a las oficinas el CMF (anterior al Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU) creó en mayo de 1996 el *Programa de Coordinación CMF-OMM/OSM*. A enero de 1998 funcionaban un total de 15 OMM/OSM²⁸.

La ley constitutiva del INAMU formaliza estas funciones al obligarle a formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, así como impulsar la organización de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer y coordinar y monitorear su funcionamiento.

Para este fin el INAMU creó dentro de su estructura un *Área de Gestión de Políticas Públicas para la Equidad de Género* como la unidad encargada de promover, asesorar y acompañar los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en este campo en las instancias de gobierno y la administración pública.

De acuerdo con el INAMU (INAMU 2006) para esta fecha se cuenta con las siguientes oficinas especializadas:

Sector Agropecuario:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Consejo Nacional de Producción
- Instituto de Desarrollo Agrario
- Instituto Costarricense de Pesca
- Servicio Nacional de Riego y Avenamiento
- Programa Integrado de Mercadeo Agropecuario
- Programa de Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Sector Cultura:

- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes

Sector Educación:

- Ministerio de Educación Pública

28 CMF 1998b, p. 111.

Sector Electricidad:

- Instituto Costarricense de Electricidad

Sector Salud:

- Caja Costarricense del Seguro Social
- Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados

Sector Trabajo:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Instituto Nacional de Aprendizaje

Sector Transporte:

- Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Sector Vivienda:

- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Poder Judicial:

- Secretaría de género del Poder Judicial

Ministerio de Relaciones Exteriores**Instituto Mixto de Ayuda Social**

En comparación con el Informe-país II y III al Comité CEDAW (INAMU 2002) en cumplimiento de la Convención CEDAW, se evidencia que oficinas especializadas dejaron de operar en las siguientes instituciones públicas: Instituto de Fomento Cooperativo, Banco Nacional de Costa Rica, Ministerio de Salud e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Por otro lado, son nuevas en relación con este informe las siguientes oficinas especializadas: Poder Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores e Instituto Mixto de Ayuda Social.

1995: Programa de Coordinación del Plan Nacional para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (PIOMH) (no vigente)

2000: Área Gestión de Políticas Públicas para la Equidad

Este programa surge en el marco funcional administrativo del Centro Mujer y Familia con el objetivo de brindar asesoría técnica y capacitación a las instituciones ejecutoras de este plan integral, en especial a las personas nombradas como enlaces responsables del seguimiento de las acciones encomendadas a cada institución²⁹.

Con la creación del INAMU, las funciones de asesoría técnica, capacitación y seguimiento a las labores de transversalización de género en las instituciones del Estado fue asumido por una nueva área programática denominada Área de Gestión de Políticas Públicas para la Equidad. Esta nueva área programática tiene entre sus funciones principales las siguientes:

- Asegurar que en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales y nacionales, se garantice la equidad entre mujeres y hombres en el acceso, disposición y control de los procesos y beneficios del desarrollo, con énfasis en el campo de la salud, la educación y cultura, la ciencia y tecnología, la economía y el trabajo y el medio ambiente;
- Propiciar condiciones para la incorporación del enfoque de género en la planificación estratégica de las instituciones del sector público³⁰.

29 CMF 1998b: p. 71.

30 INAMU 2000; p. 7.

1996: Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM)

Estas instancias, denominadas originalmente Oficinas de Promoción Activa de los Derechos de la Mujer, surgen en el marco del Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI) en nueve cantones prioritarios³¹. Su objetivo era la descentralización de los servicios de atención y prevención del maltrato contra las mujeres y otros miembros de las familias mediante la transformación del quehacer municipal y la dotación de recursos de los gobiernos locales para la atención de problemáticas sociales de las y los habitantes de su cantón.

Con la ley de creación del INAMU en 1998, se formaliza esta instancia como parte de las obligaciones institucionales cuya creación y funcionamiento debe promover. Para este fin, el INAMU crea dentro de su estructura el Área de Ciudadanía, Liderazgo y Gestión Local desde donde se promueve la apertura planificada y sostenida de estas oficinas.

Para este período se amplían las funciones de las oficinas municipales de la mujer más allá de la atención de la violencia intrafamiliar y se define su objetivo general de la siguiente forma: “Impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género, en el ámbito local”³². Para este período se reportaba un total de 55 OFIM en operación.

En una investigación realizada por el INAMU sobre el quehacer de las OFIM se estableció que además de acciones de atención y prevención de la violencia intrafamiliar, estas oficinas desarrollan una amplia gama de iniciativas, entre ellas: sensibilización y capacitación de grupos de mujeres organizadas de su cantón, impulso de proyectos de generación de empleo y microempresas, construcción de agendas de mujeres, fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, elaboración de planes de desarrollo local, participación en redes e intermediación entre grupos de mujeres e instituciones públicas³³.

Estas Oficinas, con las Comisiones de la Condición de la Mujer, representan un paso importante hacia la democratización de las municipalidades como gobiernos locales y en la creación de condiciones para un ejercicio real de ciudadanía por parte de las mujeres. No obstante, quedan por resolver muchos problemas y resistencias, entre ellos su financiamiento limitada, la ingerencia política en algunos de ellas, el personal limitado para atender la multiplicidad de demandas, la poca infraestructura y la limitada capacidad técnica que algunas OFIM presentan. Superar los obstáculos implica fortalecer el liderazgo de las mujeres como actoras informadas, respetuosas de las diferencias, pero combativas, así como facilitadoras en el proceso de incorporar la perspectiva de género en las políticas y quehacer de la municipalidad.

Como parte de este esfuerzo por avanzar en el fortalecimiento de mecanismos desconcentrados en el nivel local, el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local del INAMU desarrolló un proceso de asesorías a las Comisiones, la mayoría centradas en el papel de éstas en la promoción de la apertura y desarrollo de las OFIM. Igualmente, el INAMU promueve el proyecto de ley “Reforma de los artículos 1, 13, 17, 125, 126 y 142, adición de los artículos 17 y 94, modificación de la secuencia de los artículos 182, 183 y 184 del Código Municipal y Creación de las Oficinas Municipales de las Mujeres” con el fin de garantizar la obligatoriedad de constituir las OFIM en todos los municipios y transversalizar la perspectiva de género. El artículo 183 de este proyecto propone: “Se crearán unidades especializadas como parte de la estructura municipal, en la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres que se llamarán Oficinas Municipales de las Mujeres (OFIMS)”. Además, se procura la adición del inciso o) en el artículo 17, el cual reza “Vigilar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el estado costarricense; mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros”³⁴.

31 CMF 1998b, p. 92.

32 INAMU 2004, p. 29.

33 INAMU 2005, p. 9.

34 INAMU 2002: pp.65-66.

1996: Comisión Interinstitucional de Mujer, Salud y Deporte

Bajo la Dirección General de Educación Física y Deportes del Ministerio de Cultura, se crea esta comisión con el fin de coordinar un programa nacional que contribuya a mejorar la calidad de vida de la mujer mediante la práctica del deporte y la recreación adoptando estilos de vida saludable. Integran la comisión las siguientes instituciones: Ministerio de Salud, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, CCSS, Universidad Estatal a Distancia, CMF y ONGs.

1997: Programa Mujeres Adolescentes del CMF (no vigente)

2000 Área Construcción de Identidades y Proyectos de Vida

Surge en el entonces CMF en el año 1997 y tuvo como objetivos el “impulso de políticas públicas para la igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres adolescentes a través de la coordinación en forma directa con instituciones gubernamentales y ONG (...) y el fortalecimiento de la gestión de instituciones y organizaciones que dirigen acciones hacia este sector a fin de propiciar enfoques y respuestas integrales que coloquen a las adolescentes en condiciones de mayor igualdad y equidad social”³⁵.

Cuando se crea por ley el INAMU, las acciones focalizadas en la mujeres adolescentes son asumidas por una nueva área programática denominada *Área de Construcción de Identidades y Proyectos de Vida* cuyo objetivo fue definido como el “... garantizar a las mujeres jóvenes y adolescentes proyectos de vida con oportunidades reales para el goce pleno de sus derechos humanos, a fin de promover el ejercicio de su ciudadanía, el acceso a la toma de decisiones, la formación para el trabajo y el conocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos”³⁶.

1998: Instituto Nacional de las Mujeres

En materia de institucionalidad, sin duda, el aspecto más importante acaecido después de la aprobación de la Ley de Igualdad, es la creación por ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Ley 7801 del 30 de abril de publicada en La Gaceta No. 94 del 18 de mayo de 1998).

La creación de esta instancia rectora en materia de políticas públicas para el adelanto de las mujeres tiene, entre sus antecedentes, los siguientes:

- 1974: creación de la Oficina de Programas para la Mujer y la Familia del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD).
- 1976: Decreto Ejecutivo 5991 que da fundamento legal a esta oficina.
- 1976: Ley No. 5988 del 11 de noviembre de 1976 donde se crea el Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia como órgano adscrito de desconcentración máxima del MCJD.
- 1986: Ley No. 7026 de creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF).
- 1990: Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, artículo 29.

Todos estos cambios normativos tenían como objetivos, por un lado, establecer dentro de la estructura del Estado costarricense una instancia que reconociera y desarrollara acciones para atender la especificidad de las mujeres y su condición de discriminación. En segundo, fueron intentos por detallar y ampliar las funciones y atribuciones de esta instancia hasta llegar en 1986 a la definición del CMF como ente rector y mecanismo nacional en materia de políticas públicas para el adelanto de las mujeres, además de reconocerle mayor autonomía funcional y recursos financieros propios.

Este proceso de fortalecimiento del perfil institucional del CMF como mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres se ve retornado con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, cuyo artículo 29) dice lo siguiente:

35 CMF 1998b, p. 117.

36 INAMU 2000: p. 8.

Artículo 29: Adiciónasele un inciso 1) al artículo 2 de la Ley de creación del Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia, No. 5988, del 11 de noviembre de 1976, reformada por la No. 7026 del 20 de marzo de 1986. El actual inciso 1) pasa a ser 11). El texto del nuevo inciso 1) es el siguiente: 1) Proteger los derechos de la mujer consagrados en las declaraciones y convenciones internacionales y en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer³⁷.

Desde este momento y hasta la aprobación de la ley de creación del INAMU en 1998, el CMF sufre importantes transformaciones particularmente en el cuatrienio 1994-1998. El balance anterior a este período, indicaba que:

... no obstante su fortaleza jurídica y la amplitud de sus competencias, el CMF no había asumido, hasta 1994, su función rectora y gestora de políticas públicas para el adelanto de las mujeres y la equidad entre los géneros. Su trabajo se había caracterizado, durante mucho tiempo, por el desarrollo de acciones puntuales, focalizadas, desvinculadas entre sí y con un carácter meramente asistencial dirigido fundamentalmente a la población femenina ubicada en los cantones de mayor deterioro socioeconómico... orientación que no coincide con la modificación introducida a las atribuciones del CMF por la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer³⁸.

Se promueve entonces un proceso denominado la “*apuesta estratégica*”, que, de manera sintética, buscaba adecuar la realidad institucional al marco normativo vigente mediante la sustitución de la labor asistencialista por el impulso de políticas públicas y el fortalecimiento de la rectoría del CMF a nivel interinstitucional mediante la actualización funcional y operativa y el logro su total autonomía eliminando la subordinación orgánica a otras entidades gubernamentales.

En la exposición de motivos de esta ley de creación del INAMU se señalan como elementos de justificación los siguientes:

... a pesar de que su ley de creación le confiere competencias amplias y bastante comprensivas de los diferentes campos de acción en que se deben desenvolverse acciones en mejora de las mujeres, el Centro de enfrenta a diversas limitaciones para su accionar, pues debido a su naturaleza jurídica, la institución no cuenta con el desarrollo administrativo requerido y se encuentra sujeto al orden de prioridades de la voluntad política imperante (...) Entre las limitaciones tenemos que (...) a) por tratarse de un ente adscrito al MCJD, como ente desconcentrado en forma mínima, no le es posible participar directamente en la formulación de la legislación relativa a la mujer; b) (...) no participa en los foros de toma de decisiones sobre políticas estatales; c) (...) experimenta serias dificultades y limitaciones para relacionarse de forma directa y operativa con entidades de mayor autonomía, ejecutoras de acciones interinstitucionales que, sin embargo, debe coordinar, supervisar y evaluar el Centro; e) (...) está imposibilitado de formar parte de organismos de integración interinstitucional; f) (...) se presenta la contradicción de que un órgano formulador y rector de políticas esté sometido a directrices de un ente no especializado en materia de la mujer; g) (...) el régimen de contratación de personal, la nomenclatura y calificación de las plazas de los funcionarios, no contemplan adecuadamente las especialidades de género y disciplinas propias del tipo de personal que debe trabajar en la formulación de sus políticas...³⁹.

Es importante mencionar que, además de las anteriores razones de índole técnica y administrativa, las proponentes del proyecto se amparan en las obligaciones contraídas por el Estado costarricense en el marco de los siguientes instrumentos y/o encuentros internacionales de los cuales el país forma parte:

- Plan de Acción Mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer;
- Declaración de México sobre la Igualdad de la Mujer y su Contribución al Desarrollo y la Paz;
- Programa de Acción para la segunda mitad del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz (Copenhague 1980);
- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer (1979);

37 CMF, 1994, p.16.

38 CMF 1998b, pp. 21-22.

39 INAMU 2003: pp. 15-16.

- Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer (1985);
- Programa de Acciones Inmediatas para la Inversión del Capital Humano, Cumbre de El Salvador II (1995);
- Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995).

A la luz de lo expuesto, los aspectos más relevantes incluidos en la ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres son los siguientes.

- Se convierte el anterior CMF en una entidad con rango de institución autónoma lo que le otorga pleno control administrativo y operativo, incluyendo patrimonio propio y política independiente de recursos humanos;
- Se fortalece la función rectora del Instituto como un “... ente gestor, formulador, coordinador y fiscalizador de programas y acciones de los demás entes estatales en relación con la problemática y condición de la mujer, con un esquema de dirección superior claro y eficiente, con un órgano directivo de conformación estatal y con la participación de organizaciones sociales y académicas mediante la constitución de un órgano asesor”⁴⁰;
- Se reconoce la autoridad del Instituto para proponer y/o verter criterio sobre iniciativas legislativas relacionadas con la problemática de su competencia así como la facultad de apersonarse ante la Sala Constitucional para hacer consultas de esta naturaleza cuando lo considere pertinente.
- Se amplían sus funciones y atribuciones para proponer directrices al Consejo de Gobierno; realizar investigación social; brindar asesoría técnica para la ejecución de programas y políticas de desarrollo y la organización y capacitación de mujeres, entre otras.

En el proceso de adecuación estratégica y funcional que obedece al paso del CMF al INAMU, se definen una estructura que contempla dos direcciones: una dirección administrativo financiera y una dirección de áreas estratégicas. Esta última compuesta por seis áreas:

- Gestión de Políticas Públicas para la Equidad
- Liderazgo, ciudadanía activa y gestión local
- Condición jurídica y protección de los derechos de las mujeres
- Construcción de identidades y proyectos de vida
- Violencia de género
- Especializada de información

1998: Foro de las Mujeres

Esta es una instancia consultiva integrada por las organizaciones sociales que trabajan por la igualdad y la equidad de género y que fue creado mediante la Ley 7801. Le corresponde al Foro presentar ante el Consejo de Gobierno la terna para que escoja la representante de la sociedad civil en la Junta Directiva del INAMU. Desde sus inicios, el Foro se constituyó en un espacio para el debate, monitoreo y propuesta de proyectos de ley que benefician a las mujeres y que contribuyen a fortalecer el INAMU. Además, se constituyó en un espacio de auditoría social, pues es en el Foro donde la Ministra de la Condición de la Mujer y Presidenta Ejecutiva del INAMU presenta su informe anual⁴¹.

1998: Consejo Interinstitucional de atención a la madre adolescente

Este es un órgano de desconcentración máxima, con personalidad jurídica instrumental y adscrito al Ministerio de Salud constituido en el marco de la ley 7735. Entre sus funciones principales se encuentran las siguientes:

40 INAMU 2003: p 18.

41 INAMU 2002: p. 58.

a) promover programas preventivos, educativos, divulgativos y de capacitación sobre las implicaciones del embarazo en la adolescencia, dirigidos tanto a la población escolarizada como no escolarizada; b) coordinar, apoyar, asesorar y contribuir al mejoramiento de los programas y las acciones de las organizaciones, públicas y privadas, a favor de las madres adolescentes; h) promover acciones para el fomento de la maternidad y paternidad responsables dirigidas a adolescentes en situación de riesgo⁴².

1998: Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer.

Mediante Ley No. 77 94 se reforma el artículo 49 del Código Municipal donde se crean las Comisiones de la Condición de la Mujer las cuales estarán integradas por personas regidoras y síndicas y mujeres y hombres líderes locales. Su objetivo es promover el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad en todos los proyectos que lleva a cabo la municipalidad.

1998: Consejo Nacional para la Lucha contra el Cáncer Uterino y de Mama

Se define como un órgano asesor del Estado, coadyuvante en el dictado de las políticas y directrices que deben observarse para la prevención, detección y tratamiento del cáncer uterino y de mama, integrado por: la Oficina de la Primera Dama de la República, Ministerio de Salud, CCSS e INAMU.

1999: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

Instancia creada como órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República que tiene entre sus objetivos los siguientes: a) propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo; b) impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas; d) proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores referidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico en general.

Es importante mencionar que esta ley incluye medidas de protección y sanciones penales en caso de agresión física, sexual, psicológica y patrimonial contra personas adultas mayores.

Este Consejo cuenta con un *Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor* integrado por las personas que tengan a cargo las acciones programáticas relativas a las personas adultas mayores en las distintas instituciones.

1999: Comisión Interinstitucional sobre Derechos Reproductivos y Sexuales/Consejerías en Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos

Bajo la coordinación del Ministerio de Salud, esta comisión está integrada asimismo por representantes de las siguientes instituciones: INAMU, CCSS, Colegio de Médicos, Colegio de Enfermeras, Colegio de Trabajadores Sociales, ONG y representantes de los organismos de estudios de género de las universidades.

Entre las funciones se encuentran las siguientes: dar apoyo técnico al Ministerio de Salud en la definición, formulación, diseño y evaluación de las políticas orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos en salud sexual y reproductiva de las personas que habitan el país; dar lineamientos sobre contenidos y mecanismos de implementación de programas dirigidos a la atención, educación, capacitación, promoción y difusión de los derechos reproductivos y sexuales.

A su vez este decreto ordena la creación de “Consejerías en Salud y Derechos reproductivos y sexuales” en todos los niveles de atención de las instituciones públicas y privadas que brinden servicios en salud reproductiva y sexual entre cuyas funciones se encuentran la educación en materia de reproducción, sexualidad y derechos; asesoría en métodos de control de la fertilidad, incluyendo la anticoncepción quirúrgica.

1999: Comisión Asesora para el Registro Estadístico con Enfoque de Género (no vigente)

Esta instancia se integró con los entes responsables de la producción de estadísticas y la investigación sobre la situación social y económica. La conforman la Dirección General de Estadísticas y Censos (entonces

42 INAMU 2005b, pp. 247-248.

dependencia del MEIC), la Dirección de Planificación del Trabajo (MTSS), la Secretaría Ejecutiva de Planificación sectorial del MAG, el Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación y el entonces CMF (hoy INAMU).

Entre sus funciones se señalaron: a) dar cumplimiento a la política nacional de estadísticas con enfoque de género y b) definir, coordinar, asesorar y velar por la ejecución de las acciones correspondientes para la integración del enfoque de diferentes fuentes oficiales de información estadística, socio-económica, en especial, de la Dirección de Estadísticas y Censos.

1999: Comisión Especial Permanente de la Mujer

Mediante modificación al artículo 84 del Reglamento Interno, la Asamblea Legislativa creó el 11 de noviembre de 1999 la Comisión Especial Permanente de la Mujer con la función de conocer y dictaminar proyectos de ley sobre situaciones que afectan a las mujeres o relacionadas con su condición social y con la facultad de proponer modificaciones legales y ejercer control político sobre las actuaciones de la Administración.

1999: Comisión Nacional Interinstitucional para atender a las mujeres en condición de pobreza

Creada al amparo de la ley 7769 mediante decreto ejecutivo No. 27623. Se define como un órgano de desconcentración máxima, adscrita al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con personalidad jurídica instrumental. Lo integran, además del IMAS, el INAMU, el INA, el MTSS y el MINVAH. Su objetivo se define de la siguiente manera: "... garantizar que la atención que brinde para el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres en condiciones de pobreza se realice mediante un proceso de formación basado en una concepción holística y un enfoque de género, que promueva el empoderamiento de las mujeres y que comprenda, al menos, formación humana, capacitación técnica laboral, inserción laboral y productiva, el acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación"⁴³.

1999: Programa Equidad de Género para las telecomunicaciones

2003: Programa Institucional Igualdad y Equidad de Género

Desde el año 1997, se inicia el proceso de institucionalización de una política orientada a alcanzar la igualdad y la equidad de género mediante la aprobación de una Propuesta de Programa Gerencial de Género. Este programa se crea en 1999 y en el 2003 se aprueba una Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género el cual crea el Programa Institucional de Igualdad y Equidad de Género adscrito a la Dirección Administrativa de Recursos Humanos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

La misión del programa, según este documento de política, se define como "... promover, orientar, fortalecer y monitorear los procesos de cambio de la cultura institucional que requiere la modernización con equidad y las relaciones laborales internas en igualdad de oportunidades y derechos". Y su objetivo general es: "... impulsar la aplicación de la política institucional de Igualdad y Equidad de Género en la planificación de los procesos administrativos internos, en los servicios y en las condiciones laborales del personal de la institución"⁴⁴.

1999: Comisión Interinstitucional sobre Pensiones Alimentarias

Está integrada por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Justicia y Gracia, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Defensa Pública de Pensiones Alimentarias, el Poder Judicial y la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes quien la convoca.

El principal objetivo de esta comisión es coordinar acciones con las instituciones públicas encargadas de la aplicabilidad de la ley de pensiones alimentarias, con el fin de agilizar los procesos judiciales y administrativos.

Los principales logros obtenidos son: a) aprobación de directrices judiciales y administrativas orientadas a la agilización de los procesos de pensión alimentaria; b) investigación sobre la ruta crítica respecto a la

43 INAMU 2005b, pp. 378-379.

44 ICE, 2003.

aplicabilidad de la ley de pensiones alimentarias; c) adopción de medidas mediante la aprobación de otras directrices con el fin de resolver los obstáculos detectados en la investigación⁴⁵.

Consejo Nacional de Atención Integral al VIH-SIDA

Instancia creada mediante reglamento a la Ley General sobre VIH-SIDA, adscrita al Ministerio de Salud, como máxima instancia en el nivel nacional encargada de recomendar las políticas y los programas de acción de todo el sector público relacionados con los asuntos concernientes al VIH y al SIDA.

Además del Ministerio de Salud, esta instancia está integrada por el Ministerio de Educación Pública, la CCSS, el Ministerio de Justicia, Universidad de Costa Rica y ONG del sector. Entre sus funciones se encuentra velar por el cumplimiento de la ley, incluyendo la vigilancia de la no discriminación y trato degradante en los programas de atención y prevención.

2000: Comisiones de alto nivel político y técnico (no vigentes)

La experiencia acumulada por el INAMU entre 1996 y 2000 en las oficinas de equidad de género, aunado a la existencia de un mandato legal, demostró la necesidad de reorientar la estrategia empleada para transversalizar el enfoque de género en la cultura institucional y en las políticas y programas. Así entonces, el énfasis se puso en la institucionalización de las Unidades de la Mujer o de Equidad de Género como el paso necesario para legitimar y potenciar los procesos de implementación de las políticas, y lograr el reconocimiento de su papel asesor y promotor de acciones hacia la equidad.

Los mecanismos empleados para institucionalizar el enfoque de género en las instituciones desde entonces son cuatro, a saber:

- Establecimiento de Comisiones de Alto Nivel para promover el cambio institucional;
- Diseño y aplicación de Planes de Acción para la Equidad de Género;
- Instalación de Oficinas o Unidades para la Equidad de Género como instancias facilitadoras del cambio institucional; e
- Incorporación de las acciones establecidas en los Planes de Acción de estas Unidades en los Planes Anuales Operativos de cada una de las instituciones y en sus presupuestos.

Como parte de este esfuerzo por cumplir con lo establecido en las estrategias para el nivel nacional, el INAMU firmó convenios de cooperación con los ministerios e instituciones autónomas, en los que se registran los principales compromisos de cambio por la Administración Rodríguez. En unos casos estos acuerdos fueron de alcance sectorial, pues incluyen a la institución rectora y el grupo de instituciones que operan según políticas emitidas por ese ente rector. Tienen este carácter los convenios firmados con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y el Ministerio de Salud. Los que tienen alcance institucional son aquellos suscritos con el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco Nacional de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y el Consejo Nacional de Producción⁴⁶.

En febrero de 2000 se aprobó el Decreto Ejecutivo No. 28484 (MAG-MEP-MTSS-MS Ministra de la Condición de la Mujer) para el desarrollo de Planes de Acción para la Igualdad y la Equidad de Género entre Mujeres y Hombres mediante la instalación de Comisiones de Alto Nivel Político y Técnico en cuatro instituciones del Estado así como la creación de Oficinas de Equidad de Género en cada una de ellas.

De acuerdo con este decreto, estas Comisiones tenían el objetivo de

... liderar el proceso hacia la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de las instituciones y de sus respectivos sectores de influencia, dentro de sus competencias [...] (y entre sus funciones estaban las siguientes)

45 INAMU página web.

46 INAMU 2002: pp.51-56.

proponer las reformas legales, los cambios institucionales, las coordinaciones y enlaces interinstitucionales y otras acciones pertinentes para incorporar el enfoque de género en las dinámica regular de cada institución y del sector correspondiente; elaborar y coordinar la ejecución de un plan de acción estratégico que establezca plazos y responsables; instalar mesas de trabajo como mecanismos para conseguir el aporte de la sociedad civil a estos procesos y asegurar la integración y participación de las mujeres en la discusión, resolución y propuesta sobre temas de su interés⁴⁷.

La creación de estas comisiones fue una iniciativa orientada a fortalecer el papel de rectoría de INAMU y a facilitar el proceso de transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas. Fue también una respuesta a las limitaciones que enfrentaban las Oficinas de Equidad de Género, mecanismo hasta entonces privilegiado, debido a su poca capacidad de incidencia y de decisión política real para influir en el quehacer institucional dado su posicionamiento secundario en la estructura institucional. Se pretendía que estas comisiones de alto nivel estuviesen cerca de la jerarquía institucional para viabilizar la toma de decisiones y el impulso de planes institucionales y sectoriales de igualdad. No obstante, esta iniciativa perdió vigencia debido a la falta de voluntad política de las jerarquías institucionales.

2001: Consejo de Educación Integral para la Sexualidad Humana/Departamento de Educación Integral de la Sexualidad Humana del MEP

En el marco de la Política de Educación Integral de la expresión de la Sexualidad Humana, aprobada por el Consejo Superior de Educación el 12 de junio del 2001, se crean las instancias arriba señaladas.

De acuerdo con el documento de la política, los propósitos de este Consejo son:

- Fortalecer las funciones de enlace con las instancias externas al Ministerio de Educación Pública en torno a esta temática, en particular con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.
- Generar la coordinación interinstitucional y de apoyo al Ministerio de Educación Pública en las tareas de ejecución de esta política.
- Fomentar las gestiones de apoyo al Ministerio de Educación Pública en las tareas de capacitación, asesoramiento y supervisión de los funcionarios y las funcionarias técnicos a nivel central y regional.
- Procurar la articulación y congruencia de los programas que sobre esta temática cumplan otros actores sociales, organizaciones no gubernamentales, las universidades, la Iglesia y otros diferentes del MEP.
- Servir de foro especializado para la investigación, el análisis y la elaboración de propuestas en torno al tema de educación integral de la expresión de la sexualidad humana.

Por su parte, se crea un departamento especializado al interior del MEP cuyo fin es fungir como “instancia asesora, coordinadora y ejecutora de las acciones y definir –junto con las otras instituciones integrantes del Consejo– las orientaciones y estrategias técnicas, metodológicas y evaluativas, referentes a la educación de la expresión de la sexualidad humana, con esmerado respeto a las competencias del Consejo Superior de Educación y a los principios rectores, y los objetivos y estrategias establecidas en este documento”.

2001: Comisión de paternidad responsable

Esta comisión fue creada por el Consejo Nacional de la Niñez y la adolescencia en septiembre del año 2001 para dar cumplimiento a lo obligado en la Ley de Paternidad Responsable. La misma está conformada por representantes de las siguientes instituciones: MEP, Ministerio de Salud, PANI, Ministerio de Cultura, CCSS, Consejo Nacional de Rectores y tres representantes de ONG: CEFEMINA, PROCAL y Centro de Orientación Familiar. Además participan como invitadas representantes del Poder Judicial, del Registro Civil, del Consejo de la Persona Joven. La coordinación técnica de esta comisión está a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres⁴⁸.

47 INAMU 2006b, pp. 397-8, Volumen II.

48 INAMU 2001b, pp. 1-2.

2001: Comisión interinstitucional de seguimiento a la Ley de Paternidad Responsable

Esta es una instancia no formalizada, liderada por la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes y cuya función principal es el seguimiento operativo de las obligaciones de las instituciones relacionadas con la aplicación de la ley. Participan en esta comisión, además de la Defensoría de los Habitantes, la CCSS, el INAMU, ONG y profesionales independientes.

2002: IMAS: Fideicomiso Mujeres en Condiciones de Pobreza.

Este fideicomiso fue aprobado por la CGR en el mes de abril del 2002 en el marco de la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza y su fin es otorgar créditos a mujeres pobres, impulsar la micro-empresariedad de las mujeres brindándoles, además de apoyo financiero, asesoría técnica y seguimiento a sus emprendimientos.

2002: Sistema Nacional de Juventud

Mediante reglamento a la Ley General de Juventud, del 12 de agosto de 2002, se crea el Vice-Ministerio de la Juventud (adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes) y el Sistema Nacional de Juventud compuesto por tres instancias, a saber: a) Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven; b) Comités Cantorales de Juventud y c) Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

El *Consejo Nacional* es el ente rector en materia de política pública y entre sus funciones se encuentra definir e instrumentar una política pública integral para las personas jóvenes que permita incorporar plenamente a éstas, al desarrollo del país, así como promover coordinadamente con las dependencias y entidades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de las personas jóvenes, así como su desarrollo integral y derechos, evitando duplicidades en la aplicación de recursos y en el desarrollo de programas y planes de Poder Ejecutivo.

Este Consejo está integrado por el Viceministro de la Juventud, el Ministro de Educación Pública, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Ministro de Salud Pública, la Ministra de la Condición de la Mujer y tres miembros de la Red Nacional de la Persona Joven.

Por su parte los *Comités Cantonales* de la Persona Joven son organizaciones miembros del Sistema y conformadas por personas jóvenes de 12 a 35 años domiciliados en el cantón e integrada por: a) un representante municipal, b) dos representantes de colegios del cantón; c) dos representantes de las organizaciones juveniles cantorales registradas en la municipalidad; d) un representante de las organizaciones deportivas cantorales y e) un representante de las organizaciones religiosas registradas en el cantón. La misión de estos comités es contribuir a la construcción de la política nacional y cantonal de las personas jóvenes.

La *Red Nacional Consultiva* de la Persona Joven está constituida por jóvenes representantes de colegios públicos y privados, asociaciones de desarrollo comunal legalmente inscritas, comités cantorales de la persona joven, universidades públicas y privadas, instituciones parauniversitarias, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. El artículo 23 de la ley prevé que en la estructuración de la red se deberá "... tomar en consideración las diversas características sociales, económicas, políticas, geográficas, étnico-culturales y de género de cada zona del país".

La Asamblea de la Red es el máximo órgano de esta instancia y el artículo 43 del reglamento de la ley dispone sobre su integración lo siguiente: "La designación de las personas jóvenes representantes a la Asamblea de la Red se hará respetando la condición de género, debiendo cada una de las organizaciones señaladas en la ley, garantizar al menos el 40% de representación de la mujer en la misma".

2003: Comisión regional de gestión de políticas públicas para la igualdad y equidad de género en Guanacaste.

Esta Comisión se constituyó en febrero de 2003 y está representada por los enlaces de género de diferentes instituciones públicas, así como de las responsables de las Oficinas Municipales de la Mujer OFIM y de

Organismos no Gubernamentales ONGs y tiene como objetivo definir, desarrollar y evaluar las acciones estratégicas necesarias en el proceso de gestión de política pública⁴⁹.

2003: Comisión de Género y Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial

Ambas instancias surgen en el marco del Política de Equidad de Género del Poder Judicial. Esta política establece las siguientes estrategias de implementación:

- La *Corte Plena* será el órgano máximo responsable de la aprobación de la Política de Equidad de Género del Poder Judicial, para ello emitirá directrices mediante circulares internas.
- La *Comisión de Género* será el ente director de la Política. Será integrada por un/a representante de cada una de las Salas, un/a representante de los distintos órganos del Poder Judicial, así como por un/a representante de cada una de las asociaciones de servidores y servidoras del Poder Judicial que existan.
- La *Secretaría Técnica de Género* será la instancia responsable de la operativización de la Política mediante labores de planificación, coordinación, asistencia técnica, investigación, seguimiento y evaluación de las acciones que se implementen en todas las oficinas y despachos del Poder Judicial.

6. Derechos políticos

Las reivindicaciones en materia de derechos políticos de las mujeres constituyeron el eje central sobre el cual se diseñó en una primera instancia la Ley de Promoción de la Igualdad Social, misma que fue ampliada con otras áreas de especial interés para el avance de las mujeres como consecuencia del debate que el mismo proyecto generó en el país.

El texto de la ley referido a los derechos políticos de las mujeres dice a la letra:

Artículo 4: La Defensoría General de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas para garantizar la igualdad de oportunidades a favor de la mujer, con el propósito de eliminar la discriminación de ella en el ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada.

Artículo 5: Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los vice ministerios, oficinas mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

Artículo 6: Del 30% (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer.

Como es posible observar, el texto de la ley hacía referencia de manera específica a dos aspectos de la participación política de las mujeres:

- El derecho a elegir y a ser electa en condiciones de igualdad con los hombres, incluyendo el derecho a recibir formación para el ejercicio pleno de los derechos políticos
- El derecho a ejercer funciones y puestos públicos en general, sin discriminación.

Así vista esta definición es limitada en comparación con lo estipulado en la Convención CEDAW (artículos 7 y 8) donde se utiliza un concepto ampliado de participación política de la mujer en todos los ámbitos de la vida política pública incluyendo la posibilidad de participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y la posibilidad de organizarse y participar en organizaciones y asociaciones

⁴⁹ INAMU página web.

no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. No obstante sus limitaciones, la Ley de Promoción de la Igualdad Social posibilitó no sólo la adopción de medidas para garantizar la participación de las mujeres en los procesos electorales, sino que abrió también las posibilidades para promover un mayor activismo político de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social.

Es importante señalar que este articulado de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* se ha invocado y aplicado a lo largo de todo el período en demandas y resoluciones relacionados con cuotas de participación de las mujeres en diferentes instancias de la vida social del país, más allá de la participación política electoral, siendo la más destacada la resolución emitida en relación con la composición de diferentes instancias de decisión del Banco Popular, donde se avanza del concepto de cuotas al concepto de participación paritaria. De especial relevancia han sido en este sentido las resoluciones de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República donde se producen los más importantes aportes jurisprudenciales en materia de igualdad entre mujeres y hombres y sobre los derechos humanos de las mujeres.

En relación con el artículo 6 sobre el dinero que los partidos políticos deben destinar a la capacitación política de las mujeres, en general, se desconoce el grado de cumplimiento real de esta norma. Así se consigna en un informe preparado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en octubre del 2003 cuando dice: “A pesar de que algunos partidos políticos fueron consultados, en forma telefónica, para que brindaran información sobre el monto que habían destinado del aporte estatal a éstos, no tenían datos o aducían desconocerlos, por lo que no se consignan (...) a pesar de contar con cantidades importantes de dinero, la pregunta que no obtiene respuesta es: ¿Cuántos de esos miles de millones de colones, fueron asignados para ser utilizados en capacitación, promoción y formación política de las militantes de esos partidos políticos?”⁵⁰.

Por otro lado, este mismo Departamento de Servicios Técnicos se refiere a la imposibilidad de cumplir con la norma establecida en el artículo 6 debido a que el mismo se sustentaba en el artículo 194 del Código Electoral (pago adelantado de la deuda política) de donde derivaba su contenido económico.

... sin embargo hoy día, el texto reformado (del artículo 194) hace referencia al control de gastos de los partidos políticos por parte del TSE por medio de la Contraloría General de la República. Es decir, el numeral actual no contiene nada sobre ello (capacitación a las mujeres) entendiéndose así que se está en presencia de lo que en doctrina se conoce como *derogación tácita refleja o por vaciamiento* (...). A modo de reflexión, el TSE agrega que de todos modos *en caso de estar vigente el artículo 6, sería un mandato programático y una obligación para los partidos políticos* regular y precisar el porcentaje destinado para lo ya comentado y el TSE no podría reglamentar esta materia en sustitución de aquellos por ser éstos a quienes la ley señala como destinatarios del cumplimiento⁵¹.

Abundando sobre este tema el TSE afirma que:

... La contribución estatal a los partidos políticos no se puede destinar solo a las campañas políticas, deben de considerarse los *gastos en organización partidaria y capacitación de los militantes, según los porcentajes que se fijan los partidos políticos para cada uno de esos rubros en ejercicio de su poder de autorregulación*. El porcentaje destinado a “capacitación” debe estar diferenciado de los demás rubros, de tal suerte que las actividades específicas de formación o preparación de fiscales y miembros de juntas electorales durante el proceso electoral, no se pueden incluir como capacitación por cuanto se vinculan al tema de “organización”. Las actividades de capacitación que deben diferenciarse de los gastos de organización y proceso electoral, son las relacionadas con la promoción de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas, etc., las cuales contribuyen a la formación política de los militantes, en el ámbito técnico o ideológico-programático y que trascienden la época electoral⁵².

Producto de este debate el texto del proyecto “Reforma de los artículos 50 y 60 del Código Electoral para una participación política paritaria de hombres y mujeres”, actualmente en corriente legislativa, quedó establecido de la siguiente manera:

50 Asamblea Legislativa 2002, p. 13.

51 Asamblea Legislativa 2003b, p. 11. Destacados de la autora.

52 Asamblea Legislativa 2004, p. 8.

Artículo 58: ñ) Indicar la forma como se distribuye en período electoral y no electoral, la contribución estatal de acuerdo a como lo establece la Constitución Política. De esta contribución, lo que el partido político disponga para capacitación, deberá reservarse el 20% mínimo de financiamiento para la capacitación y organización política de ambos géneros, estableciendo claramente un porcentaje equitativo para los hombres y las mujeres partidarias de base, con el objetivo de promover el conocimiento de los derechos humanos, la participación, la postulación y el ejercicio en puestos de decisión. El porcentaje correspondiente para la capacitación y organización política de las mujeres será coordinado y autorizado por el movimiento de mujeres y la secretaría de capacitación del respectivo partido político y será para todas las actividades relacionadas con la realización de cursos, seminarios, talleres, encuentros académicos, etc., las cuales contribuyan a la formación política de sus personas militantes, en el ámbito ideológico programático y que trasciendan la época electoral⁵³.

A continuación se da cuenta de la normativa, políticas públicas e institucionalidad desarrollada en el país para la promoción de los derechos políticos de las mujeres a partir de 1990.

6.1 Legislación

Leyes

- 1994: Ley 7452, Declaratoria de Heroína Nacional y Defensora de las Libertades Patrias a la Ciudadana Francisca Carrasco Jiménez (10 de noviembre 1994).
- 1996: Ley 7653, Reforma al Código Electoral (28 de noviembre 1996) donde se establece la cuota mínima de participación política de las mujeres en los procesos electorarios internos de los partidos políticos así como en las papeletas de elección popular, así como “el porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley No. 7142 de Igualdad Real de la Mujer” (sobre formación política).
- 2002: Ley 8322, Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (25 de septiembre 2002) donde se establece paridad (50%) entre hombres y mujeres en la integración de la Asamblea de Trabajadores, junta directiva y en las juntas de crédito local.

Decretos

- 1994: Decreto No. 23528-C, Declaración del 30 de Julio: Día del sufragio femenino (19 de agosto 1994).

Resoluciones

- 1997: Tribunal Supremo de Elecciones. Resoluciones 11088-11122 donde se informa a los partidos políticos que no se aceptarán inscripciones de papeletas que no cumplan con la cuota mínima del 40%
- 1999: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución No. 1863 (23 de septiembre 1999) donde se indica que:

El 40% de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados/as, regidores/as y síndicos/as debe ser en puestos elegibles; el 40% mínimo de cuota femenina debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global; cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos –antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular– los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos; el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros; el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido.

- 1999: Tribunal Supremo de Elecciones: Resolución No. 2837 (12 de diciembre 1999), donde define como método histórico: “El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas.

53 Asamblea Legislativa 2004b, pp. 9-10.

Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación”. Debe entenderse por puesto elegible (en las papeletas diputadiles, objeto de consulta) “aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa y ello debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia”. Los partidos políticos están “obligados a implementar el sistema de cuotas de participación femenina, deberán considerar que el porcentaje del cuarenta por ciento es un mínimo que, como tal, puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse”. “El partido político está obligado a fomentar una cultura democrática y participativa que haga posible la incorporación de las mujeres”.

- 1999: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución No. 1863-1999, donde considera que de estar vigente el artículo 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social, lo establecido en él sobre la obligación de destinar un porcentaje de la deuda política para la capacitación de las mujeres sería un mandato programático y una obligación para los partidos políticos regular y precisar el % destinado para este fin y que el TSE no podría reglamentar esta materia en sustitución de aquellos por ser estos a quienes la ley señala como destinatarios de su cumplimiento⁵⁴.
- 2000: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución No. 804-E-2000 (04 de mayo 2000) donde se establece que “para la conformación de los puestos de regidores y síndicos, la cuota del cuarenta por ciento de participación del género femenino debe ser considerada tanto en los puestos de los propietarios como de los suplentes”.
- 2000: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución No. 918-P-2000 (11 de mayo 2000) donde se indica que “la lista de candidatos a diputados puede ser conformada indistintamente por hombres y mujeres “dado que sólo existe un puesto elegible de acuerdo con el pasado electoral del partido – siempre que en el total de puestos se cumpla la cuota del 40% mínimo de mujeres con independencia del lugar que ocupen. Esta misma regla debe observarse en los lugares en que el partido no haya obtenido la elección de ninguno de sus candidatos y, también, cuando participen por primera vez en un proceso electoral”.
- 2001: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 1544-E-2001 donde se define que “en la papeleta presidencial debe figurar, cuando menos, una mujer. Como todos los puestos son elegibles, no se requiere de orden alguno”.
- 2005: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 2096-E-2005. Recurso de apelación contra la resolución No. 120-05-PPDG de la Dirección General del Servicio Civil que denegó la inscripción a escala provincial del Partido Nueva Liga Feminista donde se establece que: “ en virtud de lo expuesto, no observa este tribunal que el hecho de que el Partido Nueva Liga Feminista cuente, en su estructura interna, con un porcentaje mayor al 60% de mujeres, sea obstáculo para impedirle su inscripción como partido a escala provincial, en virtud de que la acción afirmativa prevista en el párrafo final del artículo 60 del Código Electoral establece un porcentaje obligatorio mínimo de participación de las mujeres que bien puede aumentarse –no existe ley que lo impida– pero no disminuirse. Consecuentemente, lo procedente es revocar la resolución apelada y ordenar la inscripción del partido ()”.

Votos de la Sala Constitucional

- 1998: Voto 719-98 sobre la integración de la Junta Directiva del Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Cuestionada al respecto, la Sala Constitucional razonó de la siguiente manera:

... tratándose de la discriminación contra la mujer, el análisis debe plantearse desde otra perspectiva, dado lo sutil que muchas veces resulta tal violación al principio de igualdad y al hecho de que, en no pocas ocasiones,

54 “Lo anterior por cuanto el TSE indica que al aprobarse la Ley de Promoción de la Igualdad Social estaba previsto el financiamiento anticipado del artículo 194 del Código Electoral el cual daba contenido al artículo 6 citado, sin embargo hoy día el texto reformado hace referencia al control de gastos de los partidos políticos por parte del TSE por medio de la Contraloría General de la República. Es decir, el numeral actual contiene nada sobre ello entendiéndose así que se está en presencia de lo que en doctrina se conoce como derogación tácita refleja o por vaciamiento” (Asamblea Legislativa, 2003, p. 11).

forma parte del status quo socialmente aceptado. En este orden de ideas, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que tal discriminación no sólo se produce por una actuación positiva del Estado, sino que muchas veces es producto de una omisión, como lo es el denegar el acceso a cargos públicos a la mujer (...) Para contrarrestar la discriminación que sufre la mujer, el Ordenamiento Jurídico le da una protección especial y obliga a la Administración a nombrar un número razonable de mujeres en los puestos públicos, pues, de otra manera, no obstante la capacidad y formación profesional de la mujer, su acceso a dichos cargos sería mucho más difícil (...) Esta Sala estima que el Consejo de Gobierno estaba obligado, en cumplimiento del principio de igualdad, a postular y nombrar un número representativo de mujeres en la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, pues si bien tiene total discrecionalidad para determinar a quien nombra, en el entendido de que el postulante o postulado para el cargo cumpla los requisitos de ley, esa discrecionalidad debe ser ejercida con apego al principio democrático y al principio de igualdad establecido en el artículo 33 constitucional y desarrollado, específicamente para el caso de la mujer, en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y en la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* (...) lo cierto es que en ese órgano colegiado no se le dio participación a la mujer, como lo manda el Ordenamiento Constitucional e Internacional –e incluso la ley–, con lo cual se violó el principio de igualdad y prohibición de toda forma de discriminación en perjuicio de la mujer considerada como género y colectividad, no como sujeto en concreto.

- 2003: Votos 04819-03 y 09020-03. Sobre la participación de mujeres en todas las comisiones legislativas

En la resolución final de este amparo se argumentó lo siguiente:

... de la prueba aportada se constata que en el nombramiento de los integrantes de varias de las comisiones permanentes de esa Asamblea para el período 2002-2003, no se ve reflejada tal proporcionalidad, ni hay elemento probatorio suficiente para tener como acreditado que se hayan considerado o atendido deliberada y adecuadamente las demandas de la participación femenina legalmente exigibles de acuerdo con las disposiciones arriba transcritas. Lo cual, a tenor de las mismas citas normativas contenidas en el considerando precedente, limita la promoción de las recurrentes a integrar en forma proporcional dichas comisiones, y en mayor grado su participación en los procedimientos de formación de leyes sobre temas de interés nacional. En razón de lo expuesto, se procede a declarar con lugar el presente recurso.

De esta manera “... a partir de este voto de la Sala Constitucional las futuras presidencias legislativas tendrán que conformar todas las comisiones legislativas con al menos el porcentaje de mujeres que integren el plenario legislativo”⁵⁵.

Resoluciones de la Procuraduría General de la República

- Resolución 204 del 25 de mayo 2005 en respuesta al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos sobre si en la junta directiva de éste y de los colegios que lo integran se debe otorgar una representación real a las mujeres.

En su respuesta, la PGR afirma textualmente que: “la Ley No. 7142 es de acatamiento obligatorio para el ente consultante y los colegios que lo integran. Ergo, en sus juntas directivas se debe otorgar una representación real a las mujeres”. Dicha obligación deriva, según la PGR, de dos hechos: a) que estos colegios se encuentran amparados al derecho administrativo público y, en caso de duda, b) que las regulaciones de derechos humanos –incluidos los derechos humanos de las mujeres– son de acatamiento obligatorio para todas las instancias de la sociedad y tienen, según su interpretación, incluso un carácter supra-constitucional. Es importante señalar que la PGR califica el asunto en consulta como referido específicamente a los derechos humanos de las mujeres que integran los colegios profesionales consultantes y no solo un asunto de violación al principio de igualdad. Y, en este caso, reitera que toda interpretación en asuntos como el consultado debe basarse en los principios “... pro libértate, el cual, junto con el principio *pro homine*, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano”.

55 INAMU 2005: p. 11.

Al respecto dice la resolución:

... Por otra parte, al estar ante una materia en la cual el Estado costarricense ha asumido, por la vía de los instrumentos internacionales, compromisos con la comunidad internacional, todos aquellos entes y órganos públicos están en la obligación de actuar en consecuencia con base en el principio de unidad estatal (...) todos los entes públicos están vinculados al respeto de los derechos fundamentales que la Constitución Política y los Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Costa Rica reconocen a favor del individuo (...) A lo anterior agregamos, por doble partida, de que gracias a este principio también los entes públicos quedan vinculados a los compromisos internacionales que asume el Estado o, por lo menos, en sus actuaciones no pueden ir en contra de lo acordado por el Estado con otros sujetos de Derecho Internacional, ya que si no fue así, caeríamos en el absurdo jurídico de que un ente menor, creado por el Estado, podría desconocer lo que este acordó con otros sujetos lo que, eventualmente, podría acarrear enormes responsabilidades económicas, jurídicas y políticas para el Estado costarricense. Además de lo anterior, no podemos perder de vista lo que señala el numeral 7 de la Carta Fundamental, en el sentido de que los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos aprobados por la Asamblea Legislativa, tienen, desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Amén de lo que expresa el artículo 48 del Código Político, en lo referente a que los recursos de Hábeas Corpus y de amparo también protegen los derechos fundamentales establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a establecer toda una corriente jurisprudencial, al punto de que, tales *instrumentos no solo tienen un valor similar a la Constitución Política, sino que, en la medida que otorgan mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre esta.*

6.2 Políticas públicas

- 1995: Programa Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM) (no vigente)

Este programa fue creado por el Centro Mujer y Familia y se desarrolló siguiendo cuatro líneas de trabajo, a saber: a) Contribuir a fortalecer el liderazgo político de las mujeres para la toma de decisiones en las comunidades, las organizaciones sociales, los partidos políticos y la administración pública; b) Lograr que las acciones dirigidas a promover el liderazgo de las mujeres, su participación en la toma de decisiones en la vida pública y política y la garantía de su acceso a posiciones de poder se constituyan en política de Estado; c) Estimular y propiciar la solidaridad, la concertación y la búsqueda de consensos entre mujeres de diferentes sectores como recurso para ejercer colectivamente una mayor capacidad de influencia; d) Promover cambios en los patrones socioculturales que influyen en el restringido acceso de las mujeres a la toma de decisiones y al poder en la vida pública y política del país⁵⁶.

6.3 Institucionalidad

- 1995: Programa Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM) del CMF (no vigente)
- 2000: Área de Liderazgo, Ciudadanía Activa y Gestión Local del INAMU.

En esta área se ubican las acciones para el liderazgo y empoderamiento de las mujeres, así como el seguimiento, en el nivel local y regional, de la efectiva implementación de las políticas nacionales y sectoriales. Uno de los fines de esta área es: Contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres y su participación en la toma de decisiones en las comunidades, las organizaciones sociales, los partidos políticos y la administración pública. Un liderazgo que comprenda una mayor presencia, calificación y capacidad de influencia de las mujeres en la vida pública y política del país, tanto a nivel nacional como local⁵⁷.

- 2004: Comisión Interinstitucional de Derechos Políticos de las Mujeres

Integrada por la Comisión Permanente de las Mujeres de la Asamblea de Trabajadores/as del Banco Popular; Defensoría de la Mujer; Comisión Permanente de la Mujer/Asamblea Legislativa; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; INAMU; Centro de Estudios e Investigación de la Mujer-UCR; Maestría en Estudios de la Mujer UCR-UNA; Agenda Política de las Mujeres; Consejo de los 12 Puntos; Foro Autónomo de Mujeres.

56 CMF 1998b, pp. 78-79.

57 INAMU 2000, p. 7.

7. Derecho a la propiedad y derechos patrimoniales

Los artículos incluidos sobre este tema en la Ley de Promoción de la Igualdad Social establecen textualmente:

Artículo 7: Toda propiedad inmueble otorgada mediante programas de desarrollo social, deberá inscribirse a nombre de ambos cónyuges, en caso de matrimonio, (*a nombre de la mujer- derogado*⁵⁸), en caso de unión de hecho, y a nombre del beneficiado en cualquier caso, ya se trate de hombre o de mujer.

El Registro Público de la propiedad no inscribirá las escrituras a que se refiere este artículo si no constata que en la adjudicación se cumple con el enunciado en el párrafo anterior

Art. 28: Reforma artículos. 42, 43, 47 y 138 del Código de Familia:

Artículo 42: (Afectación del inmueble familiar. privilegios) El inmueble destinado a habitación familiar, cuando así conste en el Registro Público, no podrá ser enajenado ni gravado, sino con el consentimiento de ambos cónyuges, si el propietario estuviese ligado en matrimonio, o por disposición judicial, a solicitud del propietario, previa demostración en este último caso, de la utilidad y la necesidad del acto.

Tampoco podrá ser perseguido por acreedores personales del propietario, salvo en caso de cobro de deudas contraídas por ambos cónyuges, o por el propietario con anterioridad a la inscripción a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 43: (Forma de hacer la afectación, inscripción, efectos, exención fiscal). La afectación la hará el propietario a favor del cónyuge o conviviente, si se tratare de unión de hecho o de los hijos menores o ascendientes que habiten el inmueble.

Tanto la afectación como su cesación deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el registro correspondiente y surtirán efectos desde la fecha de su inscripción. La afectación y su cesación no estarán sujetas al pago de impuestos ni de derechos de registro.

Artículo 47: (Cesación de la afectación). La afectación cesará; a) por mutuo acuerdo de los cónyuges o convivientes en unión de hecho; b) por muerte o mayoría de los beneficiarios; c) Por separación judicial declarada o por divorcio. En este caso podrá disponerse la continuación mientras haya beneficiarios con derecho; ch) por disposición judicial, a solicitud del propietario, una vez comprobada la utilidad o necesidad de la desafectación; d) cuando de hecho el bien dejare de servir para habitación familiar o pequeña explotación, previa comprobación ante el Tribunal mediante trámite sumario.

Artículo 138. (Ejercicio conjunto, casos de conflicto, administración de bienes de hijo). El padre y la madre ejercen, con iguales derechos y deberes, la autoridad parental sobre los hijos habidos en el matrimonio. En caso de conflicto, a petición de cualquiera de ellos, el tribunal decidirá oportunamente, aún sin las formalidades del proceso y sin necesidad de que las partes acudan con un profesional en derecho. El tribunal deberá resolver tomando en cuenta el interés del menor.

La administración de los bienes del hijo corresponde a aquel que se designe de común acuerdo o por disposición del tribunal.

El primer artículo (7) fue parcialmente modificado por la Sala Constitucional en el voto No. 346-94 estableciendo que:

... la norma cuestionada es respuesta a esas situaciones a las que el ordenamiento les ha dado carácter de prioritarias, para así solventar y proteger a la mujer e hijos, cuya unión no se encontrara establecida jurídicamente. La norma quiso llenar esa laguna legal que propiciaba una situación de desigualdad que venía operando en detrimento de la mujer e hijos, cuando no existía entre ella y su compañero un vínculo legalmente reconocido, y así poder prever situaciones en las cuales la mujer –o el hombre en algunos otros casos, que son los menos– era obligada a abandonar junto con sus hijos, el techo que había servido de vivienda familiar. Este artículo responde entonces a la necesidad de reconocer jurídicamente y dar protección a un fenómeno social para el cual el ordenamiento jurídico no tenía un desarrollo aceptable, cual era la existencia de las familias de hecho y su respectiva normativa, aunque constitucionalmente estuviera explícita la protección familiar (artículo 51).

58 Mediante voto No. 346-94, dictado en acción de inconstitucionalidad No. 1237-90, se declara inconstitucional la frase “a nombre de la mujer” del presente artículo.

La modificación al artículo ordenado por la Sala Constitucional lo justifica ésta diciendo que la pretensión de protección de las familias constituidas a partir de relaciones de hecho “... no puede establecerse en detrimento de otras relaciones privilegiadamente constituidas por el Estado, como lo es la familia fundada en el matrimonio, creando una situación más ventajosa para una de esas modalidades familiares y estableciendo una discriminación irracional que afecta a las familias legalmente constituidas”.

La pieza de legislación más importante relacionada con esta problemática es la llamada Ley de Unión de Hecho de 1995, la cual viene a definir este tipo de relación y, por ende, posibilita la aplicación de la norma incluida en la Ley de Igualdad.

7.1 Legislación

Leyes

- 1990: Reforma a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BAHNVI (21 de noviembre 1990) (no vigente)

Mediante esta ley se incluye una reforma al artículo 56 de la ley constitutiva del BAHNVI que textualmente dice: “Artículo 56. Las familias que reciban el subsidio deberán inscribir el inmueble a nombre de la pareja en el matrimonio y, en caso de unión de hecho, a nombre de la mujer; asimismo, sobre el inmueble deberá constituirse el régimen de patrimonio familiar tanto en caso de matrimonio como en unión de hecho”.

- 1995: Ley No. 7532 Sobre la regulación de la unión de hecho (28 de agosto 1995)

Esta ley, si bien no refiere a los artículos específicos incluidos en la Ley de Promoción de la Igualdad Social, recoge normativa que protege de manera ampliada los bienes que busca tutelar la misma cuales son los derechos patrimoniales de la mujer y la familia en las relaciones de hecho. La misma incluye normativa que establece que si la unión de hecho finaliza por cualquier causa, los convivientes tienen derecho a compartir los bienes que hayan adquirido con el esfuerzo común durante esa convivencia, independientemente que estén inscritos a nombre de la mujer o el hombre. También se incluyen disposiciones que establecen que si uno de los convivientes muere el sobreviviente conservará su derecho patrimonial sobre el 50% de los bienes adquiridos durante esa unión y para que se le reconozca ese derecho debe plantear un proceso de reconocimiento de la unión de hecho dentro del juicio sucesorio correspondiente.

Faculta a cualquiera de los convivientes o sus herederos para solicitar al juez de familia el reconocimiento de la unión de hecho. Ese reconocimiento judicial retrotrae sus efectos patrimoniales a la fecha que inició la unión. Establece que la unión de hecho, cuya duración sea mayor de cuatro años, en la cual uno de los convivientes esté impedido para contraer matrimonio por existir un vínculo anterior, tendrá los efectos patrimoniales limitados pues los convivientes no tendrán derecho a exigirse alimentos, pero sí a participar por partes iguales en la repartición de los bienes adquiridos en la convivencia al momento de romperse esta.

- 1998: Ley 7769 De atención a las mujeres en condición de pobreza

Esta ley contiene un artículo (11) que a la letra establece que “... anualmente, en enero, la Comisión Nacional Interinstitucional de atención a las mujeres en condición de pobreza, deberá enviar al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la lista de mujeres que participaron en los programas establecidos en la presente ley durante el año anterior. La inclusión en esta lista dará prioridad a las mujeres para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley. Para el cumplimiento de estas disposiciones, ese Ministerio diseñará un programa específico anual que deberá presentarse ante la Comisión interinstitucional y será evaluado semestralmente”⁵⁹.

59 INAMU 2005b, pp. 278-279.

Decretos

- 1999: Decreto Ejecutivo No. 27623-P-PLAN-MCM-MTSS-MIVAH Reglamento a la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza (21 de enero 1999)

Incluye en el artículo 19 la obligación al Ministerio de la Vivienda de "... diseñar una propuesta específica anual para el otorgamiento del Bono Familiar de Vivienda a las mujeres participantes del programa, la cual deberá presentarse a la Comisión Nacional Interinstitucional"⁶⁰.

Jurisprudencia

- 1994: Voto 0346-94 de la Sala Constitucional sobre Artículo 7 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social donde lo deroga parcialmente
- 2002: Sentencia 00588 de la Sala Segunda (22 de noviembre 2002)

Sobre los alcances del Artículo 7 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social en la asignación de tierras:

... debe considerarse que este tipo de contrataciones desarrolladas por el Estado (asignación de tierras) se hace también con la finalidad de proteger a la familia como el elemento fundamental de la sociedad y en virtud de la protección especial que ésta merece (artículo 51 Constitución Política). En efecto, por medio de la asignación de tierras, el Estado procura el beneficio del núcleo familiar en general y no sólo de la persona beneficiaria pues, de esa forma, se garantiza el sustento necesario para la subsistencia de la familia. La concesión de las parcelas o de los terrenos procura, entonces, el bienestar del grupo familiar como elemento natural y fundamento de la sociedad. En consecuencia tampoco podría concluirse que la persona asignataria sea la única beneficiada con la concesión de tierras hecha por el Estado pues concluir en este sentido implicaría dejar al cónyuge en un estado precario, sin derecho alguno sobre la concesión que se hizo cuando estaba vigente el matrimonio y también implicaría contrariar el significado de la normativa jurídica (...) Dicha normativa es clara en cuanto contempla la existencia de discriminación de la mujer también en el ámbito productivo rural debido a los roles socialmente impuestos donde, por lo general, se ve excluida del acceso a la tierra. Por eso en casos como éste, si se excluyera a la mujer del derecho de verse beneficiada, se estaría perpetuando un acto discriminatorio que la ley pretende evitar.

7.2 Políticas públicas

- 2002: Programa Creciendo Juntas

Desarrollado por el Instituto Mixto de Asistencia Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda en aplicación de la Ley 7769. Este programa incluye un componente denominado Acceso a Vivienda, a cargo del MIVAH. Este componente se propone referir al MIVAH cada seis meses, un listado de mujeres en condiciones de pobreza para que sean tomadas en cuenta en forma prioritaria, en la adjudicación del Bono para la Vivienda, de acuerdo a los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley.

A continuación se reproduce un cuadro con los bonos de vivienda otorgados a mujeres en el marco de este programa⁶¹.

60 INAMU 2005b, p. 389.

61 Tomado de página web INAMU.

Cuadro No. 9 Bonos de Vivienda otorgados a Mujeres del Programa Creciendo Juntas 2002-2004

PROVINCIA	SOLUCIONES DE VIVIENDA
San José	41
Heredia	17
Puntarenas	55
Cartago	16
Guanacaste	41
Limón	34
Bonos sin ubicar	57
TOTAL	261

Fuente: Tomado de presentación a CONI.

Elaborado por Equipo Supervisión Nacional del Programa Creciendo Juntas, 2005.

Por otro lado, con la aplicación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social se logró que en 1990 casi 39 de cada 100 mujeres fueran beneficiarias de la titulación individual de tierra (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano). Según información brindada por el Programa Nacional de Titulación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), durante la administración gubernamental del Presidente Rodríguez Echeverría, del total de escrituras entregadas de mayo de 1998 a mayo del 2001 (10,590), un 26% fueron entregadas a hombres, un 25.4% a mujeres y un 48.6% a parejas⁶².

En esta misma línea, según datos del 2004, el porcentaje de jefas de hogar sin cónyuge que habitan en vivienda propia (del total de jefas sin cónyuge) representó un 73.8% del total frente a un 63.9% de jefes de hogar en igual situación (diferencia 9.9)⁶³.

7.3 Institucionalidad

- 1999: Comisión Interinstitucional para atender mujeres en condiciones de pobreza

Creada al amparo de la ley 7769 mediante decreto ejecutivo No. 27623. Su objetivo "... garantizar que la atención que brinde para el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres en condiciones de pobreza se realice mediante un proceso de formación basado en una concepción holística y un enfoque de género, que promueva el empoderamiento de las mujeres y que comprenda, al menos, formación humana, capacitación técnica laboral, inserción laboral y productiva, el acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación"⁶⁴.

Además de esta comisión, existe una Secretaría Técnica y un Equipo de Capacitación, Supervisión y Seguimiento del Programa integrado por 35 personas bajo la coordinación del INA y del IMAS, ente encargado de la coordinación general de la Secretaria Técnica.

8. Derecho a la seguridad social

El artículo 8 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social establece lo siguiente en relación en esta temática: "Los asegurados directos del Régimen de Enfermedad y Maternidad, hombre o mujer, podrán extender los beneficios de ese régimen al grupo familiar".

Al igual que en el resto de América Latina, la seguridad social fue creada a partir de la inserción laboral de la población asalariada, y en base al supuesto de familia nuclear, con una persona proveedora (el hombre) y varias personas dependientes (esposa y niños). Reformas posteriores han permitido hacer el sistema más

62 INAMU 2002, p. 186.

63 Estado de la Nación 2005, 85.

64 INAMU 2005b, pp. 378-379.

inclusivo, incorporando, por ejemplo, a trabajadoras(es) independientes y a la población indigente, o ampliando derechos (tales como el financiamiento de la maternidad de las trabajadoras asalariadas)⁶⁵. La norma citada de la Ley de Promoción de la Igualdad Social pretendía garantizar el derecho de la mujer trabajadora como cotizante directo del régimen a extender este servicio al grupo familiar, especialmente en el caso de aquellas mujeres jefas de hogar y/o con dependientes. Este derecho específico fue alcanzado mediante un cambio en el Reglamento General de Salud. No obstante, el tema del acceso a la seguridad social por parte de las mujeres ha seguido siendo objeto de interés en las políticas de igualdad y equidad. Se citan a continuación dos desarrollos de jurisprudencia donde se apela a la no discriminación de la mujer y a la necesidad de acciones afirmativas en esta materia.

8.1 Legislación

Jurisprudencia Constitucional

- 1994: Voto 02648: Derecho a la igualdad y protección a la familia en el acceso a las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Inconstitucionalidad del Art. 49 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte. Igualdad entre las convivientes. Igualdad entre el conviviente y la conviviente. *No pueden exigirse requisitos diferentes a los convivientes y a quienes han conformado una familia por medio del matrimonio, salvedad hecha, para efectos probatorios, de la necesidad de un período mínimo de convivencia.* Diferencia de trato irracional entre conviviente con hijos y sin ellos. Exclusión ilegítima del conviviente (varón).

- 1999: Voto 06472: Igualdad de trato. Igualdad real por razón de sexo. *Legitimidad de diferenciar entre la edad para pensionarse según el sexo.* Acción positiva a favor de las mujeres.

La noción de igualdad de oportunidades y de trato, sin discriminaciones implica, en lo que es objeto de análisis y en relación con los derechos que derivan del trabajo, generalmente practicados contra las mujeres, la anulación o la alteración de la desigualdad de trato que, en contra de mujeres, ha imperado. Esto deriva de procurar, como se dice, el equilibrio entre los hombres y las mujeres que, promovido por el Derecho Internacional, procura la parificación entre los sexos, pues no se puede desconocer que han sido las mujeres el grupo víctima de los tratos discriminatorios, por lo que la interdicción de la discriminación implica, también, la posibilidad de disponer medidas que traten de asegurar la igualdad efectiva de oportunidades para ellas. Todo, fundamentado en las citadas convenciones y los artículos 33 y 56 de la Constitución Política y de ahí que se deba atender, razonablemente, a esta exigencia de la condición de la mujer, creando normas protectoras especiales que, en principio, son compatibles con la igualdad de trato y constituyen, como lo reconoce la doctrina, una *discriminación positiva*. Significa la aplicación de una efectiva y real tutela antidiscriminatoria en relación a los sujetos usualmente favorecidos, los hombres, que, por el contrario, de no disponer de normas como la impugnada, se perpetuaría la situación que ha ostentado la mujer, de modo que a través de normas como la cuestionada se procura erradicar obstáculos que impiden la igualdad real entre los hombres y las mujeres. Una norma como la impugnada, constituye ventaja para un colectivo que, en un análisis global de la situación social y laboral, ha sido discriminado. Desde esta perspectiva, entonces, la presunta discriminación atribuida a la norma que se impugna se desvanece, ya que la diferencia de trato que se cuestiona resulta no solo justificada por las razones ya mencionadas, sino, también, y sobre todo, porque su único objetivo, reflejado con nitidez, consiste en desarrollar las expectativas que aquella normativa internacional propicia. Su razón de ser no es restar derechos a los hombres, sino conceder una especial protección de las mujeres. Como lo señala el ex Presidente del Tribunal Constitucional Federal Alemán, Konrad Hesse, dado que la igualdad jurídica ha sido considerada en el pasado como una igualdad esquemática (formal), hay que buscar el medio para avanzar a un estadio que produzca la igualdad de hecho y entre tanto eso no se consiga, la mujer debe ser favorecida.

Reglamento

- 1996: Reglamento del Seguro de Salud (aprobado por la Junta Directiva de la CCSS el 3 de diciembre 1996).

65 INAMU 2002, p. 153.

Sobre el tema en discusión, el artículo 12 de este reglamento establece que: "... De la protección del beneficio familiar: son asegurados familiares: el o la cónyuge, la compañera o el compañero, hijos, hermanos, padre, madre y otros menores, que no ejecuten trabajos asalariados, que no tengan fuentes de ingresos que les permitan optar por un Seguro Voluntario y que dependan económicamente del asegurado directo ...". Esta protección se amplía más en el artículo 13 cuando se establece: "en los casos de separación judicial o de hecho, cuando el cónyuge separado no tenga otra fuente de ingresos que la pensión alimenticia que le suministre el responsable, el esposo o esposa tiene el derecho a ser considerado como asegurado familiar. Igual derecho, en las mismas circunstancias, le corresponde al compañero o compañera"⁶⁶.

8.2 Políticas públicas

- Reforma al seguro de invalidez, vejez y muerte

Lo específico de la reivindicación contemplada la Ley de Igualdad cuyo cumplimiento fue alcanzado en 1996, limita la vigencia del mismo y no resulta instrumental para problematizar las limitaciones actuales que enfrentan las mujeres en su acceso al seguro de salud. Martínez, citada en INAMU 2002, señala, entre otras: el hecho de que una mayoría de mujeres figuran en el sistema como aseguradas indirectas no obstante ser trabajadoras remuneradas; el bajo aseguramiento de la población femenina adolescente, tanto directo como familiar; la restricción en el acceso a los beneficios del seguro de salud según el tipo de aseguramiento principalmente cuando este es seguro familiar pues excluye a las mujeres del acceso a las prestaciones en dinero del seguro de salud (incluyendo incapacidades por enfermedad y licencias por maternidad); las excluye de las pensiones, salvo de las pensiones por invalidez o muerte del cónyuge o compañero siempre que ellas demuestren dependencia económica de éstos. A esto se adiciona que existen diferencias entre beneficios según el tipo de aseguramiento directo que se trate, por ejemplo:

- Las trabajadoras aseguradas directas que son asalariadas reciben servicios de salud y prestaciones en dinero (derivadas de las incapacidades por enfermedad y las licencias por maternidad).
- Las aseguradas directas que trabajan en forma independiente reciben, además de los servicios de salud, prestaciones en dinero, sólo que en porcentajes menores a las asalariadas.
- Las aseguradas directas mediante seguro voluntario que no realizan trabajo remunerado, por ejemplo amas de casa y estudiantes, aunque individualmente cotizan más que las aseguradas voluntarias que trabajan en forma independiente, reciben atención de la salud pero no prestaciones en dinero.

En el 2004, una comisión social intersectorial (patronal, solidarista y CCSS) presentó una propuesta de reforma integral al seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. Esta propuesta que, fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS, se refiere a aspectos muy diversos relacionados con la gestión de este tipo de aseguramiento todos orientados a promover una gestión eficiente. Por ejemplo: medidas para reducir la morosidad y la evasión, para aumentar la recaudación y la gestión de inversión; aspectos de cobertura, de cálculo de las pensiones, de las calificaciones de invalidez, entre otras. En la misma se toma con consideración de manera explícita muchos de las limitaciones que actualmente tienen las mujeres para acceder y beneficiarse de este tipo de protección.

9. Centros infantiles

La preocupación relacionada con los mecanismos sociales de apoyo para la mujer trabajadora y para facilitar su acceso al mundo del trabajo, así como la noción de que es responsabilidad del Estado y la sociedad colaborar con la educación y crianza de los niños/as, fue una preocupación de quienes elaboraron la Ley de Promoción de la Igualdad Social. Los siguientes artículos refieren a este tema:

66 INAMU 2005b, pp. 425-427.

Artículo 9: Los padres laboralmente activos tendrán derecho a los servicios de apoyo de los centros infantiles. Los de escasos recursos económicos tendrán además el derecho a recibir un subsidio por parte del estado.

Artículo 10: Los centros infantiles contarán con la participación de los padres y de la comunidad para su administración y funcionamiento.

Artículo 12: La administración de cada centro infantil estará a cargo de una junta administrativa integrada por siete miembros, designados de la siguiente manera: a) dos de nombramiento del MS, uno en representación del M y otro en representación de la comunidad; b) los cinco restantes serán padres beneficiarios del centro infantil.

Esta junta administrará los fondos requeridos para el funcionamiento del centro infantil y realizará las contrataciones necesarias, las que estarán exentas de todo tipo de impuestos, derechos, timbres, contribuciones, tasas y sobre-tasas.

La organización y el funcionamiento de los centros infantiles, así como la designación de los cinco miembros restantes que se mencionan en el párrafo anterior, serán regulados por vía reglamentaria.

Artículo 13: El financiamiento de los centros infantiles se obtendrá; a) de los recursos anuales destinados actualmente a guarderías infantiles provenientes de FODESAF, incrementados en un 3% más a partir de la vigencia de esta ley; b) los asignados para guarderías infantiles en el presupuesto ordinario del MTSS; c) las cuotas fijas de los padres usuarios que se fijarán por reglamento según las condiciones económicas de ellos. No obstante, comprobada la incapacidad real para tales cuotas, los padres conservarán el derecho al servicio; ch) de los montos que se les asignen en los presupuestos ordinario y extraordinario de la república; d) de las donaciones u otros aportes que provengan de entes públicos y privados, nacionales y extranjeros; e) de las contribuciones, incentivos y subvenciones que los patronos privados destinen a centros infantiles.

Artículo 33: Agregar al inciso q) del artículo 8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, No. 7092 del 21 de abril de 1988, lo siguiente: “Como beneficiarios de las donaciones a que este inciso se refiere a los centros infantiles creados por la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer”.

Las actuales guarderías del MTSS y cualquier otro centro infantil con servicios similares, pasarán a formar parte del MS. Con este propósito se buscará la fusión de los servicios de apoyo que brindan para que estos presten de manera integrada con los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral (CEN-CINAI)⁶⁷.

9.1 Legislación

Leyes

- 1994: Ley 7380 Ley General para las Guarderías Infantiles y Hogares Escuela
- 2000: Ley N° 8017 Ley General de Centros de Atención Integral.

Esta ley promueve la creación, el desarrollo y el funcionamiento adecuado de los centros de atención integral públicos, privados y mixtos para personas hasta de doce años de edad, en acatamiento de la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia y su ámbito de aplicación se extiende a todos este tipo de establecimiento con excepción de los adscritos al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Educación Pública. Esta ley deroga la anterior.

Decretos

- 2002: Decreto 29580-S Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral
- Decreto 30186-S Normas para la habilitación de Centros de Atención Integral

Pronunciamientos

- 2003: Pronunciamiento de la PGR PGR-C-038-2003 sobre jerarquía de normas entre Ley General de Salud y Ley de Centros Infantiles.

67 INAMU 2005b, pp. 8-10.

9.2 Políticas

- Programa CEN-CINAI

El objetivo central del programa CEN-CINAI comprende lograr condiciones óptimas de nutrición y desarrollo en forma prioritaria para la población menor de 7 años, su familia y la comunidad que vive en situación de pobreza a nivel nacional, ofreciendo servicios de alimentación, educación y vigilancia del crecimiento y desarrollo, entre otros, brindando un servicio integral de alta calidad.

Entre sus objetivos específicos se encuentran: a) mejorar la situación nutricional de la población materno-infantil que vive en situación de pobreza; b) brindar a la niñez costarricense la posibilidad de desarrollar en forma integral todo su potencial físico, intelectual y social; c) promover en la familias pobres acciones educativas que favorezcan un adecuado desarrollo del niño y estilos de vida saludables.

El principal criterio de selección de beneficiarios es la situación socioeconómica del beneficiario (a). De igual forma, se establecen criterios de salud como estado nutricional y patología social. Este último es utilizado para determinar elegibilidad para recibir servicios de atención integral. En general los criterios de selección para los beneficiarios (as) son los siguientes:

a) Ser niños/niñas entre 6 meses y 7 años; b) Presentar algún grado de desnutrición según indicador peso para edad y el resultado del estudio socioeconómico mayor igual a 40 años; c) Estado nutricional normal y un puntaje de 60 o más en el estudio socioeconómico; d) Ser hijos de mujeres incorporadas al mercado de trabajo y un puntaje de 50 o más en el estudio socioeconómico.

La diferencia entre los CEN, CENCE y CINAI consiste en que en los CEN puede o no haber servicio que atención integral y permanece abierto durante ocho horas, en los CENCE además del servicio que brinda el CEN se atiende a población escolar y en el CINAI se brinda atención Integral y permanece abierto durante 12 horas. Por tanto, el niño puede permanecer en el CINAI mientras los padres trabajan.

- 2002: Programa Materno-Infantil/Ministerio de Educación Pública

Este programa recibe a niños en modalidad de guardería a partir de los 4 años de edad y hasta su ingreso a preescolar. A los niños que se atienden en esta modalidad se les incluye en el sistema de comedor del centro educativo respectivo.

9.3 Institucionalidad

- Dirección de Centros de Educación y Nutrición (CEN)
- Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI)-Ministerio de Salud⁶⁸
- 2000: Consejo de Atención Integral creado al amparo de la Ley de Centros de Atención Integral

Este consejo está conformado por:

- a) un representante del Ministerio de Salud Pública, uno del Ministerio de Educación Pública y otro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- b) Un representante de cada una de las siguientes instituciones autónomas: el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Mixto de Ayuda Social.
- c) Un representante del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

68 El número actual de CEN CINAI es de 526 en total en todo el país. De ellos 54 pertenecen a la modalidad de CINAI (opción de ocho horas diarias de atención de los niños). Los restantes son modalidad CEN donde se atiende a los niños/as media jornada. Algunos de los CEN trabajan en dos jornadas: un grupo de niños por la mañana y otro por la tarde. Del total de CEN-CINAI, alrededor el 60% se ubican en la meseta central y el 40% restante en el resto del país. En la provincia de Limón no existe ninguno, pese a que constantemente el Programa recibe demandas para ubicar un CINAI, especialmente en la zona de las empacadoras de banano, donde existe una gran cantidad de mano de obra femenina.

- d) Dos representantes del sector formado por las asociaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a administrar y atender los centros de atención integral.
- e) Un representante del Colegio de Trabajadores Sociales.

Sus funciones principales son las siguientes:

- a) Dictar las políticas dirigidas a la atención integral de las personas menores de doce años de edad.
- b) Promover y regular las modalidades de atención integral citadas en el artículo 4º de la presente Ley.
- c) Promover, por parte de la Secretaría Ejecutiva, la creación de centros de atención integral, en los lugares de trabajo públicos y privados.
- d) Otorgar a las instituciones interesadas el permiso de funcionamiento de los centros de atención integral, de acuerdo con los requisitos que para tal efecto se fijarán en el reglamento de esta ley.
- e) Revisar periódicamente el cumplimiento de los requisitos establecidos para el funcionamiento de las modalidades referidas en el artículo 4º de esta Ley.
- f) Realizar y analizar, por medio de la secretaría ejecutiva, investigaciones sobre denuncias o irregularidades en los centros de atención integral y aplicar las medidas pertinentes según el caso.
- g) Conocer los informes emanados de las instituciones representadas en este consejo, y emitir las recomendaciones pertinentes.
- h) Elaborar recomendaciones dirigidas a lograr la atención integral adecuada de las personas menores de edad.
- i) Establecer sanciones o decretar el cierre del establecimiento cuando corresponda.
- j) Elaborar y aprobar el reglamento que regulará esta ley.

Con el traslado, ordenado por la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujeres, de los centros infantiles del MTSS al Ministerio de Salud se varió el perfil y fin último de estos centros de servir de apoyo para las mujeres trabajadoras. Como se ha podido apreciar, los centros establecidos al amparo del Ministerio de Salud cumplen ante todo un papel de apoyo a las políticas de mejoramiento del estado nutricional de la población infantil y de las mujeres embarazadas en situación de pobreza o pobreza extrema. El criterio de ser madre trabajadora para acceder al servicio es secundario a los parámetros de nutrición y/o pobreza.

Dos son las principales dificultades que enfrentan las mujeres trabajadoras para acceder a los servicios de CEN-CINAI:

- a) Por un lado, la ley de FODESAF establece que el programa es para madres trabajadoras pobres. Los parámetros específicos para que una madre pueda colocar a sus hijos están determinados por el ingreso familiar que lo fija el IMAS mediante la ficha FIS. Según este indicador del IMAS, para acceder a cualquier programa con financiamiento de FODESAF, el ingreso mínimo de la familia no debe ser mayor a los 20.000 colones mensuales. Dado que este criterio es absolutamente obsoleto, el Programa de CEN-CINAI consiguió autorización en años pasados para reformularlo y fijarlo en 46.000 colones mensuales como ingreso per cápita con base en el costo de la canasta básica. Aún así, las madres trabajadoras no logran acceder al servicio, dado que usualmente perciben un salario mayor a ese monto y, en el caso de que tengan compañero, el ingreso siempre será mayor al fijado.
- b) Por otro, los limitados recursos financieros del programa, especialmente el tema de la apertura de plazas, impide que el Programa pueda ampliar su cobertura. Además, el Programa CEN-CINAI recibe una subvención de FODESAF para compra de alimentos. En años anteriores el Programa giraba los recursos para los alimentos directamente a los comités de nutrición establecidos en cada comunidad para ese efecto. No obstante, los controles impuestos por FODESAF, por el mismo Ministerio de Salud y por Contraloría, definen que no se pueden girar recursos a entidades que no tengan personería. Ello provocó tener que

convertir a los comités en asociaciones de desarrollo comunal. El personal en estas asociaciones es voluntario e itinerante, cambia con mucha frecuencia y sus integrantes se aburren y se van, lo que provoca un problema de retraso en el giro de los recursos, porque las firmas de los miembros registradas, por ejemplo para el cobro de un cheque son diferentes. Por otra parte, cada asociación de desarrollo tiene que suscribir un convenio con el Ministerio de Salud, trámite engorroso y lento que retarda la firma de los cheques (cada uno de los 526 cheques debe firmarlo la Ministra de Salud) y lentifica la llegada oportuna y eficaz de los alimentos a cada centro. El desgaste administrativo, de informes, de papeleo al interior de los funcionarios y de las miles de giras que se deben hacer para lograr que las asociaciones funcionen es de un desgaste monumental para los funcionarios, que no pueden dedicar sus esfuerzos a cuestiones realmente sustantivas del Programa.

10. Derecho a la herencia

El artículo 31 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer establece en relación con esta temática lo siguiente:

Art. 31) Reforma al inciso l) del artículo 572 del Código Civil: 1) Los hijos, los padres y el consorte o el conviviente en unión de hecho con las siguientes advertencias: a) no tendrá derecho a heredar el cónyuge legalmente separado de cuerpos si el hubiere dado lugar a separación. Tampoco podrá heredar el cónyuge separado de hecho, respecto de los bienes adquiridos por el causante durante la separación de hecho; b) si el cónyuge tuviere gananciales solo recibirá lo que a éstos falta para completar una porción igual a la que recibiría no teniéndolos; c) en la sucesión de un hijo extramatrimonial, el padre sólo heredará cuando lo hubiere reconocido con su consentimiento o con el de la madre y, a falta de ese consentimiento, si le hubiere suministrado alimentos durante dos años consecutivos, por lo menos; ch) El conviviente en unión de hecho solo tendrá derecho cuando dicha unión se haya constituido entre un hombre y una mujer con aptitud legal para contraer matrimonio y se haya mantenido una relación pública, singular y estable durante tres años, al menos, respecto de los bienes adquiridos durante dicha unión.

La aplicación efectiva de este derecho fue posible a partir de la aprobación de la Ley 7532 que regula la unión de hecho. Las reformas incluidas mediante esta ley al Código de Familia establece los parámetros para definir y legitimar este tipo de acciones y establece el acceso a diversos derechos patrimoniales y a la pensión alimentaria para las personas convivientes.

Entre otros artículos, esta ley establece:

Artículo 229.- La unión de hecho pública, notoria, única y estable, por más de tres años, entre un hombre y una mujer que posean aptitud legal para contraer matrimonio, surtirá todos los efectos patrimoniales propios del matrimonio formalizado legalmente, a finalizar por cualquier causa.

Artículo 230.- Para los efectos indicados en el artículo anterior, cualquiera de los convivientes o sus herederos podrá solicitar al Tribunal el reconocimiento de la unión de hecho (...)

Artículo 232.- Después de reconocida la unión, los convivientes podrán solicitarse pensión alimenticia.

11. Derechos laborales: trabajo peligroso de las mujeres, despido de trabajadora embarazada, derecho a licencia por adopción

11.1 Legislación

El artículo 32) de la Ley de Promoción de la Igualdad Social reforma los artículos 87 y 94 del Código de Trabajo, crea un nuevo artículo 94 bis y hace una adición al artículo 95 con el objetivo de proteger a las mujeres del ejercicio de trabajo insalubres, pesadas o peligrosas, evitar el despido en períodos de embarazo o lactancia y ampliar el goce de la licencia por maternidad a las mujeres que adoptan niños/as.

Artículo 87. Queda absolutamente prohibido contratar el trabajo de las mujeres y de los menores de 18 años para desempeñar labores insalubres, pesadas o peligrosas, en los aspectos físico o moral, según la determinación

que de estos se hará en el reglamento. Al efecto, el MTSS tomará en cuenta las disposiciones del artículo 199. También deberá consultar con las organizaciones de trabajadores y de empleados interesados y con las asociaciones representativas de mujeres, y la forma y condiciones del desempeño del trabajo de las mujeres en aquellas actividades que pudieran serles perjudiciales debido a su particular peligrosidad, insalubridad o dureza.

Sin perjuicio de otras sanciones e indemnizaciones legales cuando les ocurriere un accidente o enfermedad a las personas de que habla el párrafo anterior y se comprobare que tiene su causa en la ejecución de las mencionadas labores prohibidas, el patrono culpable deberá satisfacerle al accidentado o enfermo una cantidad equivalente al importe de tres meses de salario.

Artículo 94. Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras que estuviesen en estado de embarazo o en período de lactancia, salvo por causa justificada originada en falta grave a los deberes derivados del contrato, conforme con las causales establecidas en el artículo 81. En este caso, el patrono deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo para lo cual deberá comprobar la falta. Excepcionalmente, la Dirección podrá ordenar la suspensión de la trabajadora mientras se resuelve la gestión de despido.

Para gozar de la protección que aquí se establece, la trabajadora deberá darle aviso de su estado al empleador y aportar certificación médica o constancia de la CCSS. La trabajadora embarazada o en período de lactancia que fuere despedida en contravención con lo dispuesto en el artículo anterior, podrá gestionar ante el juez de trabajo su reinstalación inmediata en pleno goce de todos sus derechos.

Presentada la solicitud, el juez le dará audiencia al empleador en los siguientes tres días. Vencido este término, dentro de los cinco días siguientes, ordenará la reinstalación, si fuere procedente, y además, le impondrá al empleador el pago de los salarios dejados de percibir bajo pena de apremio corporal en caso de incumplimiento de cualquiera o ambas obligaciones.

El apremio corporal procederá contra el empleado infractor o su representante, si se tratara de personas jurídicas, durante el tiempo que dure el incumplimiento, a requerimiento de la trabajadora o de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo. En caso de que la trabajadora no optara por la reinstalación, el patrono deberá pagarle, además de la indemnización por cesantía a que tuviere derecho, y en concepto de daños y perjuicios, las sumas correspondientes al subsidio de pre y post parto, y los salarios que hubiere dejado de percibir desde el momento del despido, hasta completar ocho meses de embarazo. Si se tratara de una trabajadora en período de lactancia, tendrá derecho, además de la cesantía, y en concepto de daños y perjuicios, a diez días de salario.

Artículo 95. Al mismo descanso de tres meses tendrá derecho la trabajadora que adopte un menor de edad para que ambos tengan un período de adaptación. En tal caso, el descanso se iniciará a partir del día inmediato siguiente a aquel en que se le haga entrega de menor. Para esto, la trabajadora interesada deberá presentar certificación del PANI o del Juzgado de Familia correspondiente, en que se hagan constar los trámites de adopción.

De seguido se consignan el desarrollo en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad derivada y/o relacionada con la problemática expuesta en estos artículos.12.1 Legislación

Jurisprudencia

- 2000: Voto No. 2000-00249 de la Sala Segunda (25 febrero 2000)

Donde interpretan los alcances de la norma introducida por la Ley de Promoción de la Igualdad Social:

... (Esta ley) busca la directa tutela de la mujer en su condición de madre estableciéndose, por ello, la prohibición de ser despedida con el único fin de evadir el costo de la seguridad social por maternidad. De esa manera, lo que la norma pretende es impedir la discriminación de la mujer, sólo por su condición de embarazada o por estar en período de lactancia. Entonces, debe quedar claro que tal protección se estableció para evitar la discriminación por lo que ello no obsta para que la relación de trabajo pueda concluirse debido a la comisión de una falta grave por parte de la trabajadora o bien por cualquier otro motivo objetivo y legítimo que imposibilite la continuación del contrato, pues, claro está, no se trataría, entonces, de un acto discriminatorio. De esa manera, que da prohibida la discriminación de la mujer por el hecho del embarazo o de la lactancia pero la normativa no garantiza la inamovilidad absoluta.

- 2003. Voto 00117 de la Sala Segunda (14 de marzo 2003)

Sobre la carga de la prueba en casos de despidos de mujeres embarazadas y la ilicitud de los actos discriminatorios:

... la Sala, en múltiples ocasiones ha destacado que las trabajadoras embarazadas están protegidas por un fuero especial que constituye una clara excepción al régimen general de libre despido propio del sector privado. Ese fuero presupone la naturaleza discriminatoria de los despidos injustificados de las mujeres en estado de gestación, presunción *iuris tantum*, de ahí que le corresponda al patrono probar, a ciencia cierta, que se trata de un despido objetivo debidamente autorizado por el órgano competente, o bien, cuando se alegue renuncia que ésta se acredite con prueba indubitable (...) en otras palabras, la normativa aplicable reconoce la existencia de actos y comportamientos “objetivamente discriminatorios” que, por eso mismo, son ilícitos.

- 2003: Voto 00278 de la Sala Segunda (18 de junio 2003)

las normas no están creadas solo para proteger la función social de la maternidad, sino también y especialmente, el fin de la normativa es el de evitar la discriminación que sufren las mujeres trabajadoras. Entonces se indemniza a la mujer por la discriminación sufrida independientemente del resultado del parto. Los parámetros de la norma deben aplicarse en forma objetiva sin que un hecho eventual y ajeno a la voluntad de las partes beneficie al empleador en forma alguna por cuanto, como se indicó, éste de antemano, tiene conocimiento de las consecuencias legales que su proceder le acarrearía. Lo contrario sería favorecer al agente de la discriminación en perjuicio de la víctima.

- 2003: Voto 00724 de la Sala Segunda (01 de septiembre 2003)

Sobre el despido de trabajadora embarazada durante el período de incapacidad en caso de aborto espontáneo o parto prematuro.

Leyes

- 2001: Ley 8122 Ratificación del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (17 de agosto 2001)

Establece la obligación de los Estados de adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y considera como tales todas las formas de esclavitud o las practicas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños y niñas, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido su reclutamiento forzoso u obligatorio para utilizarlos en conflictos armados; su utilización, reclutamiento u oferta para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas y para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe su salud, su seguridad o su moralidad. *Exige poner especial énfasis a la situación de las niñas.*

- 2001: Ley 8107 Creación de un nuevo título en el Código de Trabajo: “Capítulo Undécimo: Prohibición de discriminar”

Donde expresamente se prohíbe cualquier tipo de discriminación por razón de raza, etnia o género en cualquiera de los procesos del trabajo: contrataciones, despidos, remuneraciones y acceso a oportunidades de empleo (18 de julio 2001)

Decretos

- 1998: Decreto Ejecutivo No. 26989-MTSS (30 de marzo 1998)

Donde se autoriza el trabajo nocturno de las mujeres en actividades industriales en razón de que su limitación implica una discriminación por razón del género.

- 1998: Directriz No. 3 del MTSS (20 de julio de 1998)

Donde se señala que las gestiones de autorización de despido de servidoras embarazadas se tramitarán mediante un proceso especial en el cual se dará el debido proceso y se otorgará el derecho de defensa establecido en las normas constitucionales.

- 2001: Decreto 29219-MTSS creación del “Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo”

11.2 Políticas públicas

- 2000: Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS (2000-2002)
- 2000: Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo

11.3 Institucionalidad

- 2000: Consejo Nacional de Intermediación de Empleo

Creado al amparo del Decreto Ejecutivo 29219-MTSS del 22 de diciembre 2000. El decreto define dos objetivos generales para este Consejo, a saber: a) Establecer un Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo que permita la vinculación entre la oferta y la demanda laboral así como su respectivo seguimiento, b) integrar los servicios de empleo, a nivel nacional y local, mediante una red de centros de cómputo o electrónicos conectados para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones del país y las unidades subregionales de gestión de empleo, que promuevan el mejoramiento de la calidad del empleo y la participación con equidad de las mujeres y hombres en el mercado laboral con particular atención de los sectores en condiciones de desventaja.

Integran este consejo: el MTSS, MEP, INAMU, INA, CONARE, Unión de Cámaras y sector laboral.

- 2001: Unidad de Género del MTSS

Esta unidad fue creada mediante decreto No. 29221-MTSS, publicado en *La Gaceta* No. 6 del Martes 9 de enero del 2001, donde se establece que “su misión es coadyuvar a la promoción, mejoramiento y aplicación de la legislación laboral dirigida a minimizar la inequidad en el trabajo entre hombres y mujeres, principalmente la que tenga por objeto fijar y armonizar las relaciones entre empleadores y trabajadoras”. Esta entidad depende directamente del Ministro de Trabajo y tiene por “objeto asesorar, capacitar, controlar y asistir técnicamente en la implementación y evaluación del Plan Nacional sobre Equidad de Género en el Trabajo”⁶⁹.

- 2001: Línea 800-TRABAJO

Para la recepción de denuncias de trabajadoras que sufren la violación de sus derechos laborales y que requieran asesoría especializada.

- 2003: Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres

Dicha Comisión integrada por la Defensoría de los Habitantes, el INAMU, el Ministerio de Trabajo, la OIT, el ILANUD y representantes de organizaciones no gubernamentales.

- 2004 Comisión Interinstitucional de Contabilización del Trabajo Femenino

Esta comisión está coordinada por el INAMU y conformada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, el Ministerio de Planificación, el Instituto de Estudios de Población de la Universidad Nacional, el Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica, la Unidad de Género del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Unidad de Investigación del Mercado Laboral del mismo Ministerio.

Su trabajo en los años 2004-2005 estuvo referido a la aplicación de un Módulo Especial de Uso del Tiempo, realizado junto con la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples que lleva a cabo el INEC, a la limpieza de la base de datos y a la sistematización de la información producida⁷⁰.

69 Ver página web INAMU.

70 INAMU 2003b.

12. Derecho a una vida libre de violencia

El *Capítulo IV: De la protección sexual y contra la violencia* de la Ley de Igualdad crea, por primera vez en la legislación nacional, obligaciones específicas para el Estado en materia de violencia de género contra las mujeres, específicamente, de violencia sexual e intrafamiliar. Este capítulo incluye tres artículos que a la letra dicen:

Artículo 14. En todo caso en que una mujer denuncie un delito sexual en el que ella haya sido ofendida, deberá hacerlo, de ser posible, ante una funcionaria judicial. Cuando, como consecuencia de la denuncia dicha, se requiera un examen médico forense; durante éste la ofendida podrá hacerse acompañar por alguien de su elección.

Artículo 15. El Ministerio de Justicia, deberá poner en marcha programas adecuados, en coordinación con el Centro de Mujer y Familia, para asegurar la protección y la orientación de las víctimas de agresión por parte de un familiar consanguíneo o afín y de agresión sexual, así como para la prevención del problema.

Artículo 16. El Poder Judicial está obligado a capacitar a todo el personal judicial competente para tramitar los juicios en que haya habido agresión en contra de una Mujer”.

Artículo 30. Agregar al artículo 152 del Código de Procedimientos Penales:

Cuando se reciba una denuncia por delitos sexuales o lesiones, aún en grado de tentativa, y cuando ocurran en la víctima e imputado las circunstancias del inciso primero del artículo 112 del Código Penal y se constatare que el imputado no está detenido y convive con el ofendido, la autoridad correspondiente le ordenará al imputado el abandono inmediato del domicilio. Simultáneamente, le ordenará el depósito de una cantidad de dinero que fijará prudencialmente y que el imputado deberá pagar en un término de ocho días a fin de sufragar los gastos de habitación y de alimentos de los miembros integrantes del grupo familiar que dependan económicamente de él. Esta obligación se regirá por las normas propias de las pensiones alimentarias y por ello podrá ordenarse el apremio corporal del obligado en caso de incumplimiento.

La medida precautoria deberá establecerse por un plazo mínimo de un mes, pero podrá interrumpirse cuando hubiese reconciliación entre ofendido e imputado, siempre que tal circunstancia la manifieste expresamente la parte ofendida ante la autoridad jurisdiccional.

Para levantar la medida precautoria, el imputado deberá rendir caución juratoria de que no reincidirá en los mismos hechos.

En caso de indicios convincentes y razonables de reincidencia, la autoridad judicial correspondiente ordenará la detención preventiva del imputado⁷¹.

La inclusión de este capítulo donde se reconoce la especificidad de una violencia que sufren las mujeres como expresión de la discriminación social y cultural, constituye un hito, no sólo en la historia nacional sino también regional, y un reconocimiento al trabajo que para 1990 habían realizado las organizaciones de mujeres para que se reconociera la existencia de esta problemática y la necesidad de su des-privatización para ser objeto de políticas públicas.

Desde una perspectiva actual, el texto de la ley aparece limitado en tanto hace referencia sólo a dos manifestaciones de la violencia que sufren las mujeres en contraposición con las definiciones más abarcadoras incluidas en instrumentos posteriores de derechos humanos de las mujeres como la Convención de Belem do Pará. No obstante, fue un paso significativo para la época y a partir de esta legislación el proceso de desarrollo de políticas públicas en esta materia fue continuo en los siguientes 15 años hasta convertirse esta en el área donde el país desarrolló la mayor parte de la experiencia en legislación, política pública e institucionalidad.

Sin embargo, este desarrollo se centra principalmente en la violencia que sufren las mujeres en el contexto de las relaciones intrafamiliares y de pareja, siendo que el país aún está en deuda en cuanto al desarrollo de políticas, servicios y legislación que abarque todas las manifestaciones de la violencia que sufren las mujeres por razones de género según la definición consagrada en la Convención de Belem do Para, incluyendo la violencia sexual, más allá de la que tiene lugar en el contexto intrafamiliar.

71 CMF 1994: pp. 10-11,16.

12.1 Legislación

Resoluciones Sala Constitucional⁷²

- 1996: Voto 02896: Constitucionalidad del procedimiento para la imposición de medidas de protección establecido en la Ley contra la violencia doméstica. Posibilidad de imponer una pensión alimentaria en esa materia. Procedencia del recurso de apelación contra la resolución que la ordene.
- 1997 Voto 05923: Legitimidad de la Ley contra la violencia doméstica. El otorgamiento de medidas de protección no vulnera la presunción de inocencia porque tiene carácter cautelar (no sancionatorio). El principio in dubio pro persona agredida es una ventaja procesal adecuada a la Constitución Política y resulta necesaria para contrapesar el desequilibrio entre agresor y agredida.
- 1998 Voto 07160: Constitucionalidad del Art. 3 de la Ley contra la violencia doméstica. Las medidas de protección no violan derecho fundamental alguno dado su carácter cautelar.
- 2004 Voto 3441: Constitucionalidad de una ley específica para penalizar la violencia en contra de las mujeres donde se admite que una ley penal especial y específica es posible en el marco de la Constitución Política y de los instrumentos internacionales que la integran y complementan y que la naturaleza de esta normativa especial y específica no es otra cosa que una acción afirmativa.

Leyes

- 1994: Ley 7499 Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (9 de junio 1994).
- 1994: Ley 7398 Reforma a los 157 y 158 de Código Penal (Tipifica la violación calificada y la violación agravada, considerando como circunstancias agravantes la relación de parentesco entre el victimario y la víctima y la relación educativa, de guarda o custodia o prevalecerse de la función religiosa, profesional o de autoridad pública (3 de mayo 1994).
- 1995: Ley de Unión de Hecho
- 1995: Ley 7476 Ley contra el Hostigamiento Sexual en el empleo y la docencia (3 de febrero 1995).
- 1996: Ley 7586 Ley contra la violencia doméstica (10 de abril 1996).
- 1998: Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (6 de enero 1998).
- 1999: Ley 7899 Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (3 de agosto 1999).
- 2000: Ley 7999 Reforma al artículo 376 del Código Penal para sancionar el delito de tráfico de menores.
- 2001: Ley 8128 Creación del Juzgado de Violencia Doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José (29 de agosto 2001).
- 2001: Ley 8139 Creación de un juzgado de violencia doméstica en el circuito judicial de Heredia, en el Primer Circuito Judicial de Alajuela, en el Circuito Judicial de Cartago (23 de septiembre 2001).
- 2002: Ley 8315 Aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (16 de septiembre 2002).
- 2002: Ley 8172 Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (11 febrero 2002).

72 Tomado de la página web de la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica del Poder Judicial. (www.Poder-Judicial.go.cr).

- 2002: Ley 8314 Aprobación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (26 de septiembre 2002).
- 2003: Ley 8315 Aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las NNUU contra la delincuencia organizada transnacional.

Decretos

- 1990: Decreto Ejecutivo Creación de la Delegación de la Mujer Agredida (modificado mediante Decreto Ejecutivo No. 25444 del 3 de julio de 1996).
- 1996-2004: De acuerdo con los registros de la Defensoría de los Habitantes existen más de 90 acuerdos institucionales y/o decretos ejecutivos que reglamentan la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia en las respectivas entidades.
- 1996: Decreto Ejecutivo 25625-S Creación de la Comisión Sector Salud PLANNOVI (6 de noviembre 1996).
- 1996: Decreto 25645-MP Declaración del Día 25 de noviembre como Día Nacional de la No Violencia en Contra de las Mujeres (22 de noviembre 1996).
- 1997: Decreto Ejecutivo No. 26664-C-J-PLAN-MTSS-MIVAH-S-MEP-SP Creación del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (19 de diciembre 1997, modificado mediante decreto No. 27706 del 9 de agosto de 1999).
- 2001: Decreto 30007-S Reglamento de los Comités de Estudio de los Niños, Niñas y Adolescentes Agredidos.
- 2003: Decreto Ejecutivo No. 31377-MSP: Reglamento de servicio de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública (23 de septiembre 2003).

Jurisprudencia judicial

En el período se ha producido una gran cantidad de jurisprudencia específica sobre la materia de violencia, especialmente la intrafamiliar. Se registran 3 votos de la Sala Segunda entre 1998-2001; 10 votos de la Sala Tercera entre 1994-2004; 5 votos de la Sala de Casación Penal entre el año 2000-2004 y 56 votos del Tribunal de Familia entre 2001-2006⁷³. A continuación se reseñan los más relevantes.

- Tribunal de Casación Penal

2000-688: Sobre el plazo de la comparecencia. El plazo de 3 días establecido por la Ley contra la violencia doméstica para realizar la audiencia es ordenatorio. Su vencimiento no deja insubsistente el mandato de protección, ya que los valores tutelados por las medidas cautelares –prevención de ataques contra la vida, la integridad y la dignidad de las víctimas de la violencia doméstica– son de mayor trascendencia frente al principio de justicia pronta y cumplida.

- Sala Segunda

1998-072: No territorialidad de la LCVD. Conflicto de competencia. Aunque la Ley contra la violencia doméstica no contempla normas expresas referentes a la competencia territorial, eso no autoriza para aplicar, de manera supletoria, lo dispuesto sobre el particular por el Código Procesal Civil, porque ello atenta contra los principios de celeridad e intervención inmediata y oportuna. Tratándose de un asunto de violencia doméstica, la competencia territorial la define la persona gestionante por el solo hecho de presentarse a un despacho y

⁷³ Información tomada de la página web de la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica del Poder Judicial (www.Poder-Judicial.go.cr).

plantear su solicitud. Verificado lo anterior, las autoridades competentes están obligadas a actuar en aras de hacer realidad la finalidad protectora de la legislación y de evitar peligro a las víctimas.

2001-511: Violencia doméstica como causal de justo despido de funcionario policial. Aunque la agresión a su compañera no sucedió en el trabajo, sí tiene una directa conexidad e incidencia en él. Además, la buena fe contractual presupone la imperiosa e ineludible necesidad de observar las normas de conducta, que son inherentes a la conciencia leal y honrada de las personas; siendo ello una exigencia consustancial de las obligaciones de hacer, proyectada sobre el comportamiento de los contratantes. Bajo esta concreta perspectiva jurídica, la agresión cometida por el actor contra su compañera constituye un hecho objetivo, que permite perder la confianza en un servidor público encargado de velar por la seguridad ciudadana. No resulta lógico que quien tiene a su cargo la protección de la ciudadanía, contrate a una persona que, a su vez, signifique un peligro para las mujeres, los niños y las niñas y los habitantes en general. El demandante, por supuesto que incurrió en una falta grave, en los términos del artículo 81 del Código de Trabajo, pues la vinculación que mantenía con la parte empleadora, lo obligaba a actuar en sus relaciones privadas y en su tiempo libre en forma acorde con la moral y con las buenas costumbres. Un miembro de la seguridad pública, debe conducirse tanto en su vida laboral como privada, de manera respetuosa respecto de los derechos de quienes lo rodean

1994-600: Violación dentro del matrimonio. No existe la potestad de imponer la propia voluntad al otro cónyuge, ni la de autotutelar el propio interés a viva fuerza, intimidación o lesión.

2002-344: Violaciones agravadas en concurso material. La menor afronta secuelas psicológicas –síndrome de invalidez aprendida–, producidas por el propio acusado –su padrastro– con las distintas y reiteradas agresiones sexuales a las que la sometió desde muy corta edad, que la incapacitaban para resistir. Tal incapacidad hace referencia a todos aquellos factores –mentales, físicos o psicológicos– que impiden a la víctima ejercer o mantener una adecuada defensa de su libertad sexual. La idoneidad de las amenazas o la intimidación para someter la voluntad de la víctima debe valorarse en el caso concreto, considerando, en particular, los vínculos que la unen al sujeto activo (v. gr. situaciones de poder), la capacidad de este de darles cumplimiento o el temor fundado de aquella de que puedan hacerse realidad, en las circunstancias propias del entorno vivencial. No existe óbice para que una sentencia condenatoria se sustente en un sólo testimonio, siempre que en su valoración se respeten las reglas que disciplinan el examen de la prueba.

2002-930: Trata de personas. La imputada, quien también era objeto de explotación sexual por parte del imputado rebelde y había iniciado una relación sentimental con él antes de cumplir la mayoría de edad, pudo haber actuado como lo hizo obligada por las circunstancias –círculo de violencia, eventualmente-. Era necesario que el Tribunal indagara y esclareciera si era cierto que había perdido al hijo de ambos para contextualizar su conducta, toda vez que ello incide en forma directa en el juicio de culpabilidad.

2002-1131: Medios probatorios en testimonio de persona con discapacidad. Deber de las autoridades judiciales de proveer los medios necesarios para que pueda comunicar sus ideas y pensamientos. Deber de escucharla y comprenderla.

2003-282: Femicidio por embarazo. Los episodios de violencia intrafamiliar se caracterizan generalmente por discusiones súbitas y cada vez más frecuentes, acompañadas de reacciones cada vez más violentas e inesperadas, a propósito de temas que han sido centro de la agresión o motivo del agresor para acosar a su víctima. Por eso, comprobado como está que el embarazo de la víctima era motivo de enojo para el acusado, que incluso pocos días antes del homicidio la víctima había intentado abortar ingiriendo una gran cantidad de pastillas, respondiendo de esta forma al acoso a que la sometió, resulta muy coherente dentro de ese contexto, que al salir el tema el acusado cambiara su ánimo y se alterara de repente, al punto de culminar la discusión y “*acabar con el problema*”, como él dijo, disparando a la víctima, simbólicamente a la altura del abdomen, donde las personas normalmente suelen ubicar un embarazo.

2003-360: Muerte del agresor por mujer agredida. Establecer si la sentenciada era víctima de violencia doméstica es un tema de especial relevancia para determinar su responsabilidad penal e, incluso, si actuó o no en estado de emoción violenta.

2003-585: Revictimizaciones en procedimientos judiciales. La posición de víctima no excluye su carácter de testigo y como tal, su deber de relatar lo sucedido. Sin embargo, hay muchas formas de lograr que lo haga sin tener que atormentarla con la amenaza de ser apresada, la que se le hizo al menos en tres oportunidades, en frente de sus agresores y de todas las personas presentes, en un verdadero escenario de revictimización, que debe ser desterrado de la práctica judicial, que no puede continuar insensible al drama de las víctimas de violencia. Los principios establecidos en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem Do Pará, ratificada y aprobada por Costa Rica en la Ley 7499 del 22 de junio de 1995, deben impregnar el quehacer de los aparatos públicos involucrados y muy especialmente, al sector de administración de justicia, de modo que tengan vocación para tratar de darle el manejo más adecuado a la problemática, con el instrumental y los recursos de que se disponga. El descubrimiento de la verdad debe ser alcanzado respetando los derechos de la víctima al igual que se respetan los derechos y garantías del acusado, víctima que debe ser considerada, incluso en la dimensión de su dolor para evocar lo sucedido, lo que en modo alguno significa permitir reticencias infundadas y mentiras, sólo que debe comprenderse su entera situación y procurar darle un manejo adecuado. Nada impide, por ejemplo, pedir la salida de los acusados de la sala de debate cuando la víctima va a declarar y ello sea necesario para garantizar su estabilidad emocional, suspender la audiencia para buscar apoyo psicológico, o de un trabajador social, o simplemente darle un tiempo para que se calme, o explicarle por qué razón no puede desentenderse del proceso y darle apoyo –sin amenazas y posiciones de autoridad– para que declare, sin tener que enfrentarla directamente y obligarla a declarar, sin darle ninguna opción. *Someter a una víctima de un delito sexual a un interrogatorio para descubrir si realmente no había aceptado los contactos sexuales es otra forma sutil, pero no menos violenta, de revictimización*, que también debe ser eliminada de la praxis judicial. La dinámica de la violencia hay que analizarla en el contexto de cada situación concreta y sólo a partir de ella es posible identificar los principios de la experiencia, la psicología o el sentido común, que podrían explicarla como posible, improbable, cierta o falsa.

2003-907: Lesiones graves por violencia psicológica. El concepto de salud abarca el bienestar físico y mental. La ofendida presenta una incapacidad permanente del cinco por ciento de la capacidad general orgánica por su estado emocional post-agresión crónica, incapacidad que es producto directo de la continua agresión mental a la que estuvo sometida por su compañero y que se exacerbó con la agresión física. El dictamen médico señala con detalle el daño que la violencia psicológica sistemática a la que por años fue sometida causó en su salud mental: alteraciones en la regulación del afecto (diforia [sic] persistente, enojo inhibido), en la conciencia, (experiencias revividas en forma intrusiva como preocupaciones constantes), en la autopercepción (sentimientos de invalidez, vergüenza, culpa, sentido de deshonor), en la percepción que tiene del ofensor (atribuciones no realistas de su poder, gratitud paradójica, aceptación de su sistema de valores), en las relaciones con otros (falta de confianza), en el sentido de pertenencia (pérdida de la fe, desesperanza y desesperación). Se nota en ella además invalidez aprendida, que le genera un sentimiento de que su situación es irremediable (folios 258 a 262). Es evidente que ese daño psicológico que presenta altera su salud, su completo estado de bienestar, y lo hace de manera persistente, requiriendo de tratamiento psicoterapéutico para lograr que el daño pueda remitir. El resultado producido con la acción del imputado se adecua al tipo penal del artículo 124 del Código Penal pues la lesión produjo en la ofendida un daño persistente en su salud.

2003-982: Homicidio en grado de tentativa y desobediencia a la autoridad en concurso ideal. “Esta Sala reconoce que la violencia intrafamiliar es un problema de primer orden en nuestro país, que constituye todo un reto para el quehacer jurisdiccional que interviene en dicha problemática. Esto no significa más que debe valorarse cada episodio a la luz de las reglas de la experiencia y la psicología, que en este campo tienen reglas especiales, que se han ido construyendo gracias a estudios y al aporte de las víctimas y de personas que se han dedicado a atender esta problemática. Lo dicho significa que debe haber una *lectura especial* de los acontecimientos que es precisamente aquella que le deviene del propio contexto en que se produce, a saber, la violencia intrafamiliar, las relaciones de poder y dominación, el componente socio cultural que existe detrás de cada episodio y que permite visualizar un patrón de control, de dominación –que contribuye a comprender y valorar la conducta del agresor– y un rol de receptor (a) de la agresión –que contribuye a comprender y valorar la

conducta de las víctimas—. Indiscutiblemente detrás de cada evento de agresión hay factores sociales, culturales, políticos, que están presentes y que deben ser visualizados y tomados en consideración por los juzgadores. Con lo dicho no se adelanta valor a declaración alguna, ni se anticipan las soluciones a los casos concretos, como tampoco se valida sin más toda imputación grave que el ente fiscal quiera hacer a partir de uno de estos acontecimientos. Simplemente se advierte la necesidad tener en cuenta la situación propia de violencia y ver más allá, buscar el trasfondo de los hechos, cuáles son sus antecedentes, qué tipo de relación existe y precedió el evento que se analiza, cómo se han manifestado las relaciones de poder entre los involucrados y cómo todos estos factores son útiles para juzgar correctamente el caso, como producto de un contexto determinado por los propios actores y la relación que media entre ellos. Por supuesto que un episodio de agresión intrafamiliar no puede ser valorado con los mismos criterios que los de un pleito callejero, ocurrido entre extraños o desconocidos y esto es lo que la Sala quiere resaltar, a propósito del reclamo que se conoce”.

2004-1446: Infracción a la Ley de Psicotrópicos en mujer agredida. El Tribunal en forma ilógica y yendo en contra de lo aconsejado por la experiencia, estimó que la existencia de una relación de convivencia entre la imputada y el individuo al que ella llevaba la droga elimina –no obstante la violencia reconocida en el comportamiento de él– que éste la agrediera, con lo que se obvia la realidad de la violencia intrafamiliar. Las expresiones de la imputada reflejan el síndrome de las personas agredidas, que incluso justifican el comportamiento lesivo ocasionado sobre sus personas y visualizan al agresor como una persona buena, pero que no tiene control de sus impulsos, ya que luego de una situación de agresión, se da una etapa de reconciliación en la que el agresor se disculpa por lo sucedido, manifiesta arrepentimiento y promete no volver a hacerlo. Al efecto cabe apuntar, que el Tribunal llegó al absurdo de interpretar que si ella trataba de defenderse en los momentos en que era agredida, ello implicaba –correlativamente– que sí podía oponerse a las amenazas de su conviviente, por lo que de acuerdo con esa conclusión, para poder acreditar la minusvalía de la justiciable respecto a su concubino, sólo sería aceptable si ella recibiera los golpes sin ejercer la mínima defensa, que en todo caso ni siquiera –acorde con el contenido del fallo– se le preguntó en qué consistía. En cuanto a la versión de la encartada, ni siquiera se alude a que cuando los hechos sucedieron, contaba con 18 días de haber dado a luz a una hija –aspecto que no se descartó– por no resultar relevante a efecto de contextualizar su versión, acorde con las circunstancias físicas y psicológicas en las que ella aceptó llevar droga a su concubino al centro penitenciario y confrontarla con la restante prueba.

Otra normativa judicial⁷⁴: existe una cantidad significativa de normativa judicial sobre la materia orientada a regular, ordenar y normas diferentes procesos internos de las dependencias que trabajan especialmente con la materia de los delitos sexuales y la violencia doméstica. La misma puede consultarse en la ya citada página web de la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica.

Otra normativa institucional relevante

- Normas de atención en salud a las personas afectadas por la Violencia Intrafamiliar, Caja Costarricense del Seguro Social
- Acciones rectoras del Ministerio de Salud en Violencia Intrafamiliar
- Protocolo de vigilancia epidemiológica de la VIF (Ministerio de Salud)
- Protocolo de Atención de las Mujeres y de la Niñez (Ministerio de Seguridad Pública)
- Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley de Violencia Doméstica. (PODER JUDICIAL)
- Reglas prácticas para la aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (PODER JUDICIAL)

74 Idem al anterior.

12.2 Políticas públicas

Violencia intrafamiliar y de pareja

1994: Plan del sector salud contra la VIF

El Plan para la Violencia Intrafamiliar para el Sector Salud surge a partir de los esfuerzos de representantes de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud, el Instituto de Investigación y Educación en Nutrición y Salud (INCIENSA), los Institutos de Investigaciones Sociales y Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, la Fundación PANIAMOR, la Fundación PROCAL, la Organización Panamericana para la Salud (OPS/OMS), y la colaboración del Programa Mujer y Violencia de Género del Ministerio de Justicia y CEFEMINA.

Este es el primer instrumento de política pública sobre VIF con visión de integralidad e interinstitucionalidad, precursor directo del PLANNOVI.

1995: Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI)

La versión original de este plan fue emitida en junio de 1995 y ratificada como compromiso institucional por parte del Consejo Social del Gobierno.

Los objetivos del PLANNOVI fueron definidos de la siguiente manera:

- a) Poner en funcionamiento un sistema de atención integral que permita la detección de la VIF y el abuso sexual extrafamiliar, la atención oportuna para detener las agresiones y brindar a la persona afectada la intervención que necesite para posibilitar su recuperación y la construcción de un nuevo proyecto de vida; y
- b) Promover acciones que incidan y busquen cambiar los patrones socioculturales que justifican y alientan las conductas violentas, para propiciar un estilo de relaciones humanas no violentas, basadas en el respeto a la individualidad y la diferencia.

Estas obligaciones institucionales fueron ratificadas en el año 1996 a través de la Ley contra la Violencia Doméstica que en el artículo 22 dice: “El CMF deberá desarrollar un plan nacional que coordine, como un sistema unificado, las instituciones que puedan ofrecer servicios especiales a las personas agredidas por violencia de género o trabajar para prevenirla.”

Este plan se institucionalizó con la creación mediante decreto ejecutivo del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de Violencia Intrafamiliar.

1999: Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia en y desde el Sistema Educativo Costarricense

Para el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones en el marco de la violencia intrafamiliar, el Ministerio de Educación Pública crea en mayo de 1999 la Comisión Institucional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, como una instancia técnica para el abordaje de las acciones atinentes a la erradicación de la violencia intrafamiliar y que pone en operación un modelo de trabajo bajo esta temática en el sector educativo.

La Comisión forma parte de la Dirección Curricular y basa sus acciones en el *Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia en y desde el Sistema Educativo Costarricense*. El Plan Nacional integra el Modelo de Prevención y Atención de la violencia intrafamiliar y lo complementa con promoción de una cultura de paz y prevención de la violencia intrafamiliar en los centros educativos.

2000: Plan de trabajo para integrar acciones para la rectoría en promoción, atención y prevención de la violencia intrafamiliar en el Ministerio de Salud abril 2000-abril 2001

2001: Programa de Atención Integral de la violencia intrafamiliar de la CCSS

En 1996 se crea en la CCSS la Comisión Institucional de la Atención a la Violencia Intrafamiliar que se interesa por replicar el Modelo en el Sistema de Salud de la CCSS. Posteriormente, en el 2001 se crea el

Programa de Atención Integral a la Violencia Intrafamiliar (PAIVIF) que se ocupa de fortalecer las capacidades institucionales para asumir los compromisos de esta institución en materia de prevención y atención de la violencia intrafamiliar.

Entre los resultados más importantes de este programa se encuentran: a) diseño y ejecución de un modelo de atención integral de la VIF en el sistema de salud; b) diseño y aprobación de las “*Normas de atención de la violencia intrafamiliar en los tres niveles de atención de la salud (CCSS-MS)*”; c) la incorporación de la atención integral de la VIF en los compromisos de gestión de la CCSS y d) la capacitación y especialización de cientos de funcionarios/as de la institución.

2003: Política de equidad del género del Poder Judicial

Se incluyen en esta política institucional obligaciones relacionadas con la violencia de género e intrafamiliar como las siguientes:

- Para garantizar el precepto constitucional de justicia pronta y cumplida, las juezas y jueces deberán considerar prioritarios los casos en los cuales se expresa la desigualdad entre géneros, tales como situaciones de violencia intrafamiliar, de género, pensiones alimentarias, hostigamiento sexual, paternidad responsable y otras.
- El Consejo Superior y la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial deben procurar el establecimiento y fortalecimiento de programas de asistencia jurídica a mujeres y hombres según sus necesidades, tales como la Oficina de Atención a la Víctima del Ministerio Público, la Fiscalía de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, la especialización de los juzgados de violencia doméstica.
- Toda denuncia sobre violencia y/o delito sexual, deberá hacerse, de ser posible, ante una persona capacitada en la atención de este tipo de víctimas, además se deberá contar con condiciones físicas adecuadas que garanticen la confidencialidad e intimidad. Asimismo, la persona ofendida puede hacerse acompañar de una persona de su confianza si así lo prefiere.
- En todos los casos en que una mujer sea imputada de un delito, como consecuencia de una situación de violencia en la esfera pública o privada, la dirección de la Defensa Pública procurará concientizar a sus funcionarios/as para que incorporen en su estrategia de defensa, los principios y disposiciones de la Convención interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer y la Convención de Belem do Pará.
- Cuando como consecuencia de una denuncia por violencia y/o delito sexual contra una persona, se requiera de un examen médico forense, el o la ofendida podrá hacerse acompañar por alguien de su elección mientras se realice.
- El personal técnico y profesional del Departamento de Medicina Legal Forense que lleva a cabo las valoraciones médicas y psicológicas, deberá incorporar criterios de género en el momento de la valoración así como en el informe correspondiente.

Escuela Judicial: Programa institucional de capacitación en género y violencia doméstica

La Escuela Judicial del Poder Judicial contempla dentro de sus actividades educativas regulares el tema transversal de género (incluyendo violencia doméstica) dirigidos a sus funcionarios/as, especialmente jueces y juezas.

Explotación sexual comercial y trata de personas

1998: Plan marco de acción en materia de explotación sexual comercial

El plan se organiza en dimensiones o espacios a intervenir (política, jurídica, represiva, investigativa, preventiva y atencional) y en líneas de acción que los atraviesan (capacitación, comunicación y monitoreo). Unas y otras procuran trabajar con los cuatro núcleos problemáticos definidos, a saber: prostitución, pornografía, turismo sexual y tráfico de personas menores de edad. No se establecen, aunque sí se asignan responsabilidades institucionales a las organizaciones participantes en la Comisión de trabajo contra la explotación sexual comercial

de niños, niñas y adolescentes en Costa Rica conformada por PANI-DNI- LUCOPI-PROCAL-PANIAMOR-UNICEF-ICT-LIMPAL-Ministerio de Salud, de Gobernación, OIT, UCR, Defensoría de los Habitantes, Casa Alianza, FUNDESIDA, ILPES, INAMU, UNIPRIM, UNA.

2001: Plan Nacional contra la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes 2002-2006

Contempla como metas de mediano plazo: promoción y prevención; atención a víctimas y sus familias; acciones jurídicas, de reformas legales y jurídicas represivas; proyección institucional (convenios, acciones de articulación regional) y monitoreo y evaluación.

12.3 Institucionalidad

Violencia intrafamiliar y de pareja

1990: Programa Mujer y Violencia de Género

Este programa fue creado en acatamiento al mandato expreso al Ministerio de Justicia en el marco de la Ley de Igualdad Real.

1990: Delegación de la Mujer Agredida

Este servicio surge como consecuencia directa de la Ley de Igualdad y de las obligaciones que este le impone al Ministerio de Gobernación y de Seguridad Pública. En la actualidad este servicio está adscrito al Instituto Nacional de las Mujeres y es un servicio de atención personalizada para mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar. Incluye atención especializada en el campo legal, social y psicológico.

1995: Programa de Coordinación del Plan Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar (CMF)

2000: Área de Violencia de Género (INAMU)

Para dar seguimiento y fortalecer el proceso de institucionalización de los programas de atención y prevención de la VIF que venían siendo coordinados desde el CMF, se crea en el año 2002 el Área de Violencia de Género en el INAMU cuyos fines fueron definidos como:

Promover el abordaje de la violencia de género, su detección, atención y prevención, así como la transformación de los patrones socio-culturales que la originan y perpetúan, como un problema de derechos humanos y condición indispensable para avanzar hacia la equidad de género;

Velar por la aplicabilidad de los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el Estado costarricense y la legislación nacional relativa a la violencia en contra de la mujer;

Coordinar acciones y servicios con las instituciones del sector público, organizaciones privadas y no gubernamentales alrededor del problema de la violencia de género;

Establecer los mecanismos estratégicos para la consolidación del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar⁷⁵.

1995: Centros Especializados de Atención Integral para Mujeres Agredidas, sus hijas e hijos (albergues)

El país cuenta con tres centros de esta naturaleza, el primero de ellos creado en 1995, como parte de la oferta de servicios institucionales del Centro Mujer y Familia –antes del años 2000– y del Instituto Nacional de las Mujeres.

75 INAMU 2000: p. 8.

Estos centros ofrecen albergue temporal y alimentación, además de servicios permanentes de intervención psicológica, legal y social para mujeres agredidas en situación de alto riesgo y que no cuentan con redes de apoyo familiar. El promedio de atención anual es de 350 mujeres y 850 niños/as.

1996: Oficinas de Promoción Activa de los derechos de las Mujeres (Oficinas Municipales de la Mujer)

1996: Comisión Institucional de Atención a la Violencia Intrafamiliar de la CCSS

1996: Comisión Sector Salud PLANOVI*

Mediante decreto ejecutivo se crea esta comisión con el fin de institucionalizar un mecanismo dentro del sector salud (Ministerio de Salud, INS y CCSS con la participación del CMF) responsable de la operacionalización de las responsabilidades institucionales contraídas en el marco del *Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI)*. Esta Comisión dejó de funcionar en el año 2002.

En el marco de esta comisión y bajo la rectoría del Ministerio de Salud se aprueban dos normativas importantes, a saber: a) *Acciones rectoras del Ministerio de Salud en Violencia Intrafamiliar* y b) Protocolo de vigilancia epidemiológica de la VIF que incluye el Decreto de declaración obligatoria de VIF en las instituciones de salud.

1996: Comisión de seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica del Poder Judicial

El Poder Judicial cuenta con una Comisión Institucional de Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica, designada por acuerdo de la Corte Plena y que reúne a representantes del Consejo Superior, de la Escuela Judicial, del Ministerio Público, de los Juzgados de Violencia Doméstica y el Área de Violencia de Género del Instituto Nacional de las Mujeres.

Dicha Comisión tiene como mandato ofrecer el seguimiento debido a la aplicación de la normativa en materia de violencia intrafamiliar, para lo cual desarrolla acciones de capacitación del personal judicial, formula propuestas de intervención institucional en la materia y establece coordinación con otras instituciones, para garantizar un acceso efectivo a la justicia de las personas afectadas por la violencia.

1996: Redes Locales para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

Las redes locales y comunitarias de prevención y atención de la violencia intrafamiliar tienen la responsabilidad de aplicar y retroalimentar las políticas públicas en el ámbito local, en una relación muy directa con las personas afectadas por la violencia. Cuentan con la participación de las instituciones gubernamentales, del Poder Judicial y, en muchos casos, las redes se han abierto a las comunidades integrando a representantes de las organizaciones de mujeres o mixtas que trabajan en el tema de violencia intrafamiliar.

Estas redes se organizan a nivel cantonal. Para el año 2005 se contaba con redes en más de 56 de los 81 cantones que componen el país.

1996: Red Nacional de Redes Locales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

Este es un espacio de encuentro entre las redes al que se denomina Red de Redes. Una representante participa en la Comisión de Seguimiento del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Se reúne cada dos meses, es facilitado por el INAMU y cuenta con la participación de una representante titular y una suplente de cada una de las Redes. Su misión es la de desarrollar el encuentro de experiencias y la canalización de propuestas hacia diferentes instancias institucionales e interinstitucionales para mejorar el trabajo a nivel local.

1997: Línea Rompamos el Silencio

Este es un servicio que surge en septiembre de 1997 dentro de la oferta programática del entonces Centro Mujer y Familia para ofrecer información, atención en crisis, referencia y seguimiento de situaciones de violencia intrafamiliar. A partir del año 2000, este servicio se amplía mediante el establecimiento de una alianza

estratégica del INAMU con el Instituto Costarricense de Electricidad y el Sistema de Emergencias 9-1-1. Mediante un convenio interinstitucional, la Línea Rompamos el Silencio se incorpora dentro de la plataforma nacional del sistema 9-1-1 lo que le da acceso inmediato por red a todas las instancias que actúan dentro del sistema de atención de emergencias (policía administrativa y de tránsito, Cruz Roja, Bomberos, Organismo de Investigación Judicial, entre otros) lo que facilita la intervención en situación de urgencia así como la referencia inter-institucional. Dentro del convenio, el Instituto Costarricense de Electricidad aporta 13 plazas permanentes de operadoras de la línea, el Sistema 9-1-1 aporta la plataforma tecnológica y el INAMU las instalaciones y el seguimiento técnico del servicio.

1994: Dirección de Prevención de la Violencia y el Delito Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia y Gracia tiene competencias relativas a la prevención de la violencia intrafamiliar y la promoción de una vida sin violencia, a través de las acciones que promueve la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito y la Oficina de Control y Calificación de Espectáculos Públicos. Asimismo ofrece atención de personas Ofensoras recluidas en los centros penales, a mujeres privadas de libertad que viven situaciones de violencia intrafamiliar y a sus grupos familiares. La atención e presta por medio del Área de Atención de la Violencia de la Dirección General de Adaptación Social y de la Dirección Nacional de Atención de la Población Penal Juvenil.

1997: Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar

El Sistema entró en operación en 1997, a través del Decreto Ejecutivo No. 26664 del 19 de diciembre de 1997 y se garantiza su continuidad por la Administración Rodríguez mediante el Decreto No. 27706 del 9 de agosto de 1999. La coordinación del Sistema es ejercida por el Instituto Nacional de las Mujeres y en el participan 23 instituciones, organizaciones y organismos que trabajan en la temática de la violencia intrafamiliar, a saber: ocho ministerios de gobierno, cinco instituciones autónomas, el Poder Judicial y cuatro instituciones estatales dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil y una representante de las redes locales de prevención y atención de la violencia.

El propósito que anima la creación del Sistema es la construcción y aplicación de un enfoque integral y sistémico que garantice una acción oportuna y efectiva para la atención y la prevención de la violencia mediante esquemas de coordinación interinstitucional e intersectorial con participación de la sociedad civil⁷⁶.

1998: Programa de Agentes contra la Violencia Intrafamiliar del Ministerio de Seguridad Pública

Este programa surge inicialmente como Programa de Atención a la Mujer y la Niñez adscrito al área de Planes y Operaciones. Las y los promotores son funcionarias(os) policiales que inicialmente fueron capacitados por el Área de Violencia de Género del Instituto Nacional de las Mujeres. El programa se transformó después en el Programa de Agentes en Contra de la Violencia Intrafamiliar.

Estos agentes tienen bajo su responsabilidad la instrucción y la capacitación del personal policial para la adecuada aplicación del protocolo policial en esta materia, realizan el seguimiento de las situaciones de violencia intrafamiliar detectadas y asesoran al conjunto de funcionarios/as policiales que atienden este tipo de situaciones. Asimismo, participan de las Redes Locales, a fin de canalizar las demandas o propuestas para mejorar la calidad del servicio que ofrecen.

1999: Comisión Institucional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Ministerio de Educación Pública

1999: Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia

El Ministerio de Justicia, a través de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito y en coordinación con el Ministerio de Educación Pública, mantiene en operación una Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia integrada por jóvenes provenientes de colegios de secundaria. Se realizan desde

76 Artículo 8, Decreto Ejecutivo No. 26664.

esta instancia diversas acciones de sensibilización y promoción de alternativas frente a la violencia desde una perspectiva de género, de derechos humanos y de ciudadanía de las personas menores de edad.

2000: Fiscalía de delitos sexuales y violencia doméstica, I Circuito Judicial de San José

2001: Juzgados de Violencia Doméstica

Mediante Ley de la República se crean cuatro juzgados especializados en la materia de violencia doméstica que antes se tramitaba en los juzgados de familia.

2001: Comités de Estudio de Niños, Niñas y Adolescentes Agredidos

Mediante Decreto Ejecutivo 30007-S se determinan las normas generales de organización y funcionamiento de los Comités de Estudio de Niños, Niñas y Adolescentes Agredidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 del Código de Niñez y Adolescencia, y establece responsabilidades de las instituciones involucradas, para lograr la atención integral del niño, niña y adolescente agredido tanto en el ámbito intrafamiliar como en el extrafamiliar.

2003: Comisión de Género/Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial

Es la instancia encargada de hacer cumplir la Política de Equidad de Género en esta institución.

Explotación sexual comercial y trata de personas

2002: Comisión Nacional contra la Explotación Comercial de Personas menores de edad

Integrada, entre otras, por las siguientes entidades: PANI, MEP, INAMU, MSP, Poder Judicial, Ministerio de Justicia, IMAS, INA y diversas ONG.

Unidad contra la Explotación Sexual Comercial del Ministerio de Seguridad Pública

Hostigamiento sexual

Centro de Investigaciones y Estudios de la Mujer/Universidad de Costa Rica

Servicio de asistencia a víctimas y sobrevivientes de hostigamiento sexual.

Instituto de Estudios de la Mujer/Universidad Nacional

Servicio de asistencia a víctimas y sobrevivientes de hostigamiento sexual.

13. Derecho a una educación no discriminatoria

Sobre este particular, la Ley de Igualdad Social incluye los siguientes artículos:

Artículo 17. Están prohibidos en cualquier institución educativa nacional todos los contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles en la sociedad a hombres y mujeres contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros o que mantengan una condición subalterna para la mujer.

El Estado fomentará la educación mixta, el concepto de responsabilidad compartida de derechos y obligaciones familiares y de solidaridad nacional y otros tipos de educación que contribuyan a lograr ese objetivo.

Los libros de texto, los programas educativos y los métodos de enseñanza deberán contener los valores expuestos en la presente ley y contribuir a la eliminación de prácticas discriminatorias en razón de género, así como promover el estudio de la participación de la mujer a través de la historia.

Toda instalación deportiva o recreativa que se construya total o parcialmente con fondos públicos, deberá satisfacer necesidades deportivas y recreativas de mujeres y hombres, en forma equitativa.

Artículo 18. Para el cumplimiento de lo estipulado en el artículo anterior, el MEP le impartirá la capacitación necesaria al personal docente, en coordinación con el CMF.

Artículo 19. Le corresponde al INA desarrollar un sistema de formación profesional para la mujer que oriente las políticas en el corto, mediano y largo plazo, hacia la capacitación integral de la mujer en los diversos sectores

económicos. Esta capacitación deberá incluir el conocimiento de la legislación laboral correspondiente e inherente a los derechos de la mujer trabajadora.

Artículo 20. Con el fin señalado, el INA deberá crear el Departamento de Formación Profesional para la Mujer, para lo cual destinará no menos del 1% de su presupuesto anual.

Como se observará, no se ha producido en el período nueva legislación o normativa que desarrolle los objetivos del articulado supra citado de la Ley de Igualdad Social de la Mujer. Sí han existido esfuerzos por desarrollar programas, especialmente desde el Ministerio de Educación Pública, orientados a incluir la perspectiva de género en el quehacer y prácticas institucionales, incluyendo el desarrollo curricular y la capacitación de docentes como lo demanda la Ley de Igualdad Real. No obstante, pareciera que aún esta no se ha logrado la cobertura y transversalidad deseada. Al respecto es importante apuntar que la equidad de género no aparece explicitada como objetivo o meta institucional en ninguno de los planes y políticas educativas del período: Plan Educativo 2002-2006; Relanzamiento de la Educación Costarricense; Plan de Acción de la educación para Todos 2003-2015⁷⁷.

En materia de educación profesional de la mujer, el INA creó la unidad especializada a la cual estaba obligado por ley. No obstante, continúa la segregación por sexo en la matrícula de esta institución pues, no obstante, que son mujeres quienes mayormente acuden a sus servicios, lo hacen dentro de la oferta educativa tradicional. Así, por ejemplo, en el año 2000, representaba apenas 41% de la matrícula en el sector agropecuario; el 3.2% en la industria eléctrica; el 4.5% en la mecánica de vehículos. Contrariamente, su peso relativo era significativamente mayor en la línea de comercio y servicios y en la industria alimentaria.

13.1 Legislación

Resolución de la Sala Constitucional

1998: Voto 03666: Acceso de las mujeres a la preparación técnica que presta el Instituto Nacional de Aprendizaje

Arts. 19 y 20 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

No cabe la menor duda a esta Sala que con los imperativos cuestionados en esta acción, lejos de producirse una discriminación en perjuicio de alguno de los géneros mencionados, el legislador garantiza un mínimo de acceso de las mujeres a la preparación técnica que presta el Instituto Nacional de Aprendizaje, proceder que resulta conteste con los planteamientos mencionados y por ende, no puede ser estimado contrario al artículo 33 Constitucional. Por otra parte, debe señalarse que con las normas cuestionadas, no se limita, en forma alguna, el acceso de los hombres a la misma capacitación.

13.2 Políticas públicas

1994: Plan de igualdad de oportunidades en el proceso educativo y de producción de conocimientos. MEP- CMF

1998 Programa Construyendo una cultura de equidad de género en las escuelas líderes, MEP

Forma parte del proyecto SIMED y se implementó entre febrero de 1998 y abril 1999. Inicialmente se desarrolló en 23 Escuelas Líderes, distribuidas en las 20 regiones educativas del país, como primera etapa, las cuales servirán como “Escuelas de proyección” para ampliar la cobertura a todo el resto de escuelas líderes del país. La población beneficiada fue de 1465 personas; distribuidas de la siguiente forma: 23 docentes, 690 estudiantes, 690 padres y madres de familia, 20 asesores/as regionales de orientación (uno por cada dirección regional), 20 asesores/as de religión (una por dirección regional) y 22 asesores/as supervisores/as⁷⁸.

77 Estado de la Nación 2005, pp. 60-63.

78 Fleming, 2006.

2000: Plan de Acción estratégico denominado “Cultura de Equidad de Género dentro del Sistema Educativo Nacional”

Esta iniciativa se inscribe en el marco del Decreto Ejecutivo 28848 MAG-MEP-MTSS-SCM, y del Convenio Interinstitucional de Cooperación, suscrito con el Instituto de las Mujeres (INAMU) en febrero del 2000.

En concordancia con lo que establecen estos instrumentos, el MEP integró una Comisión de Alto Nivel Técnico, conformada por las jefaturas de dependencias claves. Esta Comisión diseñó el Plan de Acción “El Sistema Educativo Nacional Hacia una Cultura de Equidad de Género”, el cual constituye un instrumento de política pública que identificó 21 medidas tendientes a permear del principio de equidad entre mujeres y hombres en los diversos elementos que conforman el sistema educativo. Las acciones del Plan fueron identificadas con base en un diagnóstico que recoge las propuestas y demandas particulares de las mujeres y los hombres.

Lo anterior ha permitido el fortalecimiento y posicionamiento de la Oficina de Equidad de Género, instancia técnica ubicada en el más alto nivel de decisión, que hoy juega un papel de primer orden en la tarea de transversar la visión de género y la facilitación de los procesos de cambio y fortalecimiento de las capacidades para hacer efectivas las acciones tendientes a transversar la visión de género el Ministerio de Educación Pública.

Entre los avances más importantes registrados en la ejecución de este plan se pueden mencionar los siguientes:

- Incorporar la perspectiva de género en los programas de estudio de las cinco materias básicas.
- Revisión y modificación desde el enfoque de género de tres reglamentos dirigidos a la comunidad estudiantil.
- Construcción y divulgación de indicadores de género para medir las condiciones de equidad entre mujeres y hombres en el sistema educativo.
- Capacitación a funcionarios sobre la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y Docencia.
- Capacitación en 5 regiones educativas sobre la inserción de las mujeres en especialidades técnicas-profesionales diversas y competitivas
- Capacitación sobre la producción y uso de recursos didácticos con el enfoque de género.
- Elaboración de Módulos de Educación No Sexista en las materias básicas para los diversos Ciclos de la enseñanza.

2004: Módulos Pedagógicos: aplicación de la visión de género a los programas de estudio del MEP. Colección metodologías No. 3. Educación no sexista

13.3 Institucionalidad

1992: Unidad de Promoción de la Formación Profesional para la Mujer del INA

1995: Oficina de la Mujer/Unidad de Género del Ministerio de Educación Pública

1998: Sistema Nacional de Educación Técnica (SINETEC). Comisión de la Mujer en la Educación Técnica

Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la UCR

Maestría Centroamericana de Estudios de la Mujer UCR/UNA

Centro de Estudios de la Mujer de la UNA

Unidad de Equidad de Género del ITCR

Oficina de Equidad de Género de la UNED

14. Defensoría General de los Derechos Humanos

En 1989, antes de la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se crea en el Ministerio de Justicia la Defensoría de la Mujer.

La Ley de Igualdad Social de la Mujer incluyó un título completo para la creación de la Defensoría General de los Derechos Humanos, incluyendo una Defensoría de la Mujer a partir de la experiencia generada hasta entonces por esta instancia.

Esta Ley contemplaba un Transitorio IV que estipulaba que: "... Una vez que el proyecto de Ley Defensor de los habitantes de la República, expediente legislativo No. 10218, sea ley de la República, el personal de la Defensoría General de los Derechos Humanos a que se refiere la presente ley pasará, con todos los derechos adquiridos, a formar parte del Defensor de los Habitantes de la República".

Esto efectivamente ocurrió cuando mediante ley 7319 del 17 de noviembre de 1992 se crea, por ley propia, la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo se aprueba el Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Es significativo que, con excepción del artículo 11 de la ley que fuera reformado en 1999 creando una defensoría para la protección de la persona adulta mayor, queda a discrecionalidad del/la jerarca la definición de la estructura orgánica y funcional de la institución.

Esta disposición, sin embargo, no aplica en el caso de la Defensoría de la Mujer cuya existencia está protegida por la Ley de Igualdad Real pues el articulado específico no ha sido derogado.

Desde su creación, la Defensoría de la Mujer ha sido instrumental tanto para la defensa concreta de los derechos de las mujeres, como para el desarrollo de los mismos a partir de una labor permanente de incidencia política y de generación de jurisprudencia específica para interpretar, ampliar y aplicar el marco normativo nacional e internacional.

Debe destacarse en sus primeros años el papel estratégico desempeñado por la Defensoría de la Mujer en el posicionamiento público de la problemática de la violencia contra las mujeres así como en la atención de las víctimas y sobrevivientes cuando en el país no existían políticas ni servicios especializados.

Los campos de acción de la Defensoría de la Mujer son muy amplios e incluyen, como ya se ha dicho, *incidencia* para el desarrollo de legislación, normativa y políticas públicas, así como asesoramiento a instancias especializadas; *defensa* de derechos vulnerados de las mujeres y *coadyuvancia* ante las instancias correspondientes y función de *control* sobre el accionar de las instancias públicas en cuanto a garantizar el acceso real, la vigencia y la protección de los derechos de las mujeres. Entre las problemáticas que han captado la atención de la Defensoría de la Mujer en los últimos años se pueden señalar el hostigamiento sexual en el trabajo y la docencia; la participación política de las mujeres; los derechos sexuales y reproductivos; los derechos laborales y patrimoniales de las mujeres, principalmente lo relativo a las pensiones alimentarias, entre otros.

En el informe al Comité CEDAW se consigna que:

... una de las limitaciones más serias enfrentadas por la Defensoría para responder a las denuncias que se le presentan está contenida en su naturaleza como instancia estatal responsable de promover y proteger los derechos humanos de la ciudadanía frente a violaciones por parte de las instituciones del Estado, pero cuyas resoluciones no son vinculantes para éstas. En un esfuerzo por fortalecer su mandato, esta dependencia dedicó una parte importante de su quehacer a la promoción, divulgación y capacitación en derechos humanos de las mujeres, la coordinación con otras instituciones para la formulación de legislación, la participación en comisiones interinstitucionales y el seguimiento del cumplimiento de leyes que protegen los derechos de las mujeres⁷⁹.

79 INAMU, 2002.

Cuadros comparativos de impacto en legislación, políticas públicas e institucionalidad
Cuadro N° 1. Obligaciones generales del Estado: no discriminación

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
1. Reformas constitucionales		
1.1 (1999) Ley 7880 Uso de lenguaje inclusivo en Constitución (sustitución “hombre” x “persona” –Art. 33–; adición “esclavo y esclava” –Art. 20–).		
1.2 Resolución 1992-03435 de la Sala Constitucional sobre la inconstitucionalidad de inciso 5) del artículo 14 de la Constitución Política sobre discriminación del hombre extranjero casado con ciudadana costarricense: debe entenderse los términos “hombre” o “mujer” como sinónimo de “persona”.		
2. Instrumentos internacionales		
2.1 (2000) Ley 8053 Ratificación Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias.		
2.2 (2001) Ley 8089 Aprobación Protocolo Facultativo de la CEDAW.		
3. Políticas integrales de género	3.1 (1995) Plan Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres (PIOMH) ⁸⁰ .	3.1 (1995) Programa de Coordinación del PIOMH/ CMF ⁸¹ . (2000) Área de Políticas Públicas para la Equidad/INAMU.
4. Políticas sectoriales de género		
4.1 (1998) Decreto Ejecutivo 27346-MINAE: Política de Equidad de Género del MINAE.		
4.2 (1999) Decreto Ejecutivo 25763-MEIC-MTSS-C-MAG-PLAN Creación de la Comisión Asesora para el registro estadístico con enfoque de género ⁸² .		4.2 (1999) Comisión Asesora para el Registro Estadístico con enfoque de género (no vigente).
	4.3 (2000) Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS 2000-2002. (2002) II Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS 2002-2006.	
	4.4 (2003) Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género del ICE.	4.4 (1997) Programa Gerencial de Género. (1998) Programa Equidad de Género para las telecomunicaciones. (2003) Programa Institucional de Igualdad Y Equidad de Género.

80 No vigente. Ver texto.

81 Idem.

82 Idem.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
	4.5 Política de Género del Sector Agropecuario 2003-2010.	4.5 Unidades de Género del Sector Agropecuario: IDA, INCOPESCA, MAG, MINAE, PIMA, SEPSA, SENARA, CNP.
5. Institucionalidad específica de género		
	5.1 (1994) Acuerdo Consejo Social: Creación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer.	5.1 (1994) Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer. (1996) Programa de Coordinación CMF/OMM/OSM ⁸³ . (2000) Área de Políticas Públicas para la Equidad /INAMU.
5.2 (1998) Ley 7801 Creación del Instituto Nacional de las Mujeres.		5.2 (1998) Instituto Nacional de las Mujeres. (1998) Foro de las Mujeres.
5.3 (1998) Ley 7784 Creación de Oficinas Municipales de la mujer.		5.3 (1996) Oficinas Municipales de la Mujer. (1998) Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer. (2000) Área de Ciudadanía, Liderazgo y Gestión Local/INAMU.
		5.4 (1999) Reforma reglamento interno Asamblea Legislativa: Creación de la Comisión Especial Permanente de la Mujer.
	5.5 (2000) Decreto Ejecutivo 28484 Creación de las Comisiones de Alto Nivel Político técnico ⁸⁴ .	5.5 (2000) Comisiones de alto nivel político técnico ⁸⁵ .
	5.6 (2003) Política Equidad de género: una política, un compromiso, una práctica del Poder Judicial.	5.6 (2003) Comisión del Género y Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial.
		5.7 (2003) Comisión regional de gestión de políticas públicas para la igualdad y equidad de género en Guanacaste.
6. Derechos económicos Pobreza		6.1 (1994) Eje Mujeres del Plan Nacional de Desarrollo para el Combate a la Pobreza: Programa de Formación Integral de Mujeres Jefas de Hogar ⁸⁶ .
6.1 (1995) Decreto Ejecutivo No. 24749 P-MTSS Creación del Programa Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar.		

83 Idem.

84 Idem.

85 Idem.

86 Idem.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
<p>6.2 (1998) Ley 7769 Atención a las Mujeres en condiciones de pobreza.</p> <p>(1999) Decreto Ejecutivo 27623 Reglamento a la Ley de Mujeres en Condición de Pobreza.</p>		<p>6.2 (1998) Programa Mujeres en Condición de Pobreza.</p> <p>Programa Creciendo Juntas.</p> <p>(1999) Comisión Nacional Interinstitucional para atender a las mujeres en condición de pobreza.</p> <p>(2002) Fideicomiso Mujeres en Condición de Pobreza.</p>
<p>Servicios bancarios</p> <p>6.3 (1999) Directriz Presidencial No. 17 sobre acceso a la banca estatal en condiciones de igualdad.</p>		<p>6.3 Comisión Interinstitucional para promover la empresariedad de las mujeres.</p>
<p>7. Derecho de Familia</p> <p>7.1 (1995) Ley 7532 Ley de regula la unión de hecho (derecho a la pensión alimentaria de convivientes).</p> <p>7.2 (1996) Ley de pensión de los discapacitados.</p> <p>7.3 (1996) Ley de pensiones alimentarias.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 30955 MCM-H-MTSS Regulación sobre el acceso de los acreedores alimentarios al salario escolar de los servidores públicos.</p>		<p>7.3 (1999) Comisión Interinstitucional sobre pensiones alimentarias.</p>
<p>7.4 (1999) Ley 7935 Ley integral de la persona adulta mayor.</p> <p>(2002) Decreto Ejecutivo No. 30438 Reglamento de la Ley Integral para la persona adulta mayor.</p>		<p>7.4 (1999) Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.</p> <p>Sistema Nacional Técnico para la atención Integral de la Persona Adulta Mayor.</p>
<p>7.5 (1999) Resolución 1999-06472 de la Sala Constitucional sobre la legitimidad de diferenciar entre la edad para pensionarse según sexo.</p> <p>7.6 (2001) Ley 8101 de Paternidad Responsable.</p>	<p>7.6 (2001) Lineamientos de política para el fomento de la paternidad responsable.</p> <p>Compromisos institucionales para la puesta en marcha de la política para el fomento de la paternidad responsable.</p>	<p>7.6 (2001) Comisión de Paternidad Responsable.</p> <p>(2001) Comisión Interinstitucional de seguimiento a la Ley de paternidad responsable.</p>

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
7.7 (2002) Ley 8261 Ley General de la Persona Joven.	7.7 (2002) Decreto Ejecutivo No.30622-C Reglamento a la Ley General de la persona Joven. (2003) Política Pública de la Persona Joven. (2005) Plan de acción de la Persona Joven.	7.7 (2002) Sistema Nacional de Juventud: Consejo Nacional de Juventud, Comités Cantorales de Juventud y Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.
8. Derechos sexuales y reproductivos		
8.1 (1994) Ley de Fomento de la Lactancia Materna /Decreto Ejecutivo 7430. (1994) Decreto Ejecutivo 24576-S Reglamento a la Ley de Fomento de la Lactancia Materna.		8.1 (1994) Comisión Nacional de Lactancia Materna.
8.2 (1996) Acuerdo de la JD de la CCSS donde aprueba el Reglamento del seguro de salud (incluyendo el artículo 76 De los derechos de la mujer embarazada).		
8.3 Decreto Ejecutivo 25518-C Creación de la comisión Interinstitucional de mujer, salud y deporte.		8.3 (1996) Comisión interinstitucional de Mujer, Salud y Deporte.
8.4 (1997) Ley 7735 Ley General de protección de la madre adolescente. (1998) Decreto Ejecutivo 26970-S Reglamento de la Ley General de protección a la madre adolescente. (1998) Ley 7817 de creación del Programa Construyendo Oportunidades. (2002) Ley 8312 Reforma parcial Ley general de la madre adolescente.	(1999) Programa construyendo oportunidades.	8.4 (1997) Programa Mujeres adolescentes del Eje Mujeres del Plan Nacional de combate a la pobreza ⁸⁷ . (1997) Programa mujeres adolescentes del CMF ⁸⁸ . (1998) Consejo interinstitucional de atención a la madre adolescente. (2000) Área de construcción de identidades y proyectos de vida del INAMU.
8.5 Decreto Ejecutivo 27217-S-MP Creación del Consejo Nacional para la lucha contra el cáncer uterino y de mama.		8.5 (1998) Consejo Nacional para la lucha contra el cáncer uterino y de mama.
8.6 (1998) Ley 7771 Ley general sobre VIH-SIDA. (1999) Decreto Ejecutivo No. 27894-D Reglamento a la Ley General sobre VIH-SIDA.		8.6 Consejo Nacional de atención integral al VIH-SIDA.
8.7 (1998) Ley 7817 Creación del Programas Amor Joven.	8.7 (1999) Programa Amor Joven (2001) Política de Educación Integral de la Sexualidad Humana del MEP.	8.7) Área de construcción de identidades y proyectos de vida del INAMU. (2001) Departamento de Educación Integral de la Sexualidad Humana del MEP. (2001) Consejo de Educación Integral para la Sexualidad Humana.

87 Idem.

88 Idem.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
8.8 (1999) Decreto Ejecutivo 27913-S Creación de la Comisión Interinstitucional sobre salud y derechos reproductivos y sexuales.		8.8 (1999) Comisión Interinstitucional sobre salud y derechos reproductivos y sexuales. Consejerías en salud y derechos sexuales y reproductivos.
9. Salud integral de las mujeres	9.1 (2001) Modelo de atención integral de la salud de las mujeres.	9.1 (2001) Hospital de las Mujeres.
10. Imagen de la mujer y otros		
9.1 (1994) Ley 7440 Ley general de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos.		(1994) Consejo Nacional de Espectáculos Públicos. Comisión de control y calificación de espectáculos públicos.
9.2 (1999) Ley 7954 Ley de creación de la Galería de la Mujer.		(1999) Galería de la Mujer Costarricense en INAMU.
9.3 (2001) Decreto Ejecutivo 29528C-MCM Modificación al Certamen Premio Nacional Ángela Acuña Braun.		

Cuadro N° 2: Comparación por derecho reconocido

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Derechos Políticos	Políticas Públicas	Institucionalidad
1. (1994) Ley 7452 Declaratoria de Heroína Nacional y Defensora de las Libertades Patrias a la Ciudadana Francisca Carrasco Jiménez.			
2. (1994) Decreto Ejecutivo 23528-C Declaración del 30 de julio “Día del sufragio Femenino”.			
3. (1996) Ley 7653 Reformas al Código Electoral: cuota mínima de participación de las mujeres.	3. (1995) Programa Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres-PROCAM ⁸⁹ .	3. (1995) Programa Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres-PROCAM ⁹⁰ del CMF. (2000) Área de liderazgo, ciudadanía y gestión local del INAMU. (2004) Comisión Interinstitucional de derechos políticos de las mujeres.	
4. (1997) TSE: Resoluciones 11088 y 11122: no aceptación de papeletas que no cumplan con 40%.			
5. (1998) Sala Constitucional: Voto 719-98 sobre la integración de JD de ARESEP; nombramiento de número representativo de mujeres.			
6. (1999) TSE: Resolución 1863: 40% de mujeres debe ser en puestos elegibles.			
7. (1999) TSE: Resolución 2837; interpretación del concepto “puestos elegibles”.			
8. (1999) TSE: Resolución 1863; sobre el porcentaje definido en la ley para capacitación política de las mujeres.			
9. (2000) TSE: Resolución 804-E-2000 sobre obligación de incluir la cuota de mujeres en los puestos de propietarios y suplentes para los puestos de regidores y síndicos.			
10. (2000) TSE: Resolución 918-P_2000 sobre interpretación de cuota en casos donde partido sólo tiene un puesto elegible.			
11. (2001) TSE: Resolución 1544-E_2001 obligación de incluir al menos una mujer en papeleta presidencial.			

89 No vigente

90 No vigente

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
12. (2002) Ley 8322 Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal donde se establece <i>paridad</i> en los órganos internos.		
13. (2003) Sala Constitucional: Votos 04819 y 09020-03 sobre la obligación de incluir mujeres en todas las comisiones legislativas.		
14. (2005) PGR: Resolución 204: obligación de incluir mujeres en juntas directivas de colegios profesionales.		
15. (2005) TSE: Resolución 2096-E-2005 inscripción partido Nueva Liga Feminista: interpretación de cuota mínima de participación obligatoria refiere a la participación de las mujeres.		
Derecho a la Propiedad y Derechos Patrimoniales		
1. (1990) Reforma a la ley del Sistema Financiero de la Vivienda y creación del BANHVI donde se incluye reforma al Art. 56 sobre inscripción de inmueble ⁹¹ .		
2) (1994) Sala Constitucional: derogación parcial artículo 7 de la Ley de Igualdad.		
3) (1995) Ley 7532 Sobre la regulación de la unión de hecho donde tutela los derechos patrimoniales de la mujer y de la familia en las uniones de hecho.		
4) (1998) Ley 7769 De atención a las mujeres en condiciones de pobreza donde se establece una cuota de bonos de vivienda para mujeres pobres.	4) (2002) Programa Creciendo Juntas.	4) (1999) Comisión Interinstitucional para atender mujeres en condiciones de pobreza
(1999) Decreto Ejecutivo 27623 P-PLAN-MTSS-MIVAH Reglamento a la Ley de Atención a las mujeres en condiciones de pobreza.		(2002) Secretaría Técnica y Equipo de Capacitación, Supervisión y Seguimiento del Programa Creciendo Juntas.
5) (2002) Sala Segunda: Sentencia 00588 sobre los alcances de la Ley de Igualdad en la asignación de tierras.		
Derecho a la Seguridad Social		
1) Sala Constitucional: Voto 02648 sobre derecho a la igualdad y protección de la familia en el acceso a las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte, incluyendo relaciones de matrimonio y de unión de hecho.	1) (1996) Reglamento del Seguro Social.	1) (2004) Reforma al régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
2) (1999) Sala Constitucional: Voto 06472 sobre la legitimidad de diferenciar entre la edad para pensionarse según el sexo.		
Centros Infantiles		
1) (1994) Ley 7380 Ley General para las guarderías infantiles y hogares escuela ⁹² .		
2) (2000) Ley 8017 Ley General de Centros de Atención Integral. Decreto Ejecutivo 29580-S Reglamento a la Ley General de Centros de Atención Integral. Decreto Ejecutivo 30186-S Normas para la habilitación de Centros de Atención Integral.	2) Programa CEN-CINAI.	2) (2000) Consejo de Atención Integral Dirección de Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) del Ministerio de Salud.
4) (2003) PGR: Pronunciamiento PGR-C-038-2003 sobre la jerarquía de normas entre la Ley General de Salud y Ley de Centros Infantiles.	3) Programa Materno-Infantil del MEP.	
Derecho a la Herencia		
(1995) Ley de unión de hecho.		
Derechos Laborales: Trabajo peligroso, Despido de trabajadora embarazada, Licencia por adopción		
1) (1998) Decreto Ejecutivo No. 26989-MTSS.		
2) (1998) Directriz Ministerial No.3 MTSS.		
3) (2000) Sala Constitucional: Voto 00249 donde interpreta la norma incluida en la Ley de Igualdad señalando que pretende impedir la discriminación de la mujer sólo por su condición de embarazada o de estar en período de lactancia.		
	4) (2000) Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género en el MTSS 2000-2002 ⁹³ .	4) (2000) Unidad de Género del MTSS. (2001) Línea 800-TRABAJO. Comisión Interinstitucional sobre derechos laborales de las mujeres.

92 Idem.

93 Idem.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
5) (2001) Decreto 29219-MTSS Sistema de Intermediación de empleo.	5) (2000) Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo	5) (2000) Consejo Nacional de Intermediación de Empleo
6) (2001) Ley 8122 Ratificación del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (17 de agosto 2001).		
7) (2001) Ley 8107 Creación de un nuevo título en el Código de Trabajo: "Capítulo Undécimo: Prohibición de discriminar".		
8) (2003) Sala Segunda: Voto 00117 sobre la carga de la prueba en caso de despidos de mujeres embarazadas pues las trabajadoras embarazadas están protegidas por un fuero especial que constituye una excepción al régimen general de libre despido.		
9) (2003) Sala Segunda: Voto 00278 sobre que las normas no están creadas sólo para proteger la función social de la maternidad sino también y especialmente, evitar la discriminación que sufren las mujeres.		
10) (2003) Sala Segunda: Voto 00724 sobre el despido de trabajadora embarazada durante el período de incapacidad en el caso de aborto espontáneo o parto prematuro.		
		11) (2004) Comisión Interinstitucional de Contabilización del Trabajo Femenino.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
Derecho a una vida libre de violencia		
Violencia intrafamiliar y de pareja		
1) (1990) Ley de promoción de la igualdad social de la mujer.		1) (1990) Defensoría de la Mujer del Ministerio de Justicia (trasladada posteriormente a la Defensoría de los Habitantes). 2) (1990) Programa Mujer y Violencia de Género del Ministerio de Justicia ⁹⁴
3) (1990) Decreto Ejecutivo Creación de la Delegación de la Mujer Agredida (modificado mediante Decreto Ejecutivo 25444 de 1996).		3) (1990) Delegación de la Mujer Agredida del Ministerio de Justicia (trasladada posteriormente a INAMU). 4) (1994) Dirección de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Justicia.
4) (1994) Ley 7499 Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres.		
5) (1996) Ley 7586 contra la Violencia Doméstica. (1996) Decreto Ejecutivo 25625-S Creación de la Comisión Sector Salud de PLANNOVI. (1996) Decreto 25645-MP Declaración del Día 25 de noviembre Día Nacional de la No Violencia en contra de las Mujeres. (1997) Decreto Ejecutivo 26664-C-J-PLAN-MTSS-S-MEP-SP Creación del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (modificado mediante decreto 27706 de 1999). (2001) Decreto 30007-S Reglamento de los Comités de Niño, Niña y Adolescente Agredido.	1994) Plan del sector salud contra la violencia intrafamiliar. (1995) Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI). (1999) Plan Nacional para la prevención y atención de la violencia en y desde el Sistema Educativo Costarricense. (2000) Plan de trabajo para insertar acciones para la rectoría en promoción, atención y prevención de la violencia intrafamiliar en el Ministerio de Salud.	(1995) Coordinación del Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el CMF. (2000) Área de Violencia de Género del INAMU. (1995) Centros especializados de atención integral y albergue temporal para mujeres agredidas, sus hijos e hijas del INAMU. (1996) Comisión sector salud PLANNOVI ⁹⁵ . (1996) Comisión institucional de atención de la violencia intrafamiliar de la CCSS. (1996) Comisión de seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica del Poder Judicial.

94 No vigente

95 No vigente.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
	<p>(2001) Programa de atención integral de la violencia intrafamiliar de la CCSS.</p> <p>(2003) Política “La Intervención de la Violencia Intrafamiliar y el Abuso Sexual Extrafamiliar contra Personas Menores de Edad en el Marco del PLANOSVI”.</p> <p>(2003) Política de equidad de género del Poder Judicial.</p>	<p>(1996) Oficinas de Promoción Activa de los Derechos de las Mujeres en las municipalidades⁹⁶.</p> <p>(1996) Redes Nacionales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar a nivel cantonal.</p> <p>(1996) Red Nacional de Redes Locales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.</p> <p>(1997) Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.</p> <p>(1997) Línea Rompamos el Silencio del CME.</p> <p>(2000) Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar INAMU-ICE-911.</p> <p>(1998) Programa de Agentes contra la Violencia Intrafamiliar del MSP.</p> <p>(1999) Comisión Institucional prevención y atención de la violencia en el MEP.</p> <p>(1999) Red de jóvenes contra la Violencia del Ministerio de Justicia y MEP.</p> <p>(2000) Fiscalía de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica del Primer Circuito Judicial de San José.</p> <p>(2001) Comités de Estudio de Niño, Niña y Adolescente agredido.</p> <p>(2003) Comisión de Género y Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial.</p>
6) (1996) Voto Sala Constitucional 028896 constitucionalidad de aplicación de medidas de protección de la Ley contra la VD.		
7) (1997) Voto 05923 Sala Constitucional sobre el principio de in dubio pro agredida.		

96 Denominadas posteriormente Oficinas Municipales de la Mujer con un ámbito de acción mayor de la violencia intrafamiliar.

Legislación/JJurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
8) (1998) Voto 07160 Sala Constitucional sobre carácter cautelar de las medidas de protección de la Ley contra la Violencia Doméstica.		
9) (1998) Voto 072 Sala Segunda sobre la no territorialidad de la Ley contra la Violencia doméstica.		
10) (2000) Voto 688 del Tribunal de Casación Penal sobre el plazo de la comparecencia en la Ley contra la Violencia Doméstica.		
11) (2001) Ley 8128 Ley de creación del Juzgado de Violencia Doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José.		11) (2001) Juzgado de Violencia Doméstica.
12) (2001) Ley 8139 Creación de un juzgado de violencia doméstica en el circuito judicial de Heredia, en el primer circuito judicial de Alajuela, en el circuito judicial de Cartago.		12) (2001) Juzgados de Violencia Doméstica.
13) (2001) Voto 511 Sala Segunda sobre violencia doméstica como causal de despido de funcionario policial.		
14) (2002) Voto 344 Sala Segunda sobre violaciones agravadas en concurso material e invalidez aprendida.		
15) (2003) Voto 360 Sala Segunda sobre muerte del agresor por mujer agredida.		
16) (2003) Voto 585 Sala Segunda sobre revictimizaciones en procedimientos judiciales.		
17) (2003) Voto 907 Sala Segunda sobre lesiones graves por violencia psicológica.		
18) (2003) Voto Sala Segunda sobre femicidio por embarazo.		
19) (2004) Voto 1446 Sala Segunda sobre infracción a la ley de psicotrópicos en mujer agredida.		
20) (2005) Voto 1800 Sala Constitucional sobre la constitucionalidad de ley específica para penalizar la violencia en contra de las mujeres.		
Explotación sexual comercial y trata de personas		
21) (1999) Ley 7899 Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad.		21) (1999) Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
<p>22) (2000) Ley 7999 Reforma al artículo 376 del Código Penal para sancionar el delito de tráfico de menores.</p> <p>23) (2002) Voto 930 Sala Segunda sobre trata de personas.</p> <p>24) (2002) Ley 8172 Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.</p> <p>25) (2002) Ley 8314 Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.</p> <p>26) (2003) Ley 8315 Aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las NN UU contra la delincuencia organizada transnacional.</p>		<p>(2001) Plan Nacional contra la explotación Sexual comercial de niñas, niños y adolescentes 2002-2006.</p>
Violencia Sexual		
27) (1994) Ley 7398 Reforma a los 157 y 158 de Código Penal (violación calificada y agravada) artículos 3/5/94.		27) (2000) Fiscalía de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica del Primer Circuito Judicial de San José.
28) (1994) Voto 600 Sala Segunda sobre violación en el matrimonio.		
Hostigamiento sexual		
29) (1995) Ley 7476 contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia.	29) Reglamentos institucionales ⁹⁷ .	29) Centro de Investigaciones y Estudios de la Mujer 7 UCR. Instituto de Estudios de la Mujer/UNA.
Derecho a una educación no sexista		
1) (1990) Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.		(1992) Unidad de Promoción de la Formación Profesional para la Mujer del INA.
2) (1998) Voto Sala Constitucional No. 03666. 3) (1995) Decreto Ejecutivo 23489 Creación de la Oficina de la Mujer del MEP.	(1994) Plan de igualdad de oportunidades en el proceso educativo y de producción de conocimientos. MEP- CMF**.	(1995) Oficina de la Mujer del MEP. (2004) Comisión de Equidad de Género (MEP, INAMU).

97 De acuerdo a lo previsto en la Ley de Hostigamiento Sexual, existen aproximadamente 90 instituciones que cuentan con este instrumento normativo.

Legislación/Jurisprudencia vinculante	Políticas Públicas	Institucionalidad
<p>(2000) Decreto Ejecutivo 28484 MAG-MEP-MTSS-CM.</p>	<p>(1998) Programa “Construcción de una cultura equitativa de género en la Escuela Líder” (MEP)</p> <p>(2000) Plan de Acción estratégico “Cultura de equidad de género dentro del sistema educativo costarricense”.</p> <p>(2004) Módulos Pedagógicos: aplicación de la visión de género a los programas de estudio del MEP. Colección metodologías No. 3. Educación no sexista.</p>	<p>(1998) Sistema Nacional de Educación Técnica (SINETEC). Comisión de la Mujer en la Educación Técnica.</p> <p>Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la UCR.</p> <p>Maestría Centroamericana de Estudios de la Mujer UCR/UNA.</p> <p>Centro de Estudios de la Mujer de la UNA.</p> <p>Unidad de Equidad de Género del ITCR.</p> <p>Oficina de Equidad de Género de la UNED.</p>

15. Informes sobre la aplicación de la Convención CEDAW

En el marco del 29° período de sesiones del *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (30 de junio a 18 de julio de 2003), que da seguimiento al cumplimiento de la Convención de este mismo nombre, el Estado costarricense presentó el II y III informe de cumplimiento que abarca el período comprendido entre abril 1998 y mayo 2002.

En el marco de este mismo proceso de rendición de cuentas se produjo un Informe Sombra-Costa Rica 2003 preparado y presentado a la consideración del Comité CEDAW por un grupo de organizaciones no gubernamentales⁹⁸.

Como resultado de este proceso, con fecha 18 de julio, el Comité CEDAW emitió un documento con observaciones y recomendaciones al Estado Costarricense⁹⁹.

Si bien el objetivo de la presente consultoría no es hacer una evaluación del cumplimiento de la Convención CEDAW por parte del Estado Costarricense, acogiendo la recomendación hecha en el taller de expertas que participó en la sesión de discusión sobre la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se presenta a continuación un cuadro comparativo donde se señalan las principales limitaciones encontradas tanto en el informe oficial como en el informe sombra en relación con los ejes temáticos de esta ley. Igualmente se señalan las observaciones hechas por el Comité. El cuadro no pretende ser exhaustivo sino servir de complemento y balance a la restante información incluida en este documento. El cuadro incluye el planteamiento o tipificación del problema, no su desarrollo, el cual deberá ser consultado en los documentos originales y se presenta siguiendo la misma organización del resto de documentos.

98 Agenda Política de Mujeres, Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos, Asociación de Mujeres en Salud, Alianza de Mujeres Costarricenses, Asociación de Trabajadoras Domésticas, Liga de Mujeres Pro Paz y Libertad, Asociación PRIMAL para la humanización de parto, Federación Costarricense de organizaciones de personas con discapacidad, Mujeres Indígenas de IXACAVAA.

99 CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add.3/Rev.1.

Cuadro N° 3: Comparación de información ante Comité CEDAW

Informe oficial Estado Costarricense	Informe sombra	Observaciones Comité CEDAW
<p>Informe oficial Estado Costarricense</p> <ul style="list-style-type: none"> - INAMU no cuenta con <i>Política Nacional de Igualdad y Equidad</i> entre mujeres y hombres. - Políticas de equidad de género no son <i>políticas de estado</i>. - Legislación nacional no incluye sanciones por incumplimiento = impunidad. - No hay mecanismos adecuados y oportunos de <i>exigibilidad de derechos</i>. - Se mantiene la <i>brecha entre el discurso y las prácticas</i> de equidad entre hombres y mujeres. - Ha existido una <i>cooptación del discurso sobre la equidad de género</i> por parte de diversas instancias del Estado y la sociedad civil y una refuncionalización de algunos de los argumentos. - Se mantienen <i>múltiples formas de invisibilización y exclusión</i> como resultado de una negación de que Costa Rica es una sociedad pluricultural y multiétnica, y en la que conviven personas con diversas condiciones (v.g. edad, discapacidad, orientación religiosa y política), cuyas diferencias de no ser tomadas en cuenta, impactarán en sus condición vital y oportunidades para ejercer sus derechos. 	<p>Obligaciones generales del Estado: no discriminación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de las Mujeres no ha formulado ni ejecutado la <i>Política Nacional de Igualdad y Equidad</i> entre Mujeres y Hombres que le exige su ley constitutiva. - <i>Religión del Estado</i> y prácticas discriminatorias contra otras religiones. Ingerencia Iglesia Católica en políticas públicas, principalmente relacionadas con DDSSRR. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los términos “<i>igualdad</i>” y “<i>equidad</i>” parecen ser utilizados en los planes y programas del Estado parte como sinónimos. - <i>Convención CEDAW</i> no es invocada directamente en los procesos judiciales y existe resistencia social y patrones socioculturales que obstaculizan su aplicación práctica.
	<p>Mujeres con discapacidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hay políticas específicas para las mujeres con discapacidad. 	

Informe oficial Estado Costarricense	Informe sombra	Observaciones Comité CEDAW
<p>Derechos sexuales y reproductivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta prevalencia de <i>embarazo adolescente</i>. - Existen resistencias en relación con la <i>educación sexual</i> por prejuicios culturales en una parte del sistema educativo, familias, iglesias y comunidades. - Prevalece una <i>visión androcéntrica de la salud</i> y la atención de ésta, que limitan las oportunidades de las mujeres para acceder a una salud integral, la seguridad social y una vida libre de violencia en todos los espacios, incluidos los servicios de salud y otros. - Se mantiene una distancia entre el discurso y la práctica, pues se privilegian acciones que protegen preferentemente la salud reproductiva. 	<p>Derechos sexuales y reproductivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta prevalencia de <i>embarazo adolescente</i> y limitación de acceso de adolescentes embarazadas a sistema educativo. - No hay <i>política de sexualidad</i> en el Ministerio de Educación. - No existe una política nacional de salud sexual y salud reproductiva. - Existen barreras administrativas y culturales para el acceso de las mujeres a las <i>esterilizaciones</i>. - Acceso limitado a diversidad de opciones de <i>anticoncepción</i>. - Servicios de salud no ofrecen anticoncepción de emergencia. - <i>Aborto terapéutico</i> no incluye menores de 13 años ni en caso de violación. - Esta prohibida la fertilización in Vitro. 	<p>Derechos sexuales y reproductivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta prevalencia de <i>embarazo adolescente</i>. - Inexistencia de un <i>programa nacional de información y/o educación sexual y planificación familiar</i>, que permita la concienciación de las mujeres y de los hombres sobre sus derechos y responsabilidades en el proceso reproductivo.
<p>Derechos económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Mujeres rurales</i> son invisibilizadas como sujetas productivas y actoras del desarrollo económico y social. Esta invisibilización agudiza su discriminación y exclusión en todas las áreas del desarrollo económico y social: acceso a recursos productivos, educación, formación técnica, salud y seguridad social, entre otros. - <i>Políticas macroeconómicas</i> insensibles a las necesidades e intereses de género de las mujeres, y de manera particular de aquellas en situación de pobreza. 	<p>Derechos económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mujeres indígenas no tienen acceso a <i>créditos</i>. 	<p>Derechos económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - El impacto de la <i>pobreza</i> es mayor entre las mujeres y que el Estado no aplica la perspectiva de género en sus acciones nacionales de combate a la pobreza.

Informe oficial Estado Costarricense	Informe sombra	Observaciones Comité CEDAW
<ul style="list-style-type: none"> - Existen brechas de género, en materia de <i>oportunidades productivas</i>, de empleo, de acceso a bienes y servicios, y a la información y la tecnología. - Poca <i>capacidad productiva</i> de las mujeres: acceso al capital, la tierra, el crédito, la asistencia técnica, la tecnología y la capacitación. 		
Derechos políticos		
<ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos no cumplen con <i>cuota mínima</i>. - El acceso de mujeres jóvenes, afro descendientes, indígenas, con discapacidad y rurales a los <i>puestos elegibles</i> en las papeletas sigue siendo extremadamente limitado, así como también a los órganos de dirección de los partidos políticos. - Persisten inequidades y obstáculos que limitan la participación política y el acceso de las mujeres a puestos en los niveles <i>de toma de decisiones</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay políticas para acceso equitativo de mujeres a <i>puestos de decisión</i>. - Mujeres con discapacidad tienen dificultad para ejercer los derechos ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuotas mínimas de participación política no se respetan por parte de todos los partidos políticos. - No se promueve la participación de las mujeres en los órganos de decisión.
Derecho a la propiedad y patrimoniales		
	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mujeres lesbianas</i> no tienen acceso a beneficios sociales en la unión de hecho. 	
Derecho a la seguridad social		
<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría de mujeres sin acceso a régimen de pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Trabajadoras domésticas</i> no tienen seguro social ni seguro de riesgo laboral. 	

Informe oficial Estado Costarricense	Informe sombra	Observaciones Comité CEDAW
Centros Infantiles		
	<p>- No hay suficientes <i>centros de cuidado infantil</i>; no hay legislación ni acciones que permitan una equitativa distribución de las responsabilidades familiares y la corresponsabilidad en el cuidado, crianza y educación de personas menores, enfermas y adultas mayores. Prevalece concepto estereotipado de familia.</p>	
Derechos laborales		
<p>- Presencia creciente de mujeres en <i>espacios laborales precarios y desregulados</i>, tales como el autoempleo y la microempresa.</p> <p>- Costa Rica no cuenta con una <i>política de empleo</i> y mucho menos de una que considere los problemas y demandas de las mujeres.</p> <p>- No se contabiliza el <i>empleo doméstico</i> no remunerado.</p> <p>- <i>Trabajadoras domésticas</i> en especial situación de discriminación.</p>	<p>- <i>Trabajadoras domésticas</i> laboran en condiciones de discriminación.</p> <p>- Derechos laborales de <i>mujeres lesbianas</i> no son respetados por discriminación debido a su orientación sexual.</p>	<p>- Persisten normas y prácticas que discriminan a la mujer trabajadora y existe una <i>brecha salarial</i> desfavorable para las mujeres, con mayor impacto en el sector privado que en el servicio público; también nota con preocupación las precarias condiciones de trabajo y de vida de las <i>trabajadoras domésticas</i>, entre ellas las <i>trabajadoras migrantes</i>, así como de las trabajadoras asalariadas, las rurales y las del sector informal y las mujeres indígenas.</p>
Derecho a una vida sin violencia		
<p>- Violencia contra las mujeres no está <i>penalizada</i>.</p> <p>- No existen directrices institucionales respecto de la <i>explotación sexual comercial</i>, la mayoría de las estrategias actuales de atención se centran en la asistencia a las víctimas antes que en la prevención. Hay una falta de asignación de presupuesto por parte del Estado para este fin.</p> <p>- Persisten todavía vacíos en la legislación y las políticas públicas que dejan desprotegidas a</p>	<p>- No <i>penalización de la violencia</i> en contra de las mujeres.</p> <p>- Legislación contra acoso sexual solo aplica en sector privado, no han aplicación eficaz en sector público, carga de la prueba corresponde a la víctima.</p> <p>- <i>Mujeres indígenas</i> están desprotegidas frente a la violencia doméstica.</p>	<p>- Legislación nacional no contempla la <i>penalización de la violencia</i> en contra de las mujeres.</p> <p>- Algunos grupos de trabajadoras no se benefician de la aplicación de la Ley sobre <i>Hostigamiento Sexual</i> en el Empleo y la Docencia, en particular en el sector privado.</p> <p>- Violencia contra las mujeres no es considerado un problema de salud.</p>

Informe oficial Estado Costarricense	Informe sombra	Observaciones Comité CEDAW
<p>mujeres con condiciones específicas y frente a ciertos tipos de violencia.</p> <p>- Existen brechas entre la norma dictada por la Ley y los Reglamentos contra el <i>Hostigamiento Sexual</i> en el Empleo y la Docencia y su interpretación.</p>		<p>- Existen criterios dispares en la aplicación de la <i>Ley de Violencia Doméstica</i> por parte de juzgadores/as.</p> <p>- Se práctica la <i>conciliación</i> en casos de violencia doméstica.</p> <p>- En los niveles de toma de decisión política o judicial y, en general, en la sociedad costarricense no parece existir conciencia de las implicaciones sociales y culturales del delito de <i>tráfico de personas y explotación sexual de mujeres y niñas</i>.</p>
Derecho a una educación no sexista		
<p>- Persisten concepciones y prácticas en todo el sistema educativo, las familias y los medios de comunicación que limitan la erradicación de <i>estereotipos sexistas</i> y relaciones sociales que promueven la subordinación de las mujeres y devalúan la imagen femenina.</p> <p>- No existe una <i>política educativa</i> de Estado para la erradicación de las prácticas discriminatorias en el aula y la formación de una ciudadanía con cultura de equidad entre los géneros. Persistente segregación en el ingreso a carreras técnicas y universitarias.</p>		<p>- Persisten criterios y prácticas, en particular en la docencia, que propician la segregación de las mujeres en la educación superior y, en general, la <i>discriminación contra las mujeres en todo el sistema educativo</i>.</p>

16. Resultados y conclusiones

El marco dentro del cual se desarrolló esta consultoría parte de los siguientes criterios en relación con las llamadas “*leyes de igualdad*”:

- Que las mismas encuentran sus antecedentes en las demandas provenientes de los movimientos de las mujeres en todo el mundo de introducir cambios en los marcos legales y en las políticas y prácticas estatales a favor de las mujeres, demandas que se debatieron en diferentes foros internacionales a partir de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer (1975) y cuyo resultado más relevante fue la aprobación de la “*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres*” (Convención CEDAW 1981) y con ella “... la legitimación de la existencia de los derechos humanos de las mujeres como una visión enriquecedora de la doctrina internacional de los derechos humanos”¹⁰⁰.
- Que las mismas surgieron con el objetivo fundamental de reducir la brecha entre la “*igualdad de jure o de derechos*” y la “*igualdad de facto*” entre mujeres y hombres consagradas en las legislaciones nacionales de los países –incluidas las constitucionales– ante la evidente situación de desventaja y discriminación que seguían experimentado las mujeres en la vida real.
- Que en una mayoría de países de América Latina, los planes de igualdad precedieron a las legislaciones de igualdad que perseguían, entre otros, los siguientes propósitos fundamentales:
 - Reformas parciales a legislaciones específicas para eliminar los aspectos discriminatorios.
 - Creación de nuevas legislaciones específicas sobre áreas concretas donde existen situaciones de discriminación contra las mujeres y no hay previsiones normativas de ningún tipo.
 - Reformas a leyes para que sus mandatos hagan más viables y explícitos los ordenamientos que deben orientar las políticas públicas hacia el logro de la igualdad de facto.
 - Reformas legislativas para viabilizar y dar soporte legal a las acciones concretas de los poderes públicos a fin de que respondan a los mandatos constitucionales y legales de igualdad.
 - Creación de leyes orientadas especial o principalmente a viabilizar la institucionalización del enfoque de género en las leyes y las políticas¹⁰¹.
- Que la primera ley de igualdad en América Latina es la *Ley de Igualdad Social de la Mujer* de Costa Rica aprobada en 1990, seguida por la *Ley de Igualdad de Oportunidades* de Venezuela de 1993.

El objetivo de la consultoría fue tratar de reflejar el impacto del Ley de Igualdad Social en tres áreas específicas: legislación, políticas públicas e institucionalidad. Como se señala en la introducción, rebasa los objetivos de la misma la medición de impacto de todas estas acciones en la vida real de las mujeres como tampoco en la reducción efectiva de las brechas de igualdad y equidad pues ello exigiría un estudio cuanti y cualitativo de cada una de las leyes, normas, programas y políticas reseñadas, por lo demás pendiente y urgente. En este sentido, no es ni pretende ser un balance exhaustivo de 16 años de acciones a favor de las mujeres en Costa Rica, sino en los términos definidos, esto es, mediante un registro de los resultados conocidos en estos tres ámbitos. No obstante es obligado aclarar que va más allá de los objetivos de esta investigación determinar la vigencia y la aplicación real de la legislación, la existencia y aplicación de las políticas públicas y/o la regularidad en el funcionamiento o cobertura de acciones de la institucionalidad identificada.

En la exposición de motivos que dio origen a esta ley se justifica su presentación a partir de la necesidad de avanzar en la ampliación y fortalecimiento de la democracia costarricense mediante la plena igualdad y no discriminación de las mujeres y se expresan de la siguiente manera sus objetivos centrales:

Esta Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer habla de los derechos políticos de la mujer y busca acrecentar aceleradamente su participación política. Habla de los derechos sociales y económicos y busca

100 García Prince 2004, p. 2.

101 García Prince, ídem.

garantizar igualdad de acceso ante el crédito y la propiedad. Busca facilitar el trabajo de la mujer con hijos menores con la creación de Centros Infantiles. Este proyecto habla también de mayores garantías frente a algunos delitos sexuales. Busca proteger la intimidad de la mujer en los juicios penales y prohíbe el indulto para estos delitos. La ley se refiere también a la eliminación de estereotipos discriminatorios de los papeles masculinos y femeninos de la educación. Se crea por último la Defensoría de la Mujer adscrita al Ministerio de Justicia y Gracia (folio 5).

Como fue indicado, la ley consta de 34 artículos y 6 transitorios. En la misma es posible identificar las siguientes áreas de intervención:

- Obligaciones generales del Estado (3 artículos; 1-3)
- Derechos políticos (3 artículos; 4-6)
- Derecho a la propiedad y derechos patrimoniales (4 artículos; 7, 28-29)
- Derecho al seguro de salud (1 artículo; 8)
- Centros infantiles (6 artículos y 1 transitorio; 9-13, 33)
- Derecho a la herencia (1 artículo; 31)
- Derechos laborales (1 artículo; 32)
- Derecho a una vida libre de violencia doméstica y sexual (4 artículos; 14-16, 30)
- Derecho a una educación no discriminatoria (4 artículos; 17-20)
- Defensoría General de los Derechos Humanos (7 artículos; 21-27).
- Atribuciones del CMF (1 artículo; 29)

Es importante resaltar que seis artículos de esta ley corresponden a modificaciones de otras leyes (28, 29, 30, 31, 32, 33) y un título completo (Título II: De la Defensoría General de los Derechos Humanos que incluye siete artículos 21-27) corresponde a una problemática que generó su propia legislación específica. De igual manera, tres artículos que hacen referencia a centros infantiles dejaron de tener vigencia, primero, a través de la Ley 7380 del 24 de febrero 1994 y, posteriormente, por la Ley 8017 Ley General de Centros de Atención Integral del 29 de agosto 2000. De esta manera, el cuerpo real y exclusivo de esta ley lo componen 17 artículos.

Resultados

A continuación se consignan los resultados obtenidos de la revisión documental para cada uno de los ejes de intervención de la ley antes referidos. Es importante mencionar que se ha empleado un criterio “amplio” en la búsqueda y valoración de los resultados en el sentido que se han consignado leyes, programas y políticas que se refieren a las temáticas genéricas incluidas en la Ley de Igualdad Social que, en algunos casos, van más allá de la reivindicación o el derecho específico contenido en el texto de la ley. Se incluyen todos los programas, políticas e institucionalidad creada desde 1990 aún cuando algunas ya no están vigentes y/o se han modificado.

A. En lo referente a “*obligaciones generales del Estado*”, donde se reseñan para fines expositivos todas aquellas acciones en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad que se refieren –en términos generales– a la no discriminación, a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y a la institucionalidad de género creada a partir de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* y que no se encuentran individualizadas en el texto de ley, se obtuvieron los siguientes resultados:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
21 leyes	12 políticas o programas	43 instancias ¹⁰²
14 decretos		
2 Votos Sala Constitucional		
3 Acuerdos o directrices institucionales		

B. En el área de los *derechos políticos*, específicamente en materia de *legislación*, se identificaron:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
3 leyes	1 políticas o programas	3 instancias ¹⁰³
1 decretos		
6 resoluciones TSE		
2 Votos de la Sala Constitucional		
1 Resolución de la PGR		

C. En el área de derecho a la propiedad y derechos patrimoniales se identificaron:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
3 leyes	1 políticas o programas	2 instancias ¹⁰⁴
1 decretos		
1 voto Sala Constitucional		
1 voto Sala Segunda		

102 Como se ha dicho antes, algunas de estas perdieron vigencia.

103 Como se ha dicho antes, algunas de estas perdieron vigencia.

104 Idem.

D. En lo referente al acceso a los beneficios de la *seguridad social* para las mujeres y sus familiares, fue posible identificar:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
1 reglamento	1 políticas o programas	
2 votos Sala Constitucional		

E. Sobre *centros infantiles* se identificaron:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
2 leyes	2 políticas o programas	2 instancias ¹⁰⁵
2 decretos		
1 Pronunciamiento de la PGR		

F. En materia de *derechos laborales*, incluyendo la protección de las mujeres frente a empleos peligrosos así como la protección de la trabajadora embarazada, se identificaron:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
2 leyes	2 políticas o programas	5 instancias ¹⁰⁶
2 decretos		
1 votos Sala Constitucional		
1 acuerdos o directrices institucionales		
4 votos Sala Segunda		

G. Sobre la protección de la *violencia doméstica y sexual* se identificaron:

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
14 leyes	7 políticas o programas	26 instancias ¹⁰⁷
7 decretos		
4 votos Sala Constitucional		
3 votos de la Sala Segunda		
10 votos de la Sala Tercera		
5 votos de Sala de Casación Penal		
Otros: 56 votos Tribunal de Familia		
100 (+-) reglamentos internos, directrices		

105 Idem.

106 Idem.

107 Idem.

H. En relación con el derecho a una *educación no sexista* y al acceso a la formación profesional no se identificó legislación o normativa específica a excepción de una resolución de la Sala Constitucional sobre la educación técnico profesional.

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
1 votos Sala Constitucional	4 políticas o programas	8 instancias ¹⁰⁸

I. Sobre la *defensoría de la mujer*, destaca la ley de creación de la Defensoría de los Habitantes y su reglamento y la existencia de una instancia específica, como es la Defensoría de la Mujer, dentro de su estructura operativa en cumplimiento de la disposición expresa de la Ley de Igualdad Social.

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
1 ley 1 decreto ejecutivo		1 instancia ¹⁰⁹

Cuadro No. 4: Resumen

Legislación	Políticas públicas	Institucionalidad
122 piezas de legislación especialmente relevante sobre la situación y condición de las mujeres	29 políticas o programas	90 instancias ¹¹⁰

108 Idem.

109 Idem.

110 Idem.

Conclusiones

1. Hay amplia coincidencia en afirmar que el principal impacto de la Ley de Igualdad Social es de naturaleza cultural y política. Se dice que la ley marca “*un antes y un después*” en materia de los derechos humanos de las mujeres en Costa Rica y sintetiza los avances alcanzados hasta entonces por la sociedad costarricense en esta materia. Como decía una columnista de la época: “Una verdadera revolución subterránea ha sacudido nuestro país en este siglo para que tal ley llegue a incluirse en el orden del día de nuestro parlamento...”¹¹¹.
2. Manifestación de este impacto político y cultural se evidencia en que el proceso de discusión de la ley permitió un cuestionamiento profundo sobre las bases fundacionales de la sociedad patriarcal, sobre la relación entre mujeres y hombres en la sociedad y permitió desnudar las limitaciones de la igualdad formal de derechos asentadas hasta entonces en el imaginario social costarricense. Su aprobación implicó una profunda transformación en este imaginario social introduciendo una nueva visión del mundo sobre el ser hombre y ser mujer en la sociedad, sobre la interrelación entre los sexos y los parámetros desde los cuales analizar y proyectar las relaciones sociales en el más amplio sentido así como un “cambio paradigmático en lo que se entiende por igualdad jurídica: es una ley que parte de un concepto de igualdad distinto del que prevalecía hasta entonces o, sea, la igualdad como hecho, hacia un concepto de igualdad como valor”. De esta manera el debate colocó en el centro el tema de la igualdad real como aspiración.
3. Con la Ley de Igualdad Social se inicia una época de gran auge y desarrollo de acciones a favor de las mujeres en todos los campos: legislación, políticas, servicios, etc., como es posible comprobar por los resultados de esta investigación. Esta época culmina en el año 2001 con la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable con la que pareciera cerrarse un ciclo de avance sostenido para dar paso a un período de relativa parálisis e, incluso, de retroceso.
4. El proceso de discusión y aprobación de la Ley de Igualdad Social y el amplio debate y movilización nacional que provocó, permitió no sólo posicionar la problemática de la discriminación de las mujeres en la agenda nacional y pública, sino que significó un profundo cuestionamiento sobre la legitimidad y justicia de las estructuras de organización genérica y patriarcal de la sociedad y la necesidad de su transformación para avanzar en democracia y desarrollo humano. La Ley implicó una ruptura histórica en los mecanismos tradicionales de poder patriarcal, tanto en el imaginario social como en la realidad jurídica, y un avance en la recuperación de la ciudadanía de las mujeres. De aquí su impacto cultural que por sus dimensiones y trascendencia solo encuentra antecedentes similares en la lucha de las sufragistas de mitad del siglo XIX.
5. Importante sobre este particular fue que el debate impactó no sólo a la clase política y/o académica, sino que hubo un proceso de apropiación del mismo por parte de grupos significativos de mujeres organizadas y población femenina en general, debate que marcó a toda una generación de mujeres costarricenses (lamentablemente las nuevas generaciones de mujeres tienen poco o nulo conocimiento de esta ley, de su historia o alcances.) Desde el punto de vista de los actores/actrices políticos y de las alianzas, debe destacarse la participación conjunta de mujeres de todos los sectores (gubernamental, no gubernamental, de la academia, mujeres de base) alrededor de una agenda común. Estratégicamente para los intereses de las mujeres, esta fue una gran experiencia de trasgresión del sistema de dominación patriarcal que busca mantener a las mujeres enemistadas y divididas políticamente para mermar su fuerza potencial y de la importancia de las alianzas entre mujeres.
6. Alrededor de la Ley de Igualdad Social se colocó en la mesa de debates un conjunto de temáticas de naturaleza jurídica, social y ética cuya discusión continúa incluso en nuestros días. En este sentido, es precursora de los que serían los principales desafíos ideológicos de toda la época futura. Entre ellas:

111 Sojo, A. “En torno al proyecto de Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de la Mujer en CMF (1988)”: *Resumen noticioso*, Año 1, No. 2.

- la existencia de múltiples condiciones de discriminación de la mujer que se reproducen cotidiana y estructuralmente, tanto por acción u omisión
 - la ilegitimidad de estas condiciones y la obligación de los Estados y de la sociedad de actuar activamente para erradicarlas
 - la necesidad y legitimidad de desarrollar acciones públicas específicas para las mujeres diferenciadas de las políticas para la familia
 - el replanteamiento sobre el concepto de igualdad y la necesidad de reconocer la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real
 - la legitimidad de las acciones afirmativas como mecanismo para cerrar esas brechas.
7. Uno de los aspectos más relevantes desde este nuevo paradigma sobre la igualdad como valor fue el desarrollo de criterios jurídicos para la acción afirmativa en materia de igualdad de género. Iniciando con las cuotas de participación política, se ha invocado la Ley de Igualdad y se ha desarrollado desde entonces importante jurisprudencia para justificar la legitimidad de las acciones afirmativas para contrarrestar condiciones sociales de desventaja y discriminación en muy diferentes esferas de la vida social. Por ejemplo, la resolución de la Sala Constitucional 6472 de 1999 que, entre otras cosas, establece,
- ... de ahí que se deba atender, razonablemente, a esta exigencia de la condición de la mujer, creando normas protectoras especiales que, en principio, son compatibles con la igualdad de trato y constituyen, como lo reconoce la doctrina, una *discriminación positiva*. Significa la aplicación de una efectiva y real tutela antidiscriminatoria en relación a los sujetos usualmente favorecidos, los hombres, que, por el contrario, de no disponer de normas como la impugnada, se perpetuaría la situación que ha ostentado la mujer, de modo que *a través de normas como la cuestionada se procura erradicar obstáculos que impiden la igualdad real entre los hombres y las mujeres*. Una norma como la impugnada, constituye ventaja para un colectivo que, en un análisis global de la situación social y laboral, ha sido discriminado. Desde esta perspectiva, entonces, la presunta discriminación atribuida a la norma que se impugna se desvanece, ya que la diferencia de trato que se cuestiona resulta no solo justificada por las razones ya mencionadas, sino, también, y sobre todo, porque su único objetivo, reflejado con nitidez, *consiste en desarrollar las expectativas que aquella normativa internacional propicia*. Su razón de ser no es restar derechos a los hombres, sino conceder una especial protección de las mujeres. Como lo señala el ex Presidente del Tribunal Constitucional Federal Alemán, Konrad Hesse, dado que la igualdad jurídica ha sido considerada en el pasado como una igualdad esquemática (formal), *hay que buscar el medio para avanzar a un estadio que produzca la igualdad de hecho y entre tanto eso no se consiga, la mujer debe ser favorecida*¹¹².
8. La jurisprudencia nacional ha valorado y justificado como acciones de discriminación positiva a favor de las mujeres muchas de las problemáticas incluidas en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, además de las cuotas de participación política. Por ejemplo, en cuanto a la excepción del régimen de libre despido en el caso de las mujeres trabajadoras embarazadas; al establecimiento de criterios diferenciados de edad entre mujeres y hombres para el disfrute de la pensión debido a la existencia de doble y triple jornada; sobre el acceso preferencial de las mujeres a la educación técnica impartida por el INA y, más recientemente, sobre la legitimidad de ampliar las medidas afirmativas al campo del derecho penal reconociendo la existencia de una violencia de género contra las mujeres que puede ser objeto de una penalización específica. Es importante mencionar que en todas estas resoluciones se cita la Ley de Igualdad Social como fuente privilegiada de derecho.
9. Desde el punto de vista ideológico y político es importante resaltar que desde el inicio del debate sobre la Ley de Igualdad Social emergieron voces conservadoras que buscaron cambiar su carácter y convertirla en una sobre la familia y no sobre la mujer y sus derechos específicos. En el proceso de discusión surgió un nuevo proyecto tendente a crear el Instituto de la Familia como alterno a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Sus proponentes lo justificaron entonces diciendo que "... (este proyecto) no solo pretende alcanzar beneficios para la mujer, sino que contempla problemas más importantes y que

112 Destacados de la autora.

tienen que ver con la familia como un todo (...) es en el núcleo familiar donde se debe poner la mayor atención para empezar a cortar la cadena de problemas sociales que las mujeres, niños y ancianos deben enfrentar ¹¹³. La inclusión del artículo 29 en la Ley de Igualdad Social, donde se explicitan las funciones del CMF en cuanto a “proteger los derechos de la mujer (...) reitera la naturaleza específica de la ley y la necesidad de contar también con institucionalidad propia y especial para las mujeres”.

Como se ha dicho, el impacto de la Ley de Igualdad Social es más cultural que normativo y, si bien desde la perspectiva actual no puede considerarse una ley integral, la misma si explicitó aspectos medulares, estratégicos, relacionados con la condición de discriminación de las mujeres. Por ejemplo: la co-responsabilidad del Estado y de la sociedad en la crianza y educación de los hijos/as; el acceso de las mujeres a la propiedad y el derecho a una vida libre de violencia. Aún cuando muchos de estos aspectos son limitados en su alcance según el texto de la ley, se constituyeron en una base para posteriores desarrollos en otras piezas de legislación, normativa o políticas. Por ejemplo, el 40% de la cuota de participación política que fue alcanzada no por vía de la ley sino por vía administrativa pero bajo inspiración de ella.

10. No obstante lo anterior, la Ley de Igualdad Social tiene un alcance limitado en relación con la Convención CEDAW a la cual hace referencia expresa en el artículo 2). Desde el punto de vista de su texto específico, la ley es una mezcla de enunciados programáticos generales, explicitación de derechos y reivindicaciones específicas de corte asistencialista. Esto obedeció al proceso de debate del proyecto de ley que, como se mencionó, inicialmente versaba de manera central sobre los derechos políticos de las mujeres pero que debió ampliarse –por un lado– debido a la oposición que generó en algunos medios políticos y –por otro– al desarrollo mismo de los debates públicos de donde fueron emergiendo otras necesidades y demandas. Esto implicó tanto que la ley se limitara en su proyección original (por ejemplo, en relación con el acceso al crédito) como que se ampliara hacia áreas no contempladas originalmente como fue el tema de las guarderías infantiles propuesto por la Alianza de Mujeres Costarricenses o el de la violencia y el acceso a la vivienda propuesto por CEFEMINA. Así el texto final de la ley obedeció tanto a criterios políticos partidistas, reivindicaciones de la sociedad civil, necesidades prácticas y criterios de oportunidad (por ejemplo: lo relacionado con la Defensoría de los Habitantes y de la Mujer).
11. El hecho de que muchos de los artículos de la Ley de Igualdad Social se refirieran a reformas a otras leyes o, bien, que generaran la creación de leyes independientes, puede considerarse una limitación de la misma pues más del 50% de su articulado no tiene vigencia real y otro porcentaje se encuentra rebasado por su contenido.
12. No obstante, para determinar la vigencia de la Ley de Igualdad Social habría que tomar en consideración los siguientes criterios:
 - Algunas reivindicaciones específicas o derechos incluidos en la ley mantienen plena vigencia por cuanto no se han cumplido o alcanzado plenamente y no existe otra normativa que los proteja. Por ejemplo: el acceso de las mujeres a la formación profesional y técnica; el derecho al servicio de guarderías infantiles para las madres trabajadoras o la aplicación del artículo 152 del Código de Procedimientos Penales.
 - La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer es invocada como fuente de derecho en los asuntos relacionados con las obligaciones del estado en materia de no discriminación de la mujer y de justificación de las acciones afirmativas. Más aún, continúa sirviendo de sustento para la creación y/o ampliación de derechos. Por ejemplo: los votos 04819-03 y 09020-03, ambos del año 2003, de la Sala Constitucional sobre la participación de mujeres en todas las comisiones legislativas; la resolución de la Procuraduría General de la República No. 204, del 25 de mayo 2005, en respuesta al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos sobre si en la junta directiva de éste y de los colegios que lo integran se debe otorgar una representación real a las mujeres o la Sentencia 00588 de la Sala Segunda (22 de noviembre 2002) sobre los alcances del Artículo 7 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la titulación de tierras donde se establece que:

113 *Diario Extra*, 16-8-88 en CMF: *Resumen Noticioso*, Año 1, No. 2, julio 1988.

... tampoco podría concluirse que la persona asignataria sea la única beneficiada con la concesión de tierras hecha por el Estado pues concluir en este sentido implicaría dejar al cónyuge en un estado precario, sin derecho alguno sobre la concesión que se hizo cuando estaba vigente el matrimonio y también implicaría contrariar el significado de la normativa jurídica (...) Dicha normativa es clara en cuanto *contempla la existencia de discriminación de la mujer también en el ámbito productivo rural* debido a los roles socialmente impuestos donde, por lo general, se ve excluida del acceso a la tierra. Por eso en casos como este *si se excluyera a la mujer del derecho de verse beneficiada, se estaría perpetuando un acto discriminatorio que la ley pretende evitar*".

Es importante llamar la atención que estas resoluciones son relativamente recientes, la más vieja del año 2002 o, sea, doce años después de promulgada la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. En este sentido, cumple una función esencial de "ley-marco" antidiscriminatoria y le confiere un rango de política de Estado. No obstante, si llama la atención que la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer es referida por las instancias superiores del Poder Judicial, pero no encuentra igual aplicación en otras instancias de menor nivel e incluso es desconocida.

El debate de fondo sobre la inconsistencia entre la igualdad real y la igualdad formal para las mujeres está lejos de agotarse pues persisten brechas significativas en todos los campos de la vida social entre hombres y mujeres que ameritan mantener abierta la discusión.

13. Como se ha observado, después de la aprobación de la Ley de Igualdad Social ha existido una proliferación de leyes, políticas e institucionalidad específica de género. Si bien en todos los casos no puede trazarse una línea directa de causalidad o efecto entre una y otras, sí es posible afirmar –retomando lo dicho en cuanto a su impacto cultural– que su influencia fue decisiva. Para valorar el impacto de este desarrollo normativo y político habría que apuntar que prácticamente existen normas o políticas relacionadas con todas las áreas de interés especial señaladas en la Convención CEDAW y en la Plataforma de Beijing.
14. Ahora bien, pareciera que en materia de derechos de las mujeres opera lo que el Programa Estado de la Nación llamó la "explosión legislativa". En el X Informe sobre el Estado de la Nación se afirma que en los últimos 15 años hubo una ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia nacional, pero que ello generó, sin embargo, una fuerte tensión entre los derechos reconocidos y exigibles y la capacidad institucional y del sistema político para procesar las demandas derivadas de los mismos¹¹⁴.
 - A fin de obtener una visión más efectiva sobre el impacto real de esta normativa sería necesario contrastar la realidad formal establecida en las normas con la situación real que viven muchas mujeres en el país. Pareciera que a pesar de los esfuerzos legislativos persisten brechas significativas, no solo entre mujeres y hombres, sino entre grupos de mujeres en función de condiciones como la socioeconómica, la etnia, la nacionalidad, la edad, etc.
 - Como bien lo dice el Estado de la Nación, esta situación pareciera reflejar, tanto una sobreestimación del papel de las normas legales como mecanismo para promover el cambio social, como un abuso del mecanismo legislativo como instrumento político e ideológico para acallar las demandas sociales por parte de la clase política. Prueba de lo anterior es que no se presta igual atención ni se promueven medidas específicas para atender el costo de inversión que significaría garantizar el cumplimiento de estos derechos, además de que los mismos responden más a "emergentes" sociales que a una planificación sistemática de desarrollo normativo desde un enfoque de derechos. Esta práctica, además, refuerza la idea de que los derechos son formales y que una vez estampados en un texto normativo el Estado cumple y traslada a las/os ciudadanos la responsabilidad por su aplicación desconociendo que la garantía de cumplimiento de los derechos debe vincularse a las oportunidades y condiciones para hacerlos efectivos. De allí que una tarea pendiente en esta materia sería contrastar la normativa existente con la inversión social del estado en lo relativo a los derechos de las mujeres.

114 *Estado de la Nación*, p. 311.

- De lo anterior podría concluirse que la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer sí propicia el desarrollo de legislación. Pero lo que también queda en evidencia es que ésta pareciera no ser suficiente pues la norma por sí sola no cierra la brecha entre la realidad *de jure* y la *de facto*. Por el contrario, podría afirmarse que hay un crecimiento desde lo formal que podría dar la impresión de grandes avances que contrastan con las condiciones y situaciones concretas de vida de muchas mujeres en el país, tal y como se evidencia en el proceso de informe sobre el cumplimiento de país ante la Comisión CEDAW.
15. Para poder valorar en su justa medida el impacto real de los resultados arrojados en este trabajo, se deberían complementar con otras investigaciones que den cuenta de al menos los siguientes aspectos:
- Análisis de la legislación a partir de las motivaciones que les dieron origen y del enfoque(s) que la instruye, así como de los resultados concretos de su aplicación. Lo anterior por cuanto no todas las normas desarrolladas en este período se sustentan en un enfoque de igualdad y equidad de género y algunas de ellas han tenido un impacto negativo en las mujeres tras su aplicación.
 - Análisis de las políticas y de la institucionalidad pública para determinar: vigencia, enfoque, cobertura y, sobre todo, resultados. Lo anterior por cuanto se considera que la fragilidad es una de las características más preocupantes de la institucionalidad de género derivada en parte de que tanto ésta, como las políticas públicas de género son un su mayoría políticas de gobierno y no de Estado, cuentan con pocos recursos para su implementación.
16. En cuanto a lecciones aprendidas alrededor de la discusión y aprobación Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se podrían mencionar las siguientes:
- La alianza estratégica que se generó entre mujeres en cargos políticos, organizaciones de mujeres y el feminismo académico que posibilitó un fuerte liderazgo durante todo el proceso y una clara estrategia de negociación.
 - La importancia de que mujeres en cargos de responsabilidad política tengan formación e información en materia de género para desarrollar una agenda propia de las mujeres y materializar la voluntad política.
 - Lo estratégico de promover el más amplio debate nacional alrededor del proyecto de ley no solo para facilitar su aprobación, sino para potenciar su carácter educativo y transformador.
 - La capacidad para aprovechar el contexto internacional favorable y el direccionamiento de la cooperación externa a favor del proyecto de ley.
17. Finalmente, es importante mencionar que muchas de las polémicas ideológicas y políticas que se enfrentaron alrededor de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer siguen vigentes en la actualidad amenazando incluso algunas de sus conquistas fundamentales. Algunas de estas tendencias son las siguientes.
- Se cuestiona la necesidad, legalidad y legitimidad de mantener y fortalecer las acciones, políticas o programas específicos para las mujeres. A los programas de y para las mujeres se quiere anteponer los programas y políticas “inclusivas” de género. Por ejemplo, cuando se ha promovido el cambio del ámbito y la denominación de las Oficinas Municipales de la Mujer por Oficinas de Equidad de Género u Oficinas de la Familia o el cambio de otros programas institucionales para la mujer por programas para hombres y mujeres y/o para toda la familia.
 - Se pretende hacer una re-interpretación de aspectos de la normativa de discriminación positiva a favor de las mujeres como acciones “de género”. Por ejemplo: la interpretación hecha por el Registro Civil sobre la cuota mínima de participación de las mujeres en el contexto de la inscripción del Partido Nueva Liga Feminista o, bien, la reforma propuesta al Código Electoral donde se propone eliminar la obligación de destinar recursos para la capacitación política de las mujeres sustituyéndola por “... la

capacitación y organización política de ambos géneros, estableciendo un porcentaje equitativo para los hombre y las mujeres partidarias de base con el objetivo de promover el conocimiento de los derechos humanos, la participación, la postulación y el ejercicio en puestos de decisión”¹¹⁵.

- Se sigue tratando de convertir la institucionalidad de género, específicamente el mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres, en una institución para la familia.

115 Asamblea Legislativa. Informe afirmativo unánime. Expediente 15312, julio 2004.

Bibliografía

- Agenda Política de las Mujeres, *Informe sombra Costa Rica 2003*, CEDAW. San José, 2003
- Amoretti, H. “Marco jurídico vigente en materia de niñez y adolescencia: balance y perspectivas. Cuadro de legislación”, (sin publicar).
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial de la Mujer. Expediente 15.312-Reforma de los artículos 50 y 60 del Código Electoral para una participación política paritaria de hombres y Mujeres. *Informe Departamento de Servicios Técnicos. Área Socioambiental*. (Elaborado por Giannina Donato). Costa Rica. 2003.
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial de la Mujer. Expediente 15.312. *Informe Departamento de Servicios Técnicos*. Informe jurídico. (Elaborado por Mariella Piedra). Costa Rica. 2003b.
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial de la Mujer. Expediente 15.312. *Acta de la sesión No. 05 del jueves 22 de julio 2004*. 2004.
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial de la Mujer. Expediente 15.312. Dictamen afirmativo unánime del 26 de julio 2004. 2004b.
- Asamblea Legislativa, Comisión Especial de la Mujer. Expediente 15.312. Criterio emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. 2000.
- Brenes, I. *Sistematización Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar 1998-2001*. INAMU, San José, 2002.
- Carcedo, A.; Molina, G. *Mujeres contra la violencia: una rebelión radical*. CEFEMINA, San José, Costa Rica, 2001:
- Carcedo, A. *Violencia contra las Mujeres en Costa Rica: aportes para la discusión sobre un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia*. Programa Estado de la Nación: San José, Costa Rica, 2003.
- CEFEMINA, *Políticas públicas sobre violencia en contra de las mujeres: un balance desde las organizaciones de mujeres de Centroamérica*. Editorial CEFEMINA. San José, 2003.
- CMF, Resumen noticioso: Igualdad social para un mundo mejor. CMF. San José, Costa Rica, 1988.
- CMF, *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer*. Centro Mujer y Familia (CMF): Colección Documentos No. 2. San José, 1994.
- CMF, *Fundamentos de una política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. CMF/Colección temática No.3: San José, Costa Rica, 1996.
- CMF, *Ley contra la violencia doméstica*. CMF/olección documentos No.12, San José, Costa Rica, 1996b.
- CMF, *Mujeres, pobreza y políticas públicas*. CMF/Colección documentos No. 16. Costa Rica, 1997.
- CMF, *Addendum de los sectores agropecuario y del ambiente al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. CMF-Colección documentos No. 17. San José, 1997b.
- CMF/ASAMBLEA LEGISLATIVA *Avances legales hacia la equidad de género: Leyes, proyectos de ley y decretos ejecutivos sobre derechos de las mujeres, equidad de género y familia. Periodo 1994- 1998*. CMF/ Color Digital. San José. 1998.
- CMF, *La apuesta estratégica: Informe de Labores 1994-1998*. CMF. San José, 1998b.
- CNPJ. “*Política Pública de la Persona Joven*”. Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, Imprenta Nacional, San José, 2004.
- Defensoría de los Habitantes: *Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes de la República*. Imprenta Nacional: San José. 2004.

- Comisión social intersectorial: *Propuesta de reforma al seguro de invalidez, vejez y muerte*. (Versión digital del 10 diciembre 2004)
- Comité CEDAW. *Proyecto de informe: Examen de los informes de los Estados parte*. Relatora: Christine Kapalata, Costa Rica (CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add. 3/Rev.1).
- Defensoría de los Habitantes, *Paternidad responsable y su jurisprudencia*. San José.
- Defensoría de los Habitantes, *Ley No. 7600 Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad y su Reglamento*. San José.
- Defensoría de los Habitantes, *Informes Anuales*. www.dhr.go.cr.
- Fleming, I. *Género y educación: proceso histórico MEP* (fotocopia).
- Ministerio de Salud, *Dirección de CEN-CINAI*. www.ms.go.cr.
- Instituto Costarricense de Electricidad, *Política institucional de Igualdad y Equidad de Género, Acta sesión Ordinaria 5570 del 2 de diciembre 2003*. ICE/Dirección Administrativa de Recursos Humanos. San José, 2003.
- IIDH, *Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer. Avances o retrocesos? Balance regional*. IIDH. San José, 2003.
- IIDH, *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*. IIDH: San José, Costa Rica, 2003.
- IIDH, *Derechos Humanos y VIH/SIDA: jurisprudencia del sistema interamericano y análisis comparativo del marco jurídico interno relativo al VIH/SIDA en los países centroamericanos*: IIDH: San José, Costa Rica, 2005.
- INAMU, *Informe de Labores mayo 1999-mayo 2000*. Ministra de la Condición de la Mujer/INAMU: San José, Costa Rica, 2000.
- INAMU, *II y III Informe CEDAW-Costa Rica*. (Versión digital), 2002.
- INAMU, *Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Colección Legislación No. 1. San José, 2003.
- INAMU, *Aportes para visibilizar el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres por medio de Comisión Técnica Interinstitucional de Contabilización del Trabajo Femenino*. Área de Gestión de Políticas Públicas para la Equidad de Género (fotocopia). San José, 2003b.
- INAMU, *Oficinas Municipales de la Mujer; una respuesta municipal a las necesidades e intereses de las mujeres*. INAMU, San José, 2004.
- INAMU, *Ley de Paternidad Responsable*. INAMU. Colección Legislación No. 11. San José, 2004b.
- INAMU/MEP, *Módulos educativos. Aplicación de la visión de género a los programas de estudio del MEP*. Colección Metodologías No.3. Educación no sexista. Imprenta Nacional. San José, 2004c.
- INAMU, *Informe de trabajo de Oficinas Municipales de la Mujer*. INAMU/Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local. San José, 2005.
- INAMU, *Colección de leyes y decretos. Derechos de las mujeres*. Tomo I y II. Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica. 2005b.
- INAMU, *Fortaleciendo nuestros conocimientos, saberes y poderes*. Componente fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres. Programa Creciendo Juntas. Costa Rica, 2005c.
- INAMU, *Olimpia* No. 1. Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica, 2005d.

- INAMU, *Agenda de Mujeres de Puntarenas/Pacífico Central*. Red de Mujeres de Puntarenas. Costa Rica, 2005e.
- INAMU, “Memoria Foro Nacional Derechos Políticos de las mujeres: un desafío democrático” en *Olimpia No. 2-Diciembre 2005*. Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica, 2006.
- INAMU, *Unidades de equidad de género*. Área de políticas públicas para la equidad (fotocopia). 2006b.
- INAMU, *La cuota del 40% mínimo de participación política: una acción positiva para las mujeres* (desplegable). 2006c.
- INAMU, *Agenda pendiente de derechos políticos de las mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica (desplegable). 2006d.
- INAMU, *Boletín interno: “Entre nos...”*, Año 4, Mayo-Junio 2006 (2006e).
- McDonald, J., *Balance de implementación de tres programas de atención a las mujeres adolescentes y adultas dentro del marco del Modelo de Atención Integral a la Salud de las Mujeres (MAIM): OPS/MS/ CCSS (versión electrónica)*. 2004.
- Ministerio de Seguridad Pública/CONAMJ, *Agentes en contra de la violencia intrafamiliar*. MSP. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Seguridad Pública, *La intervención policial con niñas, niños y adolescentes víctimas o en riesgo de explotación sexual comercial*. ECPAT Internacional. San José, (2004):
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo*. MTSS. San José, 2000.
- Oficina de la Primera Dama/INAMU, *Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades*. Casa Presidencial. San José, Costa Rica, 1999.
- Organización Panamericana de la Salud, *Modelo de atención integral a la violencia intrafamiliar*. OPS/Serie Género y Salud Pública. San José, Costa Rica, 2001.
- Poder Judicial, *Declaración de la Política de Equidad de Género. Equidad de género: una política, un compromiso, una práctica* (versión digital), Poder Judicial. San José, Costa Rica 2003.
- Poder Judicial, *Comisión para el seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica* (www.Poder-Judicial-go.cr), 2006.
- Presidencia de la República/Ministerio de Trabajo, *Decreto Ejecutivo No. 29219-MTSS Reglamento del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo* (fotocopia).
- Presidencia de la República, *Lineamientos de política para el fomento de la paternidad responsable*. Presidencia de la República/INAMU/CNNA/Comisión de Paternidad Responsable. Costa Rica, 2001.
- Presidencia de la República, *Compromisos institucionales para la puesta en marcha de la política para el fomento de la paternidad responsable*. Presidencia de la República/INAMU/CNNA/Comisión de Paternidad Responsable. Costa Rica. 2001b.
- Programa Estado de la Nación
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 3*. Editorama. San José, 1996.
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 7. Resumen*. Editorama. San José, 2000.
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 8*. Editorama. San José, 2001.
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 9*. Editorial Lil. San José, 2002.

- Aportes para el análisis de las brechas de equidad entre los géneros. Insumos para su medición.* Geográfica, S.A. San José, 2002.
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 10.* Editorial Lil. San José, 2004.
- Informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 11.* Editorial Lil. San José, 2005.
- Estado de la Educación Costarricense No. 1.* EDISA San José, 2005b.
- Programa Estado de la Nación, “Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven” (versión borrador aprobada por el Consejo de la Persona Joven, versión digital) 2005.
- Segunda Vicepresidencia/CMF/IMAS/INA/FODESAF, *Del silencio a la palabra: un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar.* Segunda Vicepresidencia de la República et al. San José, 1998.
- Torres, I. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres: ¿ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica.* Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica, 2001.
- Zamora, A. *Unidad Asesoría Formación Profesional de la Mujer/INA* (fotocopia).

Anexo I

Lista de personas entrevistadas

Rose Mary Madden	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Ana Elena Badilla	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Ana Carcedo	Presidenta de Centro Feminista de Información y Acción CEFEMINA
Ana Zamora	Encargada de la Oficina de la Mujer del Instituto Nacional de Aprendizaje
Ligia Martín	Defensora de la Mujer. Defensoría de los habitantes de la República..
Ivette Fleming	Encargada Oficina de la Mujer del Ministerio de Educación Pública
Héctor Amoretti	Docente e investigador Poder Judicial e Instituto de Estudios de la Mujer.

Anexo II

Lista de expertas participantes Taller “Ley de la Igualdad Real de la Mujer en Costa Rica” 10 de agosto, 2006

Alda Facio	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Ana Carcedo	Presidenta del Centro Feminista de Información y Acción CEFEMINA
Ana Elena Badilla	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Ana Hernández	Presidenta de la Alianza de Mujeres Costarricenses
Ana Rosa Ruiz	Coordinadora del Programa de Equidad de Género del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
Ana Zamora	Encargada de la Unidad de Formación Profesional para las Mujeres del Instituto Nacional de Aprendizaje
Carla Morales	Directora Técnica Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Edda Quirós	Dirección de Servicios de Salud. Ministerio de Salud
Tatiana Soto	Instituto Nacional de las Mujeres
Héctor Amoretti	Docente e investigador Poder Judicial e Instituto de Estudios de la Mujer
Laura Guzmán	Directoria CIEM-UCR
Lidieth Madden	Asociación Andar-IEM, UNA
Ligia Martín	Directora de la Defensoría de la Mujer. Defensoría de los Habitantes
Mabelle Figueroa	Coordinadora. Área Gestión de políticas Públicas. Instituto Nacional de las Mujeres
Maritza Rojas	Encargada Programa de Equidad de Género Universidad Estatal a Distancia
Mirta González	Maestría en Estudios de la Mujer UCR-UNA, Centro de Investigación en Estudios de la Mujer CIEM-UCR
Rita Maxera	Asesora Partido Acción Ciudadana. Asamblea Legislativa
Rose Mary Madden	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Silvia Lara	Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Teresita Ramellini	Directora Maestría en Estudios de Género. Universidad de Costa Rica
Carmen Ulate	Académica Instituto de Estudios de la Mujer Universidad Nacional
Ana Hidalgo	Consultora IIDH para realizar la investigación. Especialista en género y derechos humanos de las mujeres
Alejandra Mora	Asesora. Defensoría de la Mujer, Defensoría de los Habitantes
Dulce Umanzor	Asesora Jurídica. Dirección Nacional de Prevención de Violencia y Delito. Ministerio de Justicia
Ana Esther Posada	Profesional especialista Área condición Jurídica del Instituto Nacional de las Mujeres

Impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades de Venezuela

*Evangelina García Prince**

* Venezolana. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales. En la década de los 90 fungió como Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer y Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer de Venezuela, fue Senadora Nacional por dos períodos, integrante de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado e integrante y Coordinadora del Comité Directivo de la Sub Comisión de Políticas Públicas. Igualmente fue representante del Estado venezolano en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y Vice Presidenta del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW), ambos del Sistema de Naciones Unidas. Se desempeña como consultora para agencias multilaterales y bilaterales de cooperación, gobiernos, empresas y ONG, tanto en América Latina como países europeos. También se desempeña como consultora del IIDH.

Contenido

1. Introducción	167
2. Antecedentes	167
3. Desarrollo del informe de los resultados de la investigación	169
3.1 Caracterización de la Ley de Igualdad de Oportunidades	169
3.2 Legislaciones y otras políticas públicas estatales y gubernamentales creadas a partir de la LIOM y acciones ejecutadas para cumplirla.....	175
4. Dificultades y debilidades que pudiesen haber tenido influencia en el limitado impacto de la Ley.....	181
5. Lecciones aprendidas	182
Bibliografía	183
Anexo:	
I. Matriz analítica del articulado de la Ley de Igualdad de Oportunidades	185

1. Introducción

La investigación realizada sobre el tema enunciado, ha sido coordinada institucionalmente a escala regional por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y tuvo como propósito fundamental, dar continuidad a acciones realizadas anteriormente, con el auspicio de USAID, a “fin de propiciar la producción de conocimientos (y su posterior difusión) en un ámbito de análisis todavía poco explorado, como es el de la *determinación del impacto* que las leyes de igualdad de oportunidades han tenido en su implementación en materia de legislación, políticas públicas e institucionalización de la igualdad de género”.

La investigación sobre la Ley venezolana (finalizada en 2006) fue parte de un esfuerzo regional que abarcó otros países, concretamente: Panamá, Colombia, Costa Rica, Colombia, Honduras y Panamá. El IIDH solicitó a las consultoras contratadas en los diversos países y con base en términos de referencia comunes, las respectivas propuestas metodológicas las cuales fueron socializadas entre las responsables, como insumo importante para las diversas experiencias. La propuesta de la consultora venezolana, fue aceptada y sobre la base de sus contenidos se ha desarrollado el trabajo exploratorio y el análisis y redacción del presente informe.

La propuesta estuvo fundamentada en una interpretación de las exigencias contenidas en los términos de referencia para la contratación y en tal sentido, los contenidos de la investigación debían abarcar diversos aspectos que, como estrategias, permitirían conocer los posibles impactos de la Ley de Igualdad de Oportunidades vigente en Venezuela. En términos generales, se propusieron los siguientes contenidos para la investigación:

- Caracterización de la Ley de Igualdad de Oportunidades.
- Legislaciones y otras políticas públicas estatales creadas a partir de la Ley de Igualdad de Oportunidades.
- Políticas públicas gubernamentales creadas desde entonces.
- Acciones públicas ejecutadas para dar cumplimiento a los contenidos de la Ley de Igualdad.
- Otras iniciativas políticas que tengan fundamento en la Ley de Igualdad de oportunidades.
- Otras políticas de Igualdad y/o de Equidad existentes.
- Dificultades y debilidades detectadas en la Ley.
- Lecciones aprendidas.

2. Antecedentes

La Ley de Igualdad de Oportunidades representó en los momentos de su elaboración, aprobación legislativa y promulgación, un paso más en el sostenido proceso de avances legislativos y de políticas administrativas alcanzados por las mujeres venezolanas desde que les fue conferido el voto en 1947.

Tal como lo señala Isolda Heredia de Salvatierra¹ en un trabajo anterior realizado con el auspicio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el curso de los acontecimientos desde entonces apuntó a lo largo de las décadas posteriores a “un perfeccionamiento” de la posición y situación de los intereses y necesidades de las mujeres en las políticas públicas, donde los hitos fundamentales fueron:

- En 1947 se estableció el derecho al voto de las mujeres y ese mismo año, 15 mujeres fueron electas diputadas a la Asamblea Constituyente, que habría de sancionar la nueva Constitución política de Venezuela.
- En 1961 la Constitución de la República de Venezuela consagra la prohibición de las discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social en el artículo 61.
- En 1964 fue designada la primera mujer para integrar el Gabinete Ejecutivo, como Ministra de Fomento, con lo cual desde entonces se abrieron las puertas de ese cuerpo a la presencia, generalmente minoritaria, de mujeres.

1 Heredia de Salvatierra, Isolda. “Proceso de Incidencia de la Sociedad Civil en la Elaboración y Seguimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para La Mujer en Venezuela”. Investigación realizada para el IIDH, 2003.

- En 1974 se crea la primera Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República, COFEAPRE, quien logró organizar y celebrar el Primer Congreso Venezolano de Mujeres, realizar el primer diagnóstico de la situación de las mujeres venezolanas y elaborar la primera agenda de las mujeres venezolanas con los resultados de ese primer Congreso.
- En 1979 se designa una Ministra de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, quien impulsó, entre otras gestiones, la reforma del Código Civil y la Ley aprobatoria de la Convención CEDAW.
- En 1982 es promulgada la Ley de Reforma Parcial del Código Civil, gracias a la iniciativa popular movilizadora por las mujeres apoyadas por la Ministra de Estado.
- Ese mismo año es ratificada la Convención sobre la Eliminación de todo tipo de Discriminación contra la Mujer y se hace Ley venezolana.
- En 1984 se crea la Oficina Nacional de la Mujer adscrita a la Dirección General Sectorial de Familia dentro del Ministerio de la Juventud y se inicia la conformación de las Comisiones Asesoras de la gestión de las políticas dirigidas al adelanto de las mujeres. Estas Comisiones conformadas como grupos mixtos, estaban integradas por mujeres de la sociedad civil, funcionarias, femócratas, mujeres de los partidos políticos y académicas y funcionaban como cuerpos asesores de la Ministra y los despachos involucrados.
- En 1987 el Ministerio de la Juventud fue transformado y convertido en Ministerio de la Familia, dentro de cuya estructura desaparece la Oficina Nacional de la Mujer y es creada la Dirección General Sectorial de Promoción a la Mujer como la instancia de mayor jerarquía político administrativa del Gobierno Nacional con responsabilidades en la creación y desarrollo de programas y proyectos a favor del avance de las mujeres en varios planos de la acción pública.
- En 1989 se crea la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer del hoy extinto Congreso de la República de Venezuela, con un amplio mandato que abarcaba como tareas principales: el perfeccionamiento de la legislación existente y la producción de nuevas leyes en busca de la igualdad, el apoyo a organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de la mujer, el menor y la familia y la atención y asesoramiento jurídico a las personas, entre otros objetivos. La vida de esta Comisión, que existió hasta 1999 cuando desapareció con los cambios impuestos en el ordenamiento institucional del Estado gracias a la nueva Constitución aprobada en esa fecha, fue fructífera. En su haber cuentan los siguientes logros: la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer; la Ley Aprobatoria de la Convención Latinoamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención Belem do Pará”; la Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, Título VI de la Protección Laboral de la Maternidad y la Familia, que consagró el fuero maternal y la inamovilidad laboral durante el embarazo y el puerperio; la aprobación del Art.144, que establecía una cuota de participación política de las mujeres en la Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y la Ley sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia.
- Ese mismo año, en 1989, se designa una Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer y se la designa Presidenta de la segunda Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República, con objetivos vinculados a la coordinación de programas públicos en beneficio de las mujeres.
- En 1990 se aprueba la Reforma del Título VI de la Ley del Trabajo que consagró el Fuero Maternal, como protección a la Trabajadora embarazada contra despidos.
- El 30 de diciembre de 1992, por Decreto Presidencial N° 2722 se crea el Consejo Nacional de la Mujer, que sustituye a la segunda Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República (COFEAPRE), con el propósito general de velar por el logro de la igualdad de derecho y de hecho entre las y los venezolanos, de acuerdo a lo establecido en la Convención CEDAW.
- El 28 de septiembre de 1993 es promulgada la Ley de Igualdad de Oportunidades.
- En 1994 se produce la ratificación por el Estado venezolano y posterior conversión en ley venezolana de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ó “Convención Belem do Para” (CIM-OEA, 1995).

- En 1997 se produce la reforma de la Ley del Sufragio y Participación Política, que establece en el artículo 144 una cuota de participación de 30% de las mujeres en las listas de las candidaturas electorales a los cargos de elección popular.
- En 1998 se aprobó y promulgó la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia.
- En 1999 se aprueba una nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela donde se establece por primera vez en forma directa y como parte del texto constitucional el principio de igualdad, la garantía de la igualdad de hecho y la capacidad y obligación de los entes públicos de emplear la acciones positivas para el logro de la igualdad real.
- En 1999 el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela por medio de un Decreto Ley, promulga la reforma de la Ley de Igualdad de Oportunidades y crea por el mandato de dicha Ley el Instituto Nacional de la Mujer, cuya directiva, por este Decreto, queda modificado de su forma original.

3. Desarrollo del informe de los resultados de la investigación

3.1 Caracterización de la Ley de Igualdad de Oportunidades

Generalidades

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (en adelante la Ley o LIOM) se promulgó en 1993. Posteriormente por Decreto Ley del Presidente de la República en 1999 fue reformada especialmente en los artículos que afectaron la estructura organizativa del Instituto Nacional de la Mujer respecto del planteamiento originalmente establecido en la versión de 1993. La Ley promueve la igualdad de oportunidades y la no-discriminación de las mujeres y crea el Instituto Nacional de la Mujer al cual define autoridades, funciones y procedimientos. Contiene VII Títulos y 69 Artículos, que son los siguientes:

Título I: De la Igualdad de Derechos de Hombres y Mujeres

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Del principio de igualdad y la no discriminación contra la mujer

Título II: De los Derechos de la Mujer

Capítulo I: De la formación igualitaria de los ciudadanos

Capítulo II: De los derechos laborales de la mujer

Capítulo III: De los derechos políticos y sindicales de la mujer

Capítulo IV: De los derechos económicos de la mujer

Sección primera: De la mujer en el medio rural

Sección segunda: De las artesanas y las microempresas

Capítulo V: De los Derechos Sociales

Sección primera: De los servicios socio domésticos

Sección Segunda: De la mujer de la tercera edad

Título III: Del Instituto Nacional de la Mujer

Capítulo I: De su constitución y patrimonio

Capítulo II: De los fines del Instituto Nacional de la Mujer

Capítulo III: De la Organización del Instituto Nacional de la Mujer

Título IV: De la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer

Título V: De los Derechos contra la Violencia y Abusos

Título VI: De las Relaciones Internacionales

Título VII: Disposición Final

Carácter de la Ley

La Ley se inclina principalmente a ser una *ley programática*. No representa una *ley de derechos*, propiamente dicha, aunque el texto enuncia en forma indirecta algunos que en su momento fueron novedosos para las mujeres venezolanas. Varios de los derechos correspondientes a determinadas áreas contenidas en la ley (educación, participación política, trabajo, salud) no se enuncian concretamente ni se desarrollan en todos los casos y en algunos, donde el texto de la ley señala enunciados concretos, aparecen con definiciones incompletas. De cierta manera sigue algunas de las líneas expresadas en la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que la fundamenta, ya que la propia CEDAW, no enuncia derechos en todos los artículos sino, principalmente, obligaciones de los Estados que los crean y sólo en algunos se refiere concretamente a derechos específicos. La Convención es explícita en el señalamiento de derechos concretos y en obligaciones del Estado que encierran derechos, sólo en ciertas materias de su contenido normativo.

La materia de educación es desarrollada en el Título II: “De los derechos de la mujer”, en el Capítulo I: “De la formación igualitaria de los ciudadanos”. Las disposiciones en esta materia son desarrolladas en los artículos 8, 9 y 10. En ellos la Ley recoge parcialmente el sentido del enunciado del artículo 10 de la CEDAW (obligaciones de los Estados Partes en materia de educación) y señala las obligaciones que a partir de la ley debería asumir el Estado venezolano, aun cuando no refleja todos los apartes programáticos deducibles de la CEDAW en materia de educación. Tiene en este aspecto un sentido principalmente programático.

En materia de derechos laborales, desarrollados en el mismo Título II, Capítulo II: “De los derechos laborales de la mujer”, artículos 11 al 17, la Ley enuncia los derechos en el artículo 11, de manera reducida, en comparación con la Convención CEDAW que la fundamenta². Dichos derechos se limitan según la Ley a: “derecho al trabajo urbano y rural, la igualdad de acceso a todos los empleos, cargos, ascensos, oportunidades y a idéntica remuneración por igual trabajo”. El resto del articulado es fundamentalmente programático y no recoge en todos sus alcances el contenido establecido en la CEDAW para los derechos laborales que la Convención expresa muy concretamente³.

Los derechos políticos son señalados en el Capítulo III: “De los derechos políticos y sindicales de la mujer”, en los artículos 18 a 24. En estos artículos el énfasis se colocó en asegurar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos y en todas las esferas de las organizaciones, de lo cual el Estado deberá responsabilizarse. También en este caso, algunas disposiciones de la CEDAW fueron omitidas. Un dato curioso respecto a este Capítulo es que el Artículo 24 se refiere más a un derecho laboral que a un derecho político en el sentido de los anteriores:

Artículo 24: El embarazo es una condición natural de la mujer y como tal no puede ser motivo de discriminación. Por lo tanto, las empresas se abstendrán de exigir o de practicar a las solicitantes de empleo o a las trabajadoras ya incorporadas en una empresa, exámenes médicos para descartar o comprobar un posible embarazo, con

2 Artículo 11 de la Ley: “Las bases normativas de las relaciones de la mujer en el trabajo están constituidas por el derecho al trabajo urbano y rural, la igualdad de acceso a todos los empleos, cargos, ascensos, oportunidades y a idéntica remuneración por igual trabajo. El Estado velará por la igualdad de oportunidades en el empleo”.

3 El artículo 11 de la CEDAW establece los siguientes derechos laborales en igualdad: Derecho al trabajo; a igual oportunidades de empleo; a la aplicación de los mismos criterios de selección; a la libre elección de la profesión y empleo; al ascenso; a la estabilidad en el empleo; a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio; a la formación profesional y al readiestramiento; a la seguridad social, jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otras incapacidades; a vacaciones pagadas; a la protección a la salud y seguridad; a la salvaguarda de la función reproductiva; a igual remuneración, prestaciones y trato por trabajo de igual valor; a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo.

finde de aprobar o rechazar su ingreso o permanencia en dicha empresa. Tal acción será considerada como lesiva a los derechos laborales de la mujer, y en tal sentido, dará lugar a la solicitud del Recurso de Amparo correspondiente.

El contenido del Capítulo IV: “De los derechos económicos de la mujer”, está expresado en los artículos 25 a 38, cuyo contenido parece inspirarse en los Artículos 13 y 14 de la CEDAW, ya que la mayor parte del articulado está vinculado a las obligaciones del Estado en facilitar a las mujeres su acceso a la producción, al crédito, a la adquisición de viviendas, a cooperativas de producción y consumo, a materias primas, a capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico en estas áreas. La Ley en este Capítulo otorga especial consideración de las obligaciones hacia las mujeres rurales, las artesanas y microempresarias y tiene igualmente un énfasis programático centrado en obligaciones del Estado.

El Capítulo V del Título está integrado por disposiciones que consagran los deberes estatales en materia de “servicios socio domésticos” y atención a las mujeres de la tercera edad.

El Título III está dedicado a la creación y definición de la integración, estructura del Instituto Nacional de la Mujer, INAMUJER. El Título IV a la creación y funciones de la Defensoría de los Derechos de las Mujeres.

En el Título V, “De los derechos contra la violencia y abusos”, se establecen “los derechos de la mujer frente a agresiones que lesionen su dignidad y su integridad física, sexual, emocional o psicológica”, que en realidad establecen más que derechos directa o indirectamente enunciados, disposiciones igualmente programáticas sobre las obligaciones del Estado. En el Título VI, señala las prerrogativas del INAMUJER y en el Título VII hay normativa programática sobre la representación de las mujeres venezolanas en eventos internacionales.

Esta breve reseña muestra que el carácter que predomina en este instrumento es el de ser una Ley fundamentalmente programática. Sin embargo, contiene disposiciones que carecen de direccionalidad administrativa hacia entes responsables, con lo cual queda prácticamente comprometida parte de la factibilidad real del instrumento. Tal es el caso, por ejemplo, del Artículo 20, el cual establece que: “Los sindicatos urbanos y rurales, los gremios de profesionales y técnicos, y demás organizaciones representativas de la sociedad civil, promoverán la participación e integración de la mujer en todos los niveles de la estructura organizativa en igualdad de condiciones, para lo cual deberán reformar sus estatutos internos y de funcionamiento”.

En ninguna parte se señala quién quedará a cargo del cumplimiento de esta norma. Como éste son numerosos los ejemplos. Es una ley programática donde las responsabilidades del Estado no están completamente definidas.

Aspectos de técnica legislativa

El instrumento presenta algunas fallas de técnica legislativa, especialmente en la identificación de los órganos del Estado que deben intervenir en su cumplimiento. Algunos de los organismos citados implícita (con señalamiento de obligaciones) o explícitamente, han sido transformados, han desaparecido o han sido sustituidos por otros con nombres diferentes lo cual crea un margen de ambigüedad que compromete el cumplimiento de la norma. Lo mismo ocurre con ciertas leyes citadas, que ya carecen de vigencia o han sido derogadas. Por otra parte, gran parte de las responsabilidades estatales citadas en la Ley, aparecen sin destinatario responsable en los artículos respectivos.

Sesgos en el lenguaje empleado en la ley

Algunos sesgos sexistas androcéntricos se han detectado en el lenguaje que expresa los contenidos de la Ley. En general prevalece el empleo del género masculino de las palabras, empleado como un falso genérico. Todo el texto adolece de esta falla. Por otra parte, en varios artículos aparecen sesgos que naturalizan lo femenino, o le dan un acento familístico o admiten la generalización en masculino. Algunos ejemplos de estos sesgos androcéntricos son los siguientes:

Primer ejemplo: “Artículo 13: El sistema de seguridad social y los programas de previsión social públicos y privados, darán una cobertura integral en los *riesgos* de enfermedad y *maternidad* a la mujer trabajadora” (destacado nuestro).

El empleo del término “riesgo” para calificar a la maternidad que queda colocada en el mismo orden de la enfermedad, preserva el masculinismo del lenguaje de esta rama de actividades (seguros) y aparta la significación del derecho que corresponde a la salud reproductiva.

Segundo ejemplo: “Artículo 24: El embarazo es una *condición natural* de la mujer y como tal no puede ser motivo de discriminación. Por lo tanto...” (destacado nuestro).

La concepción del embarazo como “condición natural” no parece ser la expresión más afortunada, ya que reafirma la condición naturalista que ha dominado las concepciones sobre la mujer; el evocar las dimensiones biológicas del embarazo no es la razón que debe prevalecer para impedir la discriminación. El embarazarse es un derecho que no puede ser restringido por factores ajenos a la voluntad de la mujer o de ella y su pareja de común acuerdo, si fuese el caso.

Algunas deficiencias conceptuales

Parte del contenido del articulado de la Ley, presenta algunas confusiones, superposiciones o insuficiencias conceptuales, que comprometen su adecuada interpretación por parte de las instituciones que estarían a cargo de su ejecución. Dejando a un lado lo que sería una extensa discusión sobre el sentido del concepto mismo de “Igualdad de Oportunidades”, que para la época en la cual se redactó y aprobó la Ley era bastante difuso, sobre todo en América Latina y El Caribe, podemos citar, sólo a manera de ejemplo, algunos casos del articulado donde la interpretación podría dar lugar a confusiones en la aplicación de la Ley. A continuación el primer ejemplo:

Artículo 1°	Artículo 2°	Artículo 3°	Artículo 4°
Esta Ley regula el ejercicio de los derechos y garantías necesarias para lograr la igualdad de oportunidades para la mujer, con fundamento en la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.	El objeto de esta Ley es garantizar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos, el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades	Esta Ley se fundamenta en el reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer para todos los actos y negocios jurídicos, por lo que las leyes que aún mantengan normas que excluyan o atenuen su capacidad jurídica, son consideradas como discriminatorias a los efectos de ésta.	El Estado garantizará la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres ante esta Ley, a través de políticas, planes y programas, sobre las bases de un sistema integral de seguridad social donde se asuman los aspectos de salud, educación, alimentación, recreación, trabajo y estabilidad laboral.

En nuestro criterio, estos primeros cuatro artículos de la LIOM expresan el carácter relativamente indefinido, incompleto y hasta confuso del concepto alrededor del cual se vertebró la elaboración del instrumento: la Igualdad de Oportunidades. La articulación de los cuatro artículos en lo que se refiere a la regulación (Art. 1), el objeto (Art. 2), el fundamento (Art. 3) y las garantías (Art. 4) de la Igualdad de Oportunidades es limitada y relativamente incoherente y no generan una definición consistente y coherente del concepto central de la Ley. La pregunta legítima sobre qué entiende esta Ley por Igualdad de Oportunidades puede tener varias respuestas, de acuerdo a los contenidos de estos artículos, a saber:

De acuerdo con el Artículo 1, la Igualdad de Oportunidades puede ser interpretada como el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres contenidos en la Convención CEDAW, la cual, como se verá en el análisis matricial del articulado que se incluye al final de este informe, no es desarrollada en forma completa y clara.

De acuerdo con el Artículo 2, la Igualdad de Oportunidades, además del ejercicio de los derechos comprendería la garantía por el Estado del desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades (¿personales, humanas?) de las mujeres.

De acuerdo con el Artículo 3, la Igualdad de Oportunidades tiene un énfasis en el reconocimiento de la igualdad jurídica de las mujeres.

Finalmente, de acuerdo con el Artículo 4, la Igualdad de Oportunidades estaría definida por la real ejecución por parte del estado de un “sistema integral de seguridad social donde se asuman los aspectos de salud, educación, alimentación, recreación, trabajo y estabilidad laboral”. Esta enumeración excluye la fundamentación completa en los derechos consagrados en la CEDAW, como por ejemplo los derechos políticos y coloca el énfasis en un concepto amplio e incompleto pese a ello, de seguridad social, entre otras observaciones.

Como es de observarse, la Ley tiene en este sentido una insuficiencia o falla conceptual significativa por la importancia que posee el concepto de Igualdad de Oportunidades en el contexto global del instrumento.

El segundo ejemplo se refiere al artículo que define la discriminación presenta limitaciones, sobre todo si se le compara con la definición de discriminación contenida en la Convención CEDAW, que, de acuerdo con el Art. 1 fundamenta la Ley:

LIOM	CEDAW
<p>Artículo 6°: A los efectos de esta ley se entenderá como “Discriminación contra la Mujer”:</p> <p>a) La existencia de leyes, reglamentos, resoluciones cualquier acto jurídico, cuyo espíritu, contenido o efectos, contengan preeminencia de ventajas o privilegios del hombre sobre la mujer.</p> <p>b) La existencia de circunstancias o situaciones fácticas que desmejoren la condición de la mujer y, aunque amparadas por el derecho, sean producto del medio, la tradición o la idiosincrasia individual o colectiva.</p> <p>c) El vacío o deficiencia legal u reglamentaria, de un determinado sector donde intervenga la mujer, que obstruya o niegue sus derechos</p>	<p>Artículo 1°: A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.</p>

Resulta evidente el énfasis que coloca la LIOM en la discriminación en los textos legales y la debilidad de la definición de la discriminación en el plano de los hechos, cuando la identifica con acciones que “desmejoren” la “condición” de las mujeres, concepto que por otra parte alude principalmente a las necesidades e intereses materiales de las mujeres, que para el momento de la discusión de la LIOM era bastante claro a partir de los aportes de Maxine Molineaux, Karen Levy y Carolina Moser.

Segundo ejemplo: “Artículo 25: El Estado *salvaguardará y promoverá la participación de la mujer en el sector productivo, a nivel de la economía informal* y estructural en las zonas urbanas y rurales, con acciones de emergencia y políticas a mediano y largo plazo a objeto de diversificar y democratizar la economía” (destacado de la autora).

Resulta algo complejo, por decir lo menos, aceptar la validez de una propuesta legal que pretenda “salvaguardar” y mucho menos “promover” la participación de las mujeres en la economía informal, que como es bien sabido es un sector económico donde se refugia el desempleo y la pobreza en toda América Latina y el Caribe y donde no existen derechos mínimos en materia laboral y de seguridad social. Ya para la época de la redacción de la Ley esta discusión conceptual se había dado en el país y la región. La interpretación se complica por la densidad de contenidos conceptuales y programáticos del artículo, respecto a las obligaciones del Estado para su cabal ejecución. Veamos a continuación, un tercer ejemplo:

Artículo 47	Artículo 48
El Instituto Nacional de la Mujer es el órgano permanente de definición, <i>ejecución</i> , <i>dirección</i> , coordinación, supervisión y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer.	El Instituto Nacional de la Mujer tiene como finalidad: 1. Planificar, coordinar y ejecutar las políticas dirigidas a la mujer, conforme a lo establecido en esta ley; 2. Intervenir en la formulación de políticas públicas que afecten a la mujer en los campos de interés para éstas, tales como los de salud, educación, formación, capacitación, empleo ingreso y seguridad social; 3. ...

En este último ejemplo son varias las deficiencias conceptuales que podemos anotar, aunque sólo desarrollaremos algunas de ellas que nos parecen relevantes, que son a nuestro juicio las siguientes:

- a) Las implicaciones que tiene en ambos artículos analizados el que la LIOM establezca que el Instituto Nacional de la Mujer es el órgano de “ejecución” de las políticas relacionadas con la condición y situación de la mujer. Esto coloca al INAMUJER en situación de “ejecutar” todo el mandato de esta Ley y de otras políticas estatales y administrativas, lo cual es un contrasentido pues anula las tareas de todos los órganos de los poderes públicos que por propias competencias tendrían que estar involucrados en la ejecución de la Ley. De hecho esta definición convierte normativamente al INAMUJER en un super-ministerio que abarca todo el quehacer ejecutivo del Estado, por ser el órgano encargado de “ejecutar” las políticas. Si la Ley hubiese acotado que tal ejecución puede ser realizada por sí misma o a través de los órganos existentes con competencia en las diversas materias ligadas al mandato legal, otro sería el sentido de esta disposición. En este mismo sentido, contiene implicaciones y posibles efectos contraproducentes de cara a la Ley de la Administración Central y a las leyes de competencias descentralizadas, el que el Art. 47, establezca en la definición del INAMUJER es también el órgano de “dirección” de las políticas, lo cual además es ambiguo por que no se puede colegir del texto cuál sería el sentido de tal “dirección”, que podría ser del proceso de las políticas o de las instituciones.
- b) El segundo elemento de confusión conceptual aparece en el numeral 1 del Art. 48 que establece, por una parte, que el INAMUJER tiene como función “*ejecutar las políticas*”, mientras que en el numeral 2 del mismo artículo señala que una función del INAMUJER es “*intervenir en la formulación de políticas públicas que afecten a la mujer*”. A nuestro juicio, más razonable y realista la propuesta contenida en el numeral 2, pero menos consistente con el espíritu expresado en el mandato del Instituto.
- c) El tercer elemento que aparece como factor de inconsistencia se establece en el mismo numeral 2 de la LIOM. Se refiere al concepto de “*los campos de interés*” para las mujeres, tales como salud, educación, formación, capacitación, empleo, ingreso y seguridad social; con esto queda descartada de esta incompleta enumeración de los campos de interés un asunto sustantivo dentro de la misma Ley como es el de los derechos y la participación política, por ejemplo. El mismo término de “campos de interés” es equívoco e insuficiente.

Finalmente, un último ejemplo, relacionado con la dispersión de los mandatos de algunos contenidos de la Ley. Ello le proporciona en ciertos aspectos un carácter repetitivo y confuso, que se pone de manifiesto, por ejemplo, en el caso de ciertos asuntos vinculados a la intervención de las mujeres en actividades económicas. Lo relativo al acceso al crédito, formación de cooperativas y microempresas aparece en diez (10) artículos del instrumento: 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38. Si bien la especificidad de los grupos de mujeres a los que se dirigen algunas de esas disposiciones podrían haber requerido algunas distinciones del articulado (mujeres rurales, artesanas, etc.), no hay duda que el conjunto resulta complejo y no totalmente claro, ya que para algunos de estos grupos se exigen ciertos servicios y para otros no. Algo semejante ocurre con el tema de las redes de mujeres empresarias que es tratado en dos artículos en forma concreta: 37 y 38.

3.2 Legislaciones y otras políticas públicas estatales y gubernamentales creadas a partir de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer y acciones ejecutadas para cumplirla

Balance General

La elaboración de una detallada matriz de análisis que permitió explorar y hacer el seguimiento a la ejecución de cada uno de los artículos de la LIOM, así como las apreciaciones y opiniones de las personas y grupos calificados que cooperaron, son las bases objetivas que permitieron a la consultora deducir que esta Ley ha tenido una muy precaria influencia en las políticas públicas venezolanas, en general, y en las que se han instrumentado con especial dirección hacia la situación e intereses de las mujeres. Ha sido una Ley bastante estéril en sus consecuencias en las políticas públicas y en las acciones del Estado en sus diversos poderes y organismos de ejecución. Aparte de que el grueso de la Ley no se ha cumplido, hay algunas situaciones normativas y administrativas que han significado retrocesos claros, respecto a derechos que las mujeres venezolanas habían ganado en legislaciones anteriores.

Esto muy probablemente ha estado condicionado parcialmente por las características del contexto en el cual se elaboró, discutió y promulgó la LIOM y por fallas en el proceso de formulación y en sus contenidos.

Respecto al contexto, como hemos señalado, la Ley fue promulgada en 1993 y su suerte estuvo ligada a los acontecimientos políticos muy turbulentos que marcaron esos años, ya que, casi al final de la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, en cuyo período se discutió, Pérez fue sometido a juicio y destituido. Durante los meses muy complejos del proceso al Presidente de la República, la Ley tuvo un curso accidentado que impidió que recibiera la promulgación. Una vez destituido el Presidente enjuiciado, el Congreso designó un Presidente Provisional, quien duró seis meses en sus funciones, durante los cuales el instrumento fue promulgado. Poco después fue electo otro Presidente de la República de Venezuela, Rafael Caldera. En los cinco años de su mandato, la Ley no fue activada en las acciones del Poder Ejecutivo y permaneció prácticamente archivada.

El actual Presidente de la República Hugo Chávez, reformó la norma mediante un Decreto Ley⁴, el 25 de octubre de 1999, en el cual se modificaba la parte del articulado que tiene que ver con la composición de las autoridades del Instituto Nacional de la Mujer y la autoridad encargada de su designación.

Los logros efectivos de la ley son muy escasos, hasta el punto de que en la gran mayoría de las entrevistas realizadas, las personas no le conceden ninguno o sólo les reconocen mínimos créditos de realización.

Aspectos ejecutados y logros específicos de la Ley

La mayoría de los aspectos que se citan en este aparte como cuestiones cumplidas o logros obtenidos que aparecen vinculados con las disposiciones contenidas en el articulado de la Ley, de acuerdo a los documentos que contienen las orientaciones de política respectivas, no señalan que su realización haya sido inspirada en el mandato de la LIOM. Aparecen como presuntas ejecutorías vinculadas a la Ley, porque de otra manera, el informe sólo tendría como resultado principalmente dos hechos directamente originados en la LIOM: la creación del Instituto Nacional de la Mujer (Artículo 44) y la designación de la Defensora Nacional de los Derechos de las Mujeres. (Artículo 52). La creación del Banco de la Mujer, al menos en el Decreto de su creación, no fue vinculada a la LIOM.

En la intención de identificar el mayor número de acciones que pudieran estar implícita o explícitamente inspiradas en la LIOM, la consultora ha examinado la ejecutoria de los poderes públicos desde la promulgación hasta el presente en la búsqueda de evaluar la cuantía y posibles impactos del instrumento. Por eso, en algunos artículos analizados, tal como aparece en la Matriz de Análisis elaborada al efecto, aparecen aspectos de la acción pública que puntual, incompleta, parcial o circunstancialmente pudieran interpretarse como respuestas a los mandatos de la Ley. Pese a este esfuerzo y como se verá en párrafos posteriores, el impacto es muy limitado y en opinión de muchas de las personas con las que conversamos o las encuestas respondidas, casi nulo.

4 Gaceta Oficial N° 5.398 Extraordinario de fecha 26 de octubre de 1999.

A continuación se examinan aquellos artículos en los cuales se ha detectado alguna acción que pueda corresponder al mandato del articulado.

1) Artículo 4º: El Estado garantizará la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres ante esta Ley, a través de políticas, planes y programas, sobre las bases de un sistema integral de seguridad social donde se asuman los aspectos de salud, educación, alimentación, recreación, trabajo y estabilidad laboral.

Logro: El único posible logro que puede vincularse al contenido de este artículo se refiere al tema de la seguridad social. Hilando fino sobre el sentido de esta parte del mandato del artículo, se puede reconocer como un logro el que el Presidente de la República haya decretado en marzo de 2006, que cien mil (100,000) amas de casa, recibirán una asignación económica permanente o puntual de 372 mil bolívares, esto es, el 80% del salario mínimo urbano.

Se trata de un avance puntual, incompleto, respecto al contenido del artículo, especialmente en lo referente a un sistema de seguridad social amplio, que por otra parte, en su sanción legal no muestra ninguna señal que permita deducir que fue inspirado en la LIOM

Esta disposición se vincula a mandatos de la Ley de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas que establece en el Título 3, Capítulo 2, Artículo 41, de las “Asignaciones económicas del ama de casa”, el pago a éstas de una pensión del 60 al 80% del salario mínimo urbano. Esta normativa intenta un desarrollo del Art. 88 de la Constitución que establece el derecho a la seguridad social de las amas de casa. Esta disposición dio origen a un proceso de discusión sobre cuál debía ser el despacho encargado de reglamentar quiénes son esas amas de casa en estado de necesidad que se beneficiarán de tal asignación económica. Durante la discusión, algunas parlamentarias y personas de la academia y de la sociedad civil, acordaron los requisitos para las beneficiarias a fin de hacer posible el financiamiento. La disposición presidencial obvió estos criterios que habían sido acordados por los grupos antes señalados, incluyendo los de las propias parlamentarias.

2) Artículo 14: Para dar seguridad económica y social a la familia de la mujer trabajadora, el Ejecutivo Nacional establecerá progresivamente una política de prestaciones familiares para solventar las cargas familiares de ésta. Igualmente, a través del Ministerio del Trabajo, promoverá proyectos destinados a mejorar las condiciones de la mujer en el trabajo y a garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo.

Logro: La Ley de Servicio Sociales decretada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2005, regula las prestaciones sociales a las personas adultas mayores. En su Artículo 32 establece que las familias en situaciones de desprotección económica tienen derecho a una asignación económica.

Podría tratarse de un avance normativo de carácter parcial respecto al contenido del Artículo 14, que por lo que señala el texto de la Ley de Servicios Sociales, no aparece fundamentado en la LIOM. Por otra parte esta disposición aún no se ha ejecutado.

3) Artículo 26: El Estado velará por la efectiva incorporación de la mujer a la producción, microempresas, cooperativas y pequeñas, medianas y grandes industrias.

Logro: Creación el Banco de Desarrollo de la Mujer el 8 de marzo de 2001. Se define como una institución micro-financiera pública, proveedora de micro-créditos y demás productos financieros y no financieros, para el desarrollo de las mujeres de bajos ingresos, en situación de pobreza que realizan iniciativas de producción de bienes y servicios, comercialización micro-empresarial en sectores populares. El Banco también realiza capacitación, transferencia tecnológica a unidades económicas de pequeña escala, asistencia técnica y acompañamiento con propósitos de empoderamiento en derechos de las beneficiarias. En la información gubernamental accesible aparecen otras entidades financieras (Banco del Pueblo Soberano, Fondo de Crédito Industrial FONCREI, Fondo de Desarrollo Microfinanciero, FONDEMI), todas adscritas al Ministerio de la Economía Popular, como el propio Banco de la Mujer, pero no es posible tener información sobre programas crediticios dirigidos a las mujeres o el volumen de sus beneficiarias y las características del crédito.

Se trata de un avance incompleto respecto del contenido del artículo. No gestiona la incorporación de las mujeres a las medianas y grandes industrias. En el Decreto de creación no se menciona la Ley de Igualdad de Oportunidades.

4) Artículo 27: El Estado garantizará el acceso a los programas crediticios y a la asistencia oportuna y permanente en el abastecimiento de materias primas, capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución.

Logro: Vinculado parcialmente a la creación el Banco de Desarrollo de la Mujer. Logro parcial respecto del contenido del Artículo. *En este caso el Banco no proporciona materias primas, ni capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución.*

5) Artículo 31: El Estado promoverá la participación e integración de la mujer en el medio rural, en organizaciones comunitarias y productivas, en sindicatos y cooperativas agrícolas y pesqueras, incentivando la efectiva participación de la mujer en las directivas de estas organizaciones.

Logro: Vinculado parcialmente a la creación el Banco de Desarrollo de la Mujer. Logro parcial respecto del contenido del Artículo. *En este caso el Banco no proporciona materias primas, ni capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución.*

6) Artículo 34: El Ejecutivo Nacional garantizará, a través de los organismos competentes, el crédito para la producción, dirigido a la mujer y a los hombres por igual, sin discriminación alguna, así como a las mujeres campesinas que desarrollen un proyecto determinado independientemente de que exista o no una forma asociativa reconocida o prevista por la ley respectiva.

7) Artículo 37: El Estado auspiciará las redes de producción, distribución y comercialización que formen las artesanas y las pequeñas y medianas industriales.

8) Artículo 38: Las micro-empresarias podrán organizarse en uniones de prestatarios a los fines de la obtención del crédito que otorgue al respecto el Ejecutivo Nacional.

Logro: En los tres artículos señalados hay ejecuciones parciales respecto a sus contenidos, a través de la creación del Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo Soberano y demás instituciones de crédito ya mencionadas, que son las instituciones crediticias por excelencia dirigidas a los sectores sociales populares, como hemos anotado. Los alcances de las acciones de Banmujer lo revelan las siguientes cifras: en 2002 la cartera de crédito bruto era de Bs. 4.331,39 millones, unos dos (2) millones de dólares, sin embargo no llegó a ejecutar ni el 50% de los fondos de dicha cartera, por diversas causas referidas principalmente el retraso en los flujos, según la opinión de la Contraloría General de la República, por su elevado carácter: 41,57% (2002), respecto al total de la cartera de crédito bruta, lo cual experimentó en 2003 un incremento en la morosidad de 179,61%, con respecto al valor del índice calculado al 30-06-2002 (14,87%). Tal situación a juicio de la Contraloría de la República afecta negativamente la liquidez del Banco y su función de intermediación financiera.

Logro parcial respecto del contenido de los Artículos. *El Banco de la Mujer, además de proporcionar créditos a mujeres rurales, artesanas (no necesariamente dos categorías diferenciadas), presta servicios no financieros vinculados con el estímulo a redes de mujeres, de hecho hay una organización denominada “Red Popular de Usuaris de Banmujer”.*

9) Artículo 44: Se crea el Instituto Nacional de la Mujer con carácter de Instituto Autónomo, dotado de personalidad jurídica, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.

Logro: Este es en nuestro criterio uno de los dos logros que en forma completa se han desarrollado a partir de la Ley.

10) Artículo 48: EL Instituto Nacional de la Mujer tiene como finalidad: (...) 5. Elaborar proyectos de ley y reglamentos que sean necesarios para la promoción de la igualdad y derecho de la mujer y para la igualdad efectiva de oportunidades por parte de ésta;

Logro: Con relación a este numeral específico el logro que se puede reconocer es que se haya introducido y aprobado la adopción por el Estado venezolano del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Logro parcial respecto al contenido del artículo *ya que éste comprende doce (12) numerales que describen detalladamente los fines del Instituto Nacional de la Mujer, de los cuales sólo se ha logrado el que reseñamos, mientras que los otros no se han conseguido.*

11) Artículo 52: El Directorio Ejecutivo designará al Defensor Nacional de los Derechos de la Mujer, quién ejercerá la dirección y administración de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer.

Logro: Este es el segundo de los logros alcanzados en forma cabal a partir de la Ley, la designación de una persona como Defensora Nacional de los Derechos de la Mujer.

12) Artículo 66: El Estado venezolano a través de los organismos competentes, proveerá los recursos necesarios para garantizar la participación de la mujer en todos los eventos nacionales e internacionales que tengan como objetivo el estudio y análisis de su problemática.

Logro: Este artículo se ha cumplido, muy circunstancialmente, en determinados casos, para ciertos eventos, sin garantía de que quienes participan son representativas de todos los sectores de la población femenina del país.

Por lo general en los eventos internacionales, sólo participa el INAMUJER con representaciones oficiales gubernamentales de funcionarios y funcionarias o de organizaciones identificadas o simpatizantes de grupo político que gobierna.

En conclusión, podemos deducir que el impacto de la LIOM en la acción de los poderes públicos ha sido mayormente parcial, incompleto o puntual. Explícita y directamente la influencia más significativa se expresa en: a) la creación del Instituto Nacional de la Mujer, y b) la designación de la Defensora Nacional de los Derechos de la Mujer y en la ejecución muy limitada de algunas de las tareas que le asigna la Ley.

Los impactos parciales e inorgánicos podrían vincularse a los siguientes hechos:

- La creación del Banco de la Mujer.
- Aprobación de la Ley del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.
- La creación de una normativa en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Gaceta Oficial N° 37.600 30/2/2002) y en la Ley de Servicio Sociales decretada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2005, por la cual las familias en situaciones de desprotección económica tienen derecho a una asignación económica.
- El Decreto Presidencial de marzo de 2006, que estipula que cien mil (100,000) amas de casa, recibirán una asignación económica permanente o puntual de 372 mil bolívares, esto es, el 80% del salario mínimo urbano.
- Creación de la C. A. MERCAL que comercializa productos alimenticios en zonas populares.
- La disposición de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que pauta en el Artículo 14 preferencia para la adjudicación de tierras a las mujeres que sean cabeza de familia.

Retrocesos registrados desde la promulgación de la Ley

Lamentablemente durante el período de vigencia de esta Ley se han registrado retrocesos que las personas consultadas y la propia consultora consideran importantes:

Directamente relacionado con la Ley, el retroceso más significativo ha sido la eliminación de la presencia de la sociedad civil del órgano directivo del Instituto Nacional de la Mujer, cosa que ocurrió en 1999, cuando el Presidente de la República dispuso la reforma de la Ley específicamente con tal fin. Esto suscitó expresiones de inconformidad que aun se mantienen porque al iniciar sus funciones el INAMUJER ese mismo año, su Directorio decidió eliminar las “Comisiones de Área”, que eran comisiones asesoras integradas por mujeres de

la función pública, parlamentarias, líderes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil, que cumplieron desde 1984, cuando fueron creadas, un importante papel de apoyo, contribución, seguimiento y crítica a las acciones públicas.

En 1999, por disposición del Consejo Nacional Electoral se concretó la “desaplicación” del Artículo 144 de la Ley del Sufragio y Participación Política que consagraba una cuota de 30% reservada a las mujeres en las listas de las candidaturas a los cargos de elección popular. En este caso, no sólo no valió lo establecido en la LIOM, sino las disposiciones de la propia Constitución sobre las capacidades de los órganos del Estado para modificar las leyes.

El fuero maternal alcanzado en 1990 y ratificado en la LIOM, fue objeto de una contravención originada en la Secretaría de la Presidencia de la República, al establecer la norma de que las y los funcionarios “de confianza” pasaban a ser, en cualquier circunstancia (incluyendo el embarazo), de libre remoción del cargo que pudieran estar detentando.

Conclusiones

1. Lamentablemente la conclusión que aparece en esta exploración es el muy escaso, quizás, mínimo impacto que ha tenido la LIOM en las políticas estatales y gubernamentales o en cualquier otra iniciativa vinculada a la fundamentación de alguna política pública. Como lo demuestra la detallada descripción contenida en la Matriz de Análisis, no ha sido punto de partida, fundamento o inspiración para las escasas políticas existentes en el país para proteger los derechos de las mujeres o para la creación de instituciones que parcialmente desarrollen iniciativas a favor de la igualdad de las mujeres y los hombres.
2. La LIOM tampoco ha tenido impacto en las organizaciones de mujeres que no han exigido su cumplimiento y que según las encuestas, es poco conocida y no se la maneja como una referencia para que las mujeres exijan los derechos en ella consagrados o las obligaciones públicas que se anuncian en sus textos.
3. La difusión institucional que ha tenido la Ley, ha sido asistemática y escasa. Se ha concretado en la publicación de su texto en folletos, cuyo tiraje ha sido limitado en comparación con la totalidad de la población⁵, y su publicación en la página web de INAMUJER. La mayoría de las personas consultadas piensa que la Ley no es conocida no sólo por las mujeres, sino incluso por las y los operadores de la justicia y de la administración pública.
4. Los mandatos de la mayor parte del articulado de la Ley, no se han cumplido. Incluso, documentos ajenos a la Matriz de Análisis, lo confirman. Las Observaciones realizadas por el Comité CEDAW tanto al III^o, como al IV^o, V^o y V^o Informes Oficiales del Gobierno⁶ dan cuenta claramente de la ausencia de aplicación de la Ley. Igualmente documentos internacionales como los de CEPAL, el Informe Sombra elaborado por las ONG venezolanas y los propios Informes oficiales del Gobierno demuestran el abandono del mandato de la Ley y su escasa pertinencia a las decisiones que se han tomado.

5 La página web de INAMUJER informa (1 de junio 2006) que actualmente ha creado 17,761 “Puntos de Encuentro” que son “grupos no menores de cinco mujeres, con una coordinadora que pueden constituirse en cualquier lugar de la geografía nacional. Estas organizaciones tienen como funciones el rescate de la memoria histórica; conformar la red de solidaridad entre mujeres y luchar contra la pobreza”. De acuerdo con la misma fuente hay 177,610 mujeres en esos Puntos de Encuentro. Es decir 10 mujeres en cada uno de acuerdo a la cifra anterior. Este dato es importante para conocer el tiraje difusivo del texto de la Ley que ha hecho el gobierno, pues en el folleto publicado por el Instituto para difundir los instrumentos legales para la defensa de los derechos de las mujeres, la Presidenta del INAMUJER señala: “Al realizar esta publicación, INAMUJER cumple una antigua aspiración del movimiento de mujeres y es que cada integrante de los Puntos de Encuentro tenga en sus manos, además de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que contemplan los derechos de las humanas”. Esto nos permite calcular en términos optimistas que el tiraje de esta edición podría estar por el medio millón de ejemplares, lo cual considerando la población femenina venezolana, (población total aproximada 26 millones) parece no resultar suficiente, sobre todo si se considera que ediciones anteriores han estado muy por debajo de estas cifras.

6 Observaciones realizadas en 1997 por el Comité CEDAW, al tercer Informe periódico oficial del Gobierno venezolano ante dicho Comité: Ver A/52/38/Rev.1, paras.207-247 (Concluding Observations/Comments). Observaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 34^o período de sesiones 16 de enero a 3 de febrero de 2006 (CEDAW/C/VEN/CO/6). Informe CEPAL sobre la Situación Social de América Latina 2004 (www.cepal.org).

A continuación se presenta un cuadro que expresa el nivel y la calidad del cumplimiento del articulado de la Ley. El mismo demuestra que las dos terceras partes del articulado no han sido ejecutadas y que lo que se ha hecho sólo puede vincularse con la Ley en términos, parciales, incompletos o puntuales.

Todo este contenido puede ser cotejado con la matriz de análisis elaborada sobre la totalidad del articulado de la ley, que se incluye al final del Informe.

Dos de los artículos de la Ley se refieren a disposiciones cuyo cumplimiento fue pautado anteriormente por otros instrumentos (Son los artículos 13 y 24).

Cuadro No. 1: Resumen de los contenidos del articulado de la LIOM de acuerdo a lo ejecutado después de su promulgación*

Número de los Artículos	Definiciones	Ejecutados posteriormente a la promulgación de la Ley		No ejecutados	Retrosesos	Sin información
		Parcial, puntual o circunstancialmente ejecutados	Ejecución Total			
	2	4	44	1	15	42
	5	14	52	3	19	33
	6	26**		4***	23	
	7	27**		8	49	
	40	30		9		
	45	31**		10		
	46	32		11		
	50	34**		12		
	61	37**		16		
	62	38**		17		
	63	48		18		
	65	54		20		
		56		21		
		66		22		
				25		
				28		
				29		
				33		
				35		
				36		
				39		
				41		
				43		
				47		
				48		
				51***		
				53		
				55		
				57		
				58		
				59		
				60		
				64		
				67		
Total artículos	12	14	2	34	4	2

* Hemos clasificado los niveles de ejecución de los artículos de la Ley, considerando como ejecución parcial, puntual o circunstancial, cuando en el contenido del artículo se plantean diversos mandatos y sólo se ha ejecutado uno, o una parte de un numeral o ha sido una ejecución circunstancial o puntual que no significa ejecución cabal del mandato del artículo.

** En estos artículos la ejecución esta ligada puntualmente a la existencia de iniciativas parciales en el Banco de la Mujer.

*** En estos artículos con mandatos múltiples o abundantes el grueso no se ha ejecutado y pudiese haber una ejecución puntual de algún aspecto.

4. Dificultades y debilidades que pudiesen haber tenido influencia en el limitado impacto de la Ley

En criterio de la mayoría de las personas con las que hemos hecho contacto en el proceso de investigación, la situación de relativa esterilidad que tiene esta ley ha sido producto, en parte, de los procesos externos vinculados a las realidades sociales y políticas que ha vivido el país desde la fecha de la promulgación del instrumento hasta el presente. Pero igualmente se señalan factores que tocan con el propio instrumento que deberían ser considerados, sobre todo porque sería importante que no se repitiesen en una nueva Ley de Igualdad que pretenda sustituir a la que analizamos, cosa que parece factible porque ya hay un proyecto en este sentido que ha sido introducido en la Asamblea Nacional.

En el orden externo, constituyó un factor debilitante del posible impacto de la ley, el que se promulgará y comenzará su existencia legal, en un momento en el cual el país vivía una intensa crisis política, con radical polarización de los actores de la vida política, con un cercano antecedente de un golpe de Estado, un proceso de creciente deslegitimación del sistema de partidos y numerosas experiencias de protesta popular e inestabilidad global en lo social, económico y cultural.

Este proceso alcanzó un punto crítico en el inicio de una reformulación del orden institucional del Estado, a partir del acceso al poder del actual Presidente de la República que promovió la existencia de una nueva Constitución que transformó el orden institucional y que se ha venido desarrollando en los últimos seis (6) años en un clima de turbulencia, oposiciones y desencuentros a veces muy graves. Una de las áreas más afectadas por esta situación que se origina en la última década del siglo pasado fue la del movimiento de mujeres, que a partir de 1999 quedó escindido a consecuencia de la polarización política del contexto que divide a las y los venezolanos en dos sectores frontalmente opuestos: el sector proclive a las ejecutorias oficiales y un sector de oposición de variada integración sociopolítica.

Esta división del movimiento de mujeres rompió la tradición de alianzas que se había logrado entre todas las mujeres y gracias a la cual se obtuvieron avances significativos en las políticas estatales y gubernamentales. La Ley pasó a ser un instrumento “sin dolientes”, con marcas políticas insalvables para muchas mujeres que resentían el no haber participado en su formulación, lo que hubiese sido producto de un proceso relativamente excluyente, personalizado y con un padrino partidista inaceptable para algunos grupos. Una de las pruebas de estas consideraciones la proporciona el hecho de que en el actual período constitucional, durante sus primeros años, desarrolló una iniciativa legislativa en la Comisión de la Familia, la Mujer y la Juventud de la Asamblea Nacional para sancionar una ley que sustituyese a la LIOM.

Este panorama, en opinión de muchas personas consultadas y de la propia consultora, ha sido determinante en la no aplicación de la Ley y en el abandono que de ella se ha hecho como referencia para las decisiones de políticas públicas.

Por otra parte, en nuestro criterio y en el de las personas entrevistadas o que respondieron la encuesta, la LIOM presenta debilidades que pueden ser generadoras de la situación de no aplicación que registramos. Las principales debilidades que pueden señalarse son las siguientes:

- La estructura de la Ley la presenta como una ley de derechos, sin embargo, con excepción de algunos derechos económicos incompletamente definidos, el resto carece de definición de alcances y contenidos. El texto la revela como una ley con tendencia programática.
- Hay una evidente ausencia de claridad conceptual en los textos del articulado y fallas en la coherencia conceptual, que limitan la posibilidad de que las intenciones del legislador o legisladora puedan ser cabalmente comprendidas e interpretadas por los organismos y las o los funcionarios a cargo de su ejecución o cumplimiento. El ejemplo más crítico se refiere al propio concepto de igualdad de oportunidades.
- Se observa por otra parte una dispersión de los mandatos, cierta repetición de algunos temas en varios artículos y ausencia de desarrollo en otros que apenas se mencionan sin mayores consideraciones.

- Hay que señalar por otra parte que la Ley hace concurrir responsabilidad de varios organismos del Estado, sin mucha claridad acerca de los límites en cada caso.

Finalmente no podemos dejar de mencionar que esta ley no fue negociada ni previamente conocida en proyecto por las instituciones involucradas con responsabilidades concretas. Esto es clara expresión del voluntarismo idealista que ha animado en gran medida la elaboración de las leyes en nuestros países, donde no se comprende el carácter político de estos instrumentos.

5. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas abarcan aspectos relacionados con el proceso de formación de la Ley, su contenido y la construcción de su factibilidad en los hechos.

- a) Sobre el proceso de formación de la ley, parece de gran importancia que la Ley de Igualdad sea el producto de un proceso de consulta y participación efectiva del mayor número posible de opiniones, de instituciones, organizaciones y personas, dentro de un clima pluralista que admita la presencia de sectores disidentes con las organizaciones políticas con mayor peso político en la realidad nacional y parlamentaria.
- b) La negociación de los contenidos de la ley con los entes que serán afectados por su mandato, previene el voluntarismo y aumenta la factibilidad de su aplicación. Es evidente que la ley venezolana cayó en el vacío institucional de los organismos que no fueron advertidos del cúmulo de obligaciones que deberían asumir a partir de la promulgación del instrumento. Algo semejante debe extenderse como consulta a las autoridades del Poder Judicial para evitar la incoherencia con los mandatos de otras leyes preexistentes.
- c) En ese mismo sentido, parece conveniente que la ley en su desarrollo no reciba una marca personal de un supuesto o supuesta protagonista de poder del proceso de la ley, para evitar que se la identifique como la ley de “X” o “Y” persona (diputada o diputado). El movimiento de mujeres parece funcionar como fuente efectiva de legitimidad y promoción del instrumento, si realmente lo siente y reconoce como un producto colectivo.
- d) Sobre el contenido de la ley, parece resultar de gran importancia que los conceptos, especialmente aquellos que pueden resultar novedosos en el lenguaje y acervo jurídico del país, estén claramente definidos como para facilitar una interpretación adecuada a los fines del instrumento y prevenir el que no se aplique por incomprensión o que pueda dar lugar a una heterogeneidad de interpretaciones. Una de las exigencias más significativas que se plantea sobre este tipo de Ley es el desarrollo de los principios de Igualdad y de No Discriminación, cuya conjunción necesaria constituye la cláusula más efectiva que protege a la Igualdad. Conviene advertir, que dado el desarrollo conceptual que se ha alcanzado últimamente en el Derecho Antidiscriminatorio, sería importante que otras leyes de igualdad en futuro, asumieran el peso de estos desarrollos conceptuales y doctrinarios que es creciente en las realidades jurídicas del presente.
- e) Hay que cuidar la organicidad de los contenidos para evitar la dispersión que presenta la ley venezolana.
- f) La difusión de la ley y la socialización lo más amplia posible de sus contenidos, aparece como un asunto crítico, que no debería instrumentarse exclusivamente por los medios impresos e incluso electrónicos, no accesible a muchos grupos de mujeres.
- g) Las organizaciones de mujeres parecen estar dispuestas a contribuir en la socialización efectiva de la ley en amplios sectores, si se las considera en su formulación y si se reconoce explícitamente su contribución.
- h) El aseguramiento de los soportes financieros de la ejecución es indispensable; de igual manera la ley debería ser acompañada por procesos de formación y sensibilización en la capacitación de los cuadros administrativos que deberían intervenir en su ejecución.

Bibliografía

Instrumentos legales de políticas públicas estatales

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Código Penal.

Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, 28 de septiembre de 1993. Decreto Ley de Modificación de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Ley de Servicios Sociales.

Título VI de la Ley Orgánica del Trabajo.

Ley del Sufragio y Participación Política.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Ley Aprobatoria del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Ley sobre la Condecoración Orden Heroínas Venezolanas. Anteproyecto no aprobado hasta el momento.

Instrumentos administrativos de políticas públicas y estudio de documentos oficiales de políticas

Plan Nacional de la Mujer 1997.

Plan de Igualdad para las Mujeres 2004-2009 del Instituto Nacional de la Mujer.

Norma Oficial para la atención integral en salud sexual y reproductiva (Decreto Ministerial N° 364, Gaceta Oficial 37705. 5/junio/2003).

“Informe Venezuela. Políticas, Programas y Estrategias de la Educación Venezolana” accesible en <http://www.me.gob.ve/>.

Decreto de creación del Banco de Desarrollo de la Mujer, Gaceta oficial No. 31.154, 8 de marzo de 2001.

Decreto de creación del Banco del Pueblo Soberano.

Decreto de creación del Fondo de Crédito Industrial, FONCREI.

Decreto de creación del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) Decreto N° 3.999 Gaceta Oficial N° 38.294, 17/10/ 2005.

Documentos e informes de gestión de organismos públicos

Documento de constitución inicial del Programa “Educando para la Igualdad”. Despacho del Ministro de Educación, septiembre 1993.

Resolución No. 000321-544, del 21 de marzo del año 2000, en la que el Consejo Nacional Electoral, derogó y desaplicó el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que contemplaba la cuota electoral femenina de 30% en la participación política en las elecciones nacionales, estatales, municipales y de representantes al Parlamento Latinoamericano y al Andino.

Informe presentado el 13 de Agosto de 2001 por la Comisión de la Familia, Mujer y Juventud de la Asamblea Nacional ante el Presidente de la Comisión Mixta para el estudio del Código Penal, del Código Orgánico

Procesal Penal y del Código Orgánico de Justicia Militar ante el Presidente de la Subcomisión de Reforma del Código Penal.

Gestión del Banco de Desarrollo de la Mujer: <http://www.banmujer.gob.ve/>.

Gestión del Ministerio de Agricultura y Tierras y todos sus entes dependientes: <http://www.mat.gov.ve/>.

Gestión del Ministerio de Economía Popular: www.minep.gov.ve/.

Gestión de la Defensoría de los Derechos de la Mujer del INAMUJER. www.inamujer.gob.ve/defensoria.html#balance2005.

Fundación CIARA: http://www.ciara.gov.ve/quienes_somos.htm.

Gestión del Ministerio de la Alimentación (<http://www.minal.gov.ve/>) y la C. A. MERCAL (<http://www.mercal.gov.ve/>)

Tercer Informe Periódico del Gobierno de la República de Venezuela ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW 1997

Informes periódicos oficiales IVº, Vº y VIº del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Informes y gestiones de organizaciones de derechos humanos

Informe Sombra sobre Venezuela presentado en 2005, por 18 ONG venezolanas ante el Comité, CEDAW, como informe alternativo a los Informes Periódicos 4º, 5º y 6º del Gobierno venezolano.

Solicitud formulada por la Dra. Sonia Sgambatti, Presidenta de la Federación Venezolana de Abogadas, ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la anulación del Artículo 421 del Código Penal.

Otras fuentes documentales diversas nacionales e internacionales

Las observaciones realizadas en 1997 por el Comité CEDAW, al tercer Informe periódico oficial del Gobierno venezolano ante dicho Comité: Ver A/52/38/Rev.1, paras.207-247. (Concluding Observations/Comments).

Observaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 34º período de sesiones 16 de enero a 3 de febrero de 2006 (CEDAW/C/VEN/CO/6).

Informe CEPAL sobre la Situación Social de América Latina 2004 (www.cepal.org).

Diario El Nacional, Viernes 24 de Marzo de 2006, Pág. B21: Información General “Chávez lanza en Vargas misión Madres del Barrio”.

Observaciones distribuidas electrónicamente por la Profesora Gioconda Espina sobre la Misión Hipólita, Programas Madres del Barrio, marzo 2006.

Fuentes secundarias

Entrevistas directas (10) con portagonistas de las políticas y/o personas calificadas.

Encuentas por correo electrónico (30) a personas e instituciones calificadas.

Anexo 1

Matriz analítica del articulado de la Ley de Igualdad de Oportunidades⁷

Siguiendo la sugerencia de la Coordinación IIDH de esta investigación, se elaboró una matriz de análisis del articulado de la Ley, en la cual se registraron detalladamente las informaciones sobre el cumplimiento o incumplimiento del articulado de la ley analizada. Esta matriz, que se anexa a este informe, constituyó un instrumento sumamente valioso que facilitó el trabajo analítico y las conclusiones que se insertan en este informe. En dicha matriz se registraron las consecuencias directas de los mandatos de la ley, desde el momento de su aprobación hasta la elaboración del presente trabajo de investigación.

Artículo	Análisis de las acciones adelantadas en cumplimiento de la Ley o de las omisiones o violaciones	Avances logrados o retrocesos
<p>TITULO I</p> <p>DE LA IGUALDAD DE DERECHOS DE HOMBRES Y MUJERES</p> <p>CAPITULO I</p> <p>DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1°:</p> <p>Esta Ley regula el ejercicio de los derechos y garantías necesarias para lograr la igualdad de oportunidades para la mujer, con fundamento en la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.</p>	<p>a) Todas y todos los analistas y personas con calificación y experiencia para opinar sobre el tema, coinciden en que no se ha logrado la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en ninguna de las áreas del quehacer colectivo y de la acción del Estado.</p> <p>b) Tal como lo demuestra el documento contentivo de las observaciones realizadas en enero de 2006 por el Comité CEDAW, a los Informes periódicos oficiales IV, V y VI del Gobierno venezolano ante dicho Comité, son numerosas las situaciones de incumplimiento del compromiso del Estado venezolano con la Convención CEDAW. (Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 34° período de sesiones, 16 de enero a 3 de febrero de 2006 (CEDAW/C/VEN/CO/6).</p> <p>En el Informe Sombra sobre Venezuela presentado en 2005, por 18 ONG venezolanas ante el Comité CEDAW, como informe alternativo a los Informes Periódicos IV, V y VI del Gobierno venezolano, se señala lo siguiente:</p> <p>“45. Las disposiciones de la Ley de Igualdad de Oportunidades no se aplican y no ha habido ninguna iniciativa concreta dirigida a la realización práctica y efectiva del principio de Igualdad en el <i>mainstream</i> de las políticas públicas estatales o gubernamentales, como exige la CEDAW, pese a lo que se enuncia en el Plan de Igualdad 2004-2005. El gobierno no ha formulado ni ejecutado una política gubernamental realmente orgánica e integral dirigida a liquidar la discriminación y a garantizar en los hechos el principio de Igualdad”.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

⁷ Incluidas sus consecuencias directas desde el momento de su aprobación hasta la elaboración del presente trabajo de investigación (15 de mayo 2006).

Artículo	Análisis de las acciones adelantadas en cumplimiento de la Ley o de las omisiones o violaciones	Avances logrados
<p>Artículo 2°: El objeto de esta Ley es garantizar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos, el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades.</p>	<p>Definición del objeto de la ley.</p>	
<p>Artículo 3°: Esta Ley se fundamenta en el reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer para todos los actos y negocios jurídicos, por lo que las leyes que aún mantengan normas que excluyan o atenúen su capacidad jurídica, son consideradas como discriminatorias a los efectos de ésta.</p>	<p>Hasta el momento, en términos generales, algunas organizaciones de mujeres y personas que trabajan sobre los derechos de las mujeres, han venido denunciando el carácter discriminatorio de una buena parte de la legislación venezolana, pero estas denuncias y los contenidos del artículo que se comenta, no han sido asumidos como orientaciones concretas a tarea alguna del Poder Legislativo en el propósito de liquidar el carácter discriminatorio que aun se registra, incluso de manera escandalosa en algunos textos legales.</p> <p>El caso más evidente de mantenimiento de disposiciones discriminatorias es el del vetusto Código Penal. Sobre este texto se han realizado en los últimos 5 años varios esfuerzos de modificación sin que se haya logrado su reforma en los términos planteados por las organizaciones de mujeres a través de la propia Comisión de la Mujer de la Asamblea.</p> <p>En las dos oportunidades en las que el Código Penal ha sido sometido a discusión para su reforma, los planteamientos referidos a la discriminación de las mujeres han sido obviados en el grueso de sus contenidos.</p> <p>Incluso una reforma antidiscriminatoria que se había logrado en 1980, muy anterior a la aprobación de la LIOM en 1999, fue anulada y el artículo discriminatorio fue restituido, hasta hace pocas semanas cuando se logró su eliminación (Art. 421) por acción de la Presidenta de la Federación Venezolana de Abogadas ante el Tribunal Supremo de Justicia. Este logro no es atribuible a esta Ley ya que se trata de una de las luchas históricas de las venezolanas. Se trata de la eliminación (por segunda vez desde 1980), en 2006, del artículo del Código Penal que reducía la pena del hombre que asesinara a la mujer si ésta le era infiel, extendiendo tal licencia al padre o al abuelo en caso de que la infiel fuera soltera.</p>	<p>Se mantienen todas las leyes discriminatorias que existían antes de la aprobación y promulgación de la ley y se han aprobado nuevas leyes que contienen elementos discriminatorios.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados o retrocesos
<p>Artículo 4°: El Estado garantizará la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres ante esta Ley, a través de políticas, planes y programas, sobre las bases de un sistema integral de seguridad social donde se asuman los aspectos de salud, educación, alimentación, recreación, trabajo y estabilidad laboral.</p>	<p>a) La política estatal única en materia de igualdad de oportunidades es la Ley que se analiza. En materia de políticas gubernamentales para la igualdad de oportunidades las que se han formulado y sancionado son: -Plan Nacional de la Mujer, aprobado en 1997. El Plan, que no fue ejecutado, tiene el mérito de haber sido la primera propuesta de este tipo en el país. De rasgos maximalistas y con diversas fallas de tipo técnico en la metodología, fue enunciado casi al final del período presidencial que lo auspició. Se puede presumir que no estuvo fundamentado en la LIOM, por la escasa atención que se concedió al instrumento durante ese período como lo demuestra el Tercer Informe Periódico de Venezuela ante el Comité CEDAW, que apenas menciona a la LIOM, en el párrafo 87, sin mayores comentarios (CEDAW/C/VEN3). “87. Aprobada en agosto de 1993, el objetivo de la Ley es garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos y la creación del Instituto Autónomo de la Mujer, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y órganos permanentes de definición, ejecución, discusión, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer. Igualmente contempla la figura de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer, que tiene como función velar por el cumplimiento y conocimiento de las leyes, así como prestar asistencia jurídica gratuita en la defensa de estos derechos” . Un Plan de Igualdad para las Mujeres 2004-2009 que fue “propuesto” por el Instituto Nacional de la Mujer “como guía para la acción colectiva” . a) Un análisis comparativo de los objetivos contenidos en el Plan y sus respectivas “líneas de acción”, con relación a las acciones realizadas por los poderes públicos revela el casi total incumplimiento de los contenidos del mismo. b) El Plan no contempla en ninguno de sus apartados, los compromisos de ejecución a cargo de organismos públicos. Y la mayor parte de los objetivos se plantean como objetivos de “promover” y no de ejecutar. Norma Oficial para la atención integral en salud sexual y reproductiva. (Decreto Ministerial N° 364, Gaceta Oficial 37705. 5/junio/2003). Esta Norma se aprobó durante la gestión de una Ministra del ramo e inmediatamente a su salida del cargo, el Ministro que la sustituyó, eliminó el servicio respectivo en el Ministerio de Salud y la Norma ha quedado paralizada, sin aplicación. No se ejecuta.</p>	<p>No se ha logrado</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados o retrocesos
	<p>b) Respecto a un sistema integral de seguridad social, existe una Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social decretada por la Asamblea Nacional (Gaceta Oficial N° 37.600 de fecha 30 de diciembre de 2002) que no cubre todas las especificaciones contenidas en el artículo que se analiza y que no contempla ninguna disposición específica referida a la seguridad social de las mujeres, con excepción del Artículo 17 donde son mencionadas “las amas de casa que carezcan de protección económica personal, familiar o social en general”, como beneficiaria de “protección especial” junto a otros grupos como las personas “discapacitadas e indígenas” por su “especial” situación.</p> <p>Existe también una Ley de Servicios Sociales, decretada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2005. En el Título 3, Cap. 2, Art. 41, de las “Asignaciones económicas del ama de casa”, se prevé pago de pensión del 60 al 80% del salario mínimo urbano. Las beneficiarias deben cumplir con el previo registro en el Instituto de Servicios Sociales.</p> <p>Otras garantías enunciadas de manera general sin especificar para mujeres y hombres aparecen en los artículos 47 al 49; 51 al 57; 61 y 62; 100 y 101, donde se consagran obligaciones de los entes públicos en materia de provisión de salud, recreación y otras protecciones semejantes.</p> <p>El derecho de las amas de casa se deriva del mandato de la Constitución de 1999, que lo establece taxativamente en el artículo 88, en razón del reconocimiento del carácter económico del trabajo del hogar.</p> <p>Ni la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, ni la Ley de Servicios Sociales, señalan estar fundamentadas ni hacen referencia alguna a la ley de Igualdad de Oportunidades.</p>	<p>Avance puntual, incompleto no fundado en la Ley:</p> <p>El Presidente de la República decretó en marzo de 2006 que 100 mil amas de casa, recibirán una asignación económica permanente o puntual de 372 mil bolívares, esto es, el 80% del salario mínimo urbano, obviando la previsión de la Ley de Servicios Sociales que establece cuál será el despacho encargado de reglamentar quiénes son esas amas de casa en estado de necesidad que se beneficiarán de tal asignación económica.</p> <p>Parlamentarias y personas de la Academia y de la Sociedad Civil, durante el proceso de discusión del asunto acordaron los requisitos para las beneficiarias a fin de hacer posible el financiamiento, asunto que no se está considerando, ya que dependerá de una disposición del Presidente a través de un despacho diferente, quienes tendrán a su cargo los repartos que aún no han comenzado a hacerse efectivos.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>CAPÍTULO II</p> <p>DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER</p> <p>Artículo 5°:</p> <p>El derecho a la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra la mujer, implica la eliminación de obstáculos y prohibiciones, originados con motivo de su condición femenina, conforme al artículo 1° de esta Ley.</p>	<p>Definición de la igualdad de oportunidades.</p>	
<p>Artículo 6°: A los efectos de esta Ley, se entenderá como “Discriminación contra la Mujer”:</p> <p>a) La existencia de leyes, reglamentos, resoluciones y cualquier otro acto jurídico, cuyo espíritu, contenido o efectos, contengan preeminencia de ventajas o privilegios del hombre sobre la mujer.</p> <p>b) La existencia de circunstancias o situaciones fácticas que desmejoren la condición de la mujer y, aunque amparadas por el derecho, sean producto del medio, la tradición o la idiosincrasia individual o colectiva.</p> <p>c) El vacío o deficiencia legal y reglamentaria, de un determinado sector donante intervenga la mujer, que obstruya o niegue sus derechos.</p>	<p>Definición del concepto “discriminación contra la mujer”</p>	
<p>Artículo 7°: En los casos previstos en el artículo anterior, el Estado dictará las medidas generales o particulares pertinentes.</p>	<p>Proceder en imprevistos.</p>	

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>TÍTULO II : DE LOS DERECHOS DE LA MUJER</p> <p>CAPÍTULO I : DE LA FORMACION IGUALITARIA DE LOS CIUDADANOS</p> <p>Artículo 8°: El Estado proveerá los instrumentos para garantizar la formación igualitaria de los ciudadanos, bajo los conceptos de responsabilidad solidaria de derechos y obligaciones del hombre y la mujer.</p> <p>Artículo 9°: El Ministerio de Educación, en ejecución de este principio, procederá a:</p> <p>a) Incorporar nuevos métodos de enseñanza desde el nivel preescolar, orientados a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, eliminando así los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.</p> <p>b) Orientar y capacitar al personal docente en las prácticas educativas para la igualdad.</p>	<p>No se conoce ninguna iniciativa dirigida a dar cumplimiento a esta disposición legal.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 9°: El Ministerio de Educación, en ejecución de este principio, procederá a:</p> <p>a) Incorporar nuevos métodos de enseñanza desde el nivel preescolar, orientados a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, eliminando así los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.</p> <p>b) Orientar y capacitar al personal docente en las prácticas educativas para la igualdad.</p>	<p>El Ministerio de Educación, hasta el momento no ha cumplido con las obligaciones contenidas en los literales “a” y “b”. No hay ninguna iniciativa al respecto.</p> <p>Desde 1992 se había dado inicio a la instrumentación de un programa denominado “Educando para la Igualdad”, que no fue insertado sistemáticamente en el sistema educativo. Su precaria existencia culminó en 1999, sin resultados concretos respecto a sus objetivos de lograr una educación no sexista de promoción de la igualdad de géneros.</p> <p>Actualmente hay una iniciativa puntual de formación para la igualdad, vinculada a una iniciativa programática de ese Ministerio en el área de prevención del embarazo adolescente. Sin embargo esta iniciativa no forma parte de la estructura curricular ni se articula a los programas del Ministerio de Educación y cuyo alcance hasta el momento es muy limitado. Por otra parte, el Ministro de Educación preside una naciente Comisión para el Combate a la Discriminación Racial, que está dando sus primeros pasos y que, según informa el propio Ministro, incluirá acciones contra la discriminación de género.</p> <p>Actualmente hay una iniciativa puntual de formación para la igualdad, vinculada a otra de prevención del embarazo adolescente, que no forma parte de la estructura curricular ni se articula a los programas del Ministerio de Educación y cuyo alcance hasta el momento es muy limitado.</p> <p>El Comité CEDAW en sus Observaciones finales a los informes IV, V, VI de Venezuela, en el 34° período de sesiones de enero de 2006, instó al Estado a fortalecer los “esfuerzos para corregir las actitudes estereotipadas acerca de las funciones y responsabilidades que incumben a hombres y mujeres, actitudes que perpetúan la discriminación directa e indirecta contra las mujeres y las niñas. Esos esfuerzos deberían incluir la adopción de medidas educativas a todos los niveles desde una edad temprana y campañas de concienciación dirigidas tanto a mujeres como a hombres” (Párrafo 24).</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>c) Promover la diversificación de opciones escolares y profesionales de los sexos y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a todas las formas de enseñanza.</p> <p>d) Estimular la educación mixta para eliminar los estereotipos tradicionales de dependencia de la mujer y fomentar la responsabilidad compartida de derechos y obligaciones del hombre y la mujer, así como el principio de colaboración y solidaridad cielos sexos.</p> <p>e) Garantizar que los planes de estudio, los enfoques pedagógicos, los métodos didácticos, así como los textos, publicaciones y material de apoyo docente, contengan los principios y valores que expongan la igualdad entre hombres y mujeres, en relación con sus capacidades, el ejercicio de derechos y obligaciones, su contribución social e histórica porque todo contenido contrario a los principios enunciados, sea excluido de la actividad docente, pública y privada.</p> <p>f) Aplicar las medidas o correctivos necesarios para lograr la igualdad de oportunidades en los medios de comunicación social, como instrumentos esenciales para el desarrollo del proceso educativo, promoviendo un sistema educativo-cultural que oriente a la mujer y a la familia y refuerce sus valores.</p> <p>g) Aplicar todas las medidas o correctivos necesarios para lograr la igualdad de oportunidades, tanto en la actividad pública como en la privada.</p>	<p>En los apartes señalados “c”, “d” y “e” no hay iniciativas dirigidas a su cumplimiento.</p> <p>En los apartes señalados “f” y “g”, no hay iniciativas dirigidas a su cumplimiento. A estos apartes se refieren igualmente los comentarios del Comité CEDAW en el párrafo 24 del informe citado.</p>	<p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 10: El Estado dictará las medidas necesarias para que todas las edificaciones e instalaciones de uso público dispongan de los servicios, equipamiento y facilidad que sean requeridos para su utilización por personas de uno u otro sexo.</p>	<p>El Estado no ha formulado ni ejecutado las decisiones a la cuales se refiere este artículo. Esto se cumple desde antes de la promulgación de esta Ley, en materia de instalaciones sanitarias exclusivamente.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS LABORALES DE LA MUJER Artículo 11: Las bases normativas de las relaciones de la mujer en el trabajo están constituidas por el derecho al trabajo urbano y rural, la igualdad de acceso a todos los empleos, cargos, ascensos, oportunidades y a idéntica remuneración por igual trabajo. El Estado velará por la igualdad de oportunidades en el empleo.</p>	<p>Enunciado de los derechos laborales.</p> <p>El Estado no ha creado instrumentos ni mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el empleo, en el que, según este artículo, debe velar por su cumplimiento.</p>	<p>‘No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 12: Las instituciones del Estado y cualquier otro ente dedicado a la investigación y a la producción, están obligados a auspiciar la participación de la mujer en posiciones de nivel profesional, empresarial y docente en el campo de la ciencia y la tecnología, garantizando la igualdad de oportunidades en el empleo, ingresos y ascenso.</p>	<p>No se han creado los mecanismos de supervisión del cumplimiento de este mandato de la Ley.</p> <p>Esto no se cumple en las instancias públicas ni en las privadas.</p> <p>De hecho, las escalas salariales del sector público aseguran, desde hace varias décadas, que las personas, mujeres u hombres que ocupen las mismas posiciones, reciban los mismos salarios.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 13: El sistema de seguridad social y los programas de previsión social públicos y privados, darán una cobertura integral en los riesgos de enfermedad y maternidad a la mujer trabajadora.</p>	<p>Todos los sistemas de seguridad y previsión social públicos existentes en el país, desde hace varias décadas y a pesar de las variaciones que se han dado de un régimen a otro, han contemplado o contemplan la cobertura por maternidad, no así en todos los casos la enfermedad.</p> <p>Por lo general, la maternidad ha sido incluida en los casos de sistemas de seguridad y previsión social del sector privado donde existen. No todas las organizaciones del sector privado poseen estos sistemas de seguridad, pero generalmente están adscriptos mediante cotizaciones al sistema público.</p>	<p>Protección que se cumple con anterioridad a la Ley de I.O. por disposición de la Ley del Trabajo.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 14: Para dar seguridad económica y social a la familia de la mujer trabajadora, el Ejecutivo Nacional establecerá progresivamente una política de prestaciones familiares para solventar las cargas familiares de ésta. Igualmente, a través del Ministerio del Trabajo, promoverá proyectos destinados a mejorar las condiciones de la mujer en el trabajo y a garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo.</p>	<p>La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Gaceta Oficial N° 37.600 30/2/2002), sólo se refiere en algunos casos, a prestaciones de “los trabajadores” derivadas de “cargas familiares”.</p> <p>La Ley de Servicios Sociales decretada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2005, regula las prestaciones sociales a las personas adultas mayores. En su artículo No. 32 establece que las familias en situaciones de desprotección económica tienen derecho a una asignación económica.</p> <p>El Ministerio del Trabajo no ha asumido el mandato contenido en este artículo.</p>	<p>Avance normativo parcial:</p> <p>Las familias en situaciones de desprotección económica tienen derecho a una asignación económica.</p> <p>No fundamentado en la Ley I.O. Aún no se ha ejecutado.</p>
<p>Artículo 15: Se prohíbe despedir o pre-sionar a la mujer trabajadora o menos-cabar sus derechos con ocasión de su estado de gravedad o por motivo de embarazo. Las trabajadoras que vean afectados sus derechos por estos motivos podrán recurrir al amparo constitucional para que le sean restituidos los derechos violentados.</p>	<p>Este derecho se había consagrado legalmente con anterioridad, cuando el movimiento de mujeres logró la reforma del Título VI de la Ley Orgánica del Trabajo (1990), para que se estableciese desde entonces el fuero maternal.</p> <p>Sin embargo, el actual gobierno decidió establecer como cargos de confianza “de libre elección del Presidente de la República” los cargos de primer y segundo nivel en el Poder Ejecutivo, incluyendo a las mujeres en situación de embarazo (ministras, directoras ministeriales)</p>	<p>Retroceso parcial respecto al fuero maternal alcanzado en 1990.</p>
<p>Artículo 16: Las ofertas de empleo originadas en instituciones públicas o privadas no harán discriminaciones en perjuicio de una persona por sexo o edad y los empleadores no rehusarán aceptarla por estos motivos.</p>	<p>No se han establecido los mecanismos de vigilancia y sanción por violación a la misma. Su cumplimiento es asunto voluntario de las organizaciones. Se reciben constantes denuncias de organizaciones de mujeres que denuncia la violación de esta normativa legal impunemente, sin que se haya hecho manifiesta ninguna defensa del principio de no discriminación.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 17: Se prohíbe la publicación de anuncios ofreciendo empleo y programas de capacitación vocacional-profesional en términos discriminatorios entre hombres y mujeres, de acuerdo a lo previsto en esta Ley.</p>	<p>Esto, como en el caso anterior, es una norma que espontáneamente se ha venido cumpliendo con anterioridad a la ley de I. O. por parte de algunas organizaciones; sin embargo, subsisten las publicaciones de ofertas de empleo que especifican la preferencia por uno u otro género.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>CAPÍTULO III</p> <p>DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SINDICALES DE LA MUJER</p> <p>Artículo 18: La participación de la mujer en asociaciones civiles partidos y sindicatos, se hará en igualdad de condiciones con los demás integrantes de dichas instituciones.</p>	<p>No hay ninguna disposición en los estatutos de los partidos o sindicatos que impida a las mujeres participar como miembros de ellos. Sin embargo desde su creación las formas concretas de participación han sido discriminatorias en diversos sentidos, especialmente en lo que se refiere a la atención de los asuntos de las mujeres en las agendas partidarias, en la presencia en cargos de mediana o alta responsabilidad, en detrimento de las oportunidades de las mujeres, y esta condición no se ha superado.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 19: Los partidos políticos incluirán en sus Estatutos, mecanismos eficaces que promuevan la efectiva participación de la mujer en los procesos electorarios internos y en los órganos de dirección, con plena garantía de igualdad de oportunidades en el ejercicio de este derecho para militantes de uno u otro sexo.</p>	<p>Desde 1981 comenzó en el país la determinación de cuotas de participación de las mujeres en los órganos de dirección partidista, sin que hasta el momento se haya logrado el establecimiento de estas cuotas en todos los partidos, ni el logro de la paridad numérica. El porcentaje más elevado que circunstancialmente se ha alcanzado en algunos casos es el 30%. En 1997 se logró la reforma de la Ley del Sufragio y Participación Política, que establecía en el artículo 144 una cuota de participación de 30% de las mujeres en las listas de las candidaturas electorales a los cargos de elección popular. En 1999, el Consejo Nacional Electoral, decidió “desaplicar” dicho artículo, con lo cual la cuota quedó invalidada.</p> <p>En marzo de 2005 el Consejo Nacional Electoral emitió una resolución cuyo contenido es el siguiente:</p> <p>PRIMERO: Exigir a las organizaciones con fines políticos, a los grupos de electoras y electores y a las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos a conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria.</p> <p>SEGUNDO: La Junta Nacional Electoral velará por que las postulaciones de las candidatas y candidatos nacionales, regionales y municipales que realicen las organizaciones con fines políticos, los grupos de electoras y electores, y las asociaciones de ciudadanas y ciudadanas, cumplan los requisitos establecidos en la presente resolución.</p> <p>Dicha Resolución no fue nunca oficializada con su publicación en la Gaceta Oficial y tampoco fue tomada en cuenta normativamente por los grupos electorales y partidos políticos.</p>	<p><i>Retroceso:</i></p> <p>Eliminación de la cuota de 30% de participación política de las mujeres en las listas electorales a los cargos de elección popular.</p>
<p>Artículo 20: Los sindicatos urbanos y rurales, los gremios de profesionales y técnicas, y demás organizaciones representativas de la sociedad civil, promoverán la participación e integración de la mujer en todos los niveles de la estructura organizativa en igualdad de condiciones, para lo cual deberán reformar sus estatutos internos y de funcionamiento.</p>	<p>Se mantiene en el mundo sindical, gremial y de las organizaciones civiles, la cultura excluyente de las mujeres de los órganos de dirección. No hay disposiciones que establezcan acciones positivas.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 21: En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y organismos de desarrollo económico o social del sector público y de las empresas en que el Estado u otra persona de Derecho Público sea titular de más de cincuenta por ciento (50%) del capital, se incluirá por lo menos a una mujer.</p>	<p>Esta es una norma que en general no se cumple. Ni hay disposiciones que obliguen su cumplimiento.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 22: El Ejecutivo Nacional dictará por vía de reglamentación normas que tiendan a concretar la participación de la mujer, establecida en el artículo anterior, en armonía con las leyes laborales, para las empresas del sector privado.</p>	<p>Esta disposición no se ha cumplido. El Ejecutivo Nacional no ha dictado la señalada reglamentación.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 23: Los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones profesionales y las asociaciones nacionales de mujeres servirán de medios de cooperación, asesoría y asistencia a la mujer y a las autoridades en la efectiva aplicación de esta Ley.</p>	<p>Los mecanismos que establecía la ley en su decreto original en 1993, para dar participación a diversas organizaciones en la conducción del Instituto Nacional de la Mujer, fueron eliminados en Decreto Presidencial, que modificó la Ley antes de su promulgación por el Presidente de la República en 1999.</p> <p>Desde su promulgación en 1993 hasta 1999, el Consejo Nacional de la Mujer (luego Instituto Nacional de la Mujer), mantuvo Comisiones de Trabajo Mixtas integradas por mujeres del sector público, de ONGs y Académicas, que venían existiendo desde 1983. Después de 1999, no se han creado los espacios que permitirían la cooperación establecida en este artículo.</p>	<p><i>Retrosceso:</i> Eliminación de la presencia de la Sociedad Civil del órgano directivo del Instituto Nacional de la Mujer.</p>
<p>Artículo 24: El embarazo es una condición natural de la mujer y como tal no puede ser motivo de discriminación. Por lo tanto, las empresas se abstendrán de exigir o de practicar a las solicitantes de empleo o a las trabajadoras ya incorporadas en una empresa, exámenes médicos para descartar o comprobar un posible embarazo, con fines de aprobar o rechazar su ingreso o permanencia en dicha empresa. Tal acción será considerada como lesiva a los derechos laborales de la mujer, y en tal sentido, dará lugar a la solicitud del Recurso de Amparo correspondiente.</p>	<p>Esta normativa es anterior a la Ley que se analiza, ya que está establecida en el artículo 381 e la Ley del Trabajo, vigente desde 1997.</p>	<p>Logro anterior.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>CAPÍTULO IV</p> <p>DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LA MUJER</p> <p>Artículo 25: El Estado salvaguardará y promoverá la participación de la mujer en el sector productivo, a nivel de la economía informal y estructural en las zonas urbanas y rurales, con acciones de emergencia y políticas a mediano y largo plazo a objeto de diversificar y democratizar la economía.</p> <p>Artículo 26: El Estado velará por la efectiva incorporación de la mujer a la producción, microempresas, cooperativas y pequeñas, medianas y grandes industrias.</p>	<p>No hay programas específicos de estímulo al empleo de las mujeres. La única iniciativa que se desarrolla de incorporación al sistema productivo es Banmujer.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 27: El Estado garantizará el acceso a los programas crediticios y a la asistencia oportuna y permanente en el abastecimiento de materias primas, capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución.</p>	<p>El Estado ha desarrollado iniciativas dirigidas a la ampliación del crédito, de las cuales sólo una está específicamente dirigida a las mujeres. No existen datos cuantitativos que permitan conocer las proporciones de participación de las mujeres en la solicitud y otorgamiento de créditos en tales instituciones, fuera de las que están en el Banco de la Mujer.</p> <p>Las iniciativas crediticias son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Banco de Desarrollo de la Mujer (Banmujer). -Banco del Pueblo Soberano: Institución del Sistema Micro-financiero dirigido a la Economía Social, presta servicios financieros y no financieros, "con énfasis en el acompañamiento social permanente a microempresarios". No hay datos sobre la participación de las mujeres que son dirigidas al Banmujer. -Fondo de Crédito Industrial, FONCREI. No tiene datos que permitan conocer la participación de las mujeres. -Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI). No tiene datos que permitan conocer la participación de las mujeres. <p>El Banco de Desarrollo de la Mujer se creó el 8 de marzo de 2001, Gaceta oficial No.31.154 de igual fecha).</p> <p>Se define como una institución micro-financiera pública, proveedora de micro-créditos y demás productos financieros y no financieros, para el desarrollo de las mujeres de bajos ingresos o en situación de pobreza, que realizan iniciativas de producción de bienes y servicios, comercialización micro-empresarial en sectores populares. El Banco también realiza capacitación, transferencia tecnológica a unidades económicas de pequeña escala, asistencia técnica y acompañamiento con propósitos de empoderamiento en derechos de las beneficiarias. No proporciona materias primas.</p>	<p>Avance parcial en el cumplimiento del artículo:</p> <p>Creación del Banco de la Mujer como institución proveedora de micro-créditos y ciertos productos financieros y no financieros.</p>
<p>Artículo 27: El Estado garantizará el acceso a los programas crediticios y a la asistencia oportuna y permanente en el abastecimiento de materias primas, capacitación, adiestramiento y asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución.</p>	<p>El Banco de Desarrollo de la Mujer se creó el 8 de marzo de 2001, Gaceta oficial No.31.154 de igual fecha).</p> <p>Se define como una institución micro-financiera pública, proveedora de micro-créditos y demás productos financieros y no financieros, para el desarrollo de las mujeres de bajos ingresos o en situación de pobreza, que realizan iniciativas de producción de bienes y servicios, comercialización micro-empresarial en sectores populares. El Banco también realiza capacitación, transferencia tecnológica a unidades económicas de pequeña escala, asistencia técnica y acompañamiento con propósitos de empoderamiento en derechos de las beneficiarias. No proporciona materias primas.</p>	<p>Creación del Banco de la Mujer como institución proveedora de micro-créditos y ciertos productos financieros y no financieros.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
	<p>Para estos objetivos, en 5 años de existencia, según la revista <i>Banmujer</i>, año 5, n° 9, marzo 2006, ha capacitado a 4,000 mujeres, unas 800 por año, promedio. En esos 5 años, según la misma publicación ha otorgado 60,114 créditos por 151 millones de bolívares: unos 65,000 dólares aproximadamente, lo que hace una cartera crediticia de 13 mil dólares anuales, aproximadamente.</p> <p>En el Decreto de creación no se menciona la Ley de Igualdad de Oportunidades.</p>	
<p>Artículo 28: La adquisición de inmueble para vivienda principal por parte de la mujer, será causa preferente de adjudicación en los planes que se proyecten en aplicación de la ley de Política Habitacional y de cualquier otro programa de vivienda social.</p>	<p>Este mandato no se ha cumplido.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 29: La mujer que sostenga el hogar se le dará preferencia en la obtención de préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de créditos financieros, destinados a vivienda y a los gastos del hogar.</p>	<p>Este mandato no se ha cumplido.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 30: El Estado garantizará la promoción para un sistema de cooperativas de consumo de productos indispensables para la subsistencia del hogar, que estará bajo la administración y dirección de las mujeres residentes del sector.</p>	<p>Existe una empresa estatal de comercialización y mercadeo de alimentos dependiente del Ministerio de la Alimentación, denominado C.A. Mercal. No está dirigida ni administrada por mujeres, ni su creación obedece a una intención directa de satisfacción de necesidades enfrentadas por las amas de casa, ni en su creación se menciona esta ley.</p> <p>“En MERCAL, C.A., tenemos como misión efectuar el mercadeo y comercialización, permanente, al mayor y al detalle de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana y muy especialmente la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia; para garantizar la seguridad alimentaria” . (http://www.mercal.gov.ve/corporativo).</p>	<p>Avance parcial en cumplimiento de una parte del artículo:</p> <p>Creación de la C. A. MERCAL que comercializa productos alimenticios en zonas populares.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>SECCIÓN PRIMERA</p> <p>DE LA MUJER EN EL MEDIO RURAL</p> <p>Artículo 31: El Estado promoverá la participación e integración de la mujer en el medio rural, en organizaciones comunitarias y productivas, en sindicatos y cooperativas agrícolas y pesqueras, incentivando la efectiva participación de la mujer en las directivas de estas organizaciones.</p>	<p>En los programas del Banco de la Mujer parte de los créditos se dirigen a cooperativas agrícolas y pesqueras.</p> <p>No hay evidencia cuantificable ni cuantificada del impacto de las actividades de capacitación y empoderamiento que el Banco realiza entre las beneficiarias de créditos, en el incremento de la participación de las mujeres rurales en organizaciones comunitarias, productivas, sindicatos, cooperativas y en las directivas de las organizaciones.</p> <p>Del incentivo de la participación de las mujeres se ocupa la Fundación CIARA, Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural, creada en 1966, que es una de las pocas instituciones del Estado que ha desarrollado desde hace tiempo, y tiene entre sus ejes transversales, el enfoque de género.</p>	<p>Avance circunstancial incompleto:</p> <p>Existencia de micro-créditos dentro del Banco de la Mujer, dirigidos a cooperativas de producción rural y pesquera.</p>
<p>Artículo 32: La mujer campesina tendrá conforme a esta Ley, acceso a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, a la capacitación y demás beneficios previstos en la <i>Ley de Reforma Agraria</i> y otras leyes agrícolas, a fin de que pueda incorporarse efectivamente al desarrollo en igualdad de condiciones con el hombre del campo.</p>	<p>La nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Nov. 2001) establece en su Artículo 14 que: “Son sujetos beneficiarios preferenciales de adjudicación (de tierras) de acuerdo con los términos del presente Decreto Ley, las ciudadanas que sean cabeza de familia que se comprometan a trabajar una parcela para manutención de su grupo familiar e incorporación al desarrollo de la Nación. A las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola se les garantizará subsidio especial alimentario pre y post natal por parte del Instituto de Desarrollo Rural”.</p> <p>El Ministerio a cargo de la aplicación de este artículo, (Ministerio de Agricultura y Tierras) aun no dispone de informaciones (datos concretos) sobre el cumplimiento de esta norma y su alcance.</p> <p>Tampoco se ha determinado si este artículo se aplica a las mujeres que trabajan la tierra en condiciones de propiedad de la parcela, pisatarías, obreras contratadas o que trabajan sin remuneración en actividades que son extensiones de los trabajos reproductivos indispensables en la sostenibilidad de la producción agrícola.</p> <p>La Ley de Tierras no menciona estar fundamentada en la Ley I.O. que analizamos.</p>	<p>Un avance <i>normativo inminente</i>:</p> <p>El Artículo 14 de la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, establece preferencia para la adjudicación de tierras a las mujeres que sean cabeza de familia que se comprometan a trabajar una parcela para manutención de su grupo familiar.</p> <p>También establece subsidio alimentario para las productoras agrícolas en periodo pre y post natal.</p>
<p>Artículo 33: El Estado velará porque la mujer trabajadora rural reciba la remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, conforme a lo previsto en la legislación laboral vigente.</p>	<p>Los datos de organismos internacionales como CEPAL y el Banco Mundial, por ejemplo, en sus últimos informes sobre el país, señalan la existencia de una brecha salarial por género significativa. Esta brecha salarial no ha recibido del Estado la atención requerida para su eliminación.</p> <p>Sobre la real situación de las mujeres en el medio rural, no existen estadísticas.</p>	<p>No hay información que permita saber acerca de su cumplimiento.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 34: El Ejecutivo Nacional garantizará, a través de los organismos competentes, el crédito para la producción, dirigido a la mujer y a los hombres por igual, sin discriminación alguna, así como a las mujeres campesinas que desarrollen un proyecto determinado independientemente de que exista o no una forma asociativa reconocida o prevista por la ley respectiva.</p>	<p>Ya se ha reseñado en el análisis de artículos anteriores.</p>	<p>Creación del Banco de la Mujer como institución proveedora de micro-créditos y ciertos productos financieros y no financieros, que dedica parte de su cartera a las mujeres del medio rural.</p>
<p>Artículo 35: El Ejecutivo Nacional impulsará estudios e investigaciones sobre la situación de la mujer rural, pescadora e indígena, a fin de promover los cambios que sean necesarios y crear mecanismos de control que garanticen la igualdad de oportunidades.</p>	<p>Estos estudios no han sido adelantados por el Ejecutivo Nacional.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 36: El Ejecutivo Nacional a través de los organismos competentes, promoverá la creación de registros estadísticos sobre la condición y situación de la mujer del medio rural.</p>	<p>No hay estadísticas desagregadas en el sentido que señala el artículo.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>SECCION SEGUNDA DE LAS ARTESANAS Y LAS MICROEMPRESARIAS</p> <p>Artículo 37: El Estado auspiciará las redes de producción, distribución y comercialización que formen las artesanas y las pequeñas y medianas industriales.</p>	<p>Las artesanas no han recibido otro apoyo especializado diferente a lo que establece el banco de la Mujer, que tiene a beneficiarias de este grupo entre sus clientes.</p>	<p>Parte de los créditos de Banmujer se dirigen a mujeres artesanas.</p>
<p>Artículo 38: Las micro-empresarias podrán organizarse en uniones de pres-tatarios a los fines de la obtención del crédito que otorgue al respecto el Ejecutivo Nacional.</p>	<p>Las redes pueden optar a los créditos del Banco de la Mujer. Hay iniciativas de Banmujer para promover redes y cooperativas de mujeres.</p>	<p>Banco de la Mujer.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>CAPÍTULO V: DE LOS DERECHOS SOCIALES SECCIÓN I: DE LOS SERVICIOS SOCIO DOMÉSTICOS Artículo 39: A los fines de que la mujer logre el libre desenvolvimiento de su personalidad y acceda al desarrollo del país, obviando la doble y triple jornada de trabajo, el Estado y el sector empresarial están obligados a promover los servicios que permitan el cumplimiento de estos objetivos, a través de las acciones siguientes: 1-Constituir un sistema de servicios sociodomésticos en las comunidades urbanas y rurales, orientado al cuidado, educación, alimentación y recreación de los hijos de las trabajadoras, y una estructura de apoyo que facilite las tareas domésticas de la mujer, integrada por una red de lavanderías y de planchado comunal, comedores populares, cooperativas de consumo, entre otros servicios. 2- Establecer un conjunto de servicios sociales en los centros laborales urbanos y rurales, que incluyan: a) Centros de atención integral para los hijos de las trabajadoras que comprendan también la lactancia materna y guarderías infantiles; b) Alimentación especial gratuita a las trabajadoras embarazadas durante la jornada laboral; c) Comedores populares; d) Transporte para las trabajadoras y sus hijos; e) Centros de adiestramiento para la superación profesional de la mujer; y f) Centros vacacionales para la mujer trabajadora y su grupo familiar.</p>	<p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p> <p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p> <p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p> <p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p> <p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p>	<p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 45: El Instituto Nacional de la Mujer estará adscrito, a los fines presupuestados y administrativos, al Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Dicho Instituto tendrá su sede en la ciudad de Caracas, pero podrá emprender la consecución de sus actividades en el resto del país, en coordinación o con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales.</p>	<p>Definición de su adscripción y sede.</p>	
<p>Artículo 46: El patrimonio del Instituto Nacional de la Mujer estará constituido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las aportaciones anuales que le sean asignadas en la Ley de presupuesto; b) Otros ingresos y bienes que le puedan ser asignados o adscritos; c) Los bienes provenientes de las donaciones, legados y aportes de toda índole; d) Sus ingresos propios, obtenidos por el desarrollo de sus actividades y por los servicios que preste; y e) Los demás bienes que adquiriera por cualquier título. 	<p>Definición de su constitución.</p>	
<p>CAPÍTULO II DE LOS FINES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER Artículo 47: El Instituto Nacional de la Mujer es el órgano permanente de definición, ejecución, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer.</p>	<p>El INAMUJER no ha cumplido con el propósito enunciado en ninguna de las áreas de la acción pública.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>SECCIÓN II</p> <p>DE LA MUJER DE LA TERCERA EDAD</p> <p>Artículo 40: A los efectos de esta Ley, se entiende por mujer de la tercera edad, aquella que sea mayor de cincuenta y cinco (55) años de edad.</p>	<p>Definición de tercera edad.</p>	
<p>Artículo 41: El Estado está obligado a velar por el bienestar, la seguridad social y potencial vocacional de la mujer de la tercera edad, promoviendo sus posibilidades en actividades productivas, creativas, asociativas y educativas.</p>	<p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 42: El Estado establecerá un programa integral de asistencia a la mujer de la tercera edad que incluya pensiones, prestaciones por enfermedad, subsidios para la vivienda o residencias especiales acordes con la dignidad humana.</p>	<p>No se ha ejecutado ninguna iniciativa en el sentido de crear una asistencia integral. La Ley de Servicio Sociales decretada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2005, regula las prestaciones sociales a las personas adultas mayores, sin determinar prestaciones especiales para las mujeres de la tercera edad en los términos descritos en el artículo</p>	<p>No existen estadísticas que permitan determinar si la norma establecida en la Ley de Servicios Sociales se está cumpliendo.</p>
<p>Artículo 43: El Ejecutivo Nacional está obligado a coordinar con los gobiernos regionales y municipales los programas de asistencia integral a la mujer de la tercera edad.</p>	<p>No se ejecutado ninguna iniciativa en este sentido.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>TÍTULO III : DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>DE SU CONSTITUCIÓN Y PATRIMONIO</p> <p>Artículo 44: Se crea el Instituto Nacional de la Mujer con carácter de Instituto Autónomo, dotado de personalidad jurídica, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.</p>	<p>Se creó el Instituto Nacional de la Mujer INAMUJER, previa modificación de la Ley aprobada por el Congreso en 1993.</p>	<p>Avance: Creación del INAMUJER.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 48: EL Instituto Nacional de la Mujer tiene como finalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar, coordinar y ejecutar las políticas dirigidas a la mujer, conforme a lo establecido en esta ley; 2. Intervenir en la formulación de políticas públicas que afecten a la mujer en los campos de interés para éstas, tales como los de salud, educación, formación, capacitación, empleo, ingreso y seguridad social; 3. Garantizar la prestación de los servicios necesarios en materia jurídica, socioeconómica, sociocultural, sociopolíticas y sociodoméstica, en los términos contemplados en esta Ley; 4. Conocer sobre situaciones de discriminación de la mujer y formular recomendaciones administrativas o normativas a los órganos competentes del poder público y del sector privado; 5. Elaborar proyectos de ley y reglamentos que sean necesarios para la promoción de la igualdad y derecho de la mujer y para la igualdad efectiva de oportunidades por parte de ésta; 6. Crear y mantener actualizado, de acuerdo a las normas establecidas por el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas, un centro de datos, nacional e internacional, para recuperar, registrar, organizar, conservar y suministrar a organismos del sector público y a los particulares, experiencias, información y documentación relevantes para la mujer; 7. Promover y mantener relaciones institucionales con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales; 	<p>Los fines enunciados en este artículo no se han cumplido en su totalidad; con excepción de la introducción de tres proyectos de leyes a la Asamblea Nacional, sus iniciativas no se han concretado a las funciones propuestas.</p> <p>Los proyectos de leyes propuestos son:</p> <p>Ley Aprobatoria del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer Aprobada en 2000.</p> <p>Ley sobre la Condecoración Orden Heroínas Venezolanas (29/6/2004). No aprobada.</p> <p>Está por introducir un proyecto de reforma a la Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia.</p>	<p>No se ha logrado.</p> <p>Avance: Introducción de l Ley del PF CEDAW, aprobada.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>8. Asesorar a organismos nacionales, estatales y municipales en la materia objeto de esta Ley;</p> <p>9. Formular programas masivos de difusión respecto a las disposiciones legales relativas a la mujer;</p> <p>10. Promover la creación de registros estadísticos sobre la condición y situación de la mujer;</p> <p>11. Crear la red de Centros de Atención Integral para la Mujer. El Reglamento determinará la forma y extensión de estos Centros. El Instituto Nacional de la Mujer coordinará con los gobiernos regionales y municipales, la ampliación y extensión de estos servicios;</p> <p>12. Garantizar los recursos financieros y coordinar las asignaciones a los diferentes niveles de ejecución de los programas; y</p> <p>13. Las atribuidas por otras leyes.</p>		<p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p> <p>No se ha logrado.</p>
<p>CAPÍTULO III</p> <p>DE LA ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER</p> <p>Artículo 49: La Dirección del Instituto Nacional de la Mujer estará a cargo de un Directorio Ejecutivo conformado por cinco (5) miembros, los cuales deberán ser ciudadanos venezolanos de reconocida trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de la mujer. Tales miembros serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.</p>	<p>Este fue el artículo modificado antes de la promulgación de la Ley, según la cual fue eliminada de la composición del Directorio la representación de la sociedad civil.</p>	<p>Retroceso.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>El Directorio Ejecutivo estará compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y dos (2) vocales.</p>		
<p>Artículo 50: El Directorio Ejecutivo constituye la suprema autoridad de dirección del Instituto Nacional de la Mujer y, en consecuencia, es el encargado de definir los planes y políticas generales del Instituto así como también, de ejecutar directamente la administración del mismo.</p>	<p>Definición de autoridad.</p>	
<p>Artículo 51: El Directorio Ejecutivo dictará el Reglamento Interno, el cual determinará la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Mujer.</p>	<p>No se ha dictado el reglamento.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>TÍTULO IV DE LA DEFENSORÍA NACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER</p> <p>Artículo 52: El Directorio Ejecutivo designará al Defensor Nacional de los Derechos de la Mujer, quien ejercerá la dirección y administración de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer.</p>	<p>Se ejecutó.</p>	<p>Se ejecutó. Fue designada una persona Defensora Nacional de los Derechos de las Mujeres.</p>
<p>Artículo 53: El Defensor Nacional de los Derechos de la Mujer, nombrará los Defensores Delegados, quienes actuarán en representación de la mujer en los términos expuestos en esta Ley, a título gratuito, ante los Juzgados, Dependencias, Instituciones y demás órganos del Poder Público, o ante los particulares en los casos necesarios, en las materias relacionadas con la legislación sobre la mujer.</p>	<p>No se ha ejecutado.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 54: La Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Velar por el cumplimiento de las leyes, declaraciones, convenciones, reglamentos y disposiciones que guarden relación con los derechos de la mujer. Estudiar y plantear reformas a la normativa destinada a asegurar la defensa de los derechos de la mujer. Garantizar a través de las instancias correspondencia los derechos jurídicos sociales, políticos y culturales de los sectores femeninos más vulnerables de la sociedad. Recibir y canalizar las denuncias formuladas por cualquier ciudadano u organización, que se refieran a la transgresión de las normas relacionadas con programaciones que inciten a la violencia y promuevan la desvalorización de la mujer y de la familia. Recibir denuncias a los fines de examinar si los hechos denunciados confrontan la violación de derechos de la mujer. En caso que así fuere, procederá: <ol style="list-style-type: none"> Brindar asistencia a la denunciante. Investigar la situación sometida a su consideración. Aplicar las acciones correctivas o conciliatorias para que cese la amenaza o daño efectivo causado por la discriminación. Ejercer la representación de la mujer ante las instancias judiciales y extrajudiciales, si la víctima manifiesta su conformidad en reclamar las indemnizaciones, reparaciones o retribuciones cuando la conciliación no ha dado resultado. 	<p>La tarea de la Defensoría ha estado vinculada principalmente al tema de la violencia contra las mujeres, con casi total exclusión del resto de sus obligaciones.</p> <p>De todas las funciones enumeradas en este artículo, la página web de la Defensoría informa que desde 2000 hasta 2005 ha atendido 7,809 mujeres, la mayoría de la capital.</p> <p>En esta atención básicamente se remiten los casos a instancias con mayores capacidades y competencias directas en las materias de la denuncia. La Defensoría tiene una mínima dotación de personal profesional: tres personas incluyendo la Defensora.</p>	<p>Funciones cumplidas en términos mínimos, respecto al mandato de cara al volumen de la población, los problemas existentes, las demandas, las capacidades reales existentes para dar cumplimiento a dicho mandato.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>5. Orientar a la denunciante en el supuesto de que la defensoría no pueda asumir su caso, para que ejerza sus derechos ante la instancias, organismos o entes para resolverla situación planteada.</p> <p>f) Brindar especial atención a la mujer trabajadora, incluyendo a las que laboran en el sector informal y a las que presten servicios personales domésticos; para garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos.</p> <p>g) Extremar la vigilancia en los casos de la mujer que presta servicios domésticos, a los fines de evitar el tráfico de menores indocumentados, así como prevenir y eliminar la explotación y las diversas expresiones de esclavitud a las que son sometidas las mujeres bajo circunstancias pseudolaborales.</p> <p>h) Ofrecer atención especial la mujer indígena.</p> <p>i) Llevar registro de las denuncias recibidas y casos llevados por la Defensoría.</p>		
<p>Artículo 55: La organización interna y las demás funciones y requisitos de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer, se determinarán en el Reglamento de esta Ley.</p>	<p>No se ha dictado el Reglamento.</p>	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 56: Los poderes públicos y demás instituciones del Estado están obligados a ofrecer la mayor colaboración a la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer, para el desempeño de todos sus cometidos.</p>	<p>Existen nexos de colaboración con la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía en términos puntuales, para asuntos concretos.</p>	

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>TÍTULO V</p> <p>DE LOS DERECHOS CONTRA LA VIOLENCIA Y ABUSOS</p> <p>Artículo 57: Esta Ley garantizará los derechos de la mujer frente a agresiones que lesionen su dignidad y su integridad física, sexual, emocional o psicológica, sin perjuicio de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico referido a la materia.</p>	<p>La Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia, fue aprobada con posterioridad a la Ley de I. O., en 1998. En los textos de la Ley aparece como su fundamento central la Convención Belem do Pará y no se menciona la Ley de Igualdad de Oportunidades. Tampoco esta Ley se aplica y esta siendo revisada con miras a una reforma.</p> <p>ARTÍCULO 2°: Derechos protegidos. Esta Ley abarca la protección de los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El respeto a la dignidad e integridad física, psicológica y sexual de la persona; 2. La igualdad de derechos entre el hombre y la mujer; 3. La protección de la familia y de cada uno de sus miembros; y 4. Los demás consagrados en la Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem Do Pará”. 	<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 58: Los funcionarios públicos, cuando conozcan de actos, hechos, delitos y faltas que lesionen la dignidad de la mujer, tomarán las debidas precauciones, para que las diligencias que realicen, las investigaciones que se instruyan, preserven la integridad física y moral de la mujer. En todo estado y circunstancia se le protegerá de los perjuicios que puedan derivarse de la divulgación o difusión pública de los hechos relacionados con el acto.</p>		<p>No se ha logrado.</p>
<p>Artículo 59: En el cumplimiento de este objetivo, la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer asistirá a la mujer en sus denuncias ante las instancias y tribunales competentes, en todos los asuntos referidos a la violencia doméstica y al hostigamiento sexual. En estas actuaciones se hará obligatoria la presencia de un Fiscal del Ministerio Público.</p>		<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 60: La Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer ejercerá la representación de cualquier ciudadano ante las instancias judiciales y extrajudiciales, en los casos de violación, en lo preceptuado en el artículo 66, literal d) de esta Ley; de la <i>Ley Orgánica de Educación</i>, de la <i>Ley de Telecomunicaciones</i> y demás normas previstas en el ordenamiento jurídico.</p>		<p>No se ha logrado.</p>
<p>TÍTULO VI</p> <p>DE LAS PRERROGATIVAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER</p> <p>Artículo 61: Todas las actuaciones que sean efectuadas por el Instituto Nacional de la Mujer o por cualquiera de sus dependencias, estarán exentas del pago de cualquier arancel, tasa o contribución con ocasión a la utilización de los servicios de Registro y Notaría, así como también, con ocasión a los procesos y acciones judiciales en los que participen o intenten por ante los órganos de administración de justicia.</p> <p>La presente exención incluye cualquier otro concepto que sea capaz de generar las actuaciones del Instituto o cualquiera de sus dependencias frente a organismos y entes públicos para la estricta consecución de sus actividades.</p>	<p>Definición de exenciones.</p>	

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>Artículo 62: A los únicos fines de los procedimientos administrativos y judiciales, la no comparecencia de los representantes o apoderados del Instituto, así como también la omisión en la interposición de un recurso por parte de aquéllos no comportarán la confesión o aceptación de hechos y circunstancias de ninguna índole. En todo caso, tales omisiones se entenderán como oposiciones y contradicciones expresas a las pretensiones o imputaciones formuladas por la parte contraria.</p>	<p>Definición de las omisiones.</p>	
<p>Artículo 63: Los Bienes del Instituto Nacional de la Mujer no podrán ser objeto de medidas cautelares o ejecutivas de ninguna índole por parte de los órganos judiciales.</p> <p>Todos los fallos judiciales que se dicten en causas en las que participe el Instituto directamente o a través de apoderados, deberán someterse a consulta obligatoria ante el Juez Superior. El Instituto no podrá ser condenado en costas.</p>	<p>Definición sobre los bienes del Instituto.</p>	
<p>TÍTULO VII: DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES</p> <p>Artículo 64: La mujer mediante sus organizaciones representativas de índole política, social, cultural y económica, luchará por la igualdad de sus derechos y oportunidades, con el objeto de que su esfuerzo por el progreso se vincule a los movimientos reivindicativos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en los cuales la mujer trabaje por la eliminación de todas las formas</p>	<p>El Estado no ha acreditado la representación de la mujer venezolana ante todos los organismos especializados del sistema internacional que exige este artículo.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

Artículo	Acciones adelantadas en cumplimiento	Avances logrados
<p>de discriminación. El estado acreditará una representación de la mujer venezolana ante todos los organismos especializados del sistema internacional.</p>		
<p>Artículo 65: La mujer procurará a través de las relaciones internacionales, enriquecer sus demandas ante nuevas exigencias planteadas por la dinámica social y contribuirá, en todos los órdenes del quehacer cotidiano, a concretar los logros del Decenio de la Naciones Unidas para la Mujer, basados en los principios de igualdad, desarrollo y paz.</p>	<p>Definición.</p>	
<p>Artículo 66: El Estado Venezolano a través de los organismos competentes, proveerá los recursos necesarios para garantizar la participación de la mujer en todos los eventos nacionales e internacionales que tengan como objetivo el estudio y análisis de su problemática.</p>	<p>En eventos internacionales, sólo participa el INAMUJER con representaciones oficiales gubernamentales.</p>	<p>Cumplimiento parcial y circunstancial.</p>
<p>Artículo 67: Los poderes públicos y el sector privado incluirán una representación femenina en todos los eventos a nivel nacional e internacional.</p>	<p>No se ha ejecutado.</p>	<p>No se ha logrado.</p>

**El impacto de la Ley por la cual se instituye
la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá:
balance y lecciones aprendidas**

*Urania Ungo M.**

* Filósofa y feminista panameña. Actualmente Vicepresidenta de la Asociación Iberoamericana de Filosofía y Política (AIFP) con sede en la UNAM, México y presidenta del Centro para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM, del cual también es integrante fundadora.

Contenido

1. Introducción metodológica.....	217
2. Caracterización de la Ley para la Igualdad de Oportunidades en Panamá	219
2.1 Aspectos formales	219
2.2 Aspectos materiales significativos en la creación de la Ley	220
2.3 El campo contradictorio para la vigencia de la Ley	222
2.4 Contradicciones en los instrumentos y dispositivos para el seguimiento	223
3. El contexto panameño en los años de vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	224
3.1 El contexto económico y social.....	225
3.2 El contexto político, institucional e ideológico	234
3.3 Las mujeres y el gobierno de la Presidenta Moscoso.....	234
3.4 Las mujeres y el gobierno del Presidente Torrijos	238
3.5 Cambios culturales y desarrollo democrático	241
4. Balance: el impacto de la Ley en la producción de nuevas normas, legislación, políticas e institucionalidad de mecanismos para el avance de la condición de las mujeres.....	242
4.1 El impacto de la Ley en el ámbito de la economía y las políticas contra la pobreza	243
4.2 El impacto de la Ley en el ámbito de la educación y la cultura	247
4.3 El impacto de la Ley en el ámbito de la salud.....	250
4.4 El impacto de la Ley en el proceso para erradicar la violencia contra las mujeres	254
4.5 El impacto de la Ley en el ámbito del poder y la participación política	258
4.6 La Ley y el mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres.....	260
4.7 Conclusiones generales sobre el impacto de la Ley en la generación de normas, acciones y mecanismos en algunos ámbitos	268
5. El balance del impacto de la Ley por las mujeres entrevistadas: debilidades y lecciones aprendidas.....	271
6. Conclusiones: retos y lecciones aprendidas	278
Bibliografía	281
Anexos:	
1. Legislación en materia de derechos de la mujer	289
2. Cuadros comparativos de impacto en legislación, políticas públicas e institucionalidad.....	293
3. Lista de Entrevistas	324
4. Instrumento para entrevistas y registro de respuestas	326

1. Introducción metodológica

Es importante establecer que aunque la Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, “por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” (en adelante la Ley), es el principal instrumento legal que consagra el compromiso del Estado panameño con el objetivo de realizar acciones dirigidas a promover el avance de la condición social de las mujeres en el país –y en este sentido sintetiza en alto grado los compromisos nacionales e internacionales del Estado panameño–, un análisis de su impacto debe hacerse también contando con el Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio que reglamenta la citada Ley.

El documento que sigue a continuación es el resultado de la investigación hecha para conocer el impacto de la Ley tanto en las áreas mencionadas (el impacto que la legislación mencionada ha tenido en materia de legislación, políticas públicas e institucionalización de la igualdad de género), como en la sociedad panameña en general.

La investigación (finalizada en 2008) muestra el carácter desigual del impacto de la Ley, lo que en absoluto niega la importancia del citado instrumento legal, pero hace ver las carencias que han neutralizado su efectiva y eficaz acción. Una primera reflexión tuvo que ver con la naturaleza y significado del concepto “impacto” y del concepto “política pública”, dado que usualmente se entiende como “impacto” el cambio evidente y medible, de modo práctico, de la aplicación de la política y la o las medidas que implica en el conjunto o sector de la población que es sujeto y objeto de dichas acciones.

Fue necesario, entonces, definir impacto de otro modo, estableciendo que en este caso se trata de examinarlo a través de la producción de otras “medidas”: legislación, políticas y acciones e institucionalidad. Estas medidas permitirán dirigirse directamente a la población sujeto de la acción y objeto de la investigación, dada la naturaleza específica de esta Ley, la que en esencia es un plan de acción, de carácter general y enunciativo.

Otras consideraciones de similar contenido, pero no de la misma jerarquía, se derivaron de ello: impacto no es cobertura, no son las instalaciones y su mera permanencia, ni la extensión de acciones sin mayor trascendencia, sino el cambio institucional que resulta de la aplicación de la Ley, su integración, formulación –explícita o implícita– operativa en la producción de normas, acciones y mecanismos en los ámbitos que fueron definidos como prioritarios: pobreza y economía, salud, educación, poder y participación, violencia contra las mujeres y mecanismos institucionales, todo ello desde una perspectiva de género.

Entonces, el impacto a establecer es la producción de los dispositivos legales, acciones y mecanismos, que son los instrumentos que evidencian la aplicación de la Ley, dirigidos al cambio en la condición y/o la situación de las mujeres respecto de los hombres en la sociedad. Fue importante establecer esta precisión, que por cierto también fue preocupación de algunas entrevistadas, resumido por alguna como “... algún día tenemos que investigar qué fue lo que pasó, lo que realmente logramos en la sociedad”.

El universo a investigar

En el documento sobre la génesis de la Ley en Panamá, hecho por Mariela Arce¹, se hace especial mención de los temas principales en los que se centró el proceso de creación de institucionalidad y de impulso a la acción que se dieron en los años noventa: *educación, salud, violencia contra las mujeres y mecanismos legales e institucionales*. Ello motivó que se decidiera que estos ámbitos del hacer estatal son fundamentales en una investigación sobre el impacto y que son los prioritarios. De algún modo, son los que arrojan resultados más evidentes en torno a los elementos centrales a relevar. Se agregó además el ámbito de la *economía y la acción contra la pobreza*, en virtud de la centralidad que esta dimensión de la acción pública tiene tanto para el anterior como para el actual gobierno panameño, siendo consciente de que es –también a juicio de una mayoría de participantes en las entrevistas– el ámbito menos tocado por la Ley y en general por las políticas para la igualdad social de las mujeres, en virtud de la dinámica que poseen en el país las relaciones entre las políticas económicas y las sociales. Se decidió incluir el ámbito *poder y participación* –según denominación en la Ley–

1 Arce, Mariela. *La Ley de Igualdad de Oportunidades en Panamá: Desafíos y oportunidades para la Democracia y el Desarrollo Nacional*. IIDH, marzo de 2003. Disponible en CD adjunto en esta publicación.

con el objetivo de intentar establecer si el reconocido conjunto de cambios impulsado por las mujeres en la sociedad panameña durante los años noventa, ha encontrado expresión en esta dimensión de la vida social.

El universo en estudio son estos 7 ámbitos de la acción estatal, los que, como se verá, dan resultados contradictorios, ambiguos y hasta paradójicos.

Método e instrumentos de investigación

Esta investigación tuvo dos dimensiones distintas. Por una parte establecer qué se ha producido en estos años en torno a legislación, políticas y acciones e institucionalidad, fundada en o que sea posible asociar e interpretar como un desarrollo de la Ley, lo que implicó organizar la recolección de la información y los datos en las áreas priorizadas; y otra parte, que consistió en indagar la valoración de personas vinculadas previa y actualmente al asunto de la condición femenina, en su carácter de activistas, funcionarias, profesionales y otros, capaces de establecer una mirada objetiva, crítica pero también comprometida, y valorar el “estado de arte” del proceso de vigencia de la Ley.

Este fue el criterio fundamental para definir un listado razonable de personas cuya opinión y valoración fuese no sólo representativa sino cualitativamente importante, fortaleciendo así que la posibilidad de construir criterios sobre el impacto medido, fuese ampliamente respaldada por el conocimiento y la experiencia y que no se tratara sólo de criterios políticos que adversan o bien estiman alguna gestión gubernamental; ello en un documento que pretende aproximarse al impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres es esencial, para en la medida de lo posible, no imprimir sesgos innecesarios a un asunto de por si ya complejo.

Informantes claves

De una primera identificación –hecha con criterio muy amplio– se produjo un primer listado de más de cincuenta personas posibles de ser categorizadas como informantes importantes respecto del impacto de la Ley. El listado inicial fue reducido a treinta personas, todas las cuales fueron invitadas formalmente a participar y dar entrevistas. De ese listado se entrevistaron a 28 personas que aceptaron; con las dos restantes no se pudo realizar la entrevista. Es importante destacar que de 4 hombres identificados en el listado original, permanecieron tres en el listado final, ninguno de los cuales pudo ser entrevistado por diversas razones, todas ajenas a la voluntad de la consultora.

A partir del primer grupo de 50, fue necesario precisar calidades y niveles, y se construyeron los criterios para hacer un listado final que son los siguientes:

- a. Responsables, asesores y altos funcionarios/as de entidades gubernamentales encargados de la ejecución de las medidas establecidas en la Ley.
- b. Responsables de organismos no gubernamentales relacionados con las áreas contenidas en la Ley y en el Decreto de Reglamentación N° 53 (D53).
- c. Académicas feministas y activistas comprometidas con el avance de la condición y los derechos humanos de las mujeres.
- d. Personalidades destacadas históricamente con el avance de la condición femenina y las políticas sociales.

De las participantes en las entrevistas, en el periodo de realización de la investigación (2006), una gran mayoría, 25, están muy o bastante vinculadas al tema de la condición femenina desde una perspectiva de género e igualdad social. De ellas, una gran mayoría participó en un taller de validación de los resultados preliminares de la investigación².

2 Ver anexo 3: Programa del taller de validación realizado el 7 de abril de 2006 en Panamá.

Instrumento de entrevistas

El instrumento para la entrevista fue un cuestionario con 12 preguntas principales y 16 derivadas de las principales. Esto fue decidido así para lograr establecer, con alguna precisión, datos que respaldasen las proposiciones hechas por las personas entrevistadas, es decir, que el documento tuviese la suficiente amplitud para recoger opiniones valorativas sobre el impacto de la vigencia de la Ley, pero también que hubiese datos que sostuvieran las proposiciones y valoraciones sobre la vigencia de la Ley.

El documento está organizado en tres partes:

- a. Una primera parte general está constituida por preguntas que indagan sobre la ejecución, las medidas realizadas, los recursos existentes y el seguimiento y evaluación de los procesos propuestos en la Ley y en el D53; son cinco (5) las preguntas principales y seis (6) de las derivadas.
- b. Una segunda parte hace preguntas sobre temas particulares de la Ley y el D53: economía y pobreza, salud, educación, violencia contra las mujeres, poder y participación y mecanismos institucionales. Aquí se concentran cinco (5) preguntas principales y diez (10) preguntas derivadas.
- c. Una tercera parte valorativa, está organizada por dos (2) preguntas principales que pide a las entrevistadas valoren de modo general los éxitos y los retos pendientes respecto de la vigencia e impacto de la Ley³.

Es importante indicar que realmente las que denomino “preguntas principales” son 12, las que constituyen el grueso central de la investigación, en esencia los indicadores centrales. Las otras fueron instrumentos para verificar los asertos de las entrevistadas y controlar las respuestas principales.

Instrumento de lectura y de interpretación de la información

Por diversas razones, el tiempo establecido para hacer las entrevistas se alargó hasta entrado abril⁴, en tanto se prosiguió la recolección de los datos en diversas entidades públicas: Ministerios de Desarrollo Social, Dirección Nacional de la Mujer, Salud, Educación, Vivienda, Comercio e Industrias, Trabajo, Órgano Judicial, Asamblea de Diputados, Tribunal Electoral, entre otros.

El producto resulta así: hay para cada área un cuadro en que por columnas se establece el artículo de la Ley que lo desarrolla; el o los artículos de la reglamentación o DE 53 al respecto; la o las nuevas normativas producidas post Ley, que son parte del conjunto legal en cada área y que pueden ser asociadas o interpretadas como desarrollo de la misma; las políticas, acciones importantes, programas y proyectos; y la institucionalidad o mecanismos creados operando para tal fin.

Además, hay para cada área un documento en el que se analiza el conjunto de las condiciones y los elementos que permiten explicar esos resultados, junto con las declaraciones de las participantes en las entrevistas.

2. Caracterización de la Ley para la Igualdad de Oportunidades en Panamá

2.1 Aspectos formales

La Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, “Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” es el principal instrumento legal que consagra el compromiso del Estado panameño con el objetivo de realizar acciones dirigidas a promover el avance de la condición social de las mujeres en el país.

La Ley fue reglamentada en el Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio de 2002 (DE 53) con el objetivo de precisar medidas, identificar acciones, actores, recursos y establecer dispositivos institucionales que facilitarían la coordinación necesaria para su efectiva ejecución.

3 Ver anexo 2: Instrumento para entrevistas y registro de respuestas.

4 La entrevista con la Señora Ministra del MIDES fue la última y ante la insistencia de la investigadora; a pesar de las múltiples solicitudes, la entrevista con la Diputada Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea no fue posible.

La Ley entró en vigencia en Panamá desde el 29 de enero de 1999, cuando fue promulgada al pasar por todos los requisitos legales y administrativos formales exigidos en el país para que una propuesta sea efectivamente Ley de la República. Se trata de una Ley ordinaria, cuyas disposiciones son de carácter público y obligatorio.

La Ley está organizada en dos títulos, trece capítulos y treinta y cuatro artículos, cada uno de los cuales se subdivide produciendo a su vez ciento noventa y seis numerales. Contiene once áreas de acción que constituyen sus capítulos, del modo siguiente:

- I. Desarrollo Humano y Económico
- II. Poder y Participación
- III. Equidad Jurídica
- IV. Familia
- V. Trabajo
- VI. Violencia contra las Mujeres
- VII. Salud
- VIII. Vivienda
- IX. Educación y Cultura
- X. Medios de Comunicación Social
- XI. Medio Ambiente
- XII. Grupos de Especial Interés

Por su parte el DE 53, que la reglamenta, se subdivide en tres títulos, once capítulos y ciento cincuenta y tres artículos. En este último documento se incluyó de modo transversal en las diversas áreas temáticas, lo que en el Capítulo XII de la Ley aparecen como medidas dirigidas a “mujeres en grupos de especial interés”: las niñas, las adultas mayores, las indígenas, las afro descendientes, mujeres con discapacidad y privadas de libertad. Ésta es una medida introducida para facilitar la ejecución de las acciones contenidas en la Ley.

Una anotación especial debe hacerse sobre la misma naturaleza y contenido de la Ley. Se trata de un marco legal que establece medidas en términos de un “plan de acción”; es además un documento muy complejo y muy general, incluso a veces reiterativo de acciones generales, y no contiene medida alguna para sancionar su incumplimiento, todo lo cual ha influido sobre el uso del instrumento por parte de las jerarquías.

2.2 Aspectos materiales significativos en la creación de la Ley

La promulgación de la Ley fue resultado de diversas confluencias que van desde el clima instaurado en el país en el marco post Beijing, pasando por un conjunto de elementos como la cooperación internacional y la sostenida acción, en ese mismo sentido, del movimiento social de mujeres.

Un elemento central es que la Ley sintetiza la postura del gobierno panameño de entonces, de cumplir con importantes compromisos internacionales respecto a la condición de las mujeres, particularmente del consenso contenido en la Declaración y la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 95). Tradicionalmente, por múltiples factores históricos, la posición del país ha sido favorable a los consensos internacionales al respecto y en este sentido se continuaba una tradición de larga data en la historia del Estado panameño.

Por otra parte, además, la Ley debe ser interpretada como una síntesis política de la acción continuada del Movimiento de Mujeres del país, particularmente desde los años posteriores a la invasión de Panamá por los Estados Unidos en 1989, en un nuevo momento de articulación que ha sido narrado en el documento

de Mariela Arce⁵. Es importante señalar que el nuevo momento tuvo como características distintivas –entre otras– la distinta recepción a la “perspectiva de género” entre diversos sectores del movimiento de mujeres –antes seriamente cuestionada su circulación entre feministas, sobre todo académicas– y una nueva postura política frente al Estado, proponiendo e insistiendo en la necesidad de su acción en la tarea de erradicar diversas formas de la subordinación de las mujeres. Ese proceso político produjo, en el desarrollo de su articulación, la propuesta que en su momento se denominó el Plan Nacional Mujer y Desarrollo –luego Plan de Acción Mujer y Desarrollo– y que fue el instrumento principal de negociación con el Estado y con organismos internacionales de cooperación, particularmente la Comisión Económica Europea, que se tradujo en el Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (ProIgualdad), el que fue en la década de los noventa hasta su finalización en octubre del 2002, la principal fuente de recursos para el proceso de generación de políticas públicas orientadas al cambio de la condición de las mujeres en Panamá.

Uno de sus momentos más simbólicos fue la firma del Primer Pacto Mujer y Desarrollo el 12 de noviembre de 1993. La firma de estos “pactos” –entre las mujeres y sus organizaciones y los partidos políticos, sus candidatos y candidatas– han sido hitos importantes en el mantenimiento de las políticas para el adelanto de la condición femenina en la agenda política.

Ese proceso de negociación y acción de las mujeres sufrió distintas etapas, las que han sido narradas y analizadas en la citada investigación, que al respecto sostiene:

Como política pública, la Ley (de enero de 1999) por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, es un punto de llegada de casi una década de trabajo sostenido del movimiento de mujeres y de sus principales grupos para el desarrollo de políticas públicas que promuevan una sociedad sin discriminaciones. Este fue el tercer documento elaborado con tal propósito en el último quinquenio de la década de los noventa (1994, 1995 y 1998), los cuales fueron presentados a la Asamblea Legislativa por mujeres legisladoras de diferentes partidos y cercanías al movimiento de mujeres.

La propuesta de Ley fue presentada en 3 ocasiones (1994, 1995 y 1998). El primer anteproyecto fue presentado por la H.L. Gloria Moreno de López (1994) llegando sólo hasta el primer debate; igual suerte tuvo el segundo anteproyecto (1995) presentado por la H.L. Gloria Young. En octubre de 1998 vuelve Young a presentar el anteproyecto de 1995 con mejoras en su forma y contenido, siendo finalmente aprobado en diciembre de 1998 y sancionada por el Presidente de la República, Ernesto Pérez Balladares, el 29 de enero de 1999.

La Ley de Igualdad de Oportunidades, contiene y desarrolla, en su totalidad, los planteamientos y acciones propuestas en el primer Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000⁶.

Como bien sostiene Arce, la Ley sintetiza múltiples confluencias: tanto la acción del movimiento de mujeres como el nuevo “clima ideológico” post Beijing 95 y contiene en sí misma el Plan Nacional Mujer y Desarrollo. Es fundamental anotar y relevar dos hechos que a juicio de la consultora son fundamentales cuando se hace una evaluación del impacto de la Ley.

El primero, que la Ley fue propuesta tres veces hasta el momento de su adopción como ley nacional, hecho que habla por sí mismo de todas las contradicciones que un instrumento legal de esta naturaleza sufre al pasar por los aparatos de poder estatal y de creación de consenso y que se expresaron en distintos momentos y de diversos modos.

El segundo es el hecho de que la Ley haya sido adoptada en el primer mes de 1999, año final del gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares, lo que le imprimió un sello dual. El país vivió ese año un proceso electoral en mayo, y en septiembre se realizó el cambio de gobierno.

Sobre esto es importante señalar –fundamentalmente por sus significados e implicaciones evidentes– que eso determinó diversos modos en que la Ley fuese “soslayada” tanto por el gobierno saliente como por el entrante. Por un lado, fue una iniciativa de una “legisladora” de oposición y fue una Ley adoptada por un

5 Mariela Arce. *La Ley de Igualdad de Oportunidades en Panamá: Desafíos y oportunidades para la democracia y el desarrollo nacional versión final*. IIDH, Panamá, marzo de 2003.

6 Ibidem, Págs. 3 y 4.

gobierno que finalizaba su gestión, quedando para el siguiente gobierno como una gruesa tarea heredada, lo que tuvo diversas implicaciones respecto a su ejecución. Ello a pesar de que la Ley se mencionaba expresamente en el Segundo Pacto Mujer y Desarrollo del 5 de abril de 1999.

2.3 El campo contradictorio para la vigencia de la Ley

A su vez la propia Ley, conteniendo el Plan de Acción Mujer y Desarrollo (PAMD), fue en los primeros años del nuevo gobierno sometida a su necesaria reglamentación –por disposición contenida en la propia norma–, a lo que debe añadirse que paralelamente el gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso elaboraba un “Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” (PIOM II), cuando el primero (el PAMD, contenido en la Ley) había sido apenas ejecutado. En una de las consultorías (septiembre de 2001) hechas por ProIgualdad para medir el estado de la ejecución y el impacto del PAMD, se dice lo siguiente:

Grado de conocimiento del PNMD en cada institución y en qué medida ha sido considerado para la realización de acciones relacionadas con la promoción de la igualdad de oportunidades.

Aproximadamente un 85% del personal entrevistado no conoce el PNMD y algunas en ocasiones han oído hablar del mismo.

Una gran cantidad de las acciones realizadas para la promoción de igualdad de oportunidades, se fundamentan en planes sectoriales, institucionales o políticas de organismos internacionales.

Clasificación de las acciones de las acciones que se realizan (proyectos, programas y actividades), por cada institución.

Se identificaron un total de 210 acciones realizadas en el período analizado, de las cuales 123 (59%) constituyen actividades y eventos aislados, los cuales no corresponden a un plan o programa previamente elaborado; 64 (30%) de las acciones corresponden a Proyectos Institucionales y 23 (11%) constituyen programas establecidos.

De igual manera, se tiene que el 32% de las acciones son de tipo asistencial, 21% de tipo informativo, 22% de fortalecimiento institucional y el 25% restante de tipo estructural o de importante impacto⁷.

Es decir que la Ley, en el inicio de su vigencia y ejecución, tenía sobre sí varios contenidos históricamente lastrados –su origen políticamente dual, la reglamentación necesaria establecida en la propia Ley y el segundo Plan– todo lo cual permite entender las contradicciones hoy evidentes.

Respecto a su origen, podría interpretarse que la mencionada “dualidad” es evidencia de una correcta asunción política: las políticas para el avance de las mujeres no son patrimonio de ningún partido ni de ningún gobierno, son o deben ser política de Estado. A la luz de lo ocurrido en estos años, es altamente dudoso, como prueba el hecho de que en el nuevo gobierno hubo dos planes nacionales sobre el asunto de la “igualdad social” de las mujeres, inspirados en la misma “realidad”, coexistiendo en Panamá al mismo tiempo, el PAMD contenido en la Ley y el PIOM II. Al respecto es importante destacar que este segundo “Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” se estableció para los años 2002-2006, lo cual significa que se encuentra en el último año de su ejecución. El PAMD en cambio fue propuesto para ejecutarse entre los años 1994-2000; sin embargo es, como bien dice Arce, parte esencial de la Ley. A pesar de todo lo cual, el PIOM II debe ser considerado una consecuencia de la Ley, aunque es un dato significativo que ambos instrumentos fueron entregados formalmente al Ejecutivo: el PIOM II a la Presidenta Moscoso y el PAMD al Presidente Pérez Balladares. Sin embargo, ninguno ha sido objeto de discusión y acuerdo del Gabinete para su ejecución.

7 Sidia M. de Sánchez. *Informe final de la consultoría para la evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el sector gubernamental. 2000-2001*. MJMNF/ProIgualdad, Panamá, septiembre de 2003. Págs. 11 y 13. Destacados de la autora.

2.4 Contradicciones en los instrumentos y dispositivos para el seguimiento

Otro ángulo de significativa importancia en el proceso de verificar el impacto de un instrumento legal de esta naturaleza consiste en establecer el o los mecanismos previstos para exigir su cumplimiento y realizar su seguimiento y monitoreo. La propia Ley establece en su artículo 31 lo siguiente: “*Artículo 31.* Se crearán, dentro de las entidades públicas, organismos especializados encargados de la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública de promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres, los cuales presentarán un informe anual de la gestión de la implementación de esta Ley, a la Comisión correspondiente de la Asamblea Legislativa”⁸.

Con esto se crea un mecanismo, según el cual el Órgano Legislativo sería en su papel fiscalizador, el que a través de la Comisión respectiva exija el cumplimiento de las leyes emitidas. A su vez el Decreto Ejecutivo 53 (DE 53) establece:

Disposiciones Generales

Artículo 1. El presente decreto reglamenta las disposiciones de la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 en adelante Ley de Igualdad de Oportunidades, a fin de operacionalizar el desarrollo de los conceptos, crear los mecanismos institucionales y generar los procedimientos de implementación.

Artículo 2. Todos los organismos de ejecución y monitoreo que se creen mediante el presente Reglamento, deben presentar anualmente sus planes e informes al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y al Consejo Nacional de la Mujer para la respectiva evaluación y seguimiento de la ejecución de las políticas públicas formuladas en favor de las mujeres⁹.

El DE 53 afina el dispositivo para el seguimiento de lo establecido en la Ley y lo que denomina “organismos especializados encargados de la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública”, es decir los mecanismos sectoriales para el avance de la condición de la mujer. En breve, las Oficinas de la Mujer, entregarían sus informes anuales al –entonces– Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MJMNF) y al Consejo Nacional de la Mujer para hacer un sólo informe, que debe ser entregado a la “comisión correspondiente” del Órgano Legislativo. Sin embargo, hubo un pequeño cambio en el DE 53 que diluyó esta posibilidad. En su artículo 149 dice: “*Artículo 149.* El Consejo Nacional de la Mujer debe sistematizar los informes presentados por las entidades públicas y elaborar un documento que forme parte esencial de su informe anual que presentará a los tres órganos del Estado y a la sociedad panameña”¹⁰.

Es decir, en tanto la Ley expresamente indica que se deben entregar informes a la Asamblea Legislativa, el DE 53 establece que se hará un sólo informe, luego de recopilar los diversos informes sectoriales, por el Ministerio y por el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y que se entregará a los tres órganos del Estado. Evidentemente hubo en el DE una corrección importante al establecer el papel rector del mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres –la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) del MJMNF– y el CONAMU como entidades que hacen y presentan el informe; sin embargo al ampliar la categoría de destinatarios del citado informe, se diluye de hecho la responsabilidad fiscalizadora del órgano legislativo. Según la información existente nunca se ha presentado informe alguno, a este respecto, a ningún órgano del Estado panameño.

8 Ley de 29 de enero de 1999 “Que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Panamá.

9 Decreto Ejecutivo N° 53 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 4 Que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Panamá.

10 Ibidem.

Instrumentos de políticas para el avance de la condición de las mujeres

Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000	PIOM II 2002-2006	Ley 'Igualdad de Oportunidades' 1999
Área de Acción	Área de Acción	Área de Acción
I. Equidad Social y Jurídica	I. Mecanismos Institucionales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	I. Desarrollo Humano y Económico
II. Poder y Participación Política	II. Salud	II. Poder y Participación
III. Desarrollo, Económico, Producción y Trabajo	III. Educación, Cultura y Deporte	III. Equidad Jurídica
IV. Salud	IV. Vivienda	IV. Familia
V. Ambiente	V. Familia	V. Trabajo
VI. Educación y Cultura	VI. Economía y Pobreza	VI. Violencia contra las Mujeres
VII. Familia y Vivienda	VII. Trabajo	VII. Salud
VIII. Comunicación Social	VIII. Equidad Jurídica y Social	VIII. Vivienda
IX. Violencia	IX. Poder y Participación	IX. Educación y Cultura
X Especial Interés: Pobreza	X. Violencia y Conflictos Armados	X. Medios de Comunicación Social
XI. Especial Interés: Mujer Rural	XI. Ambiente	XI. Medio Ambiente
XII. Especial Interés: Fortalecimiento Institucional	XII. Comunicación Social	XII. Mujeres en 'grupos de especial interés'

Fuente: Cuadro Comparativo de los contenidos de la Ley, el PAMD y el PIOM II. Elaborado por Urania Ungo.

3. El contexto panameño en los años de vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

Una de las Magistradas de la Corte Suprema de Justicia, la licenciada Esmeralda de Troitiño expresó en la entrevista para esta investigación, que "... si bien hay un principio (...) usted no puede alegar ignorancia de la Ley o desconocimiento de la existencia de la Ley para no cumplir con la normativa (...) no deja de ser también muy cierto que no se conoce la Ley y muchas veces las propias autoridades obligadas al cumplimiento de las mismas las desconocen..."¹¹.

En el suplemento semanal "Ellas" del Diario *La Prensa* del 31 de marzo de 2006, en un artículo titulado "Leyes desconocidas", varias importantes mujeres representativas del movimiento respondían así a la demanda de A. Aguilar N.: "El problema está en la interpretación, aplicación y ejecución de esas leyes. No ha habido una integración de esas políticas a nivel del Estado ni de la sociedad (...) Teresita Yániz de Arias también señaló el desconocimiento de la ley que lleva a las mujeres a aceptar, muchas veces, injusticias por no saber qué hacer al momento de reclamar sus derechos. En este aspecto señaló la responsabilidad del gobierno, de las organizaciones de mujeres, pero también de las mismas mujeres a nivel personal por conocer las leyes que las protegen..."¹².

11 Magistrada Esmeralda de Troitiño. Entrevista, 10 de marzo de 2006. Corte Suprema de Justicia.

12 Amalia Aguilar N. "Leyes desconocidas". *Suplemento "Ellas", La Prensa*, 31 de marzo de 2006.

De igual modo, un funcionario de alta jerarquía y asesor del Ministerio de Economía y Finanzas justificó su negativa a la solicitud de entrevista para esta consultoría, afirmando que “... nada tienen que ver esas leyes desconocidas con las decisiones económicas del país”¹³.

La Ley tiene este año 2006 siete años de vigencia. Este apartado hace el análisis de estos siete años en el país, situando el contexto nacional como el escenario concreto y específico en el que esta Ley rige y tiene sentido pleno, el escenario social, económico, político y cultural cuya caracterización hace comprensible diversos elementos contradictorios en la vigencia de la Ley y permite explicar sus desiguales desarrollos, visibles éstos en el análisis de su impacto.

3.1 Contexto económico y social

Todo lo anterior permite indicar que:

- La Ley es mayoritariamente desconocida no sólo por la población, sino por diversas autoridades nacionales que deben velar por su cumplimiento.
- En tanto la Ley ha sido fundamental para –en el ámbito de las políticas de lo “social”– el desarrollo de leyes nuevas y de políticas y acciones de importancia, no ha sido este el caso en el ámbito de las políticas económicas en las que el divorcio de las políticas sociales y económicas es ya un dato común, lo que algunas hemos llamado la “histórica secundariedad” de las primeras, frente a una primacía tácita de las segundas en tanto se les considera instrumentos fundamentales para la lucha contra la pobreza, en pro de la generación de empleos y el desarrollo nacional.

Durante estos siete años el país ha experimentado con por lo menos dos grandes programas de políticas económicas:

- Entre 1999 al 2004, el programa de gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso, denominado “Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano” de marzo de 2000, el que fue actualizado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2001. Ambos basados en el documento electoral “Nuestro compromiso con el cambio” de 1999.
- De 2004 al 2009, el documento titulado “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009”, presentado por el gobierno del Presidente Martín Torrijos.

De estos, con los énfasis y matices que cada gobierno imprime, es posible afirmar que contienen muchos puntos en común:

- Ambos contaban con los precedentes, tanto del gobierno del Presidente Guillermo Endara (1989-1994), cuyo gobierno inició la privatización de algunas empresas estatales desde 1991, como el del presidente Pérez Balladares durante cuyo gobierno se produjeron algunas de las decisiones económicas más importantes del país en las últimas décadas, para los procesos de ajuste, reforma y modernización del Estado, todo ello en los marcos del “Consenso de Washington”. Sin excepción, ambos gobiernos siguientes han desarrollado estos lineamientos.
- En estos documentos se releva el papel histórico del istmo en tanto centro de comercio internacional como pivote de la economía en general, y se establece la necesidad de mayores “aperturas”, correcciones a factores que distorsionan el buen ejercicio del libre mercado y “desregulaciones”.
- Es visible, al compararlos, la evolución de conceptos sobre los grandes proyectos como los “tratados de libre comercio”, integración regional, reformas a la seguridad social y la ampliación del Canal de Panamá.
- Además, ambos se concentran en el propósito común de “erradicación de la pobreza” mediante políticas focalizadas, un poco visible pero constante estímulo a la inversión privada en asuntos sociales (seguros, educación salud), el intento de orden y organización fiscal y tributaria que determinó por ejemplo, que el

13 Tres intentos de entrevista con el Dr. Juan L. Moreno, asesor principal del Ministerio de Economía y Finanzas.

Gobierno Moscoso hiciera una *reforma tributaria*, secundada por el Gobierno Torrijos con una *reforma fiscal*.

- Hay en todos una ausencia de la perspectiva de género y un desconocimiento de los diferentes impactos de dichas políticas para mujeres y hombres, tanto como de los compromisos en diversas leyes y en particular de la Ley.

Así en el documento del año 2001, que actualiza el Plan de Moscoso, se establece que: “Los problemas de pobreza, mala distribución del ingreso, desempleo y bajo poder adquisitivo, falta de nuevas fuentes de generación de exportaciones y competitividad, estrechez fiscal, deficientes servicios de salud y educación, son algunos de los principales problemas que afronta el país. Es por esto que se reiteran los objetivos de la política económica, también incluidos en los programas de gobierno de las dos administraciones anteriores, que mantienen plena vigencia: *estabilidad macroeconómica y jurídica, crecimiento económico, empleo y desarrollo social*”¹⁴.

El término “desarrollo social” es definido como el resultado de lo que el documento denomina “Política de Mercado Libre con Solidaridad Social”. Y es posible que una diferencia haya sido el peso que tuvieron en su administración los grandes productores y pequeños propietarios en su organismo partidario, lo cual implicó que no se pudiesen aplicar algunas medidas adoptadas en el gobierno anterior, particularmente la baja inmediata de aranceles “por la vía rápida”. No hay mención de otros criterios distintos a los ya planteados como generadores de una visión de tal desarrollo social. Este aparece concebido como una dimensión necesaria de las mismas políticas económicas.

Por su parte, el actual gobierno del presidente Torrijos en su programa “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009” establece los objetivos principales de su acción:

“Los cinco pilares de la política económica y social que proponemos son:

- Reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso;
- Una política de crecimiento económico para la generación de empleos;
- Saneamiento de las finanzas públicas;
- Desarrollo del capital humano; y,
- Reforma y Modernización del Estado”¹⁵.

En esta visión, el diagnóstico releva la “falta de empleo y mala distribución del ingreso” como causantes de agudos fenómenos sociales:

- Este modelo ya no genera crecimiento ni suficientes empleos de calidad.
- En los últimos 5 años el empleo informal pasó del 39% al 44% del total de los ocupados.
- La producción agro-industrial protegida no es competitiva.
- Existe una mala distribución del ingreso y alto nivel relativo de pobreza.
- Las personas de más alto ingreso reciben 40 veces más que las personas más pobres, cuando en otros países esta relación es menos de 10 veces.
 - 40 de cada 100 panameños a nivel nacional son pobres, 59 de cada 100 en las áreas rurales no indígenas y de 95 de cada 100 en las áreas indígenas¹⁶.

14 “Plan de desarrollo económico, social y financiero con inversión en capital humano”. Marzo de 2000, actualizado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2001. Destacados de la autora.

15 *Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009*. Plan Económico del Presidente Martín Torrijos, MEF, Panamá, 2005.

16 *Ibidem*.

En esencia, con matices en algunas áreas, las políticas económicas aplicadas en el país a lo largo de estos años de vigencia de la Ley, han sido efectivamente indiferenciadas. Además de estar cruzadas por la misma racionalidad, los mismos conceptos y categorías, debe añadirse a ello, que mientras estas políticas se ejecutan no parecen resolver –o hasta ahora no lo han hecho– los agudos problemas de pobreza y desigualdad crecientes existentes en Panamá.

A cambio, en estos años y con estas políticas, como se afirma en el libro *Economía y género: visibilizando la participación de las mujeres*, el país aumentó su competitividad, fortaleció su posición en el mercado global mediante inversión en infraestructuras de comunicación, viales, aeroportuarias y de telecomunicaciones, facilidades para el intercambio mercantil, de servicios y de capitales y la economía creció. Sin embargo se mantuvieron el déficit fiscal, un alto endeudamiento, un gasto social comparativamente alto concentrado en el pago de planillas y servicios públicos pero con muy escasa inversión, y crecimiento del desempleo y la pobreza¹⁷.

Estas contradicciones fueron resumidas en un documento realizado por el Sistema de las Naciones Unidas en Panamá en el año 2000: “... es un país de contrastes. Es un país en el que se combinan, por un lado, sectores modernos dinámicos, actividades modernas, estilos y niveles de vida sofisticados y fuertemente integrados a la sociedad global y, por otro, sectores y regiones atrasados, muy pobres y marcadamente excluidos de las oportunidades y atractivos económicos, sociales y culturales que ofrece el mundo moderno. Es un país en el que se combinan elevados índices de crecimiento económico e indicadores sociales que en promedio son altos, con niveles de pobreza que, paradójicamente, también son muy altos”¹⁸.

Así mientras en los resultados de la encuesta de niveles de vida (ENV) de 1997 se establece que más de un millón de personas, el 37.3 %, se encuentran en pobreza y el 19 % en pobreza extrema, según el mismo instrumento aplicado en el año 2003 y cuyos resultados fueron publicados en junio de 2005, el 36.8% de los panameños es pobre. De este total, el 16.6% corresponde a la pobreza extrema. Un caso especial son las áreas indígenas en las que la pobreza aumentó del 95% a 98.4% entre dichos años¹⁹.

En uno de los documentos del proyecto “Agenda económica de las mujeres”, la investigadora Juana Camargo explica el hecho de la disminución del desempleo como resultado de ajustes metodológicos aplicados a diversos instrumentos, los que producen categorías que invisibilizan el desempleo real. En ese mismo documento, Camargo afirma: “Entre las raras referencias de la política económica a las mujeres está el desempleo juvenil de mujeres en las áreas urbanas. Ya que las mujeres menores de 30 años desocupadas alcanzan el 29.4%”²⁰.

Puede ser un factor importante, para vencer la resistencia tanto de las jerarquías políticas como de los niveles técnicos que administran las políticas económicas en el país, el mencionado proyecto “Agenda económica de las mujeres”, –el cual es parte de una iniciativa regional apoyada por UNIFEM y los mecanismos nacionales– el que ha producido ya un libro sobre el impacto de las políticas económicas sobre las mujeres en Panamá, un libro regional, un diplomado y diversas actividades dirigidas a visibilizar los aportes de las mujeres a la economía nacional y explicar su invisibilidad en las cuentas y programas económicos. Siendo su ejecución, además, un elemento que da cumplimiento a por lo menos cinco de las medidas establecidas en el artículo 6 de la Ley, el capítulo sobre Desarrollo Humano y Económico.

En el proyecto participan el mecanismo nacional, la DINAMU por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), diversas organizaciones de mujeres, el PNUD y UNIFEM; no se menciona como participante al ente rector de las políticas económicas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Examinado en su conjunto el período de vigencia de la Ley, es evidente, al revisar distintos documentos –leyes, decretos, resueltos, gacetas y boletines oficiales– que la pobreza es el tema que más ha ocupado el

17 Varios Autores. *Economía y Género en Panamá: visibilizando la participación de las mujeres*. UNIFEM/PNUD/UPAN, Panamá, 2005.

18 *Sistema de las Naciones Unidas en Panamá: Análisis conjunto de país*. Sistema de las Naciones Unidas, Panamá, 2000. Pág. 5.

19 MEF/Encuestas Nacionales de Niveles de Vida. MEF/Banco Mundial, 1997-2003.

20 Juana Camargo. “Mapeo Institucional de Género y Economía”. Proyecto Agenda Económica de las Mujeres/MIDES/DINAMU/UNIFEM/PNUD. Panamá.

quehacer estatal de los últimos dos gobiernos y del actual, junto con el conjunto de las medidas dirigidas a la “competitividad” y al “orden fiscal”. De modo particular la pobreza rural ocupó centralmente el quehacer del gobierno de la Presidenta Moscoso y ése parece ser también el sector social sobre el que el actual gobierno concentra su atención.

Durante el anterior gobierno se establecieron las “granjas sostenibles” como instrumentos comunitarios para la erradicación de la pobreza, y aunque éstas se han mantenido, no son hoy el principal proyecto gubernamental. El actual gobierno las ha reformulado con la creación de la Secretaría Nacional del Programa Alimentario y Nutricional (SENAPAN), entidad que ejecuta un programa dirigido a 4 mil familias de extrema pobreza en algunos de los distritos de donde impera la pobreza rural e indígena (Veraguas y comarca Ngöbe-buglé)²¹.

Por otra parte, el gobierno Torrijos realiza hoy el proyecto de un sistema denominado “Red Nacional de Protección Social” que ha iniciado en los primeros días de abril del presente en Chiriquí Grande, Bocas del Toro, y que pretende favorecer a cerca de dos mil familias de las zonas rurales, indígenas y urbanas que viven en condiciones de extrema pobreza²². El sistema consiste en la entrega directa de treinta y cinco dólares mensuales a las familias –con énfasis en el papel administrativo de las madres– con el compromiso de participar en redes comunitarias, programas de capacitación, el envío de la niñez a los centros escolares y el cumplimiento de los controles de salud y de vacunación. La “Red...” replica proyectos similares como Progresá Oportunidades en México y el Bono Solidario en Ecuador²³.

Centrado en la vigilancia de las mujeres en tanto “principales” responsables del bienestar familiar, desde el MIDES y la DINAMU se hacen algunos intentos de imprimirle un sello que no sólo signifique más trabajo para las mujeres sino también su empoderamiento, pues es de prever que más trabajo no implique necesariamente más poder para las mujeres, en este caso rurales e indígenas, de por sí tradicionalmente recargadas de tareas. Aunque este proyecto recién ha empezado, son ya evidentes algunos elementos: el hacer gubernamental se sigue concentrando y focaliza la pobreza extrema e incluso que se intenta en cinco años reducirla del 98 al 80% en el caso de la población indígena, pero como se carece de la perspectiva de género que potenciaría los alcances estratégicos del proyecto, es altamente posible que la mejora sea pagada por las mujeres con más trabajo y/o con nuevas formas de la violencia y la subordinación. El concepto fundamental, reiterado múltiples veces es la “integración de las mujeres al desarrollo”, la integración social y el combate al crecimiento exponencial de la pobreza.

Metas a alcanzar en 5 años²⁴

Pobreza y distribución de ingreso	2004	En 5 años
Nivel de pobreza y pobreza extrema	40 de cada 100	32 de cada 100
Reducir la brecha de ingreso de las personas más pobres vs. las de mayores ingresos	42	Subir a 35
Pobreza indígena	98%	80%
Mortalidad infantil nacional	20.6 por mil nacidos vivos	15 por mil nacidos vivos
Esperanza de vida en comarcas	65 años	70 años
Desnutrición crónica estudiantes de 6 a 9 años	22%	15%

21 Periódico *La Prensa* de 20 de marzo, 21 de marzo y 8 de abril, noticias sobre el debate sobre la “Red de Protección Social”. Panamá, 2006.

22 Ibidem.

23 CEPAL/Unidad Mujer y Desarrollo. “Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe”. Documento a la 9ª. Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, México, 10-12 de junio de 2004. Santiago de Chile, mayo de 2004. Págs. 57 a 66.

24 *Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009*. Plan Económico del Presidente Martín Torrijos, MEF, Panamá, 2005, Pág. 5.

Otro ángulo importante consiste en que el conjunto de las diversas y hondas desigualdades existentes en Panamá, no reciben la concentrada atención que recibe la pobreza extrema. Las desigualdades salariales, sociales, de género, que han colocado al país como el segundo más desigual de América Latina son invisibles para los y las jerarcas de las políticas económicas. Mientras los actores y entidades de las políticas sociales hacen intentos de influir, sigue anchándose la brecha de la desigualdad en contra de las mujeres.

En síntesis, en Panamá durante los años de la vigencia de la Ley, las políticas económicas no sólo no mencionan a las mujeres, no se considera su aporte doméstico un factor importante en el proceso general de la producción sino que incluso algunos avances resultan en nuevas formas de desplegarse la desigualdad y la subordinación.

En este contexto, la situación femenina, al ser contrastada sobre este marco, revela formas diversas de la desigualdad genérica. Así, los buenos indicadores sociales resultan paradójicamente neutralizados. Un buen ejemplo de ello resulta en el compromiso del gobierno actual de “Saneamiento de las finanzas públicas” contemplado en el Plan de la Administración Torrijos y establecido en el documento para la “reforma fiscal” como la vuelta a la planilla de 1999 en el año 2008, que está significando de hecho la reducción de la planilla estatal y en cuyo proceso las mujeres están resultando ser quienes salen perdiendo.

En Panamá son mínimas las disparidades entre mujeres y hombres en todos los niveles del sistema educativo; aún más, de cada tres egresados universitarios, dos son mujeres, las que además representan entre un 35 y 40% de la fuerza de trabajo activa, siendo casi el 50% de la población total. Sin embargo, las diferencias educativas no disminuyen el hecho de que las posiciones directivas y gerenciales están en manos masculinas; la presencia femenina es muy alta en las carreras y profesiones históricamente signadas por los bajos salarios, bajo perfil tecnológico y escaso prestigio, a lo que se añade que sin excepción el mundo del trabajo doméstico, del cuidado y socialización de la infancia se encuentra en manos femeninas sean trabajadoras remuneradas o no (...) En el caso de las mujeres rurales e indígenas padecen de altos niveles de analfabetismo, son madres de numerosos hijos (sobre 2.8 hijos por mujer, tasa nacional), están mayoritariamente ausentes del mundo del trabajo remunerado y evidencian una mucho menor participación y organización social y política²⁵.

Muchos de los indicadores sociales utilizados en Panamá muestran con bastante precisión los avances de las mujeres en un marco social y económico complejo, de creciente precariedad social y altamente contradictorio. Entre estas contradicciones resultan sumamente importantes las referidas a la provisión de servicios sociales.

Particularmente en salud y educación, el país tiene uno de los gastos sociales más altos de la subregión centroamericana y de América Latina, y es extensa la cobertura en ambos sectores; sin embargo hay deficiencias en la calidad de dichos servicios, especialmente en las áreas –comarcas– indígenas en las que se concentra la población más empobrecida y donde la cobertura también es un problema. En el “Informe Alternativo sobre el Cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 95” (PAM Beijing +10), elaborado por la Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá ante los 10 años de la PAM, se reconocen entre los avances en salud los siguientes:

En general, una reducción de la tasa fecundidad, resultado de la extensión de métodos anticonceptivos, sobre todo entre las mujeres, (2.50 x c 1,000 h., 2000). Los nacimientos constituyen el mayor aporte al crecimiento poblacional. La tasa global de fecundidad 2000-2005 es de 2.42. La tasa media de crecimiento demográfico (2000-2005) es de 1.4 %. Las mujeres de 20 a 39 años aportan del 76% al 78% de nacimientos, manteniéndose con pequeñas fluctuaciones en los últimos 10 años. Se observa un desplazamiento de los alumbramientos en adolescentes de 14 a 19 años 20% a 19 % y aun en menores de 10 a 14 años en las cuales se observa un ascenso en la tasa de fecundidad de 2.9 a 3.6.

2. Altos y medianos promedios de atención a la salud materna, de control prenatal, atención del parto y cuidado del puerperio (70 a 95% en las zonas urbanas, indígenas). En el año 2003, el 92,5% de los nacimientos recibió asistencia profesional en el parto y de ellos, el 95% de los nacimientos ocurrieron en una institución de salud (...) La atención profesional al parto ha presentado una tendencia ascendente. En particular, ha tenido mayor impacto

25 Urania Ungo. “De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá”. En: Edda Gaviola y Liseth González (compiladoras), *Feminismos en América Latina*, FLACSO-Guatemala, 2001. Pág. 43.

en el área rural, aumentando de 75,4% a 79,7% entre 1990 y 2003. En el área urbana, el porcentaje ha pasado de 99,3% a 99,7% en el mismo período²⁶.

Respecto a la educación, se reproduce en Panamá el patrón ya observado en muchos otros países de la región, creciente participación femenina en todos los niveles del sistema hasta llegar a los datos actuales en que simplemente las mujeres superan en ingreso, permanencia y egreso. Particularmente, desde la década de los sesenta, se inicia un proceso de nivelación en el ingreso universitario que desemboca en que hoy de cada cuatro estudiantes, tres son mujeres. Sin embargo todavía hay sesgos de género y persisten carreras feminizadas –las tradicionales como enfermería, trabajo social, docencia– y aunque ello ha empezado a cambiar y las mujeres llenan hoy carreras antes tradicionalmente masculinas –derecho, arquitectura, etc.–, no se produce el fenómeno inverso y la desigualdad genérica en el mundo laboral no cambia por sí misma.

Un buen ejemplo de ello es el hecho de que en tanto están ausentes de los altos niveles gerenciales y directivos –mientras constituyen la amplia base profesional, técnica y logística del sector servicios– de diversos organismos económicos y políticos, las mujeres son el sector más educado de la población y el que menores sueldos y salarios recibe.

Así en el “Informe Nacional ‘Clara González’ III: Situación de la mujer en Panamá”, unos curiosos datos dan buena cuenta de algunas diferencias en cuyo fondo subyacen desigualdades flagrantes: mujeres con educación primaria completa ganan en promedio mensualmente \$125, mientras hombres con la misma calificación ganan \$193.6. A su vez hombres con educación secundaria completa ganan mensualmente \$349 en tanto mujeres con el mismo nivel \$301.3. Personas con educación universitaria de 4 años y más ganan mensualmente, si son mujeres un promedio de \$584.6, si se trata de hombres, \$818.3. En la cúspide de la escala, en tanto un hombre con doctorado percibe un promedio de \$2,627 mensuales, una mujer con nivel similar gana \$1,923.7, es decir una diferencia salarial realmente importante²⁷.

Como se detalla en el cuadro siguiente, se trata de una constante histórica que se reproduce y mantiene, que tiene altibajos en el tiempo y es aún muy acusada en ciertos sectores económicos. En medio de algunos cambios algunos núcleos duros se mantienen y hay resistencias a utilizar los instrumentos –entre otros la Ley– que permitirían irlas desvaneciendo.

Brecha de ingresos promedio de mujeres con respecto a los hombres. Años 1991-2001²⁸

Año	Promedio de mujeres	Promedio de hombres	Brecha
1991	161	260	61.93
1992	151	255	59.22
1993	157	272	57.72
1994	165	268	61.57
1995	170	266	63.91
1996	318	362	87.85
1997	258	425	60.71
1998	240	503	47.72
1999	443	696	63.65
2000	381	427	89.23
2001	171	256	66.80

26 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Informe Alternativo Sobre el Cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 95”. Panamá, marzo de 2005. Págs. 20-21.

27 MJMNF/DINAMU. “Informe Nacional ‘Clara González’ III: Situación de la mujer en Panamá 2000-2001”. MJMNF/DINAMU, Panamá, 2002.

28 Juana de Dios Camargo G. “Brecha de ingresos promedio de mujeres con respecto a los hombres. Años 1991-2001. Las mujeres en el mercado de trabajo”. Síntesis de ponencia, presentada en Seminario de las Mujeres Trabajadoras (IPEL), el 23 de marzo de 2005.

Población de 10 años y más de edad en la República, por sexo, según provincia y condición de actividad. Censos 1980 a 2000²⁹

TOTAL	1980			1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	1,788,488	892,588	876,900	1,253,558	633,123	620,435	2,206,868	1,109,656	1,097,212
Económicamente Activa	838,685	594,408	245,287	546,852	394,012	152,840	1,161,612	777,051	384,561
Tasa de actividad (por 100 personas)	47.5	66.6	28.0	43.6	62.2	24.8	52.6	70.0	35.0
Ocupados(as)	741,567	532,281	209,286	500,672	366,538	134,134	1,010,837	690,638	320,198
Desocupados(as)	88,128	62,127	38,001	46,180	27,474	18,706	150,775	88,412	64,363
Porcentaje de desocupación	11.7	10.5	14.7	8.4	7.0	12.2	13.0	11.1	16.7
No Económicamente Activa	929,793	298,180	631,613	706,706	238,111	467,595	1,045,258	332,605	712,651
Porcentaje	52.5	33.4	72.0	56.4	37.8	75.4	47.4	30.0	65.0

Fuente: Contraloría General de la República. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 14 de mayo de 2000. Contraloría General de la República de Panamá. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 14 de mayo de 2000.

Una mención especial, en el contexto económico, merecen los “grandes proyectos” para el desarrollo nacional que han sido objeto de larga conceptualización –mencionados en los documentos de política económica de modo especialmente relevante– por los distintos gobiernos en virtud de su envergadura y su pronosticado impacto en la economía y el desarrollo nacional: el cambio de la seguridad social mediante nueva formulación de sus términos y condiciones, los proyectos de tratados del libre comercio (TLC) y el proyecto de la “ampliación del Canal”.

- Respecto a lo primero, la Ley de la Seguridad Social fue cambiada en diciembre del año 2005 (Ley 51), luego de que la primera versión presentada en mayo (Ley 17) provocara multitudinarias manifestaciones populares contra los cambios propuestos: aumento de la edad de jubilación, elevación del número de las cuotas necesarias para jubilarse de 180 meses (15 años) a 300 meses (25 años), aumento de los años para el cálculo de las pensiones y por poner en manos de las administradoras privadas de fondos de pensiones diversos programas entre ellos el de invalidez, vejez y muerte (IVM). Es importante señalar que entre mayo y diciembre del año 2005 y por causa de este proyecto, vivió el país una máxima tensión social y política expresada en que no sólo hubo inmensas manifestaciones de miles de personas en la capital y otros centros urbanos, sino que la protesta popular violenta se replicó incluso en pequeñas poblaciones rurales en las que previamente no se producían estos fenómenos.

El primer proyecto aumentaba cinco años a las mujeres y tres a los hombres su edad de jubilación, lo cual provocó la resistencia de las organizaciones de mujeres. La posición del Foro Mujer y Desarrollo (FMD) sintetizó una visión de rechazo a las medidas, que pretendiendo salvar la Caja del Seguro Social (CSS) violaban flagrantemente todos los avances contenidos en las normativas nacionales e internacionales relativas a la igualdad social de las mujeres, así mejor expresado por B. Allard:

Desde hace algunos meses viene preparándose el terreno a la imposición del nuevo modelo justificando el profundo desmejoramiento de la situación de las mujeres que provoca tales cambios, apelando al llamado “sacrificio compartido” y a una supuesta igualdad de género (...). ¿Por qué las elites socio-políticas dominantes defienden la igualdad de género para referirse a un grupo humano que justamente se acerca al final de sus vidas? ¿Por qué durante la mayor parte de la vida de las mujeres es tan difícil –casi imposible– arrancar, poner en práctica, los derechos que impone la igualdad de género como compromiso adquirido, a nivel nacional e internacional, por el Estado y la sociedad civil? (...) ¿A qué se refiere el fundamentalismo reformador con su cacareada igualdad de género para sustentar las reformas a la seguridad social? (...) Un problema que se agudiza cuando se trata de mujeres viejas, o adultas mayores (...) Además de otros motivos como segregación ocupacional, mayores

29 “Informe Nacional ‘Clara González’ III: situación de la Mujer en Panamá 2000-2001”. MJMNF/DINAMU, Panamá, 2002. Pág. 23.

tasas y períodos de desempleo, mayor informalidad en el trabajo asalariado, interrupciones en la historia laboral para atender los períodos de maternidad, mayores responsabilidades en el cuidado de miembros familiares discapacitados y adultos mayores, etc. (...) Por otra parte, en las últimas décadas también se ha producido un rápido aumento de la tasa de divorcios y rupturas de vínculos de pareja que tienen profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas y separadas, sobre todo si no han contribuido personalmente a un programa de pensiones a través de su trabajo (...) Lejos de representar una carga, las mujeres de edad avanzada constituyen una importante fuente de obtención de beneficios para hogares, empresas y Estado. De ahí que el tándem mujeres trabajadoras y adultas mayores exprese un segmento clave de las nuevas geografías de la desigualdad de género en nuestro país (...) a pesar de que el vocerío del pensamiento único ha intentado vaciar de contenido el ideal de la igualdad de género, quienes adversamos las reformas no renunciamos a seguir levantando las banderas solidarias que caracterizan la lucha histórica de las mujeres panameñas...³⁰.

El rechazo de las organizaciones de mujeres fue expresado por diversas vías y modos, fue especialmente sensible la presentación del FMD ante la comisión de la Asamblea de Diputados que tuvo como misión escuchar las voces de rechazo y de contrapropuesta sobre las reformas. Asesorado por un economista –ex director de la CSS– el Foro detalló las violaciones a diversas leyes, a la Ley, a la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y a los compromisos mundiales y regionales sobre el avance de las mujeres, ante un argumento que explicaba tales medidas en virtud de la mayor longevidad femenina, que las justificaba como “igualdad social y equidad de género” y que las presentaba al país como un buen aporte femenino, un sacrificio para evitar el desplome de la entidad.

El Foro Mujer y Desarrollo... presenta este conjunto de reflexiones sobre supuestos implícitos y explícitos contenido en el Proyecto de Reformas a la Ley de Seguridad Social en Panamá y hace una serie de demandas sobre algunos puntos específicos.

Tales supuestos, han sido explicitados convenciendo a la población que de “algún modo” las mujeres somos responsables de la crisis de la Caja del Seguro Social (CSS) al “vivir más”, desconociendo el enorme trabajo no remunerado pero socialmente útil de las mujeres a la sociedad, por la vía y en el proceso de atención y cuidado de la familia. Por ello se aumenta en 5 años nuestra edad de jubilación e incluso se nos informa que ello es nombre de una supuesta igualdad (...) Rechazamos el aumento en cinco años de la edad de jubilación de las mujeres, es una acción a todas luces ilegal y discriminatoria que no nos merecemos y menos hemos solicitado (...) Rechazamos el aumento de las cuotas de cotización, que descarga sobre las y los asalariados más trabajo y disminución de opciones dignas de vida y de envejecimiento: los que ganan menos, trabajaran más tiempo y recibirán menos montos, principalmente las mujeres que sostenemos los hogares panameños (...) Proponemos que, tal y como está contemplado en los consensos nacionales e internacionales pactados por el Estado panameño que se contemplen, incluya y transversalice una perspectiva de género que claramente identifique los impactos diferenciales de las políticas económicas y sociales, una de las cuales está contenida en esta propuesta de Ley, y se rehaga dicha propuesta eliminando el citado aumento en la edad de jubilación...³¹.

Ante el gran descontento popular se rehizo todo el proceso, se estableció un nuevo diálogo y finalmente fue aprobado el proyecto conteniendo en esencia las propuestas de reformas. A las mujeres se les aumentó en tres años, igual que a los hombres la edad de jubilación, sin embargo es fundamental destacar que, al parecer, el argumento que más convenció a los proponentes de las reformas fue la indicación de la posibilidad de una demanda internacional por la violación de los derechos humanos de las mujeres dado el carácter flagrantemente discriminatorio de la medida.

- En relación al largo proyecto de establecer Tratados de Libre Comercio (TLC) con diversos países, estos han sido llevados a cabo en su mayoría sin dificultad alguna desde el gobierno de la Presidenta Moscoso –con Nicaragua, El Salvador, Chile, Taiwán, Singapur, México, Colombia, etc.–; muy distinto ha sido el caso del TLC con los Estados Unidos.

30 Briseida Allard. “Igualdad de Género y Seguridad Social”. En página web *Buscando Camino*/www.nodo50.org, N° 87 de 30 de mayo a 5 de Junio de 2005.

31 Foro Mujer y Desarrollo, Intervención de Mariela Arce y Urania Ungo (Foro Mujer y Desarrollo) en la Sesión de la Asamblea Nacional de Diputados sobre el Proyecto de Reformas a la Ley de Seguridad Social. 22 de mayo, 2005.

En relación a este último país el proceso se encuentra detenido en las puertas de la “décima ronda”, la que se preveía finalizar en el año 2005, ante la insistencia de diversos grupos de productores nacionales de su rechazo a los términos y condiciones establecidos por los EE UU, rechazo que ha incluido el cierre de calles y enfrentamientos con la policía y que causó en el momento de desarrollo de la novena ronda, la renuncia del entonces ministro del desarrollo agropecuario, ello al igual que otros proyectos del mismo tenor como el Plan Puebla Panamá (PPP), y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sólo son interlocutores en dichos procesos aquellos a quienes el Estado adjudica el estatus de “agentes económicos” o población afectada –en segundo término– con lo cual poco pueden aportar las organizaciones de mujeres y que hace tan importantes proyectos como el de la “Agenda económica...”. Es decir que en el manejo de dichos proyectos de gran envergadura se continúa concibiendo la neutralidad de las decisiones y actores económicos desconociendo los compromisos al respecto. Por su parte las organizaciones de mujeres han sostenido lo siguiente: “El aporte del sector agropecuario está por el orden del 8%, no obstante, los empleos en el agro están por encima del 25% del mercado de trabajo. Son miles las mujeres campesinas con sus familias las que tendrán que hacer frente al desempleo que significa la firma nacional del TLC”³².

Es previsible y así lo expresan diversos sectores populares, profesionales y trabajadores que la firma de estos instrumentos signifiquen disminución de oportunidades e incluso de la defensa de sus derechos.

- El último “gran proyecto” se refiere a un caro asunto a las y los panameños, el Canal de Panamá. El proyecto de la “ampliación” o del “Tercer juego de esclusas” fue presentado formalmente al país el 24 de abril de 2006 por el Presidente Torrijos.

Dicho proyecto ha sido gestado desde antes de culminado el proceso de reversión (diciembre de 1999) establecido en los Tratado Torrijos Carter de 1977. Así en el gobierno del Presidente Guillermo Endara una Comisión Tripartita –Panamá, Japón y EEUU– presentó las primeras versiones conocidas en Panamá de la “necesidad” de la ampliación de la vía acuática. En el gobierno de la Presidenta Moscoso la ampliación es parte de los temas del “Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano” al que se califica como “el proyecto más grande en la historia del país”.

Se trata de un proyecto que añadiría dos esclusas más al Canal de Panamá, cuya construcción tomaría entre 7 y 8 años, que supondría unos 6,000 o 7,000 empleos directos y unos 35 o 40,000 indirectos, que costaría unos 5,250 millones de dólares y que de ejecutarse estaría funcionando entre los años 2014-15, cuando el Canal ajusta cien años de estar funcionando, según la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)³³.

Por norma constitucional, establecida en las reformas a la Constitución hechas por el gobierno de Torrijos, la decisión final debe ser tomada por el pueblo panameño mediante un referéndum y hay una gran discusión, no sólo sobre la viabilidad técnica del proyecto y más aún sobre su efectiva necesidad, sino también, si efectivamente será para el bien de la nación y las mayorías o si se trata sólo de un otro gran negocio para las navieras y el comercio internacional³⁴. Es decir, la discusión va sobre aquello que Omar Torrijos llamó “... el uso más colectivo posible”, el significado de si el país existe para el Canal o su inversa. Es importante destacar que diversas encuestas señalan la división de opinión hoy existente. A la fecha de redactar este informe, no hay fijada una fecha para el referéndum; ello debe hacerse en el transcurso de los próximos meses, pero sea cual sea la resolución del asunto, éste gravitará sobre la República y toda su población³⁵.

Esta apretada visión del contexto económico y social ilustra –de modo muy grueso– el conjunto de las condiciones materiales durante estos 7 años de vigencia de la Ley, son condiciones en las que el país –sus

32 Alianza, Ob. Cit. Pág. 38. Destacado de la autora.

33 Autoridad del Canal de Panamá, ACP. “Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá. Proyecto del Tercer Juego de Esclusas”. Dossier Resumen en *Medios*, Panamá, 25 de abril de 2006.

34 Jorge Illueca et al. “Por un Desarrollo Nacional, Nuestro Ahora: Los usos alternativos al excedente canalero. Informe al país”. Dossier en *Medios*, Panamá, marzo de 2006.

35 El referéndum sobre la ampliación del Canal de Panamá se realizó el 22 de octubre de 2006 y por mayoría absoluta en la votación (76.83% a favor, 21.76% en contra), fue aprobada la obra.

gobiernos– ha intentado marchar al ritmo de la globalización y de las ideas económicas vigentes a nivel internacional. Evidentemente, así como el crecimiento económico no garantiza la equidad distributiva, así tampoco ha significado atención de compromisos con las mujeres y sus propuestas.

3.2 El contexto político, institucional e ideológico

El proceso que hoy lideran el Foro Mujer y Desarrollo, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos sólo puede avanzar si se profundiza la visión sobre su ser, estar y deber ser en nuestro escenario político y social y si se recuerda que el proceso de las panameñas hacia la igualdad social es parte de un proceso mundial para cambiar el estatuto existencial histórico de las mujeres. Para ello hoy existen mejores condiciones, desde un entorno internacional favorable y abierto a las reflexiones y demandas de las mujeres, una legitimidad de los derechos humanos como inalienables e imprescriptibles para todas y todos y un “clima cultural” que ha asimilado algunos de los cambios operados en la condición femenina durante todo el Siglo XX, que son ya parte del acervo común de las representaciones sociales.

En el umbral del Siglo XXI, en el momento más trascendental de nuestra historia como nación y como Estado, el Informe Nacional “Clara González” pretende contribuir al conocimiento y al cambio de la condición de las mujeres en Panamá, ayudar a recuperar la memoria de las luchas femeninas, aportar a la ejecución de las acciones para la igualdad social y apoyar la creación de la patria y la sociedad humana, armónica y justa que merecen mujeres y hombres tener y vivir³⁶.

Entre 1999 y 2006, ocurrieron en Panamá diversos fenómenos políticos de trascendencia. El 31 de diciembre de 1999 se da la culminación del proceso de reversión del Canal de Panamá. La cita anterior resume cómo se estimaba el nuevo momento que debía iniciar el país desde una postura vinculada no sólo a las políticas para el avance de la condición de las mujeres sino desde una visión del significado de tal acontecimiento para las políticas sociales, desde el mecanismo nacional, la DINAMU. En esos años hubo, además, dos torneos electorales, y por primera vez una mujer fue electa Presidenta del país, se reformó la Constitución Política y se conmemoraron los cien años de la existencia la República.

Específicamente los hechos más significativos, en relación a las mujeres, además de la entrada en vigencia de la propia Ley, fueron la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y los dos Pactos Mujer y Desarrollo, ambos últimos instrumentos importantes para la plena vigencia y efectivo cumplimiento de la Ley “... que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.

La mención en la cita, del “clima favorable”, da cuenta de un conjunto de ideas, de representaciones sociales, conceptos y valores, que durante la década precedente fueron cambiando la visión tradicional sobre las mujeres, creando rupturas en identidades, además de los procesos institucionales que produjeron el aparato que integra el mecanismo nacional, e integrando en la sociedad nuevas visiones sobre diversos asuntos sociales que también produjo la aparición de formas de resistencia de sectores opuestos a dichos cambios.

3.3 Las mujeres y el gobierno de la Presidenta Moscoso

La Presidenta Moscoso asumió la conducción del país en septiembre de 1999. Durante su gobierno se continuaron, en general, las políticas económicas anteriores. La presencia de una mujer en la Presidencia provocó algunas expectativas, en particular relativas a la condición de las mujeres y a la ejecución de diversos compromisos sociales.

Tales expectativas tenían fundamento en los avances del proceso de instalación de los dispositivos necesarios para formular y desarrollar políticas para la igualdad social que se habían dado en los años inmediatamente anteriores:

36 MJMNF /DINAMU. Informe Nacional “Clara González” II: Situación de la mujer en Panamá. MJMNF/DINAMU, Panamá, 1999. Pág. 242.

Desde su creación en 1995 este aparato para las políticas públicas para la equidad entre los géneros había logrado un cierto nivel de existencia y ubicación institucional, se realizaba la ejecución de ProIguualdad y con la Ley de Igualdad de Oportunidades de 1999 se establecía la existencia y funciones de los mecanismos sectoriales en todos los ámbitos gubernamentales. Y en este último año el país sufre otro proceso electoral, fenómeno que muchas veces ha significado que el nuevo gobierno simplemente abandona las políticas anteriores, interrumpe procesos institucionales y emprende nuevos experimentos sociales sin evaluación de ningún tipo.

Frente al proceso electoral, el movimiento decidió reeditar el Pacto Mujer y Desarrollo, con el objetivo de que no fuera ese el destino del PAMD y de todo el proceso.

Diversas evaluaciones sobre el estado de la ejecución del PAMD, realizadas tanto para el CONAMU como para otros organismos, demostraban que no sólo su nivel de ejecución había sido muy bajo sino que muchas veces era simplemente desconocido a lo interno de las instituciones gubernamentales. La mayoría de las oficinas de planificación, por ejemplo, ignoraban sus específicas responsabilidades sectoriales y aunque parcialmente en tanto algunas ejecutaban ProIguualdad, se relacionaban con el Plan y recibían capacitación en género, les era muy difícil conceptualizar dichas acciones más allá de como meros proyectos (...) Evidentemente montado tal aparato, se nos hizo necesidad fortalecer su sentido, su continuidad y funcionalidad.

En abril de 1999 la firma del Pacto intentaba no sólo garantizar la continuidad sino el desarrollo del proceso, implicaba a otros actores sociales –incluida la ONU, vía el PNUD– con el objeto de establecer claramente ante las alianzas y partidos políticos que el proceso de políticas públicas para la equidad de género es un instrumento del Estado y no patrimonio de algún gobierno³⁷.

Durante su campaña fue una de las firmantes del Segundo Pacto Mujer y Desarrollo –5 de abril de 1999– en la que, junto a los otros candidatos reconocía, entre otras cosas, lo siguiente: “Que es un compromiso del Estado panameño el velar y hacer efectivo el cumplimiento de la *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979 y convertida en *Ley N° 4 de la República en 1981*. Que es de carácter obligatorio hacer cumplir la *Ley de 29 de enero de 1999* sobre la cual se instituye la *Igualdad de Oportunidades para las Mujeres* y demás disposiciones legales nacionales e internacionales que promueven la equidad entre los géneros”³⁸.

Luego de lo cual se establecían diversos compromisos, entendiendo que se trataba de un proceso en que se continuaba y perfeccionaba un conjunto de políticas del Estado y se asumía su continuación por el nuevo gobierno:

Este segundo “Pacto” estableció compromisos que iban desde “nombrar un número plural de mujeres en los más altos niveles del Estado Panameño”, pasando por el cumplimiento de las leyes, el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales creados para impulsar, formular y ejecutar políticas públicas con perspectiva de género, contribuir a la plena democratización del país, llegando hasta formalizar el compromiso de dar impulso y continuidad para lograr el máximo cumplimiento y desarrollo del *Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá PAN/B7-3010/95/100*, promovido y negociado por las organizaciones de mujeres panameñas con la Unión Europea para el desarrollo de proyectos que van en beneficio de la población femenina³⁹.

Efectivamente, la administración Moscoso diseñó y produjo la reglamentación de la Ley, la que se estableció en el DE 53 del 25 de junio del 2002; como se ha explicado, se trataba de una exigencia contenida en la propia Ley. El proceso de la reglamentación de la Ley fue un punto en que hubo acuerdo con las organizaciones de mujeres, fue diseñado como un proceso altamente participativo, que además tuvo criterios técnicos importantes como el hecho de que participasen las y los responsables de las direcciones de planificación, asesoría legal y las oficinas de la mujer de 33 entidades públicas –ministerios e institutos autónomos– con las que posteriormente se suscribieron acuerdos y se establecieron mecanismos de colaboración, más el hecho de que ProIguualdad contratase dos expertas abogadas una nacional y una internacional que orientaron metodológica y programáticamente todo el proceso.

37 Urania Ungo. “De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá”. En: Edda Gaviola y Liseth González (compiladoras), *Feminismos en América Latina*, FLACSO Guatemala, 2001. Págs. 35-36.

38 Segundo Pacto Mujer y Desarrollo, abril de 1999. MJMNF/ DINAMU, 2000. Destacados de la autora.

39 Ibidem.

El producto, el DE 53, amplía la visión de las competencias de los mecanismos sectoriales, establece claramente el nivel de estos mecanismos en las ubicaciones institucionales y define algunas líneas de acción de significativa importancia, tanto como indica algunos de los modos de operación y coordinación que harían la transversalización de la perspectiva de género un asunto técnicamente manejable. Sin embargo, como se indicó supra, este proceso fue simultáneo a la elaboración del PIOM II, el segundo plan de igualdad de oportunidades, con lo que de hecho dos planes existían como instrumentos de la administración pública sobre la condición de las mujeres, pues aunque el PAMD estaba formalmente indicado para terminarse en el año 2000, su contenido sigue vigente en la Ley.

La reglamentación era entonces un asunto estratégico, pues a diferencia del PIOM II, el PAMD y la Ley son propuestas consensuadas por las mujeres sobre sus demandas, necesidades e intereses en tanto el segundo plan suscitaba toda clase de suspicacias: no sólo las organizaciones no habían participado en su elaboración, los términos y condiciones de las consultas fueron someramente informativos –no se discutió su espíritu y alcance– e incluso el asunto de que fueron consultoras algunas expertas históricamente antifeministas críticas de estas políticas y de la acción del movimiento de mujeres.

Por otra parte, estos dos procesos fueron precedidos por la coyuntura que se abrió, en el año 2001, en relación a la ratificación por la Asamblea Legislativa de Panamá del Protocolo Facultativo (PF) de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), proceso político que generó un debate que se convirtió de hecho en un *test* sobre el futuro de todas las políticas gubernamentales para la igualdad social de las mujeres.

El PF había sido suscrito por el país en junio en la sede de las Naciones Unidas en New York, en el marco de la reunión de la Asamblea General del año 2000 denominada “La Mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el Siglo XXI” y la entonces Ministra del MJMNF fue autorizada por la Presidenta para en nombre del Ejecutivo suscribir el documento⁴⁰.

Realizado este paso, se inician los procesos administrativos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Asamblea Legislativa, los que se estancan ante la inacción del MJMNF y la DINAMU. Al no producirse más acciones que mostraran el avance de la adopción final por el país, el Movimiento de Mujeres, el Centro para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), la Unión Nacional de Abogadas (UNA) y la entonces Procuradora de la Administración Alma Montenegro de Fletcher, –una de las dos panameñas que han sido integrantes del Comité de la CEDAW– activaron una comisión y se inició un proceso de cabildeo para lograr la ratificación. En este proceso fue marginal la participación tanto del MJMNF como del mecanismo nacional.

Desde septiembre del 2001 hasta marzo del 2002 el proceso incluyó un intenso cabildeo –que fue apoyado por el IIDH–, debate en los medios escritos, radiales y televisivos, presentaciones de libros, debates académicos, todo lo cual produjo una articulación que el 8 de marzo de ese año realizó una importante manifestación ante la Asamblea Legislativa (AL), en la que el movimiento de mujeres fue recibido y logró expresar fundamentadamente su solicitud. En discusión el PF en la AL desde noviembre del 2000, su difusión entre diversos sectores provocó la emergencia de grupos y asociaciones que hicieron gran oposición a la ratificación, que movilizaron recursos y desarrollaron distintas acciones para ello:

El lunes 12 de marzo recién pasado, el movimiento de mujeres se convocó para ir al recinto legislativo a defender su propuesta ante la Asamblea Legislativa respecto a la ratificación nacional del Protocolo Legislativo de la CEDAW. Luego de nosotras, un pequeño sector de mujeres fue invitado al recinto a expresar su posición. Vestidas de blanco, cantando himnos religiosos y portando una virgen –al parecer la Inmaculada Concepción– expresaron su profundo desacuerdo con tal ratificación debido a que con ello se “... abre una puerta a la legalización del aborto en Panamá” (...) Todo el fin de semana inmediatamente anterior fue de gran tensión porque por diversos medios escritos, radiales, faxes, correos electrónicos, estos sectores convocaban a una gran marcha de repudio no sólo contra esta supuesta posibilidad contenida en el Protocolo sino también *contra todas las formas de contracepción artificial* (sic) existentes. Se decía además que la encabezaría el Arzobispo del país –máximo

40 Nischma Villarreal. Informe de Consultoría “Antecedentes de la CEDAW y su impacto en Panamá. Guía para el diseño del video sobre el proceso de ratificación de su Protocolo Facultativo”. UMUP/UNICEF, Panamá, agosto de 2001.

jerarca del catolicismo– y que sería una expresión de un gran movimiento por la recuperación de valores en crisis y por la salvación de la familia. (...) La convocatoria pretendía medir fuerza con la marcha que el jueves 8 de marzo realizamos a la Asamblea para exigir la ratificación del Protocolo y que constituyó una gran movilización de articulación del movimiento (...) las políticas de equidad de género y de igualdad de oportunidades que propusimos en Panamá –el PAMD– no son en absoluto medidas radicales, en todo caso propenden a acrecentar la igualdad social, la presencia y protagonismo femenino en correspondencia con el aporte y hacer real de las mujeres en la sociedad. La propia CEDAW –ley de la República desde 1981– y su Protocolo Facultativo no mencionan la palabra aborto ni hacen énfasis en eso que hemos denominado derechos sexuales y reproductivos, entonces que es lo que se cuestiona? ¿Por qué se levanta la reacción?⁴¹.

Los argumentos contra el PF de la CEDAW iban desde los citados supra, pasando por categorizarlo como “quinto jinete del Apocalipsis”, hasta su definición como de instrumento destructor de la recién recuperada soberanía nacional⁴². Es central, en una evaluación del impacto de esta Ley de Igualdad de Oportunidades establecer, no sólo el contenido, sino también el alcance que pudo suponer esta amenaza que fue en ese momento conjurada; si bien coyunturalmente se trató del rechazo del instrumento por la AL, estratégicamente apuntaba a la reversión de los procesos y de las políticas para la igualdad social de las mujeres, en un momento en que eran evidentes la debilidad institucional, el limitado alcance de la visión sobre las políticas para el avance de la condición femenina desde el MJMNF y el próximo fin de la fuente principal de recursos de dichas políticas, el Programa ProIgualdad. Fue significativo que a la solicitud del movimiento de mujeres hecha formalmente a la Presidenta –mediante la Presidenta del CONAMU, la Ministra del MJMNF– de firmar en acto público la nueva Ley –dado el carácter del nuevo instrumento y lo comprometido en el Segundo Pacto– la Presidenta no contestara y el PF simplemente pasó a ser otra ley más; el Protocolo fue ratificado el 12 de marzo de 2001 (Ley 17 del 12 de marzo de 2001).

Así por ejemplo, fue entendido por la consultora internacional contratada por ProIgualdad para proveer asistencia técnica al proceso de la reglamentación:

Lineamientos para el Proceso de Reglamentación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres e implementación sectorial y global de la normativa

- Tener presente durante el proceso de reglamentación que la DINAMU debe ser el motor de las políticas públicas de Igualdad de Género y que su obligación es coordinar, articular y ejecutar las políticas, planes y programas para la equidad entre los géneros.
- *Aprovechar la coyuntura política de concertación generada entre el gobierno y la sociedad civil a raíz de la lucha para la aprobación del Protocolo Opcional de la CEDAW.*
- Revisar e incluir en la medida de las posibilidades y tomando en cuenta el contexto nacional para la reglamentación de la Ley, algunos de los instrumentos internacionales adoptados por el gobierno de Panamá, tales como la Plataforma de Acción de Beijing y su revisión Más Cinco, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, CEDAW, la Declaración de Cairo y su revisión Más Cinco así como las recomendaciones generales del Comité de la CEDAW para el gobierno de Panamá⁴³.

La concertación consistió más bien en el soporte que recibió el MJMNF –ente rector de las políticas sociales y del mecanismo nacional– frente a una embestida ante la cual tenía limitados recursos y evidentemente poco compromiso. Al respecto, es interesante contrastar el hecho de que un poco antes, el 13 de diciembre de 2000, la AL había ratificado sin mayores resistencias los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, uno para erradicar la participación de niñas y niños en “conflictos armados” –Ley8– y el relativo a “la venta de niños, prostitución infantil y de su utilización en la pornografía” –Ley7– ambos en la misma fecha, los que claramente establecen mecanismos de informe y seguimiento a los países firmantes. Sin embargo su contenido no fue tildado de rebajar la soberanía y autodeterminación nacional y los sectores que adversaron

41 Ungo, Ob. Cit. Pág. 49.

42 *La Prensa*, Opinión, caricatura del jueves 15 de marzo de 2001.

43 *Estrategia Participativa para la reglamentación de la Ley del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. Informes de diversas consultorías. MJMNF/DINAMU/ProIgualdad, 2000-2001. Pág. 27. Destacado de la autora.

el PF de la CEDAW tampoco hicieron pronunciamiento alguno. Aquí debe anotarse la emergencia de estos sectores citados como el inicio de un proceso fundamentalista aún en movimiento⁴⁴.

El otro ángulo de todo tiene que ver con que, en octubre del 2002, finalizó ProIgualdad con lo cual desapareció la fuente fundamental de recursos de las políticas de igualdad social, lo cual dejó a los ya entonces 42 mecanismos sectoriales y a la DINAMU –como también a diversas organizaciones de mujeres y organismos de base y no gubernamentales– sin recursos para la acción. Ello, más el surgimiento del fundamentalismo, fue configurando un nuevo momento efectivamente distinto a lo que fue el “clima” ideológico de los años noventa. Durante esos años hubo el nacimiento y el impulso político de las políticas públicas para el avance de la condición de las mujeres, la creación de los mecanismos y estructuras de interlocución con el Estado y recursos provenientes, sobre todo de la cooperación europea. Al finalizar el gobierno de la Sra. Moscoso, por el contrario, se registra un conjunto de cambios en absoluto favorables al avance de estas políticas.

No sólo se trata de la emergencia del fundamentalismo, ahora visible, organizado y con muchos recursos⁴⁵, tampoco meramente del fin de la cooperación europea con los procesos hacia la igualdad social de las mujeres, sino además la impronta que imprimió la cuestionada imagen de la “primera mujer presidenta” a las visiones ideológicas existentes en el país. Esto sumó, simbólicamente, un estigma a las mujeres candidatas en las elecciones siguientes del 2004, que pesó en una disminución del total de mujeres postuladas al cargo de legisladoras, 269 –principales y suplentes– respecto a la elección anterior de 1999 en que dicho total fue de 389 y sin embargo las electas fueron efectivamente más, 34 en el 99 y 46 en el 2004⁴⁶.

En particular ello implicó, para la capacidad crítica del movimiento de mujeres una permanente y difícil encrucijada, para no sumar a las voces de la misoginia, otro grupo de críticas a un gobierno seriamente enjuiciado por la población por grandes actos de corrupción. En tal clima general, dos acontecimientos simbólicos dan una leve idea del conjunto confuso que en ese momento imperaba en el país: la actividad gubernamental más importante con la que se conmemoró el Centenario de la República en el año 2003 fue la realización del Concurso “Miss Universo” para lo cual incluso hubo reuniones del gabinete y se emitió una resolución (Res. 5 del 15 de enero de 2003); mientras en la Universidad de Panamá, la Rectoría comisionó a 6 importantes personalidades femeninas a hacer una selección de las “cien mujeres vivas” más significativas del país, con el objeto de hacerles un homenaje en el marco de los actos universitarios para la conmemoración del Centenario de la República; la Comisión excluyó a la Presidenta⁴⁷.

3.4 Las mujeres y el gobierno del Presidente Torrijos

El primero de septiembre de 2004, el Lic. Martín Torrijos se convirtió formalmente en Presidente Constitucional de la República de Panamá. Una gran mayoría lo eligió en las elecciones generales del 2 de mayo de 2004 y sobre su gobierno concibió la población grandes esperanzas fundadas en el compromiso electoral que prometió “una Patria Nueva con más empleo, más seguridad y cero corrupción”.

Antes, el 25 de marzo de ese año su compañero de nómina, candidato a segundo vicepresidente, firmó en su nombre el “Tercer Pacto Nacional de las Mujeres” (TP), en las que junto a las demás Alianzas políticas se comprometían a lo siguiente:

1.1 Incorporar el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM 2) en nuestro Programa de Trabajo del Gobierno y en las estrategias de desarrollo nacional del quinquenio 2004-2009, garantizando el fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras y asignando los recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos.

44 Ley 8, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, uno para erradicar la participación de niñas y niños en “conflictos armados” y Ley 7, Protocolo Facultativo para prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía. Ambos del 13 de diciembre de 2000.

45 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. *Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 95*. Panamá, marzo de 2005. Pág. 58.

46 Tribunal Electoral de la República. Informe del Proceso Electoral de mayo de 2004. Panamá, 2005.

47 Universidad de Panamá/Facultad de Humanidades. *Homenaje a cien mujeres por la vida y la dignidad*. Panamá, marzo de 2004.

1.2 Crear una comisión de alto nivel, entre el Gobierno Nacional y las organizaciones de mujeres que firman el Tercer Pacto para evaluar la actual estructura institucional del mecanismo nacional de la Mujer a fin de identificar los problemas que le impiden actuar con la autonomía y la disposición de recursos que son esenciales para *cumplir con el mandato que le asigna la Ley de Igualdad de Oportunidades y su reglamentación*, e introducir las modificaciones necesarias para darle la jerarquía que el mecanismo requiere.

(...)

2.1 Nombrar el mayor número posible de mujeres de comprobada trayectoria profesional y social como parte del Consejo de Gabinete.

2.2 Impulsar la reglamentación y la ejecución del artículo 196 del Código Electoral, relativa al 30% de participación de las mujeres en cargos y puestos de elección, así como la debida ejecución del 10% en concepto de capacitación para las mujeres de los partidos políticos.

(...)

3.1 Aprobar y ejecutar un Programa Nacional contra la Pobreza de Mujeres en riesgo social y madres adolescentes, con énfasis en mujeres campesinas e indígenas.

3.2 Proporcionar los recursos financieros y humanos para continuar la ejecución y divulgación del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

(...)

3.4 Reconocer el trabajo doméstico como un aporte de las mujeres a las cuentas nacionales y garantizar el respeto de su derecho a una jubilación sin sobrecargar su tiempo de servicio.

3.5 Garantizar el derecho universal a la salud del pueblo panameño y la no privatización de estos servicios que son responsabilidad del Estado. Proteger los derechos y condiciones de jubilación de los grupos menos favorecidos, primordialmente de las mujeres, estableciendo mecanismos transparentes de participación y consulta ciudadana en particular de las organizaciones de mujeres⁴⁸.

Es importante mencionar que estos compromisos, aunque se corresponden ampliamente –en su vaguedad y formalidad– con algunos de los que se establecía en el documento electoral de la Alianza de Torrijos, poco correspondían al primer documento propuesto, como texto del Tercer Pacto, por el movimiento de mujeres. En el plan electoral, por ejemplo se dice textualmente: “(...) *a partir del 1 de septiembre del 2004:1. Promoveremos el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Para ello será necesario fortalecer las estructuras gubernamentales potenciadoras de la participación femenina y la coordinación de sus actividades y programas para hacerlos más extensos, eficientes y eficaces. Esta responsabilidad le compete al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, con la asesoría y asistencia del Consejo Nacional de la Mujer”⁴⁹.

Iniciada la gestión hubo rápida evidencia para las mujeres de que estos compromisos aparentemente contaban con un menor status que los asumidos con otros sectores. Desde los preparativos para la participación del país –a través del gobierno y representantes de las organizaciones de mujeres– en la 49 sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas⁵⁰ para evaluar los resultados de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing 95, el desencuentro fue creciendo ante las diferentes visiones, por distintos motivos –sobre los asuntos de sexualidad y reproducción, por ejemplo–.

Ya en el mismo evento, el discurso de la esposa del Presidente, la brusca interpelación de un dignatario norteamericano a la Ministra de Panamá frente a toda la delegación y en el recinto al que sólo tenían acceso los representantes gubernamentales, y sobre todo, una “declaración” final del país reconociendo que la Plataforma de Acción de Beijing 95 “no crea ni reconoce nuevos derechos”, produjo una airada “Carta Abierta de la Alianza del Movimiento de Mujeres al Presidente”. El texto de la carta, que da la pauta que siguieron posteriores asuntos, dice, entre otras cosas:

48 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. Tercer Pacto Nacional Mujer y Desarrollo. Panamá, abril de 2004.

49 Partido Revolucionario Democrático. Programa Electoral: plan de gobierno. Panamá, 2004. Destacado de la autora.

50 Nueva York, entre el 28 de febrero al 11 de marzo de 2005.

2. Todo ello muestra además que, muchos temas pueden ser negociados por los Estados como meros asuntos de política exterior en la ONU y en otros escenarios internacionales, pero en este específico tema, existe en cada país del orbe y (el nuestro NO es una excepción) un actor político fundamental –el movimiento social de las mujeres– que da seguimiento a las políticas y acciones que al respecto toman los Estados, tanto en el plano doméstico como en el internacional.

(...)

4. Sobre ello, recordamos que el Programa de Gobierno 2004-2009 de Patria Nueva, en la página 29, claramente señala, que en materia de política exterior ésta se debe *ejecutar en consonancia con la estrategia de desarrollo nacional y al servicio del proyecto nacional de desarrollo*⁵¹.

En mayo, la administración Torrijos intentó reformar la Ley de Seguridad Social, con los hechos y resultados narrados en el punto 2.1 del presente informe, de lo cual es importante destacar la fuerte tensión que se produjo en el CONAMU, entre el movimiento de mujeres y sus representantes y las representantes del Estado y la Ministra. Esto cuestionó incluso la utilidad, eficacia y sentido de este instrumento de interlocución entre el Estado y las organizaciones de mujeres y que es parte fundamental de la estructura del mecanismo nacional para la condición de las mujeres. Forzada la Ministra –Presidenta del CONAMU– a emitir opinión sobre las ya citadas reformas, el organismo suscribió dos resoluciones que no satisficieron ni al gobierno ni a las organizaciones del movimiento de mujeres⁵².

Más adelante, el proceso de desencuentro entre el gobierno de Torrijos y el movimiento de mujeres continuó en agosto del mismo año, cuando la Ministra del MJMNF, sin consulta previa, presenta ante el Órgano Legislativo la propuesta de la transformación del MJMNF en el Ministerio de Desarrollo Social y la subrogación de la Ley2 de 1997. Su Presidenta solicita al CONAMU y en particular a las organizaciones de mujeres allí representadas, no forzar un debate al existir el compromiso del Tercer Pacto para la creación de una comisión de alto nivel para examinar el estatus y condición del mecanismo nacional de las mujeres (1.2 del presente texto). Hasta ese momento –agosto–, este compromiso no había sido cumplido.

La Ley2 establecía de modo específico la estructura orgánica tanto del MJMNF como de sus diversas direcciones nacionales y sus funciones, una de las cuales la DINAMU –Dirección Nacional de la Mujer– es el mecanismo nacional para la condición de las mujeres. En el Capítulo V, sobre la Dirección Nacional de la Mujer dice: “Artículo 17. La Dirección Nacional de la Mujer en el organismo técnico de consulta, planificación, asesoría, promoción y ejecución, a nivel nacional, de las acciones, proyectos y programas para desarrollar la participación de la mujer en la vida política, social, cultural, económica y legal del país”⁵³. La Ley2 fue sustituida por la Ley 29 del 1 de agosto de 2005, en el artículo 1 del nuevo texto se afirma que:

“La actual estructura administrativa del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia se mantendrá con todas sus funciones y facultades hasta tanto el Órgano Ejecutivo dicte la reglamentación correspondiente”⁵⁴.

Aún con ello, en la nueva ley no sólo no están señaladas las direcciones que lo conforman, lo cual queda al libre criterio de la jerarquía, sino que no se encuentra entre sus funciones la “rectoría de las políticas para la igualdad social de las mujeres” –o de equidad de género, o para el avance de la condición–, y por el contrario, lo que se establece es que las mujeres son parte de los “grupos de atención prioritaria” y en todo el articulado se enfatiza que ello es “dentro del contexto de la familia y la comunidad”⁵⁵.

Vista en perspectiva, la idea de transformar el MJMNF no era nueva. Desde la fundación del Ministerio, hubo una sorda tensión entre el Consejo Nacional de la Mujer y el Consejo Nacional de la Familia y el Menor (CONAFAME), en virtud del estatus y los recursos de la DINAMU. Durante la administración Moscoso se

51 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Carta abierta al Presidente de Panamá”. Panamá, marzo de 2005.

52 Consejo Nacional de la Mujer. Resolución N° 1 de 24 de mayo de 2005 y Resolución N° 2 de 14 de abril de 2005. MJMNF/ DINAMU, 2005.

53 Ley2 de 19 de noviembre de 1997. Por la cual se crea en Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

54 Ley 29 de 01 de agosto de 2005. Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

55 Ibidem.

sustituyó la abreviación MINJUVE –Ministerio de la Juventud– con la que se le conoció desde su fundación en 1997, por la de MINJUMFA –Ministerio de la Familia– y se hizo no poca política por el asunto del nombre y del contenido de las políticas de la entidad. Es decir, en la Ley 29, no sólo se elimina la “visión” de la perspectiva de género como parte fundamental de sus políticas, sino incluso deja intacto en su estructura, atributos y funciones, el CONAFAME, y crea un nuevo “Consejo de Desarrollo Social” que no es definido y establece que el ministerio es: “... el ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria (...) tiene (...) como objetivos fundamentales impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones *tendientes al fortalecimiento de la familia y la comunidad, y al logro de la integración social y la reducción de la pobreza*”⁵⁶.

Posteriormente, el 16 de agosto, la Ministra instala la Comisión de Alto Nivel, que hasta hoy no ha producido una propuesta final para cambiar al mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres.

3.5 Cambios culturales y desarrollo democrático

Como muestra este resumido análisis del contexto, durante estos siete años de vigencia de la Ley el país vive en permanente contradicción. Son reales tanto la vigencia de la democracia formal, sus dispositivos e instituciones y su aceptación como régimen político en la opinión popular, como el permanente ejercicio del derecho a la protesta en las calles mediante modos que la desdican. Se hace real en el país lo que se afirma en el “Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”:

Paralelamente a lo anterior, en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático. Como sostiene el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo⁵⁷.

Cabe señalar que la protesta en las calles es hoy un asunto cotidiano, ubicuo y recurso de múltiples actores y sectores sociales. A su vez, en estos años, la democracia como régimen político, los procesos de reforma y modernización del Estado y la fuerte implantación de las políticas neoliberales han coexistido con este modo de expresión de las opiniones, haciendo del escenario social un permanente espacio en ebullición. Como se ha intentado mostrar, ello fue visible, sobre todo en los meses en que se presentó al país el proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social. En ese marco los debates relativos en su conjunto a la condición de las mujeres y las instituciones, hechos en esos mismos tiempos, pasaron a ser de menos visibilidad.

Como ya se ha dicho, fue la acción del movimiento de mujeres la que contuvo la medida flagrantemente discriminatoria. Tal método instala en la “opinión pública” un sentido de urgencia para acciones, sobre todo dirigidas al “combate a la pobreza”; y si no determina, sí condiciona que no se tomen medidas y no se asignen recursos a otras políticas cuyo estatus de urgencia es menor. Además, como han cambiado –que no transformado– algunos conceptos muy tradicionales sobre las mujeres, ello hace que muchas veces desde el Estado se asuma que la “igualdad” ya existe y se establezcan medidas –como ocurrió con la Ley de Seguridad Social– en que dichos cambios son sobreestimados y se intenten aplicar incluso medidas que retrotraen la efectividad de los compromisos con la igualdad social de las mujeres.

Todo ello contribuye a explicar por qué –como se verá infra– diversas acciones institucionales sectoriales en el espíritu o letra de la Ley, asumen una especie de “carácter recurrente”, se realizan durante un tiempo, se agotan o paralizan y reaparecen modificadas o puestas en escena con otras visiones –el caso del concepto “igualdad de oportunidades”– en los mecanismos sectoriales de distintas entidades gubernamentales.

56 Ídem. Destacados de la autora.

57 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 2004. Pág. 21.

Es posible afirmar la existencia hoy de una “transición” cultural, simbólica e ideológica, de la primacía de visiones tradicionales sobre las mujeres hacia la configuración de diversas visiones ideológicas colectivas más “modernas” –y con ello también contradictorias– sobre las mujeres, sobre sus derechos, autonomía y libertades. Ello ha generado lo que supra he llamado “la aparición de formas de resistencia de sectores opuestos a dichos cambios”; en breve, de formas de resistencia ideológica que cada vez más se conducen como una reacción política. Siendo un detalle del “clima ideológico” imperante en el país, en absoluto es un hecho insignificante, puesto que ante las mujeres y sus organizaciones ha quedado claro que sólo su acción impide la restauración de las visiones más tradicionales, expresado por casi todas las entrevistadas como “el sustento” de las políticas y las instituciones para la igualdad social de las mujeres. Además, es esta “reacción” política la que anima el debate –la continua aparición de artículos en prensa escrita, presencia en medios radiales y televisivos– asociando la acción del movimiento de mujeres, las políticas para la igualdad social –leyes, normas y acciones– con las diversas crisis que experimenta el país.

Sobre todo ello, hará falta más y mejor investigación que aborde el fenómeno y todas sus varias implicaciones. Para los efectos de ésta es importante, en virtud de que es visible la ambigüedad y ambivalencia que han mostrado los gobiernos frente a los compromisos (Ley, sobre todo) al respecto y ello exige ser explicado. Así se aprueban leyes y se firman documentos internacionales que no son cumplidos, a los que no se les destina suficientes recursos ni se apoya firmemente, que son cumplidos en la medida en que las mujeres, sus organizaciones y organismos internacionales presionan; también es visible, la voluntad de impulsar las políticas para la condición de las mujeres en la medida en que ello no suscite la acción de sectores fundamentalistas, ello también en virtud de como esta autora ha dicho en otra parte: “... el terror político que les inspira el poder fundamentalista”⁵⁸.

Así, por ejemplo, puede comprenderse lo ocurrido con las reformas al Código Penal –diciembre de 2005 a marzo de 2006– proyecto que pretende aumentar la pena a las mujeres que abortan y castigar a médicos/as y personal de salud que intervengan en ello, en un país en el que no se cumplen las disposiciones contenidas en la Ley, que establece la necesidad de: “8. Promover la enseñanza de la sexualidad y reproducción, como medio preventivo para garantizar una buena salud sexual y reproductiva (...) 12. Impulsar programas de prevención del embarazo en la adolescencia”⁵⁹.

4. Balance: el impacto de la Ley en la producción de nuevas normas, legislación, políticas e institucionalidad de mecanismos para el avance de la condición de las mujeres

En la entrevista que nos diera para esta investigación, Mariela Arce, persona altamente representativa del Movimiento de Mujeres de Panamá, y quien fuera conductora metodológica del proceso de articulación que produjo el Plan Nacional Mujer y Desarrollo, hizo la siguiente valoración general sobre la Ley:

Yo creo que la Ley nos ha venido en un buen momento (...) Es mejor tener una Ley marco que no tenerla y creo que para el país, cualquier país que hable de que es democrático necesita una Ley de Igualdad de Oportunidades (...) creo que era el colofón, el destino final de todo el trabajo y el proceso de incidencia del movimiento de mujeres (...) es producto y refleja el primer plan de igualdad de oportunidades para las mujeres de 1994-2000, casi textual (...) contempla las demandas, las necesidades de las organizaciones de mujeres, por lo tanto nosotras debemos sentirnos orgullosas (...) sus debilidades no se nos convierten en obstáculos sino son retos para la acción política de las mujeres en Panamá⁶⁰.

Como se verá más adelante, sin excepción y aún con muchas críticas no sólo al quehacer gubernamental e incluso a la propia Ley, hay entre la diversidad de mujeres, desde altas funcionarias hasta activistas feministas

58 Urania Ungo. “Construyendo el retroceso: una aproximación a las condiciones y al discurso de la reacción política en Centroamérica”. Ponencia al Segundo Encuentro Transnacional de Mujeres Centroamericanas de Norte y Centro América: Los feminismos centroamericanos en la encrucijada del neoliberalismo y las políticas del imperio. UCR/California State University. 12 y 13 de enero de 2006.

59 Ley. Ob. Cit, Capítulo VII, artículo 13, numerales 8 y 12.

60 Licenciada Mariela Arce. Entrevista el 14 de febrero de 2006. Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA.

una estimación por este instrumento legal, por su significado simbólico y político. Sin embargo, ello no necesariamente condujo a que su ejecución fuese una prioridad de los diversos gobiernos y hace que, a pesar de tal estima, se califiquen pobremente sus resultados.

Como muestra el anterior apartado sobre el contexto general, en estos 7 años de vigencia de la Ley, las condiciones, tanto del país como de la institucionalidad, pueden ser comprendidas como altamente contradictorias y contribuyen a explicar lo que a continuación se expone, de lo cual no se debe inferir que la Ley careció de toda ejecución o que no tuvo impacto alguno. Por el contrario, aún en esas condiciones, por más limitado que fuese su uso, el que se dio fue efectivo particularmente en el ámbito de algunas de las políticas sociales, particularmente en salud, educación, violencia de género y las relativas al desarrollo de planes en favor de la población considerada como prioritaria por los sucesivos gobiernos.

A continuación se examina el impacto de la Ley en los ámbitos que se establecieron como prioritarios: economía y pobreza, educación, salud, violencia contra las mujeres y la situación del mecanismo nacional. También se hace una revisión general de algunos otros ámbitos en que se registran acciones en la letra o espíritu de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

El criterio básico consiste en la identificación de nueva legislación, políticas y acciones de importancia producidas con posterioridad a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y el reconocimiento de la institucionalidad existente o creada para ejecutar las acciones. Así se ha relevado los siguientes elementos en cada una de las áreas⁶¹:

- *Producción de nueva legislación*: se han identificado los progresos legales en cada ámbito e incluso de algunas leyes y normativas que no siendo parte de las medidas propuestas en la Ley se enmarcan en el espíritu de hacer avanzar la condición, la igualdad social y promover los derechos humanos de las mujeres;
- *Producción de políticas y acciones*: se han identificado las políticas del sector social que se amparan en la Ley, es evidente su ausencia en el ámbito de las políticas económicas. Es importante destacar el amplio uso de la Ley, como marco referencial en las políticas educativas;
- *Institucionalidad y mecanismos*: se examinarán los progresos cualitativos al respecto, ya que al iniciar el período de vigencia de la Ley, existía un “proto” sistema gubernamental constituido por el mecanismo nacional –la DINAMU dentro del MIDES–, el Consejo Nacional de la Mujer y 17 mecanismos sectoriales, en tanto hoy existen 43 de estas entidades con desiguales condiciones.

Para cada apartado siguiente se ha construido un cuadro en el que se relaciona el respectivo artículo de la Ley, el texto establecido en sus numerales, los artículos y numerales del DE 53 que los desarrollan, las nuevas normas y legislaciones surgidas –aunque se refieran o no a la Ley–, las políticas y acciones importantes que se desarrollan o se han ejecutado y la institucionalidad que debe ejecutar tales medidas, respecto de esto último aparecen en negrita los mecanismos sectoriales y/o otra institucionalidad creados antes de la Ley.

4.1 El impacto de la Ley en el ámbito de la economía y las políticas contra la pobreza

El ítem 2.3 del instrumento de entrevista utilizado pregunta a las personas seleccionadas si a su juicio existen otras políticas que pueda considerarse frenan la ejecución de la Ley, pues no es extraño en Panamá que tras cambios de gobierno se interrumpan o se abandonen políticas y acciones sin mayor evaluación. Fue alta la variedad de las respuestas en este caso, contrario a lo que aconteció con otras preguntas donde las variaciones en las respuestas fueron significativamente menores en comparación.

Hay que indicar que son altamente contradictorias las respuestas de mujeres en organismos no gubernamentales o académicos respecto de las visiones y las respuestas de funcionarias de gobierno. Así por ejemplo, según la Licenciada María Roquebert, abogada y actualmente Ministra del Desarrollo Social: “No necesariamente se trata de políticas (...) a veces es incluso desde los enfoques que se hacen del desarrollo (...) El problema de lo social (...) queremos que lo social sea complemento de lo económico, hacerlo el centro de

61 Ver anexo 4: legislación en materia de derechos de la mujer.

(...) por eso esta Ley es muy importante dentro de una perspectiva de derechos humanos (...) la mujer, en este caso, la persona humana en el centro de todo (...) pero más que una política contradictoria es un enfoque del desarrollo (...) es esto lo que efectivamente hace alguna mella...”⁶².

A juicio de Ysela Alaníz Chiari, abogada, consultora nacional del equipo que reglamentó la Ley y activista de los derechos humanos de las mujeres, hay dos grandes tipos de razones que permiten afirmar que si existen otras políticas que subordinan a la Ley:

... el bajo compromiso, o por qué no decir, inexistente compromiso de los gobiernos que se alternaron en el poder político ha confirmado el rumbo de desinterés o falta de voluntad y compromiso para andar los mecanismos desarrollados en la ley que dicen de mejorar sus condiciones de vida (...) el actual gobierno ha desarrollado una campaña masiva para las personas discapacitadas y con ello ha cercenado recursos económicos efectivos y cooptado el Ministerio regente del área social (MIDES), así como la eliminación de otras funciones en la reforma a la ley que ampara su funcionamiento...”⁶³.

De lo que deduce que si efectivamente no hay políticas que frenen la ejecución de la Ley, existen algunas evidencias de que otros haceres son prioritarios y no los contenidos ni la letra ni el espíritu de esta Ley. Para las mujeres y sus organizaciones se trata de una ausencia de compromiso y jerarquización de otras prioridades en el aparato gubernamental. En otra visión distinta se afirma lo siguiente:

La principal es la política económica. (...) No solamente está divorciada y en contra de la política social, sino en contra de los derechos sociales y humanos de las mujeres y de toda la sociedad (...) Solamente privilegian el pago de la deuda (...) cuando uno ve las transformaciones que se han dado en la estructura del empleo, a uno no le quedan dudas (...) ve que están dirigidas a estrangular al Estado y a estrangular cualquier compromiso social con la ciudadanía (...) Un Estado convertido en un rehén antidemocrático (...) si uno compara el plan de 2004-2009 y el 1999-2004, es decir el Plan de Mireya y el Plan de Torrijos yo creo que ahí no hay cambios significativos (...) todo, es la misma lógica para no hacer nada (...) a mi juicio es un cuento (...) he visto lo que fue aquel plan y he visto lo que es este plan (...) es lo mismo (...) dos gobiernos diferentes que se supone que son distintos, diametralmente distintos, pero al final es lo mismo”⁶⁴.

Esta fue la respuesta que diera la Magistra Juana Camargo, socióloga, especialista en economía y género, investigadora y docente de la Universidad de Panamá e integrante del equipo del Proyecto “Agenda económica de las mujeres”, del que algo se ha dicho supra, en la síntesis del contexto. Un poco antes, la misma investigadora afirmó lo que es ya un dato común, una quinta parte del presupuesto del país se destina al pago de la deuda externa y ésta representa más del 60% del PIB de Panamá.

Con el fin de establecer si en el ámbito de las políticas económicas se produjeron algunos efectos de la vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, estos datos no son insignificantes, sobre todo si ello se correlaciona con lo citado supra de cómo piensan sobre estas leyes altos dignatarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF⁶⁵), pues con ello se hace un tándem que contribuye a enfocar lo que el cuadro muestra desnuda y abundantemente.

Al contrastar el Capítulo 1 de la Ley, dedicado al “Desarrollo Humano y Económico”, con el listado de las leyes, políticas y acciones identificadas como relacionadas directamente con la condición y situación de las mujeres surgidas después, es notoria no sólo su escasez sino que es posible anotar como relevante lo siguiente:

- Con una sola excepción, tales leyes y políticas no son instrumentos que afecten el modelo económico principal vigente en Panamá.
- En general, si no todas, son leyes y políticas que se sitúan en el cruce de visiones, en las que lo social no está divorciado de los criterios y visiones económicas como es la práctica usual, técnica y directiva en el país.

62 Ministra María Roquebert. Entrevista el 10 de abril de 2006. MIDES.

63 Licenciada Ysela Alaníz-Chiari. Entrevista el 17 de febrero de 2006. UPAN.

64 Profesora Juana Camargo. Entrevista el 13 de marzo de 2006. UPAN.

65 Ver supra, contexto.

- O son instrumentos técnicos que no significan grandes alteraciones de los conceptos vigentes o no suponen una gruesa destinación de recursos.
- O se trata de pequeños proyectos aislados o de grandes políticas que formalmente deben incorporar género de diversos modos.

La excepción citada es la *Ley 68 de 19 de diciembre de 2001* “Que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario”. Es la que cumple en gran medida el numeral respectivo de la Ley, como se advierte en el cuadro, y además tiene un carácter más estratégico, es decir que no sólo modifica la situación, sino también afecta la relación entre géneros en un nivel estructural.

Al año siguiente (2002) de su promulgación, esta ley fue parte de los elementos considerados al establecer la política económica más importante del país para el sector rural no pobre, el *Proyecto Nacional de Administración de Tierras de Panamá (PRONAT)*. Este es un programa establecido por el Gobierno de Panamá y el Banco Mundial en el Documento “Estrategia de Asistencia al País”, como una política-proyecto con enfoque de género. El programa se propone promover la seguridad de la tenencia de la tierra, facilitar acceso al crédito, incentivar la inversión productiva, y ampliar la propiedad de los medios de producción, tanto como contribuir al crecimiento económico y reducción de la pobreza. Aunque en su inicio no se activaron dispositivos dirigidos a la equidad de género, se consideró necesario la contratación de una consultora para la transversalización de género y se han realizado algunas acciones de importancia, pero aisladas, como la entrega de 1,000 títulos de propiedad en marzo de 2008 a mujeres en tres provincias: Los Santos, Herrera y Veraguas. Es importante destacar que previamente hubo una importante investigación auspiciada por la Fundación Arias, como parte de un proceso regional que hizo un exhaustivo e integral examen de las mujeres y la tierra en Panamá cuyos resultados fueron de gran impacto al conocerse el trabajo y aporte de las mujeres campesinas, trabajo no remunerado y no reconocido ni valorado⁶⁶.

Respecto a las demás leyes y políticas, hay instrumentos técnicos como el que se crea mediante el *Decreto Ejecutivo 89 de 13 de noviembre de 2002*, que crea la red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística con enfoque de género y establece el Sistema Integrado de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá –SIEGPA– o proyectos como el Programa Primer Empleo para Jóvenes, iniciado en el año 2002 y que organizaba una “feria para empleos”, y que fue creado por la *Ley 12 de 6 de febrero de 2002* (que incentiva la Oferta de un Primer Empleo para Jóvenes en el Sector Privado). En este se establece que se consideran como “jóvenes en busca de su primer empleo a todos(as) los(as) que no hubiesen establecido una relación de trabajo, cuyas edades oscilen entre los dieciocho (18) y veinticinco (25) años cumplidos, y no estuviesen inscritos como cotizantes en la Caja de Seguro Social”; en el proceso de capacitación se indicaba a las y los aspirantes cuáles son las características del “contrato de primer empleo” y otros, además de establecer incentivos fiscales para los empleadores. La información del programa no estaba desagregada por sexo.

Existen además pequeños proyectos dirigidos a las mujeres, sobre todo rurales, apoyados por la cooperación principalmente por la FAO y organizados desde el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), pero aunque se ha intentado proveerles del enfoque de género, son ante todo proyectos de incentivos a la organización y para la producción. Así por ejemplo el Plan Panamá Rural, realizado entre los años 2001 al 2004 contiene algunas orientaciones estratégicas para el desarrollo agropecuario y la inserción de género en el sector agropecuario, pero fue terminado sin que sea posible acceder a la evaluación final.

Una mención especial merece el proceso ejecutado por el Programa de Mujer Rural de la Dirección de Desarrollo Social en el marco de ProIgualdad. En un ambiente institucional reticente, la *Incorporación de la perspectiva de género en el MIDA* fue no sólo difícil, sino que el proyecto apenas se ejecutó en un poco más del 50%⁶⁷. Afectaron sobremanera al proyecto, las resistencias tanto de los técnicos extensionistas –capacitadores– como las propias visiones de las jerarquías institucionales y los propietarios rurales.

66 MEF. “Programa Nacional de Administración de Tierras”. PRONAT. MEF/Banco Mundial, Documentos del Proyecto. Inicio 2002. Cfr. Vielka Bolaños et al. *El acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá*. CEASPA y Fundación Arias, San José, 1995.

67 Consejo Nacional de la Mujer. “Informe Final de la Consultoría: Apreciar el impacto del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá en el fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras y Oficinas de la Mujer”. Consultora Sidia Moreno de Sánchez, junio de 2002.

Otros proyectos como el *Centro de Adiestramiento de Internas* (Sistema Penitenciario) o el emprendido en el año 2001 por la Oficina de la Mujer del Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP), el “*Programa para la sensibilización y capacitación en género*” sobre todo a funcionarios, aprendices, docentes y personal de la institución, en ambos (se afirma) se incorpora la perspectiva de género, pero en definitiva, son parte de los proyectos “intermitentes” asociados a las funciones institucionales que se ven afectadas por los cambios de gobierno.

Revisando los grandes proyectos como el de la “*Red Nacional de Protección Social*”, un programa intersectorial coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) e iniciado en abril de 2008, dirigido a 4 mil familias en extrema pobreza rural e indígena en 26 corregimientos –la más pequeña unidad política– en las provincias de Veraguas y en la Comarca Ngöbe-buglé, y que se suma a la misma tarea ya emprendida por la Secretaría Nacional del Programa Alimentario y Nutricional (SENAPAN) con 2,000 familias en otros dos distritos –15 corregimientos–, de extrema pobreza: esta Red es en un sentido cumplimiento de la Ley en su letra, pero es previsible que no resulte en el cumplimiento de su espíritu, ya que al centrar el trabajo de recomposición del tejido comunitario y familiar en las mujeres, al no contener la perspectiva de género y carecer de una orientación hacia la apropiación de derechos humanos y modos de organización, no es seguro que ello significará el empoderamiento de las mujeres y sí sobrecarga de trabajo familiar y comunitario.

Respecto a mecanismos, el MEF ha creado la Unidad Técnica de Igualdad de Género y Oportunidades (*DE 7 del 11 de febrero de 2005*) apenas muy recientemente y como muchas de estas oficinas actualmente, su hacer principal apoya las políticas de “igualdad de oportunidades” para las personas con discapacidad.

La ejecución de la Ley ha sido desigual y escasa en este ámbito de la acción estatal, si se contrastan las leyes y acciones realizadas con el capítulo dedicado a la economía. No sólo no se han creado nuevos empleos de calidad, hubo aumento del empleo informal y crecimiento de la pobreza. Los contradictorios compromisos gubernamentales hacen hoy, que lo que se llama en el Plan Económico del actual gobierno “*Saneamiento de las finanzas públicas*” y que se establece en el Proyecto de Reforma Fiscal como la vuelta, en enero del año 2008, a los números de la planilla gubernamental de enero de 1999 –mes y año de la promulgación de la Ley–, resulten en pérdidas de empleos que ya en marzo del presente se calculan en más de 4300 según cifras oficiales dadas por el Contralor de la República. Esto es importante, sobre todo si se tiene en cuenta que para las mujeres en Panamá, el Estado es el fundamental empleador. Según la investigadora Camargo, citada supra, este proceso de reducción entre los años 1991 a 2004 ha reducido esta planilla en un 12 %, operación en que la mayoría de estos empleos desaparecidos han sido de mujeres. Como se afirma en el libro *Economía y género en Panamá: “... Panamá fue catalogado entre los países con mayor desigualdad en el mundo (...) Según el Banco Mundial los más pobres de Panamá son muy pobres y los más ricos son muy ricos”*⁶⁸, con lo que no es improbable, como afirmó una de las participantes, que entre los pobres, a su vez, las mujeres sean una mayoría.

Recapitulando, puede afirmarse en general que en el ámbito de la economía, de la política económica y de las políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza, el impacto de la Ley ha sido en estos años mínimo, debido a los siguientes elementos:

- Predomina una visión neoliberal sobre el desarrollo, prima una visión economicista del desarrollo social y en general, las políticas sociales son concebidas y administradas de modo que resultan secundarias y subordinadas a las políticas económicas; incluso el relativo uso de la Ley ha sido marginal, tal y como son de hecho los instrumentos nacionales e internacionales relativos a la condición de las mujeres en ese específico ámbito del hacer estatal, todo ello evidente en los planes y documentos de políticas económicas en Panamá.
- Como informan los primeros resultados del Proyecto “Agenda económica de las mujeres”, la debilidad de una visión de la importancia del asunto de las mujeres en la economía, desde una perspectiva de género, está presente en los documentos y conceptos de los organismos de las mujeres. Ello no ha sido uno de los elementos prioritarios en las negociaciones de las mujeres. Es sólo en el último Pacto (Tercer Pacto) en

68 Varios autores. *Economía y Género en Panamá: visibilizando la participación de las mujeres*. UNIFEM/PNUD/UPAN, Panamá, 2005. Pág. 52.

donde se evidencia un cambio, establecido en el reconocimiento crítico de la paradoja entre los avances de las mujeres en otros ámbitos y el ensanchamiento de la brecha de la desigualdad económica. De hecho, el Propio Proyecto AGEM es una muestra de ese proceso de cambio de las definiciones de las prioridades.

- Es posible que en la medida que cambien las prioridades políticas y se exija acción específica al Estado en el ámbito económico por parte de las mujeres, aumente la utilización de la Ley como fuente de acciones gubernamentales.
- El campo donde ello debe hacerse de modo urgente, son las acciones gubernamentales sobre la pobreza, particularmente en el Proyecto “*Red Nacional de Protección Social*” el que replica experiencias regionales y que está fundado en un sobredimensionamiento del trabajo femenino de cuidado y atención familiar y comunitaria.

4.2 El impacto de la Ley en el ámbito de la educación y la cultura

En la entrevista concedida por la actual Directora de la Oficina de la Mujer del Ministerio de Educación –y también entre los años 95 a 99 directora de la oficina de la mujer de INAFORP–, la profesora Jacqueline Candanedo, expresó su opinión general del impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades del modo siguiente:

A mi juicio el impacto que ha tenido la Ley en la sociedad panameña ha sido tremendo (...) porque a pesar de tener acciones aisladas (...) adolecíamos de tener un referencial legislativo que vinculara todas esas acciones desde el ámbito gubernamental y le dieran una consistencia como política pública (...) el impacto de la Ley es significativo, porque las acciones gubernamentales se van a ver no como acciones aisladas o desarticuladas, sino (...) con un propósito fundamental (...) a través de una legislación que garantice la igualdad de oportunidades para las mujeres (...) desde el punto de vista formal (...) viene a llenar un vacío (...) representa un marco legal importante para las acciones que dentro del sector gubernamental estamos realizando los mecanismos gubernamentales ...⁶⁹.

El *Capítulo IX* de la Ley se consagra a la “*Educación y Cultura*” en dos artículos, 16 y 17, siendo junto a los de Salud y Trabajo, uno de los más extensos en razón de la cantidad de medidas que identifica para la “igualdad de oportunidades de las mujeres” en ese ámbito. Las que van desde reconocer que: “*Artículo 16*. El sistema educativo panameño es uno de los instrumentos fundamentales para corregir las desigualdades sociales, entre ellas, las que se producen por razón de sexo y etnia”⁷⁰, hasta ordenar (numeral 10) la promoción de la actividad deportiva entre las mujeres y las niñas.

Como se evidencia en el cuadro correspondiente⁷¹ se ha realizado un proceso importante entre los años 1997-2002, en virtud de que la educación fue uno de los grandes proyectos del Programa *Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (ProIgualdad)*. Como se ha dicho supra, ProIgualdad fue en esos años, hasta su finalización en octubre del 2002, la principal fuente de recursos para el proceso de generación de políticas públicas orientadas al cambio de la condición de las mujeres en Panamá. El Proyecto 2 de ProIgualdad fue el motor de diversas iniciativas que tuvieron y aún tienen un gran impacto en el ámbito educativo.

En su estructura el Programa establecía 6 grandes proyectos así:

- *Proyecto 1*: Políticas públicas y género.
- *Proyecto 2*: Educación no sexista.
- *Proyecto 3*: Metodología de género.
- *Proyecto 4*: Empoderamiento y participación ciudadana.
- *Proyecto 5*: Apoyo a programas para la equidad de género impulsados por ONGs.

69 Magistra Jacqueline Candanedo. Entrevista 24 de febrero de 2006. Ministerio de Educación.

70 Ley de 29 de enero de 1999 “Que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Panamá.

71 Ver anexo 6.

- *Proyecto 6: Sensibilización y comunicación social.*

El Proyecto 2 fue casi enteramente ejecutado por diversas dependencias del Ministerio de Educación (MEDUCA, diversos gobiernos han variado las siglas de la entidad y se usa aquí sólo la actual), y además uno de los que mayores recursos tenía, establecidos en el Plan Operativo General (POG), con unos \$1.088,000, de los cuales al finalizar se habían ejecutado, según datos de la propia misión europea de evaluación del programa, el 83%⁷².

El Proyecto 2 “Educación no-sexista” tuvo como objetivo fundamental “promover la igualdad de oportunidades a través del sistema educativo nacional en todos sus niveles: Educación Básica General, Educación Media, Educación Universitaria y Formación Profesional”, por lo cual se dividió en 4 grandes “componentes”, uno ejecutado por la Oficina de la Mujer del Instituto Nacional de Formación Profesional, INAFORP, (hoy Instituto Nacional del Desarrollo Humano, INADEH), un segundo por el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, IMUP, un tercero en la Escuela Normal Superior “Juan D. Arosemena” y el del MEDUCA “Educación no-sexista en el sistema educativo panameño”, que a su vez se subdividió en 4 “subcomponentes”, del modo siguiente:

- *Subcomponente 6.1. Investigación y publicaciones didácticas*, a cargo de la Oficina de Asuntos de la Mujer, cuya finalidad es generar y difundir nuevos conocimientos relativos al sexismo en la educación básica y media, que se constituyan en puntos de partida de nuevas intervenciones a favor de la equidad de género en el sistema educativo, o que apoyen intervenciones ya puestas en marcha.

- *Subcomponente 6.2. Perfeccionamiento docente*, a cargo de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional, cuyo objetivo es sensibilizar y capacitar a docentes, padres y madres de familia en la temática de género.

- *Subcomponente 6.3. Transformación curricular con perspectiva de género*, a cargo de la Dirección Nacional de Currículum y Tecnología Educativa, que tiene como propósito incorporar dicha perspectiva de forma transversal en los programas de estudios de Enseñanza Básica General y Enseñanza Media.

- *Subcomponente 6.4. Alfabetización de Mujeres Rurales*, a cargo de la Unidad Técnica para la Ejecución de Programas Especiales en las Áreas Indígenas, con la finalidad de diseñar y validar un modelo de alfabetización bilingüe intercultural desde la perspectiva de género, dirigida a mujeres ngöbes, kunas y emberás⁷³.

Durante los años de vigencia del Programa se produjeron en el MEDUCA diversas leyes, políticas y proyectos que son los que hoy generan alguna alta cantidad de cumplimiento del espíritu y/o letra de la Ley.

De esos años –y posteriores a la Ley– son el *Decreto Ejecutivo 33 de 24 de abril de 2000*, por medio del cual se declara al mes de marzo “Mes de la Mujer” para la realización de actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer; la *Ley 6 de 4 de mayo de 2000*, que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares; el *Decreto Ejecutivo 31 de 16 de abril de 2001*, por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG); el *Decreto Ejecutivo 443 de 5 de noviembre de 2001* (que subroga el artículo 491 de la Ley 3 de mayo de 1994) y que establece los mecanismos que garantizan la continuidad y terminación de los estudios de las menores embarazadas, indicando que a éstas no se les debe oponer obstáculos para la continuación de sus estudios, mandato que fue luego fue ampliado en la *Ley 29 de 13 junio de 2002*, en la que se establece nuevamente el derecho de las jóvenes a su permanencia en el sistema educativo y se garantiza su derecho a recibir atención de salud integral y protección legal; el *Resuelto 1840 de MEDUCA del 1 de noviembre de 2000*, por el cual se establece un orden alfabético único de asistencia y evaluación en todo el sistema educativo, y el *Resuelto 872 de 23 de julio de 2001* de MEDUCA, que establece en todos los centros educativos oficiales y particulares del sistema la “Semana de Educar en Igualdad”.

72 Comisión Europea. “Informe de la Misión de Evaluación Ex Post de ProIgualdad. Documentos de Trabajo de la Misión de la Comisión Europea”. Informe preliminar, marzo de 2005.

73 MJMNF/Comisión Europea. “Plan Operativo General POG 1997-2002 del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá”. Unidad de Gestión-DINAMU/ MJMNF, Panamá, 1997.

A su vez todas estas disposiciones generaron políticas y acciones importantes e integradas, particularmente en el Ministerio de Educación. Así por ejemplo, el Resuelto 1840 eliminó una práctica de más de 6 décadas en el sistema escolar panameño que segregaba las listas de asistencia y calificación ordenando primero a los varones alfabéticamente y luego a las niñas y adolescentes mujeres. Por su parte la instalación de la “Semana de Educar en Igualdad”, dio relevancia al tema en el mundo escolar, tarea que hoy es continuada por la Oficina de la Mujer de MEDUCA en las más de 400 escuelas que conforman la “Red de Educar en Igualdad” y que a su vez son apoyadas por los más de 400 docentes que fueron formados por el subcomponente de “perfeccionamiento docente”.

La Oficina de la Mujer del Ministerio de Educación, creada en septiembre de 1995, (como Oficina de Asuntos de la Mujer por el *DE 233 del 1 de septiembre de 1995*) produjo cuatro investigaciones de significativa importancia, las que dieron sustento a las normas que protegen el derecho de las menores embarazadas a proseguir y culminar sus estudios. Con el concurso del mecanismo sectorial se actualizaron programas de estudios y se produjo el “Eje Transversal Género” que se cristalizó en dos propuestas: una dirigida a insertar género desde pre-escolar hasta el fin de la educación básica (9 grado) y otra para los tres cursos de la educación media (4 a 6 año); a su vez se elaboraron guías didácticas para los docentes y se hicieron diversas propuestas curriculares para la transversalización⁷⁴.

Respecto a los demás componentes: fueron capacitados los docentes y miles de estudiantes en el principal centro de estudios para maestros y maestras en el marco del “componente 8” dirigido a la promoción de la igualdad de oportunidades y de la equidad de género en la Escuela Normal “Juan Demóstenes Arosemena”, mediante la intervención en el ámbito curricular y en la capacitación del personal docente y alumnado.

En el INAFORP se produjo el fortalecimiento del mecanismo sectorial, se capacitó a las y los instructores, se produjeron videos y campañas para la entrada de las mujeres en “oficios no tradicionales”, e incluso hubo un proyecto financiado por la cooperación alemana (GTZ) y apoyado por la Red Mujer y Trabajo –red de organismos no gubernamentales– que promovió la contratación de mujeres formadas en los centros de trabajo establecidos por el sector empresarial en oficios no tradicionales –mecánica automotriz, mecánica industrial, alta cocina, entre otros–⁷⁵.

En la Universidad de Panamá, el IMUP por su parte, produjo en esos años una Maestría en Género y Desarrollo, más de 50 libros publicados y más de una decena de investigaciones realizadas; se hicieron los diagnósticos curriculares de 7 facultades y 11 carreras, encuentros internacionales sobre investigación y perspectiva de género y se fortaleció al ente en el entorno universitario y nacional⁷⁶.

Un balance panorámico informa que todo este conjunto de acciones tuvieron a su vez un conjunto de buenas coordinadas: recursos de la cooperación europea, buena disposición de las jerarquías institucionales, equipos técnicos calificados de alto o buen nivel y el no menor, el fortalecimiento de los entes institucionales, los mecanismos sectoriales que deben impulsar, codirigir y dar seguimiento a los procesos.

Al finalizar ProIgualdad, aún incluso con el detalle de no ejecución de la totalidad del proyecto, el saldo en relación a las capacidades instaladas en los mecanismos sectoriales del Proyecto 2 es positivo; sin embargo hoy, 14 de las entrevistadas no sólo reconocen que existen políticas gubernamentales que frenan el desarrollo de las medidas contenidas en la Ley, sino que una mayoría de éstas, explica que una de dichas políticas consiste en que las oficinas sectoriales para el avance de la condición de las mujeres, están siendo utilizadas para “la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad” y que ello distorsiona y anula cualquier posibilidad de continuar aquellos procesos citados aquí:

... se han utilizado las estructuras existentes para fusionar temas (...) se jerarquiza y se valoran otros (...) El tema nos presenta una debilidad muy fuerte en el ámbito gubernamental sobre todo con los mecanismos (...) si hablo en defensa de este tema y digo que no voy a cambiar el norte de las acciones que llevo a cabo en esta dirección (...)

74 “Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá, ProIgualdad. El proyecto Educación 2 No Sexista”. Unidad de Gestión-DINAMU/ MJMNF, Panamá, 1998.

75 CEDEM. “Informe de Consultoría. Sistematización de la Experiencia de la Red Mujer y Trabajo”. CEDEM, GTZ, Panamá, 2003.

76 Urania Ungo. “Memoria 2000-2003. Informe de Gestión”. IMUP, 2003.

porque mi norte es trabajar el tema de la equidad de género (...) se dice que hay que meter discapacidad (...) El tema de género lo conceptúan de una manera muy particular (...) en el sector público la gran mayoría de quienes dirigen comisiones gubernamentales (...) no tienen una formación formal (...) tienen limitaciones (...) hay más apoyo gubernamental para discapacidad que para el tema de género, sobre todo financiamiento (...) Esto es un elemento que frena la ejecución⁷⁷.

En el marco de un sistema de educación atrasado, sometido a diversas crisis y en el cual se inicia un proceso de revisión con miras a su futura modernización y reorganización, esta debilidad puede ser un mal saldo para las mujeres, que hoy constituyen la parte con mayor educación y sometida a la desigualdad laboral y salarial.

La conclusión, tal vez ha sido expresada de mejor modo por una entrevistada –la más joven de todas– Tania Rodríguez, líder en Panamá del Movimiento Juvenil por los Derechos Sexuales y Reproductivos, integrante del equipo directivo de la Red Latinoamericana de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, y estudiante graduanda de Trabajo Social en la UPAN:

Tenemos temas muy pendientes (...) mujer y pobreza (...) todavía hay desigualdades salariales, pueden estar haciendo el mismo trabajo y se les paga más a los hombres. En pleno Siglo XXI y todavía persisten estas cosas (...) los programas, la cuestión es que han sido muy asistencialistas: vamos a capacitar a las mujeres para que aprendan a hacer unas manualidades, pero son poquitas las iniciativas que te hablan “vamos a capacitar a las mujeres para que sean dueñas de sus propias empresas”, que hagan trabajos no tradicionales (...) habría que difundir más y sistematizar esas experiencias como las que hace INAFORP (...) que hacía con mujeres soldadoras, por ejemplo (...) y que son profesiones que son bien pagadas (...) yo creo que hace falta mucho (...) promover que las mujeres jóvenes y las niñas escojan carreras no tradicionales, no las mismas, con los mismos roles que nos han impuesto (...) [como] computación (...) hace mucha falta una real estrategia de MEDUCA: hacer que las niñas puedan!...escoger carreras no tradicionales, creo que hay mucho, mucho por hacer⁷⁸.

Ello da un buen indicio del conjunto de elementos que un instrumento como la Ley exige para ser efectivo y eficaz, uno de los cuales y no menor, es la voluntad política de las altas jerarquías políticas e institucionales.

4.3 El impacto de la Ley en el ámbito de la salud

Según la Magistra Hermelinda Rodríguez, actual Directora de la Sección Género, Salud, Mujer y Desarrollo del Ministerio de Salud (MINSA) el impacto de la Ley en su específico ámbito de acción es el siguiente:

A mí me parece que el impacto de la Ley que establece la “igualdad de oportunidades para las mujeres” ha sido muy significativo e importante (...) fundamental (...) que es un marco jurídico, legal (...) operativo en función de que nos permite esa operativización, esa implementación de los conceptos que reúne (...) para transversalizar género en todas las políticas públicas, en los diferentes ámbitos de las políticas públicas (...) además es una gran conquista (...) que culmina el largo trabajo del movimiento de mujeres (...) ha generado otras leyes, por ejemplo el decreto que rige la gratuidad de la maternidad (...) los objetivos del milenio (...) la atención de las jóvenes adolescentes embarazadas (...) programas amigables en los servicios de salud a los y las adolescentes (...) la incorporación de la perspectiva de género en las normas técnicas de diversos programas: atención integral a la mujer (...) incorpora elementos de derechos humanos, no sólo en la parte reproductiva (...) no sólo su rol reproductivo⁷⁹.

La Ley de Igualdad de Oportunidades establece en su *Capítulo VII*, la política de *Salud*, en el marco de la “igualdad de oportunidades para las mujeres” en el país. El artículo 13 que la desarrolla contiene 19 numerales siendo uno de los más extensos de la Ley.

Al contrario de lo que ocurrió con el Capítulo Educación de la Ley, en el ámbito de las políticas de salud, ProIgualdad realmente significó poco, tal vez porque históricamente los índices de cobertura, infraestructura, indicadores de atención a la salud materna, a los partos, número de personal de salud y otros, han sido en el país, en general, muy buenos, con las excepciones de las áreas rurales donde impera la pobreza extrema y las

77 Candanedo, *ibidem*.

78 Tania Rodríguez. Entrevista el 23 de febrero de 2006. APLAFA.

79 Magistra Rodríguez. Entrevista el 7 de marzo de 2006. Ministerio de Salud.

regiones de población indígena. Además el personal técnico con que cuenta el MINSA es reconocido como de alto nivel técnico, sin que ello haya sido y sea óbice para que este personal, sobre todo médico, sea uno de los más reacios a la implantación de criterios de género en sus políticas y acciones.

Sin embargo, es obligatorio reconocer que respecto a la transversalización de género, la integración de criterios sociales y de derechos humanos en la salud y al logro de la consideración de los factores del entorno social en el campo de la salud-enfermedad, ha sido sobre todo producto del cercano acompañamiento de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, OMS, la Organización Panamericana de la Salud, OPS, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, al ente rector y ejecutor de las políticas de salud, el MINSA⁸⁰.

Estos organismos, más la demanda interna de organismos no gubernamentales han logrado ir abriendo –relativamente– el cerrado concepto biologicista con el que aún se forma en su conjunto el personal de salud y que se extiende luego en la práctica profesional. Estos logros son todavía muy débiles y aún existe mucho de lo que el Informe Alternativo de Panamá a la 49 sesión de la CSW para evaluar el cumplimiento de los 10 años de la Plataforma de Beijing, señala como causa de desigualdad:

En Panamá, la salud de la mujer es una de las áreas que presenta mayores contradicciones, dado que si bien existe una cobertura aceptable de los servicios de salud, también existen disparidades notables entre regiones, tal es el caso de las regiones indígenas en las que los servicios son precarios para la población. De igual modo, son distintas las consecuencias de las políticas de salud dadas las diferencias entre mujeres y hombres, al existir áreas en las que en tales diferencias son significativas, verbigracia, la salud sexual y reproductiva.

Durante los últimos años se ha producido un mejoramiento en la consideración de factores biológicos, psicológicos, sociales y ambientales que condicionan la salud y enfermedad de mujeres y hombres en nuestro país, sin embargo entre dichas contradicciones cobran especial significación aquellas que provienen de enfoques de la salud que expropian a las mujeres del control de su propio cuerpo y en las que el aparato gubernamental y sanitario toma decisiones y formula políticas sin la participación femenina⁸¹.

Un detalle del contexto, que se evidenció en el momento en que se produjo el proceso de reglamentación de la Ley, fue cómo mientras los numerales 7 del Capítulo Salud y 5 del Capítulo Educación mencionan explícitamente la necesidad de la educación sexual, ello fue transformado en el DE 53 en una serie de intermediaciones técnicas dirigidas a colocar el tema de modo que pasase inadvertido a las jerarquías que debían aprobar el texto. Y aunque el equipo del MINSA que participó –incluido su mecanismo sectorial– insistió, ello no pudo ser explícitamente formulado.

La unidad técnica “Mujer, salud y desarrollo” fue creada como punto focal del Programa regional del mismo nombre, desde el año 1989, pasando por diversos acomodos institucionales, que significaron cambios en la ubicación y nivel institucional hasta que en el año 1998 se convirtió en sección. Es decir es una unidad muy pequeña, operativa y que carece de presupuesto propio. A pesar de lo cual y con el apoyo de los organismos internacionales citados ha logrado, sobre todo, influir en las decisiones técnicas relativas a la participación del MINSA en la atención de las mujeres víctimas de la violencia doméstica⁸².

El Plan Institucional de atención de la VIF –actualizado en agosto de 2004– es uno de los logros de esta entidad, en un medio en el que el personal médico se resiste a utilizar el “formulario de sospecha” establecido

80 Sección Mujer, Género, Salud y Desarrollo/MINSA. “Informe Final de la Consultoría Evaluación y Actualización del Plan Institucional de Atención y Prevención de la Violencia y Promoción de Formas de Convivencia Solidaria”. Consultora Marysol Reyna D. 13 de agosto de 2004.

81 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 95”. Panamá, marzo de 2005. Págs. 20-21.

82 Consejo Nacional de la Mujer. *Informe Final de la Consultoría Apremiar el impacto del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá en el fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras y Oficinas de la Mujer*. Consultora Sidia Moreno de Sánchez, junio de 2002. Pág. 75. Cfr. Sidia M. de Sánchez. Consultoría para la Evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el Sector Gubernamental 2000-2001. DINAM/MJMNF/ProIgualdad, septiembre de 2001. Pág. 207.

en 1995 por la Ley 27 (primera ley contra la violencia intrafamiliar) y firmemente resiste el “Manual de Normas y Procedimientos para la Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar y la Promoción de Formas de Convivencia Solidaria en el Sistema Nacional de Salud” establecido desde el año 2002. Como se evidencia es menor la intervención del mecanismo sectorial en las otras dimensiones de atención a la salud, tanto como es menor su incidencia en la formulación de leyes y políticas.

Desde el IMUP también se detectó la fuerte resistencia del personal médico, docente y educando de la Facultad de Medicina, en la Facultad de Odontología y en la Facultad de Enfermería –mucho menor aquí por cierto– frente a la posibilidad de la inclusión de la perspectiva de género en los planes de estudio de las diversas carreras mediante varias investigaciones que luego fueron publicadas en el libro *Género, currículum y ciencias de la salud* de la Dra. Claude Vergés y otras, y en el que se identifica como uno de los elementos claves de la práctica académica el biologicismo y el androcentrismo. La reproducción de visiones androcéntricas y discriminantes cede muy lentamente en el ámbito de la formación de las y los profesionales de salud⁸³.

Otro elemento importante en este ámbito es la creación en la Caja del Seguro Social de la Unidad de Género y Seguridad Social. (*Resolución CSS, 18 de diciembre de 2000*), entidad adscrita a la Dirección General y que según el documento de creación: “Su misión es la de promover, orientar, fortalecer y monitorear los procesos de cambio de cultura institucional que requiera la prestación de servicios con equidad y las relaciones laborales internas en igualdad de oportunidades y derechos”⁸⁴.

La unidad que depende enteramente del apoyo de la máxima dirección, carece de presupuesto, de personal suficiente y de la jerarquía para penetrar en los procesos institucionales de la CSS y, como otras oficinas de la mujer, actualmente atiende sobre todo a mujeres víctimas de violencia doméstica y a las personas con discapacidad.

En el complicado debate –narrado supra en el contexto– sobre la transformación de la Ley de Seguridad Social en el país, fue claro que la mera desagregación por sexo de las estadísticas, sin otros criterios fundados en el enfoque de género, es insuficiente para promover cambios importantes.

Entre las leyes que es posible asociar al ámbito de la salud, mediante un criterio que no sea meramente biologicista y que se establecieron luego de la Ley, se encuentran:

- **Ley 54 de 7 de diciembre de 1999**, Por la cual se reforma el Régimen de Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social, se incorpora a las familias al seguro voluntario.
- **Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999/Decreto Ejecutivo 64 de 11 de mayo de 1999**, (modifica al anterior), Por el cual se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
- **Ley 3 de 5 de enero de 2000**, General sobre Infecciones de Transmisión Sexual, Virus de Inmunodeficiencia Humana y SIDA.
- **Decreto Ejecutivo 31 de 16 de abril de 2001**, Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).
- **Ley 29 de 13 junio de 2002**, Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada derecho de recibir atención de salud integral, su permanencia en el sistema educativo y la protección legal.
- **Ley 14 de 22 de enero de 2003**, Que define el término tercera edad y dicta otras disposiciones (Se reconocen las diferencias en los ciclos de vida de mujeres y hombres).
- **Ley 39 del 30 de abril de 2003**, Modifica y adiciona artículos al Código de la Familia relativos al reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones.
- **DE 140 de 11 de noviembre de 2003**, Que crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

83 Claude Vergés et al. *Género, currículum y ciencias de la salud*. IMUP/UPAN, 2000.

84 Sidia M. de Sánchez. *Consultoría para la Evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el Sector Gubernamental 2000-2001*. DINAM/MJMNF/ProIgualdad, septiembre de 2001. Pág. 158.

- **Ley 68 del 20 de noviembre de 2003**, Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y de decisión libre e informada.
- **DE 43 de 27 de julio de 2004** Por el cual se establece y aplica la política integral de los adultos/as mayores en la República de Panamá.

Dos políticas importantes se tomaron durante la Administración de la Presidenta Moscoso. Una es el “Plan de Acción de la Niñez y la Adolescencia”, establecido para los años 2003-2006 y la otra es la adopción de la “Política nacional en favor de las personas mayores en Panamá” de mayo de 2004. Ambos son documentos fundamentales para ordenar acciones e interrelacionar proyectos dispersos, contienen perspectiva de género y hacen fuerte mención de lo establecido en la Ley. Para el ámbito de salud son significativas ambas al introducir el enfoque de género dada la evolución de la transición demográfica en el país y por establecer medidas específicas en las que las diferencias entre los géneros están consideradas como fundamentales.

En el transcurso del presente año, la Comisión de Salud Sexual y Reproductiva (CNSSRR), en la que participan personal directivo del MINSA, de la CSS y algunas organizaciones del movimiento de mujeres, tiene previsto presentar al Ministro de Salud un anteproyecto de “Ley de Salud Sexual y Reproductiva”.

Para la Presidenta de la CNSSRR, Dra. Eyra Ruíz de Jaén⁸⁵, la Ley es un instrumento que apoyará la generación de este nuevo instrumento legal: “De hecho en estos momentos estamos impulsando la creación de una Ley de Salud Sexual y Reproductiva Integral donde tiene que ver el tema de los derechos de las mujeres, el derecho a la no violencia (...) esta Ley (4) va a impactar y es uno de los insumos que nosotros vamos a revisar en esta Ley”⁸⁶.

Según el calendario que prevé la Comisión, entre los meses de julio a octubre del año 2006 debe producirse un período de consultas y validación por la CNSSRR y posteriormente se le presentaría al Ejecutivo para que a su vez haga la presentación a la Asamblea de Diputados. A juicio de la Comisión el propósito principal del nuevo instrumento debe: “Ser un instrumento jurídico que facilite la ejecución eficiente y efectiva del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y de todas las políticas públicas dirigidas a lograr el más alto nivel de salud de la población como parte de las estrategias y esfuerzos para alcanzar las Metas del Milenio”⁸⁷.

De tener éxito la iniciativa, es previsible sea la política más importante en salud en los últimos años desde una perspectiva que se basa en la Ley, dado que todavía están vigentes políticas discriminatorias, de 30 años y más, entre las cuales se cuenta, para dar un sólo ejemplo, que la mujer que desee esterilizarse por alguno de los variados métodos existentes debe contar con el permiso del cónyuge o compañero de vida, permiso que verán y aprobarán las autoridades de salud y médicos, etc. Como también es previsible que su presentación pública convoque algunos de los debates más importantes sobre la libertad, autonomía e igualdad social de las mujeres, dados en el país en los últimos años.

Recapitulando sobre el impacto de la Ley en la generación de normativas y acciones en el ámbito de la salud, es posible afirmar lo siguiente:

- El impacto como tal ha sido mínimo como se evidencia al examinar el cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley y el DE 53.
- Sin embargo, ello no obsta para afirmar que el sistema de salud del país mantiene muy buenos indicadores y algunas flagrantes desigualdades en la cobertura y atención de los sectores más empobrecidos.
- En algunas de las dimensiones de salud –salud sexual y salud reproductiva–, es evidente la primacía de concepciones abiertamente patriarcales y autoritarias que niegan los derechos y la libertad de las mujeres,

85 Ginecóloga del Centro de Reproducción Humana del Instituto Conmemorativo Gorgas del MINSA.

86 Dra. Eyra Ruíz de Jaén. Entrevista el 14 de marzo de 2006. Hospital Santo Tomás.

87 CNSSRR. Documento preliminar para el Anteproyecto de nueva Ley de Salud Sexual y Reproductiva. Documento de trabajo de directivas de la Comisión proporcionado de modo confidencial, no para publicarse y sólo para esta investigación. Marzo-abril de 2006.

así como está presente una fuerte resistencia a la incorporación de visiones no meramente biologicistas a la formación y al ejercicio de la profesión médica.

- De producirse el debate ante el cambio de las normativas de salud sexual y reproductiva, será una importante ocasión de incorporar como centrales algunas de las medidas de la Ley, de la CEDAW y de los consensos internacionales en materia de población y desarrollo.

4.4 El impacto de la Ley en el proceso para erradicar la violencia contra las mujeres

En su *Capítulo VI* la Ley establece la política que el Estado debe ejecutar y promover frente a la “*Violencia de género*”. Es un muy corto texto que identifica 7 acciones en tanto en el DE 53 se proponen 12 artículos que a su vez contienen 21 numerales, lo que da por sí sólo cuenta de la complejidad que implica la atención del fenómeno. A diferencia de otros ámbitos examinados como Salud y Educación en las que los objetos a tratar y las responsabilidades y competencias están perfectamente delimitadas, la “*Violencia de género*”, es un objeto de contornos difusos a la hora de indicar acciones y políticas, principalmente en cuanto a la coordinación con órganos del Estado e instituciones de carácter muy distinto, para adelantar un sólo elemento.

A lo anterior debe añadirse que el país ha avanzado algo en la atención de la violencia intrafamiliar o doméstica, sin que las formas de la violencia de género (VG) no necesariamente ubicadas en los marcos de la vida familiar o doméstica, sean objeto de la atención del Estado.

Preguntada la Presidenta de la Red Nacional contra la Violencia a la Mujer y la Familia, sobre el impacto de la Ley en el específico ámbito de la acción contra la VG, la licenciada Adelina Rodríguez, trabajadora social y funcionaria del Ministerio de Salud, expresó su visión del siguiente modo:

No percibimos avances (...) Las oficinas o mecanismos creados por los gobiernos para el adelanto de la mujer no disponen de personal capacitado ni presupuesto para responder a las necesidades. (...) Se han formulado políticas para la igualdad de oportunidades, pero para los gobiernos no son prioridad, como política de Estado (...) A partir de la reglamentación de la Ley en el año 2002, se cuenta con el Plan Nacional Contra la Violencia pero, es muy lenta la labor de atención del problema. Las respuestas no son efectivas y retardan en las coordinaciones. Los cambios de funcionarios/as y la falta de experiencia y capacitación hacen que se burocratice el trabajo (...) La atención de la violencia en especial la violencia intrafamiliar no cuenta con suficiente personal calificado y sobre todo comprometido con la atención. En los juzgados y en las corregidurías hay problemas de personal y presupuesto. (...) Existe una ley de atención a las víctimas que no se cumple y si bien algunos funcionarios y funcionarias tienen buena intención no pueden avanzar más por la burocracia⁸⁸.

En Panamá la primera ley contra la violencia fue la *Ley 27* del 16 de junio de 1995, la que fue reformada por la *Ley 38* del 10 de julio de 2000, a solicitud principalmente de la Red contra la Violencia –luego de una intensa investigación sobre las fallas y carencias de la primera– y propuesta por la entonces legisladora Teresita Yániz de Arias. Entre ambos instrumentos existen importantes diferencias: la *Ley 38* amplía el concepto de protección a las víctimas incluso en relaciones como –además de matrimonio– las uniones de hecho, relaciones de pareja aunque no tengan 5 años de cohabitación, parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, a las hijas e hijos no comunes que convivan o no dentro de la familia o entre personas que hayan procreado entre sí descendencia. Además en la *Ley 38* se establecen medidas de protección no contempladas en el instrumento anterior:

- Arresto provisional del agresor o agresora por un término que no sobrepase las 24 horas.
- Desalojo del presunto agresor o agresora de la casa o habitación que comparte con la víctima.
- Reintegro de la persona agredida que haya tenido que salir del hogar, si así lo solicita.

Se aumentó la sanción del maltrato a la niñez y a la adolescencia y se establecieron como parte de la violencia doméstica las agresiones producidas entre personas que hubiesen tenido entre sí relaciones familiares ya finalizadas. La *Ley 38* logra identificar las competencias y responsabilidades específicas de las instituciones:

88 Licenciada Adelina Rodríguez. Entrevista contestada por escrito.

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio Público, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Gobierno⁸⁹.

Este avance legal tiene, sin embargo, serias dificultades para materializarse, como sostiene la socióloga Migdahí Gómez⁹⁰:

La debilidad de la Ley es la aplicación (...) en relación a la Ley 38, si se está aplicando, pero (...) hay influencia social e ideológica para la aplicación de la Ley (...) el sistema judicial debe preparar a los jueces específicamente para la Ley de VID (...) Pero abogados y abogadas tienen una percepción muy lejana (...) para ellos es lo mismo victimario que víctima (...) se molestan por el desistimiento de las mujeres (...) para ello hay que entender el ciclo de la violencia (...) se les ha dado cursos: género (...) etc. Pero no se logra la sanción de los victimarios ni siquiera el recurso de las mujeres para salvaguardar su vida (...) todo pasa por la interpretación de quien aplica la Ley (...) se han gastado miles de dólares en la sensibilización y yo como resultado lo que veo es la mora judicial para las sobrevivientes y la revictimización (...) No veo los avances⁹¹.

Particularmente el desánimo que se percibe entre los organismos no gubernamentales –los que históricamente han erigido el tema en objeto de preocupación pública– tiene que ver, más que con negar los avances, con el aumento de la violencia en todas sus formas en el país, la gran cantidad de casos sobreseídos por los jueces (un 78 % en los últimos 5 años) las resistencias del personal de salud, la aparición de los femicidios y un visible diferencial tratamiento y consideración de estos en relación a otros delitos, por las autoridades judiciales y de investigación.

De un total de 820 casos, tenemos que se pidió el llamamiento a juicio a 343 y de estos últimos sólo se obtuvo sentencia condenatoria para 30 casos. El total de sobreseimientos provisionales fue de 423 casos. Así también para el año 2003 de 874 casos resueltos, sólo dos casos recibieron sentencia condenatoria. (...) En el año 2004 se produjo en Panamá, un aumento en los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas. Las cifras de los primeros seis meses del año, según la CONADEC, establecen que ocho (8) mujeres murieron de modo violento y algunas mujeres y niñas están desaparecidas; para septiembre del mismo año la cifra aumentó a doce (12) casos. Los hechos estremecieron a toda la sociedad, sin embargo fue visible la indiferencia, dejadez e incluso negligencia de las autoridades judiciales y de investigación. Incluso una de las muertes coincidió con la desaparición de un empresario, haciendo evidente el diferente tratamiento, jerarquía, actitud y recursos puestos en ambos casos⁹².

Diversos dignatarios gubernamentales insisten –en los medios de comunicación sobre todo– en que la violencia intrafamiliar es el segundo más grave problema del país, después de la pobreza y el desempleo; ello no se traduce aún en acciones visibles, las que implican recursos y suponen altos niveles de coordinación intersectorial, como se indica operativamente en el DE 53. Particularmente el aumento de los femicidios ha puesto en evidencia las falencias del aparato legal e institucional para atender la violencia doméstica.

Además, se trata de un asunto en el que la competencia fundamental en su seguimiento, difusión, presentación de informes, coordinación y promoción es tarea del mecanismo nacional, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), organismo debilitado en su rol de ente de políticas públicas y reducido a la atención directa de mujeres víctimas de violencia doméstica, lo que ha ocasionado que hasta la fecha ningún informe haya sido llevado a, o exigido por la Asamblea de Diputados.

Entre los instrumentos legales y normas relacionadas con el proceso contra la VID, establecidas después de la Ley, las más importantes son las siguientes:

- **Ley 38 de 10 de julio de 2001.** Reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones (Modifica Ley 27 de julio de 1995).

89 Ley 38 de 10 de julio de 2001. Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones.

90 Magistra en prevención y atención de la violencia intrafamiliar y directora del Centro para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM, ONG que atiende a sobrevivientes.

91 Magistra Migdahí Gómez. Entrevista el 22 de marzo de 2006. UPAN.

92 Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Informe Alternativo Sobre el Cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 95”. Panamá, marzo de 2005. Págs. 28-29.

- **Decreto Ejecutivo 99 de 20 de noviembre de 2000.** Crea la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana.
- **Ley 7 de 13 de diciembre de 2000.** Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.
- **Ley 17 de 28 de marzo de 2000.** Aprueba el Protocolo Facultativo sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- **Ley N° 16, de 31 de marzo de 2004.** Dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial.
- **Ley 39 de 30 de abril de 2003.** Modifica y adiciona artículos al Código de la Familia, sobre el reconocimiento de la paternidad. Hace expedito el trámite de reconocimiento de los niños y niñas y hace efectivo el derecho de los niños y niñas a una identidad.
- **DE 140 de 11 de noviembre de 2003.** Crea Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- **Ley 7 de 13 de diciembre de 2000.** Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.
- **Ley N° 11 de abril de 2005.** Prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas (discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas).

Particularmente la Ley 16 es de suma importancia por el visible crecimiento de la denuncia de casos de explotación sexual comercial de la niñez y la juventud, y porque su implantación significó una intensa discusión en la que los criterios de diversos sectores revictimizaban a las y los menores y se intentó extender visiones altamente conservadoras y discriminatorias como políticas de Estado.

Entre los avances de políticas y acciones de importancia, surgidas en los años posteriores a la Ley, se cuentan:

- Desde 1996 el Plan Institucional de Atención y Prevención de la VIF y Formas de Convivencia Solidaria (actualizado en agosto de 2004), de MINSA.
- Post Grado y Maestría en Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar con Enfoque de Género del IMUP (tercera promoción 2005), con apoyo de OPS, OMS, BID.
- Proyecto “Incorporación de la Perspectiva de Género en la Administración de Justicia”. Realizado entre los años 1998-2002 por el Órgano Judicial y que fue sobre todo la producción de análisis, estudios, investigación jurídica y capacitación de género.
- MINSA, *Manual de Normas y Procedimientos para la Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar y la Promoción de Formas de Convivencia Solidaria en el Sistema Nacional de Salud*. MINSA-OPS, Mayo de 2002. Publicaciones del Programa Mujer, Salud y Desarrollo, (su antecedente fue el “Protocolo de Atención a personas afectadas por violencia intrafamiliar”. MINSA, febrero de 1998).
- Comisión Nacional para Prevención de los Delitos de Explotación Sexual, CONAPREDES, creada por la Ley N° 16 de de 31 de marzo de 2004.
- Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia. 2003-2006 (2015). (Eje VI). Dirección Nacional de la Niñez/MIDES.
- PIOM II. DINAMU/MIDES.
- Campaña Nacional contra la Violencia, DINAMU/MIDES (marzo de 2006).
- Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014. (Agosto, 2004). DINAMU/MIDES.

Como se observa las responsabilidades de MIDES son muy amplias y más aún lo son las específicas responsabilidades de la DINAMU, que tiene por diversas leyes, distintos mandatos para lo cual hoy sus capacidades –presupuesto, jerarquía, recursos– son altamente insuficientes. Como afirma la Presidenta de la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer CODIM y dirigente del movimiento de mujeres, la profesora Aleyda Terán:

No es desconocido que las políticas económicas cuentan con grandes recursos y apoyo internacional, un escenario macro y actores de gran poderío, pero, en contraposición, las políticas sociales están concebidas con carácter asistencial, sin sostenibilidad económica ni política, con una reducida proyección en el tiempo, y no tienen actores que impacten con eficacia y eficiencia sus propuestas. Tomemos el ejemplo el Capítulo VI de Violencia contra las Mujeres desarrollado (...) en la Reglamentación no deja institución de la ruta crítica, procedimientos, recursos, perfiles, sanciones por incumplimiento de las normas, planes, capacitaciones (...) no obstante, nos encontramos cada día con oficinas de las mujeres más debilitadas y hasta desaparecidas, algunos casos de funcionariado cómplice y que hasta pretenden que de delito se baje a falta la violencia doméstica, un solo albergue en todo el país para sobrevivientes de violencia, revictimizadores/as impunes, igual que operarios de justicia en corregidurías, juzgados y fiscalías cuyos estereotipos son las normas y sus prejuicios el fiel de la balanza⁹³.

Evidentemente la Ley ha impactado en este específico, creciente y complejo ámbito de acción estatal, ha sido incluida y operativamente insertada –sus criterios– en planes y programas, pero el asunto de la debilidad del mecanismo nacional –la DINAMU– se sobredimensiona cuando se examina el hacer gubernamental sobre un objeto como éste –la VG– pues su tratamiento exige capacidad de incidir y de determinar acciones y ritmos a otros entes estatales. Así por ejemplo, el “cuerpo colegiado” que se mandata en el artículo 67 de la reglamentación (DE 53) no ha sido posible instalarlo, no sólo por el nivel que se requiere, sino por la naturaleza y cantidad de trabajo que se establece en los 2 artículos y 5 numerales del DE 53 que lo conciben.

Y aunque hoy éste sea el tema, la Violencia contra las Mujeres, que más consume la acción del mecanismo nacional, las tareas estratégicas: coordinación y seguimiento del PIOM II, de la Ley, de la Ley 38, del Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014 –y de otras múltiples tareas de otros temas– son no sólo difíciles sino también ponen en relieve la contradicción entre lo que debe ser y sus reales posibilidades de acción. El proceso de la atención institucional estatal de la VG es uno de los más relacionados –afectados– por las condiciones del mecanismo nacional.

En síntesis, es posible concluir que:

- Si bien es cierto que en la Ley el Capítulo VI “Violencia contra las Mujeres” es uno de los temas que más atención pública y declaraciones de dignatarios gubernamentales suscita, también es verdadero que, por la naturaleza compleja de su atención, más evidencia las falencias del cumplimiento de la Ley de “Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”.
- Aunque es evidente que la Ley ha sido un fuerte componente en la revisión de la primera ley de violencia intrafamiliar y en el surgimiento de la Ley 38, todavía la compleja articulación y coordinación que exigen ambos instrumentos y el DE 53 para una eficaz atención del problema es aun una tarea pendiente.
- Un déficit importante es que a pesar de las varias normativas y avances, la aplicación de las leyes se hace comprendida en las visiones y categorías arbitrarias de quienes administran justicia lo que deja el cumplimiento de aquellas muchas veces como el mero ejercicio de sus prejuicios.
- Un grado significativo de cumplimiento del mandato de la Ley en este ámbito son: el inicio de las campañas anuales sobre la violencia contra las mujeres emprendida por la DNM y el surgimiento de entes institucionales que atienden las diversas formas de violencia y abuso sexual contra la niñez y la adolescencia, aunque subsisten el subregistro y la subatención.
- Es previsible que sobre este ámbito de fenómenos se centre la atención de la ciudadanía y de las organizaciones de mujeres, dada la fuerte sensación del crecimiento de la violencia en todas sus formas.

93 Profesora Aleyda Terán. Entrevista contestada por escrito.

4.5 El impacto de la Ley en el ámbito del poder y la participación política

La Ley consagra su *Capítulo II* al tema de “*Poder y participación*”, el cual contiene un sólo artículo, el 7, que se desarrolla en 12 numerales. En estos se establecen las medidas que el Estado realizará para cumplir con la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito de la política, las cuales van, desde lograr mecanismos de mediación interpartidaria para denunciar la exclusión política de las mujeres, hasta establecer que se debe garantizar que las y los políticos realicen programas dirigidos al logro del desarrollo sostenible y la paz.

Si el impacto de este conjunto de medidas pudiese ser medido con un solo criterio, el resultado electoral en la más alta magistratura de la República, podría afirmarse que el mismo año de su promulgación la Ley fue efectiva, pues es el año en que, por primera vez una mujer, la señora Mireya Moscoso asume la Presidencia del país. Paradójicamente, en el mundo de la política, de la política “grande” del escenario democrático, las ganadoras del conjunto de algunos cambios importantes dados para las mujeres en los noventa, no han sido en general las mujeres, sino sólo una, que resultó beneficiaria directa de luchas históricas.

Por el contrario, si se examinan el listado de las medidas propuestas en la ley, desarrolladas en el DE 53 y las realizadas, este ámbito es de una amplia pobreza, aquí sólo fue posible registrar una sola norma que da cumplimiento a una medida establecida en la Ley “para la igualdad de oportunidades para las mujeres”: las cuotas electorales. Norma que por cierto, es resultado del cabildeo de las integrantes del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FNMPP) en el seno de la Comisión de Reformas Electorales del año 2001 y que en un sentido continúa una ya extendida labor del Foro, según el Magistrado Denis Allen del Tribuna Electoral de Panamá:

El tema del sistema de cuotas electorales, fue presentado formalmente a la Asamblea Legislativa en el año 1992 por la entonces Legisladora, Dra. Gloria Moreno de López quien merece el reconocimiento de ser la pionera. (...) El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos tomó la decisión de solicitar el 50% de cuotas (...) En mayo de 1997, las legisladoras Maritza Royo y Mariela Jiménez, miembros del Foro, presentan ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea la siguiente propuesta adicionando el artículo 183 (a) del Código Electoral: “las postulaciones que hagan los partidos políticos deberán contener una representación igual de candidatos de ambos sexos. El cumplimiento de esta disposición se determinará en base a la totalidad de los candidatos postulados por cada partido” (...) ello produjo (...) “Artículo 182 (a): En sus elecciones internas, los partidos políticos procurarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”⁹⁴.

Después de la lucha por las cuotas, la norma mencionada⁹⁵ es el único avance que es posible reconocer en el ámbito político como cumplimiento de la Ley. Ello a pesar de que ha sido intensa y permanente la labor de las mujeres políticas para el logro de estos resultados y así lo reconoció el magistrado citado:

... la participación femenina fue de gran contribución en los diferentes temas discutidos y analizados en el seno de la recién concluida Comisión de Reformas al Código Electoral 2001, la cual como sabemos, estuvo conformada por miembros de los partidos políticos constituidos y en formación, además de los órganos del Estado y representaciones de la sociedad civil, universidades e iglesias que conforman nuestro contexto nacional (...) En ese sentido, el grupo constituido por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, logró por consenso la aprobación y así consta en el Anteproyecto de Reformas al Código Electoral 2001, que los partidos políticos postulen por lo menos a una mujer en los circuitos plurinominales en los que se elijan tres o más candidatos (...) Además, se acordó que los partidos políticos deben destinar un mínimo del 25% de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del 10% de éste, para la capacitación de las mujeres⁹⁶.

Las mujeres políticas han participado en las diversas Comisiones de Reforma Electoral y a pesar del escaso cumplimiento de las medidas contempladas en la Ley reconocen otros avances que se producen por su

94 Magistrado Dennis Allen Frías. “Evaluación de la Participación de las Mujeres en el Proceso Electoral Panameño”. Tribunal Electoral de Panamá, 2002.

95 Ver anexo 9.

96 Ibidem.

propio hacer. Según Alicia Franco, dirigente histórica del FNMPP y de amplia trayectoria en el movimiento de mujeres:

... no estamos en cero, la misma Ley algo ha mejorado (...) Las mujeres de los partidos políticos (...) tenemos una mayor participación en cuanto a que la mujer sepa que tiene derechos de igualdad de oportunidades en el ámbito político partidista (...) hemos logrado (...) nos hemos preocupado de que se adecúen los estatutos de los partidos a esta proposición del 30% de igualdad de oportunidades (...) casi todos los partidos hoy día tienen esa reforma en sus estatutos (...) en cuanto al Tribunal Electoral hemos logrado participar en la Reforma Electoral en 3 períodos...⁹⁷.

La lucha por la cuota electoral femenina no es nueva. Sin embargo todo sugiere que las mujeres políticas deben constantemente vigilar para que no desaparezca de las normas, intervenir en las diversas comisiones de reformas y reiterar su solicitud cada vez que se producen estos cambios. Ciertamente hoy los partidos mayoritarios –Partido Revolucionario Democrático, PRD y el Panameñista, antes arnulfista– contienen ambos la cláusula relativa a la cuota, pero si ha sido cumplida lo ha sido de modo tal que pocas mujeres resultan proclamadas y menos son electas. Según Dagmar de Álvarez, empresaria, integrante histórica del movimiento de mujeres y Directora de la Fundación para la Promoción de la Mujer, FUNDAMUJER:

Pienso que lo bueno es tener la Ley (...) algunas cosas se establecen en la Ley, luego no somos capaces de que se apliquen, como lo del 30% en los puestos a nivel directivo en el gobierno (...) entonces no hemos podido: el mismo gobierno que aprobó la Ley no ha hecho la aplicación de ese porcentaje, no lo hizo este gobierno (...) no lo hizo el gobierno anterior (...) de la primera mujer Presidenta (...) lo político se ha ampliado pareciera, si lo vemos por las Diputadas, unas cuantas más, no son muchas más. Sin embargo, pienso que las Diputadas que están participando en este período en la Asamblea no las veo identificadas específicamente con las mujeres (...) no tienen una mayor identidad de género para con otras mujeres (...) yo diría que no necesariamente ha mejorado la participación de las mujeres (...) entiendo que ahora se aprobó en el Código Electoral un porcentaje, eso es bueno porque nos obliga a todos, hombres y mujeres a propiciar esta participación de las mujeres, que en términos prácticos no se da porque las mujeres no han dejado su vida doméstica y siguen cargando con su vida doméstica, tienen que agregar su vida comunitaria, su vida política, su vida religiosa y todas las demás, entonces para las mujeres no es igual de fácil que para los hombres y no ha habido ningún cambio para que esto pueda mejorar, el actuar en política se sigue dando bajo los mismos esquemas, bajo los mismos parámetros, entonces para la mujer es un trabajo adicional...⁹⁸.

Como sostiene Álvarez el trabajo adicional para las mujeres continúa y el FNMPP participa actualmente en la nueva Comisión de Reformas Electorales que se instaló desde el 18 de enero de 2005. Ciertamente la Ley de Cuotas, establecida en Panamá desde 1997, no ha funcionado, tampoco su reiteración en la Ley, es decir no ha dado como resultado un aumento considerable de mujeres nominadas y/o electas. Ello, aunque en el último torneo electoral –2004– se sobrepasó el histórico techo del 10% femenino, aumentando el número de Diputadas a 12 (15.38% del total), significa que aún no hay un esfuerzo deliberado y consciente del Estado de promover la igualdad social en el mundo de la política.

A todo esto hay que agregar, como afirma Álvarez, que a diferencia de otras legislaturas donde hubo legisladoras feministas, en la actual en torno a diversos asuntos, ellas han mostrado una total apatía por el tema de la condición de las mujeres. Asunto que compagina con la distancia que reconocen en Panamá la mayoría de las mujeres con la actividad política y que contrasta con un creciente hacer social en pro del bienestar familiar y comunitario, con su presencia en los “grandes” momentos de cambios políticos y con su ausencia del poder y de los niveles en que se toman las decisiones. Todo esto no es nuevo pero da una pálida idea del significado de la falta de acción para promover a las mujeres en el mundo político. Lo siguiente lo ilustra con creces:

Los avances económicos, jurídicos, educativos parecen encontrar un correlato contradictorio en el mundo de la política, ahí la ausencia de las mujeres de las posiciones de poder descompagina con la presencia y los logros en otros ámbitos. Es ya un lugar común que no se trata de que se impida, niegue o que no se convoque la participación de las mujeres, sino que tal participación sea en aquellas formas mediante las cuales se obtiene, se produce y se

97 Profesora Alicia Franco. Entrevista el 22 de febrero de 2006. Su residencia.

98 Licenciada Dagmar de Álvarez. Entrevista el 3 de marzo de 2006. Funda Mujer.

reproduce el poder. Como nuestra historia ha mostrado algunas veces se puede participar sin poder, sin decidir, sin estar en el nivel en el que se toman las decisiones, es una participación, abnegada y militante que reproduce la subordinación, esta vez en el campo de la política (...) No se trata de que las mujeres no sean convocadas, sino que su estar se concibe secundario, de apoyo, pues se supone que luego de alcanzada la meta, el triunfo o la derrota, ellas volverán a su “lugar fundamental”, al mundo de lo privado y a la familia”⁹⁹.

Una primera y general conclusión en el ámbito de la política es que el cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley ha sido muy bajo. Tales medidas no han tenido el impulso debido principalmente a lo siguiente:

- En general, los partidos políticos no han integrado en sus concepciones que es necesario tomar medidas para lograr que más mujeres accedan a puestos directivos internos, nominaciones electorales y en los diversos estamentos en que se organizan; ello a pesar de que en Panamá, en los partidos mayoritarios es amplio el número de inscritas, a veces hasta más del cincuenta por ciento (50%) del total.
- Ello además, compagina en general, con la situación existente en el país: la mayoritaria presencia de mujeres en los sectores técnicos e intermedios de las instituciones gubernamentales, privadas, en la banca, la producción, el comercio y demás, y su ausencia en las cúpulas directivas de tales entidades, lo que informa de la presencia de visiones y criterios sexistas en los medios políticos, empresariales, en sus cuerpos directivos y altos ejecutivos.
- La ausencia de las mujeres en general de las posiciones de poder y de toma de decisiones en todas las regiones de la vida social, refuerza las prácticas excluyentes y discriminatorias en el ámbito de la política y produce un círculo en espiral que hace de la participación femenina un servicio al poder en contra de sí mismas: una reproducción de su exclusión, no de la participación, sino del poder.

4.6 La Ley y el mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres

La Ley, “que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” –y todos los más importantes instrumentos de política para el avance de la condición de las mujeres, en Panamá– establece grandes responsabilidades al mecanismo nacional, la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), antes Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MJMNF –MINJUVE), como se le conoció durante el gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares o MINJUMFA, como se le denominaba en la administración de la Presidenta Mireya Moscoso–.

Este mecanismo nacional tiene así 11 años de existencia y hoy una Comisión de Alto Nivel (CAN), comprometida en el Tercer Pacto –firmado entre las organizaciones de mujeres y los candidatos a la presidencia de la República en el año 2004– están formulando la posibilidad de cambiarlo para instituir un ente institucional de mayor capacidad. En estos años de existencia el mecanismo nacional ha experimentado transformaciones que lo han debilitado y colocado en situación de extrema complejidad y mucha precariedad.

La actual labor de la CAN se realiza en un contexto nacional e institucional complejo, en un ambiente político hostil, en que permanentemente los avances legales, sociales, políticos y culturales de las mujeres son objeto de interesados cuestionamientos de grupos conservadores que predicán la vuelta a visiones tradicionales y el cese de las políticas de igualdad social y/o la transformación de la “igualdad de oportunidades” en un instrumento ajeno al avance de la condición de las mujeres. De modo que lo que ocurra con el mecanismo nacional es un test del futuro próximo de estas políticas.

Según la visión de una importante académica feminista, investigadora y docente de la Universidad de Panamá, la Magistra Briseida Allard, esto puede ser comprendido, en general, así:

Sí ha habido cambios (...) sí ha habido avances (...) pero avances en contrario, avances de las fuerzas que justamente no tienen a la equidad de género, primero como un tema importante, clave para la sociedad democrática, segundo están también todas aquellas fuerzas que adversan los cambios de la mujer, simple y llanamente son actores, son

99 Urania A. Ungo M. “Las mujeres en el Centenario de Panamá como República: logros, contradicciones y retos”. En *Istmo, Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos*, No. 7, noviembre-diciembre 2003, noviembre de 2003.

fuerzas que están ligadas a una visión tradicional, reaccionaria (...) y muy anti derechos de las mujeres (...) Anti derechos totalmente, adversos a cualquier posibilidad de cambio y justamente ese grupo ha crecido (...) tiene una gran incidencia tanto a nivel del propio Estado como de la sociedad civil y eso ha, pues, contribuido a que realmente el Estado haya dado un paso, atrás varios pasos atrás en torno al tema de la equidad de género¹⁰⁰.

Antecedentes del mecanismo nacional

Existe alguna discusión sobre los primeros entes instalados en el país relacionados con la condición de las mujeres. Desde los años setenta en algunas instituciones –salud y del desarrollo agropecuario– se registran programas dirigidos específicamente a las mujeres, sin embargo no son propiamente instituciones sino pequeñas unidades coyunturalmente creadas para ejecutar dichos proyectos y programas.

... la primera oficina de la mujer fue creada en Panamá en noviembre de 1980 al amparo de la firma nacional de la CEDAW y de las gestiones de grupos de mujeres y de la CIM; funcionó desigualmente hasta 1989, año en que fue reformada y durante un corto tiempo fue Dirección de Asuntos Legales y Sociales de la Mujer para desaparecer con la invasión. Es hasta 1993 en que se crea nuevamente un Departamento de la Mujer a lo interno del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Instalado en la Dirección General de Bienestar Social, el Departamento funcionó hasta 1996 en que nace la Dirección Nacional de la Mujer, resultado de un nuevo momento de la articulación política y la movilización de las mujeres en Panamá y del entorno internacional favorable surgido del proceso mundial hacia Beijing 95.

En un documento en que evaluó el cumplimiento de la CEDAW Alma Montenegro de Fletcher estima que estos mecanismos, y no sólo en Panamá, adolecen de escaso presupuesto, bajo perfil institucional, carencia de equipo técnico calificado, todo lo cual dificulta el papel efectivo de estas entidades respecto a la meta de contribuir al avance del cambio de la condición de las mujeres¹⁰¹.

La Dirección Nacional de la Mujer fue creada el 30 de agosto de 1995 por el Decreto Ejecutivo N° 77 para sobre todo ser la “Secretaría Técnica” del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y para, como se establece en el documento de fundación:

La Dirección Nacional de la Mujer tendrá a su cargo la titularidad de la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Mujer y contará con los recursos necesarios que le permitan desarrollar los objetivos y responsabilidades que a continuación se detallan:

1. Promover la participación de las mujeres en el desarrollo económico, político y social del país, en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.
2. Gestar, desarrollar y ejecutar políticas públicas para la mujer, que faciliten la incorporación de la equidad de género en los planes nacionales de desarrollo.
3. Desarrollar programas y estudios, ofrecer servicios y efectuar cualquier actividad pertinente que permita la promoción de la mujer.
4. Coordinar con las oficinas o entidades que se creen en la administración pública para la promoción de la mujer.
5. Establecer relaciones y coordinar actividades con instituciones gubernamentales, organismos no gubernamentales e internacionales que permitan intercambiar experiencias e información, así como realizar acciones que favorezcan la promoción de la mujer¹⁰².

Un mes antes se había creado el CONAMU, mediante el Decreto Ejecutivo N° 70 del 27 de julio de 1995, según el cual las funciones del ente, entre otras, son las siguientes:

- a. Formular y proponer políticas públicas a favor de la mujer y el acceso a recursos para su desarrollo.
- b. Recomendar al Órgano Ejecutivo las medidas que se consideren convenientes para el mejoramiento de la condición y posición de la Mujer.

100 Magistra Briseida Allard. Entrevista el 17 de febrero de 2006. UPAN.

101 MJMNF /DINAMU. Informe Nacional “Clara González” II: situación de la Mujer en Panamá. MJMNF/DINAMU, Panamá, 1999.

102 Decreto Ejecutivo No. 77. Por la cual se modifica el Decreto No. 14 de 26 de mayo de 1993, de 30 de agosto de 1995.

c. Estudiar los problemas fundamentales que influyen en las políticas relacionadas con la mujer y proponer soluciones.

d. Servir como órgano de asesoría y consulta sobre los problemas y estrategias para el desarrollo de las políticas relacionadas sobre los problemas u estrategias para el desarrollo de las políticas relacionadas con la mujer.

(...)

f. Velar por el cumplimiento de los objetos planteado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y convertida en la Ley No. 4 de la República de 1981. Del mismo modo velar por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales entre otras, la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer: Convención de Belém do Pará.

(...)

h. Dar seguimiento y evaluar el logro de las políticas formuladas a favor de la mujer.

(...)

j. Promover a través de las instancias correspondientes tanto nacionales como internacionales la consecución de recursos financieros para el apoyo al desarrollo de los programas de la mujer.

k. Garantizar la puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo y de distintas propuesta de acciones presentes o futuras concertadas a favor de la mujer¹⁰³.

Sobre su estructura hay que decir que fue producto del entorno de la negociación entre las organizaciones del movimiento de mujeres con el gobierno y la entonces también negociación de aquellas con la cooperación europea, para obtener recursos para el desarrollo de todo el proceso. El DE 70, establece que son miembros del CONAMU las siguientes entidades que tendrán representación:

- El Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia, quien lo preside.
- El Titular de la Secretaría del Consejo.
- Un (a) representante del Órgano Ejecutivo.
- Un (a) representante del Órgano Judicial.
- Un (a) representante del Despacho de la Primera Dama.
- Un (a) representante de la Universidad de Panamá.
- Un (a) representante del Foro Mujer y Desarrollo.
- Un (a) representante del Foro de Mujeres de Partidos Políticos.
- Un (a) representante de la Coordinación para el Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM).
- Un (a) representante del Consejo de Rectores.
- Cuenta con una Secretaría Técnica que es ejercida por la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia¹⁰⁴.

La paridad de la representación tanto de los organismos del Estado como de las representantes del movimiento de mujeres ha sido históricamente una fuente constante de fricción; sin embargo las particulares condiciones del momento lograron establecerla.

Instalados ambos, el mecanismo nacional y el CONAMU en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, su labor en esos años fue sobre todo el proceso de configuración de la institucionalidad requerida. Paralelamente el movimiento de mujeres negociaba con la Comunidad Europea el proyecto que después sería ProIgualdad,

103 Decreto Ejecutivo No 70. Por el cual se crea el Consejo Nacional de la Mujer y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer de 27 de julio de 1997.

104 Ibidem.

el que fue firmado en Bruselas en 1996 por el propio Presidente Pérez Balladares. Todo este proceso, a su vez, propició el surgimiento de algunos de los principales mecanismos sectoriales: las oficinas de la mujer del Ministerio de Educación en septiembre de 1995, el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá en julio de 1995, la del INAFORP en 1998. Sobre esos años es ilustrativo lo siguiente:

... me correspondió desde los inicios, imaginar, en un entorno institucional árido y casi hostil, con recursos institucionales precarios, de qué modo había que moverse para lograr no sólo la visibilidad de la DINAMU, su instalación institucional como aparato de gobierno, del CONAMU, como órgano de recomendación y asesoría, sino además la pertinencia e importancia del “asunto” de la condición femenina como parte de la agenda pública. La DINAMU concentró su actividad en su propia conformación institucional, en la visibilidad pública de la agenda de las mujeres, en el fortalecimiento del CONAMU y en ser la contraparte nacional de ProIgualdad. Sobre ello deberá haber mucha reflexión más adelante, por que ciertamente hoy es paradójico que frente al estancamiento del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas en las instituciones, valga decir la baja ejecución del PAMD, es visible el éxito de la apuesta por la visibilidad, evidente, por ejemplo, en el posicionamiento público de tal asunto en los medios de comunicación¹⁰⁵.

A su vez el gobierno de Panamá ante el conjunto de compromisos sociales, el programa con la Unión Europea, la promulgación del Código de la Familia por la Asamblea Legislativa en mayo de 1994 en el cual también se establece la obligación del Estado de instituir un ente rector de las políticas sociales y del conjunto de sus medidas, aceleró el proceso que culminó con la creación del MJMNF. Es importante señalar que el movimiento de mujeres participó de este proceso y con el apoyo de las legisladoras de distintos partidos se insistió en que el nuevo ente fuera sobre todo el “Ministerio de la Mujer”, propuesta que no prosperó, particularmente por el intento de reelección del Presidente Pérez Balladares que hizo, entre otras, promesas a la juventud sobre su propio mecanismo institucional. Así el 19 de noviembre de 1997, se promulga la Ley 2, “Por la cual se crea en Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia”. E inmediatamente el CONAMU y el mecanismo nacional son parte de la nueva estructura, como ya se ha dicho supra¹⁰⁶.

El Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (ProIgualdad), negociado y obtenido por los organismos no gubernamentales y acordado entre el gobierno de Panamá y la Unión Europea a cinco años, para invertir en algunas áreas de ejecución del PAMD, con un aporte europeo de más de nueve millones de dólares y casi cinco por el gobierno y organismos no gubernamentales, inició su ejecución en octubre de 1997 y fue hasta su finalización en octubre del 2002 la principal fuente de recursos de la mayoría de acciones, políticas, programas y proyectos para la condición de las mujeres. En el Convenio se estableció el carácter de “tutela” que tuvieron tanto la Comisión Europea como el MJMNF –en representación del Ejecutivo– y la DINAMU como contraparte nacional del programa.

En 1999, en enero se firma la Ley y ese año luego de las elecciones hubo cambio de gobierno, en momentos en que ProIgualdad alcanzaba justo su nivel máximo de ejecución.

El mecanismo nacional en los años de vigencia de la Ley

No es tarea de esta investigación narrar y analizar el conjunto de pormenores que se dieron desde la promulgación de la Ley en relación al mecanismo nacional. Es necesario examinar por qué hoy existe la CAN y por qué es tan complejo y difícil tal proceso.

La Ley inició su vigencia plena cuando asume el gobierno de la Presidenta Moscoso y ya se han establecido supra¹⁰⁷, algunas de las incidencias dadas en su gobierno, respecto al tema de la condición de las mujeres y sus políticas. Es importante reiterar el pobre papel jugado por la jerarca del MJMNF en el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, lo que determinó que el movimiento de mujeres tuviese que asumir una responsabilidad política e institucional que fue fundamental. A ello se agregaría que los legisladores más

105 Urania Ungo. “De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá”. En: Edda Gaviola y Liseth González (compiladoras), *Feminismos en América Latina*, FLACSO Guatemala, 2001. Pág. 40-41.

106 Ver contexto político e institucional.

107 Ver contexto político.

fervientemente anti protocolo eran justamente de la bancada legislativa de la Presidenta y de la Ministra.

A su vez durante estos años se tomaron decisiones institucionales –formales–, que hicieron que gran parte de la capacidad instalada del mecanismo fuese dirigida cada vez más a la atención directa, y sobre todo al servicio de las mujeres víctimas de violencia. Por otra parte, se aumentó el número de los mecanismos sectoriales –eran 17 en 1999 a 43 en el año 2001, sin los criterios técnicos y perfiles establecidos en el DE 53 que reglamenta la Ley– y se creó la “Red de mecanismos gubernamentales para la igualdad de oportunidades” (septiembre de 2000). Con la Red –REMGIOM– y sin criterios claros sobre la naturaleza del hacer del mecanismo nacional, el simple crecimiento numérico de estos entes sectoriales no implicó fortaleza alguna a la gestión. Por el contrario, se fue banalizando a estas oficinas en las que simplemente se nombraba personal. Sin embargo fue la acción del movimiento de mujeres y la cooperación europea, en esos años, lo que permitió algunos avances importantes. Entre las acciones estratégicas que el mecanismo nacional realizó en estos años están:

- Ser la contraparte nacional de ProIgualdad.
- El proceso para producir el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II –*PIOM II*–, financiado por ProIgualdad.
- El proceso de reglamentación de la Ley, que culminó con acuerdos de cooperación con las entidades involucradas y se expresó en el *DE53*, ambos financiados por ProIgualdad.
- Conducir el proceso para establecer el *Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el “grupo temático de género” de Naciones Unidas, en el que participan las agencias del sistema y otros organismos de cooperación (española, canadiense, japonesa, entre otras).
- Participar en el proceso que produjo la *Ley 38*, que reformó la *Ley 27* de Violencia Intrafamiliar.

Ninguna de estas acciones fue producto de la iniciativa de la DINAMU ni del MJMNF. Con el cambio de gobierno, el movimiento de mujeres y la Unidad de Gestión de ProIgualdad, lograron restituir al mecanismo nacional importantes funciones del Programa, que se le habían sustraído sobre todo por razones políticas, como el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG) y el proyecto para construir el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA). Sin embargo, tampoco las nuevas condiciones eran técnicamente favorables.

El SNCG fue creado como una instancia en el MJMNF en 1998, con fondos de ProIgualdad; debía depender en sus primeras formulaciones del Gabinete Social, luego de la DINAMU, pero en una decisión tomada fuera del entorno del MJMNF se decidió crear una “dirección de capacitación”, que sin embargo no fue capaz de construirlo. En su versión inicial en el Plan de Acción Mujer y Desarrollo (PAMD) fue concebido como una herramienta fundamental para construir la plataforma técnica que el Estado debía poseer para emprender la ejecución de las políticas de igualdad social para las mujeres y se preveía un largo impacto no sólo en tanto capacitación sino en la propia concepción y ejecución de estas políticas.

Reducida su concepción a una oficina general de capacitación, ello produjo que el SNCG –que según el PAMD, debía ser un organismo de alto nivel técnico y que formaría en 5 años alrededor de 3,500 funcionarios y que por efecto cascada derivaría en 30,000 funcionarias/os capacitados– y con una dotación presupuestaria de más de 700,000 dólares, finalmente produjera que de 65 personas inscritas, sólo aprobaran y finalmente egresaran 57 personas. De ellas y de sus condiciones, en la evaluación final que hiciera ProIgualdad, entre los meses de abril y junio del año 2002 se afirma:

En las conclusiones generales del estudio se adelantaba que por el momento, la motivación y sólida formación del Equipo de Especialistas en Género (EEG), es el elemento de mayor relevancia dentro de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad de sus propias acciones. Pero hay “puntos débiles” que atentan contra ese accionar y éstos, de acuerdo a la información que proveen las tres fuentes en estudio son: Por un lado hay factores de orden institucional que hacen muy difícil que el EEG se encuentre con escenarios propicios para la acción. Entre estos factores destacan: la falta de relevancia “real” que ocupa la temática de género en la agenda pública panameña.

La distancia entre los intereses políticos de los directivos y los del EEG. Los temas de género no forman parte de los intereses prioritarios de las instituciones, quienes participan por formalismo o por compromisos asumidos formalmente, pero sin compromiso institucional real (...) También se encontraron restricciones de orden laboral/institucional: Los/as funcionarios/as EGS refieren en todos los casos no poder dedicarse a acciones de capacitación y sensibilización por recarga de trabajo, el convenio según el cual cada EEG dedicaría el 50% de su tiempo a sus funciones ordinarias y el otro 50% a actividades de capacitación en género aparece como un formalismo para la institución de origen, pero de valor real para el MINFUMFA, con lo cual el EEG se encuentra en una *situación de disociación de roles y multiplicación de tareas*¹⁰⁸.

Como resultado final de un proceso, que se concibió como estratégico y de largo alcance y en el que se invirtieron muchos recursos, es realmente pobre. Respecto al SIEGPA, fue formulado con apoyo de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, luego de diversas negociaciones aún es un proyecto que se sostiene, pero ya no como parte de las funciones del mecanismo nacional. Paradójicamente, cuando ambos proyectos le fueron restituidos al mecanismo nacional, éste ya no tenía las mínimas fortalezas técnicas anteriores y se extendía un nuevo “clima político” cada vez más adverso –a la igualdad social femenina– tanto en las instituciones como en toda la sociedad.

Cada uno de los procesos que he llamado estratégicos –ver destacado supra– generó acciones que aún son parte del conjunto que es de competencia de la entidad. Las responsabilidades de la DINAMU son, como se advierte, crecientes, no así su dotación de recursos, de personal técnico calificado y de elementos para la gestión técnica de procesos complejos y multidimensionales.

Con la firma del Tercer Pacto en marzo de 2004, entre los candidatos a la Presidencia –y sus alianzas políticas– y el movimiento de mujeres, este negocia el compromiso para “... evaluar la actual estructura institucional del mecanismo nacional de la mujer”, con lo cual se intentó intervenir para fortalecer el ente y a la vez enfrentar la creciente presión social conservadora que sistemáticamente ha hecho de estas políticas y de la propia existencia del Ministerio, el blanco de su acción, con distintos grados de intensidad.

Por ello el cambio del MJMNF a MIDES, en las condiciones narradas supra¹⁰⁹, añadió un elemento de confusión en condiciones políticas de incertidumbre sobre la visión y el rumbo del gobierno actual respecto de las políticas para el avance de la condición de las mujeres. Según Mariela Arce, dirigente del movimiento de mujeres y persona representativa de su acción en estos años, la relación se entiende de este modo:

... en el actual momento, en el contexto de fundamentalismo, como que nosotras entramos en el último momento con esa Ley (4), antes de que viniera la ola fundamentalista a pegar al país. O sea que tenemos una Ley (...) las mismas mujeres tenemos que usarla más como instrumento de lucha política. Exigir su aplicabilidad, su respeto frente a los ataques fundamentalistas (...) es una cosa esquizofrénica (...) al mecanismo se la da un mandato de primer nivel, la estructura es de segundo nivel y recursos de tercero y cuarto nivel, para ningún lado va (...) es algo perverso...¹¹⁰.

No sólo hubo una larga dilación en la instalación de la CAN –el movimiento de mujeres estableció sus representantes desde noviembre de 2004– que la Ministra efectuó en agosto de 2005, dado ya el cambio a MIDES, sino que diversos elementos –como la ya mencionada reforma a la Ley de Seguridad Social–, contribuyeron a aumentar los ángulos problemáticos: fue cambiada la Ministra de modo sorpresivo. La nueva Ministra recompuso los equipos de trabajo existentes y su equipo, en el Gabinete Social –espacio de coordinación de los Ministros de lo “social”– produjo una propuesta al margen de la CAN y del movimiento, lo que instaló otro no deseado elemento en el apenas naciente proceso. Dicha propuesta contemplaba la reducción del mecanismo del modo siguiente:

Actualmente la Dirección Nacional de la Mujer además de las funciones de impulsar, promover, desarrollar e investigar políticas públicas de igualdad de género se ve inmersa en tareas de Atención Directa a diferentes usuarios/as. Este umbral tan amplio de acción le ha dificultado el papel de coordinador y asesor que le es propio

108 SNCG-ProIgualdad. “Estudio de Impacto de la Capacitación en Género de Funcionarios/as Públicos. Informe final de consultoría”. Coordinación: María J. Rodríguez et al. Panamá, abril-junio, 2002. Destacado de la autora.

109 Ver contexto político.

110 Licenciada Mariela Arce. Entrevista el 14 de febrero de 2006. CEASPA.

(...) creemos conveniente se realice una reestructuración que eleve a nivel de *Secretaría para la Igualdad* las funciones más relevantes y permita que la DINAMU (como Dirección Operativa del MIDES) mantenga las funciones relacionadas con la gestión de Programas de Atención Directa.

1. Integrar la perspectiva de género en las políticas públicas para la igualdad social de las mujeres (especialmente a través de planes de igualdad).
2. Coordinar las políticas y los planes de igualdad para las mujeres.
3. Monitorear y dar seguimiento de las políticas y planes de igualdad para las mujeres. Dentro de estas funciones habría que distinguir cinco subfunciones:
 - a. Monitorear la gestión de los planes y programas de igualdad, con la intención de llevar un seguimiento de las acciones del plan y centralizar la información en la Secretaría.
 - b. Evaluar los planes con la intención de hacer una evaluación sistemática y global de dichos planes que permita la reflexión y la mejora de los mismos, así como el rendimiento de cuentas de las acciones públicas llevadas a cabo.
 - c. Monitorear el problema y la realidad de la desigualdad de género en la República de Panamá.
 - d. Es el ente encargado de diseñar y ejecutar la política social que enfoca de manera selectiva en los grupos de población más vulnerables de la sociedad
 - e. Es ente rector de la política de igualdad de género del Estado Panameño.

La DINAMU mantendría las funciones de:

- Atención jurídico/social
- Evaluación de ONGs subsidiadas.
- Formación y gestión de redes locales contra la violencia doméstica
- Capacitación y sensibilización a mujeres organizadas”¹¹¹.

Ante la reacción adversa del movimiento de mujeres, la propuesta fue desechada por no cumplir con la expectativa de elevar el nivel y jerarquía del mecanismo nacional, en virtud de que en la configuración institucional del país no existe ninguna diferencia jerárquica entre una dirección y una secretaria¹¹².

Superado todo ello debido a la reacción del movimiento de mujeres y recuperado el proceso, con el apoyo de PNUD y de CEPAL se contrató una consultoría para examinar las posibles vías para fortalecer y elevar el nivel jerárquico del mecanismo. El diagnóstico de la consultora, entre otras cosas, releva lo siguiente:

Avanzar en la transversalización exige al mecanismo tener una posición de autoridad política y visibilidad que le permita participar con reconocimiento en los procesos de planificación, monitoreo e implementación de políticas, coordinar directamente con distintas autoridades públicas, formar comisiones.

Una alta posición de autoridad pública, recursos humanos y técnicos son fundamentales para cumplir la Ley de Igualdad de Oportunidades (Ley) implementar el PIOM 2 y el Decreto Ejecutivo número 2 que crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

En buenas cuentas, la posición jerárquica del DINAMU le impide integrar comisiones de alto nivel, liderar grupos de trabajo con capacidad resolutoria, incidir en la planificación y monitoreo de políticas (...) Existe entonces una contradicción entre la misión y la magnitud de las tareas asignadas y las atribuciones y recursos que son asignados a la DINAMU, que no cuenta con suficiente autoridad debido a su posición jerárquica, ni con suficientes recursos profesionales y técnicos y tiene presupuestos son limitados (*35 mil dólares para el 2005, 1,86% del presupuesto del ministerio, menor que los otorgados a las otras direcciones*)¹¹³.

111 Gabinete Social MIDES Creación de la secretaria de Integración de Políticas para la Igualdad de las Mujeres. Noviembre de 2005.

112 MIDES/DINAMU. Consultoría “Incorporación del Enfoque de Género en los presupuestos estatales de Panamá: Elementos para una Estrategia”. Consultor Guillermo Monge G., septiembre y octubre de 2005.

113 MIDES/DINAMU. Consultoría “Evaluación del mecanismo Nacional de la Mujer.”. Consultora Virginia Guzmán, noviembre 30 a diciembre 9 de 2005. Destacado de la autora.

Cuando la consultora afirma “que la posición jerárquica de la DINAMU le impide integrar comisiones de alto nivel” remite inmediatamente a la Ley y al DE 53, en virtud de asuntos en los que la coordinación interinstitucional al más alto nivel, en algunas temas es necesaria, así es por ejemplo en los artículos 8, 9, 10, 11 y 12 del Capítulo “Desarrollo Humano y Económico” del DE 53 o los artículos 67 y 68 del Capítulo “Violencia contra las Mujeres” del mismo. El resultado que ello produce es la inacción, al ser comisionado personal sin jerarquía que no puede tomar decisiones sobre acciones que implican necesariamente recursos y condiciones institucionales.

A pesar del compromiso establecido en el Tercer Pacto, del conjunto de extensas responsabilidades de coordinación interinstitucional que tiene el mecanismo nacional con diversas leyes y acciones –entre ellas la Ley no es de las menores– y la visible urgencia de algunas acciones, particularmente las relativas a la violencia contra las mujeres, es evidente una cierta resistencia de las jerarquías a mejorar el nivel del mecanismo nacional. Ello sólo puede ser explicado en estos momentos, por razones económicas o ideológicas; las que sean están pesando mucho:

Del desarrollo anterior se desprende que es imposible ninguna modificación sustantiva de la situación actual *si no se dota al mecanismo de género nacional de un status que le permita ser reconocido como interlocutor en los círculos de decisión y acceder a los distintos gabinetes y al gabinete ministerial*. Esto significa, además de elevar la jerarquía al mecanismo nacional de género, dotarlo de los recursos personales y económicos suficientes para desempeñar su misión y dar seguimiento a la implementación de las nuevas normas jurídicas, leyes y compromisos suscritos (...) El mecanismo podría adoptar distintas fórmulas:

- Un instituto de la mujer cuya directora tiene rango de ministro en el Ministerio de Desarrollo Social. Es la solución encontrada en Chile, donde el servicio de la mujer depende del Ministerio de Planificación Social, pero su autoridad tiene rango de ministra.
- Un viceministerio del Ministerio de Desarrollo Social. Viceministerio de la Igualdad de Género desde donde avanzar en la articulación del PIOM II con el programa de gobierno y transversalizar la perspectiva de género en el conjunto de políticas públicas¹¹⁴.

Han sido importantes las discusiones entre activistas, académicas y mujeres políticas sobre que hacer con el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer. Lo considerable es que la Ley no menciona ni establece mecanismos institucionales, pero sin ellos se corre el riesgo de que ella sea otro apunte más del conjunto legal panameño que tiene vigencia pero que realmente no es aplicado y en consecuencia existe sólo abstractamente. Tales discusiones no son nuevas.

En el año 2000 la Alianza Foro Mujer y Desarrollo, CODIM (Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer), en el marco de la ejecución de su componente en ProIgualdad, produjo una actualización del Plan de Acción Mujer y Desarrollo, en todas sus áreas. Particularmente en el apartado sobre los “mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres” se afirma lo siguiente:

... es importante señalar que hay un conjunto de condiciones sociales y políticas, si bien contradictorias, algunas muy favorables para el mejor desempeño de estas funciones y el logro de dichos objetivos. Es particularmente favorable que a pesar de la juventud relativa de tales organismos exista hoy en Panamá lo que se podría denominar un sistema que constituye tal mecanismo, los elementos de dicho sistema son:

- El Consejo Nacional de la Mujer.
- La Dirección Nacional de la Mujer en el MJMNF.
- Los mecanismos sectoriales para el avance de la condición de las mujeres (...)

Es posible sostener que estos organismos constituyen una articulación potencial, que optimizadas sus posibilidades, deberían constituir un sistema para la equidad de género, que a su vez potenciaría el proceso del movimiento de mujeres a lo interno de las instituciones gubernamentales...¹¹⁵.

114 Guzmán, Ibidem.

115 Foro Mujer y Desarrollo /CODIM/ ProIgualdad. Informe Final de la Consultoría Actualización del PAMD: Los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres. Consultora U. Ungo. Panamá, agosto de 2000.

Aunque si bien ese conjunto era –y aún es– más bien un proto sistema, lo cierto es que a lo largo de estos años la no fortaleza del mecanismo nacional es sobre todo consecuencia del escaso y más bien retórico apoyo político y no porque propiamente ello no sea posible. Como se mostró en los años de ejecución de ProIgualdad, son esenciales recursos y voluntad política. A este respecto, un debate que se produjo a finales del año 2005, entre una diputada de oposición y la Primera Dama de la República, ilustró otra de las dimensiones en que está inserto el mecanismo nacional:

... la diputada opositora advierte que el Despacho de la Primera Dama manejará, de acuerdo con el presupuesto 2006, la suma de 4 millones 723 mil 700 balboas, un incremento ocho veces mayor que el otorgado a la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios y Desarrollo Social, actualmente de 626 mil 300 balboas, a la cual realmente pertenece el Despacho de la Primera Dama, de acuerdo con el organigrama del Ministerio de la Presidencia (...) Lasso se pregunta ¿cuáles son las obras programadas y presupuestadas por esa Secretaría, a cuánto asciende la planilla y las contrataciones, quién dirige esa oficina en caso de no ser la Primera Dama y dada la existencia de un Ministerio de Desarrollo Social con un presupuesto de inversión, escasamente de 2 millones superior al Despacho, cómo se planifican y dividen las tareas para evitar la superposición y doble gasto?¹¹⁶.

En el Estado panameño la dimensión de lo “social” es un conjunto organizado con eficaces criterios en algunas áreas –salud, educación–, otras se caracterizan no sólo por políticas a veces contradictorias e incluso, como ocurrió en el pasado hasta antagónicas, sino que es un hacer fragmentado entre distintas instituciones y parece tener una status secundario frente a las políticas económicas. No de modo fortuito el Tercer Pacto pedía a los candidatos a la Presidencia de la República cerrar las brechas entre las políticas sociales y las económicas.

Fueron facilitadas para esta consultoría las diversas versiones del bosquejo de propuesta que está considerando la CAN y sobre todo el movimiento de mujeres, en esencia la creación de un “Instituto Nacional de la Mujer” adscrito al MIDES y cuya directora tendría rango ministerial.

Para el conjunto de las leyes y entre ellas la Ley de igualdad, y de los otros compromisos nacionales e internacionales sobre el avance de la condición de las mujeres, ello sería un paso adelante en la dirección correcta. En este momento ello depende de la capacidad política de las mujeres y sus organizaciones, en un ambiente cruzado por la avanzada fundamentalista y la aquiescencia gubernamental.

Recapitulando, podría afirmar que lo aquí narrado está todavía en proceso. Adelantar conclusiones es una apuesta riesgosa, sin embargo es posible sintetizar todo ello del modo siguiente:

- De la suerte del mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres depende mucho el futuro cumplimiento de la Ley, en virtud de que para aquel, ésta es un instrumento fundamental, no sólo como fuente de acciones a realizar, sino como guía y orientación de coordenadas de acción, por su amplio contenido y naturaleza.
- Sin embargo, al igual que muchas otras medidas contenidas en la Ley, el futuro del mecanismo nacional (la DNM) depende de la capacidad política –y claridad técnica– de las mujeres y sus organizaciones, todo ello en un clima social y cultural cada vez más moldeado por visiones conservadoras y abiertamente pro patriarcales, y por lo tanto de difícil predicción.
- En definitiva, es posible afirmar que el futuro del mecanismo y por ende de la Ley, es un proceso en construcción para el cual son precisamente la Ley, el conjunto de leyes nacionales y consensos internacionales, particularmente la CEDAW, la fuente principal de argumentación para demandar su fortaleza y mejora institucional.

4.7 Conclusiones generales sobre el impacto de la Ley en la generación de normas, acciones y mecanismos en algunos ámbitos

En este acápite, se recapitula lo que se ha señalado a lo largo del documento. En los siete años de vigencia de la Ley de “Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”, su utilización ha sido relativamente escasa. Por

116 Periódico *El Siglo*. “Entre Vivian y Mireya Lasso: dime que te digo”. 30 de noviembre 2005.

lo mismo, ha sido también relativa su repercusión y su impacto por diversas razones ideológicas, políticas y económicas, entre otras.

A pesar de ello, existen hoy en el país unas 30 normas legales vinculadas de distinto modo a lo establecido en la Ley, para algunas de las cuales es parte de su marco referencial básico. Hay también, en las áreas analizadas, más de 60 políticas y/o acciones que se corresponden con la letra o el espíritu de la Ley. Sin embargo ello es altamente insuficiente para una Ley de Igualdad que debió ser fuente y generadora de iniciativas de acción en todos los ámbitos del hacer gubernamental.

Un breve repaso a las conclusiones que es posible extraer en cada ámbito analizado permite sostener lo siguiente:

Economía

En el ámbito de la economía, de la política económica y de las políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza, el impacto de la Ley ha sido mínimo, dados los siguientes elementos:

- Predomina una visión neoliberal sobre el desarrollo y una visión economicista del desarrollo social. En general, las políticas sociales son concebidas y administradas de modo que resultan secundarias y subordinadas a las políticas económicas. El relativo uso de la Ley ha sido marginal, tal y como son de hecho los instrumentos nacionales e internacionales relativos a la condición de las mujeres en ese específico ámbito del hacer estatal, todo ello evidente en los planes y documentos de políticas económicas en Panamá.
- Como informan los primeros resultados del Proyecto “Agenda económica de las mujeres”, la debilidad de una visión de la economía desde una perspectiva de género, está presente en los documentos y conceptos de los organismos de las mujeres. Ello no ha sido uno de los elementos prioritarios en las negociaciones de las mujeres y es sólo en el último Pacto (Tercer Pacto) en donde se evidencia un cambio, establecido en el reconocimiento crítico de la paradoja entre los avances de las mujeres en otros ámbitos y el ensanchamiento de la brecha de la desigualdad económica. De hecho, el Propio Proyecto AGEM es una muestra de ese proceso de cambio en las definiciones en las prioridades.
- Es posible que en la medida que cambien las prioridades políticas y se exija acción específica al Estado en el ámbito económico por parte de las mujeres, aumente la utilización de la Ley como fuente de acciones gubernamentales.
- El campo donde ello debe hacerse de modo urgente es en las acciones gubernamentales sobre la pobreza, particularmente en el Proyecto “*Red Nacional de Protección Social*”, que replica experiencias regionales y que está fundado en un sobredimensionamiento del trabajo femenino de cuidado y atención familiar y comunitaria.

Educación

El impacto de la Ley ha sido importante en el ámbito de la educación en Panamá y se produjo cuando existieron y confluyeron los factores que garantizan el cumplimiento de las normas:

- La voluntad política de la jerarquía, la existencia de recursos para la acción y la capacidad técnica además de instrumentos y mecanismos institucionales para asegurar la eficiencia y eficacia. El importante despliegue de normativas derivadas y de acciones entre los años 1997-2002 en este ámbito, da cuenta que las medidas para la igualdad social de las mujeres son un bien posible y alcanzable.
- El avance más significativo es que en esos años se progresó en los fundamentos que permiten establecer nuevas formas de relación no sexista en el ámbito educativo, proceso que es evidente en las medidas que se tomaron y que sin embargo se interrumpió debido a la escasez de recursos al finalizar ProIgualdad, como la política que privilegió otras acciones institucionales.

- En estos años de vigencia de la Ley, el ámbito educación es uno de los que evidencia con mucha claridad las posibilidades modernizadoras y transformadoras contenidas en la letra y el espíritu de dicho instrumento.

Salud

En la generación de normativas y acciones en el ámbito de la salud, es posible afirmar lo siguiente:

- El impacto como tal ha sido mínimo, como se evidencia al examinar el cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley y el DE 53.
- Sin embargo, ello no obsta para afirmar que aunque el sistema de salud del país tiene muy buenos indicadores, mantiene algunas flagrantes desigualdades en la cobertura y atención de los sectores más empobrecidos.
- En algunas de las dimensiones de la salud, como la salud sexual y salud reproductiva, es evidente la primacía de concepciones abiertamente patriarcales y autoritarias que niegan los derechos y la libertad de las mujeres. También está presente una fuerte resistencia a la incorporación de visiones no meramente biologicistas a la formación y al ejercicio de la profesión médica.
- De producirse el debate ante el cambio de las normativas de salud sexual y reproductiva, será una importante ocasión para incorporar como centrales algunas de las medidas de la Ley, de la CEDAW y de los consensos internacionales en materia de población y desarrollo.

Violencia contra las mujeres

Aquí es posible concluir que:

- Si bien es cierto que el asunto nombrado en la Ley como el Capítulo VI “Violencia contra las Mujeres” es uno de los temas que más atención pública y declaraciones de dignatarios gubernamentales suscita, también es cierto que, por la naturaleza compleja de su atención, evidencia más las falencias del cumplimiento de la Ley de “Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”.
- Aunque es evidente que la Ley ha sido un fuerte componente en la revisión de la primera Ley de VIF y en el surgimiento de la Ley 38, todavía la compleja articulación y coordinación que exigen ambos instrumentos y el DE 53 para una eficaz atención del problema es aún una tarea pendiente.
- Un déficit importante es que a pesar de las varias normativas y avances, la aplicación de las leyes se hace comprendida en las visiones y categorías arbitrarias de quienes administran justicia, lo que deja el cumplimiento de aquellas muchas veces como el mero ejercicio de sus prejuicios.
- Un grado significativo de cumplimiento del mandato de la Ley en este ámbito son el inicio de las campañas anuales sobre la violencia contra las mujeres emprendida por la DNM y el surgimiento de entes institucionales que atienden las diversas formas de violencia y abuso sexual contra la niñez y la adolescencia, aunque subsisten el subregistro y la subatención.
- Es previsible que sobre este ámbito de fenómenos se centre la atención de la ciudadanía y de las organizaciones de mujeres, dada la fuerte sensación del crecimiento de la violencia en todas sus formas.

Política

Una primera conclusión en el ámbito de la política es que el cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley ha sido muy bajo; tales medidas no han tenido impulso debido sobre todo a lo siguiente:

- En general, los partidos políticos no han integrado en sus concepciones la necesidad de tomar medidas para hacer acceder a más mujeres a puestos directivos internos, nominaciones electorales y los diversos estamentos en que se organizan, ello a pesar de que en Panamá, en los partidos mayoritarios, es amplio el número de inscritas, a veces hasta más del cincuenta por ciento (50%) del total.

- Ello compagina en general, con la situación existente en el país: la mayoritaria presencia de mujeres en los sectores técnicos e intermedios de las instituciones gubernamentales, privadas, en la banca, la producción, el comercio y demás, y su ausencia en las cúpulas directivas de tales entidades, lo que evidencia la presencia de visiones y criterios sexistas en los medios políticos, empresariales, en sus cuerpos directivos y altos ejecutivos.
- La ausencia de las mujeres en general de las posiciones de poder y de toma de decisiones en todas las áreas de la vida social, refuerza las prácticas excluyentes y discriminatorias en el ámbito de la política se produce un círculo en espiral que hace de la participación femenina un servicio al poder en contra de sí mismas, una reproducción de su exclusión, no de la participación, sino del poder.

Mecanismos

Recapitulando, podría afirmar que lo aquí narrado está todavía en proceso. Adelantar conclusiones es una apuesta riesgosa, sin embargo es posible sintetizar todo ello del modo siguiente:

- De la suerte del mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres depende mucho el futuro cumplimiento de la Ley, en virtud de que para aquel, ésta es un instrumento fundamental, no sólo como fuente de acciones a realizar, sino como guía y orientación de coordenadas de acción, por su amplio contenido y naturaleza.
- Sin embargo, al igual que muchas otras medidas contenidas en la Ley, el futuro del mecanismo nacional (la DNM) depende de la capacidad política –y claridad técnica– de las mujeres y sus organizaciones, todo ello en un clima social y cultural cada vez más moldeado por visiones conservadoras y abiertamente pro patriarcales, y por lo tanto de difícil predicción.
- En definitiva, es posible afirmar que el futuro del mecanismo y por ende de la Ley, es un proceso en construcción para el cual son precisamente la Ley, el conjunto de leyes nacionales y consensos internacionales, particularmente la CEDAW, la fuente principal de argumentación para demandar su fortaleza y mejora institucional.

Conclusión general

Una conclusión general que sintetice todas las anteriores, ordenadas éstas y referidas a su ámbito específico, sólo es posible recuperando aquello que es común, general e inherente a todo el espectro. Esto puede enunciarse de modo simple, diciendo que todo lo anterior evidencia que es parcial el compromiso de los gobiernos en Panamá con el cambio de la condición social de las mujeres, y que ha habido en ello más retórica política que una convicción sobre el hecho de que cambiar dicha condición es reordenar, modernizar, superar atavismos, democratizar y desarrollar nuestras sociedades. Básicamente no existe el convencimiento de que ello sea así, por lo tanto, tal cambio es concebido como amenazante, innecesario y poco deseable.

Por otra parte, tampoco las mujeres y sus organizaciones han hecho todo el esfuerzo necesario para demandar la ejecución de un instrumento que es Ley de la República; es evidente que hay que crear conciencia al respecto, al igual que sobre otros instrumentos de la misma significación como la propia CEDAW.

5. El balance del impacto de la Ley por las mujeres entrevistadas: debilidades y lecciones aprendidas

Para esta consultoría se preveía entrevistar a 30 mujeres significativas, sin embargo, por razones ajenas a la voluntad de esta consultora, finalmente fueron 28. Ese listado de 30 fue el producto de una primera criba de un listado de más de 50 personas.

Como ya se ha explicado, hubo criterios específicos para todo ese proceso de selección, uno de los cuales y más importante fue que se tratara de personas relacionadas no sólo actual sino previamente con el tema de la condición de las mujeres, fortaleciendo así que la posibilidad de construir criterios sobre el impacto medido,

fuese ampliamente respaldada por el conocimiento y la experiencia y que no se tratara sólo de criterios políticos que adversan o bien estiman alguna gestión gubernamental.

Este breve apartado complementa el tabulado de las respuestas al cuestionario¹¹⁷, haciendo un recorrido analítico estableciendo las valoraciones cualitativas que los números por sí mismos no pueden evidenciar. Se utiliza como instrumento para la lectura, el reconocimiento de las visiones comunes, los argumentos explicitados por las participantes para fundamentar sus respuestas y el reconocimiento de matices y ponderaciones importantes que es frecuente se integren cuando se valoran asuntos complejos.

De modo que el instrumento, identifica y organiza las respuestas a las preguntas cerradas, pero también recupera la valoración mediante las operaciones siguientes:

- Se identifican el conjunto de las opiniones mayoritarias y las minoritarias sobre el impacto y significado de la Ley de “igualdad de oportunidades para las mujeres” en los ítems principales.
- Se contrasta esas opiniones entre ellas mismas y con algunos de los datos más relevantes resultantes del apartado anterior.
- Se hace un balance sobre “las debilidades y lecciones aprendidas” que son identificadas por las seleccionadas.

A continuación se revisan estos elementos para cada ítem principal y sus preguntas derivadas:

1. *Reconociendo el impacto*: un aspecto llamativo de todo el proceso es el reiterado hecho de que todas las entrevistadas reconociesen el significado de la Ley como símbolo, culminación e hito de un proceso anterior, muy valorado y que el documento legal sea considerado por sí mismo un éxito. Una y otra vez, las entrevistadas hacen reconocimiento de la Ley en sí misma. Ello con independencia de otras consideraciones. Esta es una opinión muy mayoritaria, 18 de 28 (ítem 12). Sin embargo, ello no obsta para que, cuando se profundiza y se pide se identifiquen objetos que den prueba, evidencia de ese impacto –leyes, políticas, acciones, mecanismos– la opinión mayoritaria sea que el impacto ha sido poco, 20 de 28.

A la luz de la documentación examinada en todas las áreas, la opinión mayoritaria queda justificada, pues la Ley es efectivamente símbolo de un proceso dado, pero como nuevo momento que debía a su vez generar otras acciones el saldo es esencialmente mínimo.

Seguramente es por todo ello que Jacqueline Candanedo lo sintetizó del modo siguiente:

... en comparación con otros países de América Latina (...) Panamá tiene una Ley de este tipo, eso es bueno (...) ha propiciado otras leyes: las que protegen a las adolescentes embarazadas (...) la ley de cuotas del 30% (...) una serie de normas que son favorables (...) pero por sí sola sigue siendo letra muerta si nosotras no exigimos su cumplimiento. (...) quizás no todas estemos comprometidas (...) yo que tengo una trayectoria de 10 años en el ámbito estatal (...) siento que hay que ir más allá (...) cada elección hacemos acuerdos con candidatos/as presidenciales (...) compromiso moral, sin embargo la intención debe pasar del período electoral para ser considerada política de Estado (...) aquí si alguien se roba una res es perseguido, penado, pero no si haces daño o matas a una mujer (...) un bien material es más valorado que la vida (...) El proceso de políticas a la mujer no tiene consistencia (...) tiene (para ello) que estar integrado como política de Estado¹¹⁸.

En este sentido fue impactante la opinión de la entrevistada más joven, 27 años, e involucrada desde muy joven con el movimiento de mujeres, para quien la Ley es “... un logro espectacular de mujeres incansables que actuaron en los noventas,” pero en definitiva reconoce en el hacer del Estado pocos avances que pueda identificar, sobre todo, con el “espíritu” de la Ley¹¹⁹.

117 Ver anexo 2.

118 Magistra Jacqueline Candanedo. Entrevista el 24 de febrero de 2006. Ministerio de educación.

119 Tania Rodríguez. Entrevista el 23 de febrero de 2006. APLAFA.

Por su parte, la opinión minoritaria, 3 de 28, explica una serie de avances como directamente relacionados con la letra y el espíritu de la Ley. Un sector matizó su valoración estableciendo los cambios del contexto económico y político como elementos centrales que explican el pobre resultado “como producto de una Ley no aplicada”.

2. *Importancia del contexto*: respecto de los distintos elementos del contexto, la opinión mayoritaria consideró que el “contexto”, en este caso los asuntos económicos, sociales, políticos y culturales del país han condicionado la eficacia de la Ley, según algunas. Para una parte importante, 17 de 28, el contexto ha sido un “mal” en la ejecución de la Ley y en ello se identifican recurrentemente los cambios de gobierno, el cambio del personal técnico calificado, las políticas neoliberales –que recortan recursos– y el surgimiento del fundamentalismo, sobre todo. Una opinión muy minoritaria, 2 de 20 –ambas abogadas y funcionarias públicas–, minimizó la importancia del contexto, estableciendo que “las leyes no deben de depender de estos asuntos”.

2.3 *Otras políticas que frenan la ejecución de la Ley*: este ítem se convirtió por sí mismo en un indicador general –sin que en principio fuera establecido en el cuestionario como tal– en el “controlador” de las preguntas más valorativas. Era en principio sólo una pregunta derivada, controladora sólo de su principal; sin embargo fue adquiriendo dicho status en virtud de su reiteración constante en relación a todas las demás preguntas y por el modo en que las opiniones mayoritarias recurrían al argumento de “otras políticas” como eje central articulador de sus varias argumentaciones. Fue además el ítem que registra mayor variación: 14 entrevistadas sostienen que sí existen otras políticas que frenan el pleno desarrollo y puesta en aplicación de la Ley, la política económica, la presión fundamentalista y el poder de sus agentes públicos, la reconversión de la “igualdad de oportunidades” como instrumento de apoyo a otros sectores, sobre todo de personas con discapacidad, el “deseo” de no hacer nada de la burocracia tradicional, la ausencia de real y efectivo compromiso de los diversos gobiernos, entre otras. En tanto otras 5, primero explican sus conceptos de lo que es una “política”, en esencia y en general “un concepto que guía la acción del aparato de gobierno y que es formulado como norma formal y explícita desde la más alta jerarquía”, luego de lo cual establecen y niegan que formalmente existan políticas que frenen la ejecución de la Ley.

En el apartado c que responde al ítem, 9 de las participantes ni afirman ni niegan la existencia de otras políticas; en general, la posición podría resumirse en que construyen elaboradas argumentaciones que dan cuenta de tránsitos “ideológicos”, conceptuales, axiológicos, valorativos, que hacen que lo que en un momento determinado fuese valorado en el Estado como importante, se “deslice” a un lugar secundario, sea no priorizado e incluso abandonado sin que existan instrucciones formales al respecto. Es recurrente en estas argumentaciones mencionar sobre todo dos asuntos: el primero como narración y explicación de lo ocurrido en diversas instituciones al finalizar la ejecución de ProIgualdad: siguieron existiendo las normativas, las unidades técnicas, se siguieron dando algunas capacitaciones, pero al darse el fin del Programa, cada proyecto siguió un tránsito que por diversos medios –sobre todo falta de recursos– evidenció la carencia de importancia de las acciones que intentaban continuarlos. En esto en su gran mayoría coinciden con el análisis hecho por ProIgualdad ya en sus etapas finales cuando diversas consultorías nacionales e internacionales insistieron en el compromiso del gobierno con la “sostenibilidad” de las acciones en las instituciones públicas y con los resultados de la evaluación ex-post de ProIgualdad, hecha por la Comisión Europea en marzo del 2005¹²⁰.

El segundo asunto tiene que ver como, con instrucciones legales –de menor jerarquía: resueltos, memos, circulares– se estableció el nuevo hacer de los mecanismos sectoriales. Sin dejar de ser oficinas de la mujer o de género, se reconvirtieron en “oficinas para la igualdad de oportunidades” y sobre todo en unidades técnicas de apoyo para las acciones de la Secretaría Nacional de Personas con Discapacidad, establecida al inicio de la Administración Torrijos y con un visible respaldo del Despacho de la Primera Dama. Es interesante hacer notar que la oficina del MINSA, permanentemente acompañada por OPS y UNFPA, ha sido la menos influida por estas “decisiones” de gobierno. Y es también notable que el “apoyo técnico” a este nuevo específico hacer consume mayor tiempo, tenga recursos, un aura de urgencia y mucho apoyo político, en tanto para el hacer –los proyectos– dirigidos a la equidad de género o a la igualdad de las mujeres, todo ello sea muchísimo menor.

120 Comisión Europea. Informe de la Misión de Evaluación Ex Post de ProIgualdad. Documentos de Trabajo de la Misión de la Comisión Europea. Informe Preliminar, marzo de 2005.

No es infrecuente al escuchar las entrevistas, que las participantes cuando analizan lo que ha pasado o está pasando, utilicen estas medidas como evidencia que sustenta sus diversas argumentaciones y por el contrario constantemente, aún cuando reconocen avances, dan cuenta de la “caída” en la ejecución de estas últimas. Como una anotación marginal debo decir que alguna concibió que “todo esto hace muy importante esta investigación”.

3. *Recursos puestos por los gobiernos y la cooperación internacional a la ejecución de la Ley*: en este ítem se produjo un cruce realmente interesante. Una gran mayoría (25 de 28) reconoció la importancia fundamental de la cooperación internacional para el conjunto de las políticas y acciones para la condición de las mujeres, e incluso es legible un orden de la valoración de esa cooperación, según manifestaron las participantes:

- ProIgualdad
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- PNUD
- Grupo temático interagencial de género (NN UU y otros)
- GTZ
- Otros

Frente a ello, también una gran mayoría (24 de 28) reconoció que no lograban ver los recursos puestos por diversos gobiernos a la ejecución de las medidas establecidas en la Ley u otra legislación relacionada. Un pequeño sector (4 de 28) sólo distinguió, sobre todo, los recursos puestos al inicio de la ejecución de ProIgualdad. Y algunas relevaron la cooperación de las agencias del sistema de NN UU al proceso de la reglamentación. Pero la calificación de interesante es que muchas al construir sus valoraciones argumentaron que “al final (...) lo social es sólo propaganda electoral” o que “con estas políticas se hace retórica sobre todo” o “lo que hemos conseguido, se ha conseguido por nuestra lucha” y otras argumentaciones en esencia similares. Si frente a ello se colocan los números de crecimiento económico, pobreza y desigualdad existente en el país, se hace evidente que poseen, estas declaraciones, una porción de verdad que no es producto sólo de la intuición. Escuetamente expresado, que ha habido recursos puestos a ello por el Estado, cuando a su vez los ha habido de la cooperación internacional.

4. *Valoración del seguimiento dado por las organizaciones de mujeres y el Consejo Nacional de la Mujer a la ejecución de la Ley y a las políticas hacia las mujeres*: aquí una gran mayoría (24 de 28) coincidió en que el seguimiento a las políticas para el avance de la condición de las mujeres fue y es insuficiente. Hay que explicar que ninguna de las entrevistadas afirmó o sostuvo que no se ha dado seguimiento alguno, sino que ha sido insuficiente.

Ello fue explicado de diversas maneras: porque “somos pocas”, “hemos estado en todo: portando el santo y organizando la procesión”, “hemos tenido distintas prioridades en distintos momentos” y una recurrente mención de “la debilidad ahora del movimiento de mujeres”. Ninguna habló de desinterés o irresponsabilidad política. Una de las entrevistadas, dirigente histórica de una de las organizaciones del movimiento, afirmó: “... ha faltado seguimiento acucioso (...) no fuimos suspicaces (...) confiamos demasiado y con respecto al CONAMU (...) la instancia ha perdido un poco su misión (...) se han hecho evaluaciones 3 o 4... que han arrojado que el espacio no ha sido total y plenamente lo que se esperaba (...) creo que somos de los pocos países en que el poder del gobierno y poder de la sociedad civil acuerdan (...) pero es insuficiente”¹²¹.

Por su parte, la minoría (4 de 28) afirmó su posición sobre el seguimiento, en particular a través de la acción del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y al comparar las argumentaciones se crea un cuadro final en que este organismo resulta muy discutido; así por ejemplo, sostiene Alibel Pizarro, integrante del Foro Mujer y Desarrollo: “El CONAMU no ha tenido el lugar que debe tener (...) es un organismo asesor pero que no ha tenido realmente plena efectividad de su papel, tiene una confusión allí del rol con la DINAMU”¹²².

121 Profesora Alicia Franco. Entrevista el 22 de febrero de 2006. Su residencia.

122 Alibel Pizarro. Entrevista el 9 de marzo de 2006. CEASPA.

Como ya se ha dicho supra en el apartado sobre los mecanismos, aunque existe un gran acuerdo general en el movimiento de mujeres sobre la necesidad estratégica del cambio del mecanismo nacional, el debate sobre el CONAMU –que es de hecho una parte importante del entramado político relacionado con el mecanismo–, es todavía un asunto abierto y aún discutido entre pocas. Si se examina la producción del CONAMU de propuestas y “recomendaciones” al Estado en torno a acciones y medidas –una de sus funciones más importantes– la siguiente opinión, de Briseida Allard, cobra entera verdad:

... si ha habido un interés, una preocupación, algunas organizaciones, algunas individualidades han estado en alguna medida tratando de llamar la atención en torno a esto. Sin embargo, lo central en general es que el movimiento de mujeres ha perdido mucha fuerza, entonces obviamente el tema de la Ley ha quedado, ha ido quedando bastante al margen, sobre todo en este último período que está ligado al hecho. (...) de la distorsión de lo que es la “igualdad de oportunidades”, que ha llevado la Primera Dama, que lo ha sesgado y por supuesto no permite que la Ley se toque (...) Yo diría que sí ha habido en el movimiento de mujeres, alguna evaluación (...) El CONAMU es el gran ausente de esto, le hubiera correspondido, quizás hubiera sido la bandera, que hubiera podido llevar, a lo largo de todo este tiempo que tiene de existencia (...) justamente el Consejo nace unos años antes de la Ley y le cogió todo el período, todo el tiempo, los 5 años anteriores para seguir insistiendo, seguir denunciando sobre todo el poco interés del Estado en el tema de la Ley pero no lo ha hecho (...) ya vamos por el segundo año de esta nueva gestión presidencial(...) pero tampoco. Así el Consejo es el gran ausente¹²³.

5. *La capacitación a las personas encargadas de ejecutar la Ley y las políticas de igualdad social de las mujeres*: en este ítem no hubo discordancias, no sólo una amplia mayoría considera que no se ha dado la capacitación necesaria y suficiente (23 de 28) por diversas razones sino que también es mayoría el sector de las que piensan que el “Sistema Nacional de Capacitación en Género” –SNCG– ha sido una inversión muy mala. Como se ha narrado supra¹²⁴, el SNCG fue en su planteamiento inicial una herramienta para construir la plataforma técnica que el Estado debía poseer para emprender la ejecución de las políticas de igualdad social, sin embargo diversas decisiones políticas –situadas fuera del mecanismo nacional– propiciaron el empobrecimiento de la propuesta y los resultados ya explicados.

Maryblanca Staff, abogada, ex Magistrada de la Corte Suprema, activista histórica por los derechos humanos de las mujeres y actual directora de la unidad de género de la Caja del Seguro Social, expresó así su visión sobre este sistema: “Creo que si se ha hecho un esfuerzo en lo que es la capacitación del funcionariado, pero creo que ha sido muy poco (...) la capacitación tiene que ser un esfuerzo permanente y sostenido para evitar que haya debilidades en el manejo adecuado de funcionarias/funcionarios que tienen que aplicar lo que son las políticas públicas (...) el SNCG fue y es muy débil, creo que no ha jugado el papel que debe jugar en esto de las políticas públicas”¹²⁵.

Como síntesis manifiesta del mejor modo la posición mayoritaria. Si ello se contrasta con lo narrado antes –basado en las propias evaluaciones, antes de finalizar por ProIgualdad y la ex-post de la Comisión Europea en el 2005– se establece una relación que de algún modo verifica una percepción que es compartida por una mayoría notable. A su vez la opinión minoritaria, tanto la que afirma que el SNCG fue “bueno” (5 de 28) o la que sostuvo que este apenas fue regular (3 de 28) fundamenta su posición en la “juventud” del MJMNF, de la DINAMU, y releva que hubo “hasta especialistas internacionales” que fueron parte de los instructores/as del sistema. Entre la idea, incluso del concepto luego construido de lo que debía ser este sistema y el producto final media una gran diferencia, que no puede ser sólo explicada por las debilidades técnicas de los organismos recién citados, sino cómo se ha explicado los criterios que finalmente se establecieron.

6. *Impacto de la Ley en las políticas económicas*: la opinión mayoritaria (22 de 28) fue amplia, clara y usó abundante información de como en el país, las políticas económicas y las políticas sociales transcurren por vías muy diferentes y como, a su juicio, la Ley no ha tenido o ha tenido muy escaso impacto en la dimensión económica. Y que por el contrario en esta sociedad crecen la pobreza, la desigualdad y el desempleo femenino

123 Magistra Briseida Allard. Entrevista el 17 de febrero de 2006. UPAN.

124 Ver apartado sobre mecanismos.

125 Licenciada Maryblanca Staff W. Entrevista el 3 de marzo de 2006. UG-Caja del Seguro Social.

sin que se produzcan acciones sobre ello. Con narraciones diversas que evidencian todo ello, pero en esencia con similares argumentos exploran los diversos ejemplos que sugieren la urgencia de hacer algo al respecto por parte del Estado.

Un pequeño sector muy autocrítico (8 de 28), puede ser agrupado como un conjunto debido principalmente a que, aunque concuerde con el conjunto anterior en el diagnóstico, explica ello de modo distinto argumentando la responsabilidad del movimiento de mujeres de demandar esto y hacer lo necesario para ser escuchadas. Es decir, a diferencia de la posición mayoritaria que hace fuerte mención de la falta de compromiso de los diversos gobiernos con el tema de cambiar la condición femenina, este segundo grupo lo asume como una tarea no realizada, insuficiente e incompleta por parte de las propias mujeres organizadas.

Una opinión muy minoritaria (3 de 28) explica que sí ha habido impacto en los programas de pobreza y reconocen, sobre todo, a la “Red de Protección Social” recién establecida por el gobierno actual de Panamá. Sobre esta “Red” algo se ha explicado en el análisis del contexto socioeconómico.

La posición mayoritaria puede ser resumida como lo hizo Dagmar de Álvarez, quien afirma lo siguiente:

El impacto de la Ley en lo económico creo que es muy poco, porque la participación que se da de la mujer en las actividades productivas, viene más bien de un accionar directamente de las mujeres, más que de una política del gobierno; pero pienso, que incluso de forma general, tiene sus limitaciones como tal, tanto para hombres como para las mujeres. La incorporación de las personas con menos formación, más necesidades económicas y de ser vinculadas al mercado, en términos generales, me parece que la oferta del gobierno es muy pobre y específicamente hacia las mujeres nula diría yo, no orientada ni visualizada a mejorar la participación de las mujeres en la Economía, sólo lo que hacen las mismas mujeres como microempresarias (...) y sabemos que la pobreza en Panamá, desde hace mucho, tiene el rostro de mujer, las más pobres son las mujeres, son las mujeres más pobres las que tienen más hijos, son las mujeres más pobres las que tienen más dificultades, sabemos donde están, pero allí donde ellas están no llega nada, no llegan las ONGs, no llega el gobierno, no llega el sistema de salud, no llega la educación, no llega nada y la Ley no nos ha ayudado para que sea así¹²⁶.

7. *Impacto de la Ley en el ámbito de las políticas de salud:* en este ítem la opinión mayoritaria (19 de 28) reconoce algunos avances en salud, sin embargo, las entrevistadas niegan que ello pueda ser atribuido a la eficacia de la ejecución de la Ley en ese ámbito, sino a otro conjunto de elementos, algunos de los cuales se han mencionado en el apartado correspondiente.

En tanto la opinión minoritaria (9 de 28) afirma justamente lo contrario, que es debido a la existencia de la Ley que ha habido algunos avances; para ello argumenta que justamente es el sector que si bien no ha producido nuevas leyes, es donde el proceso de adecuación de normas internas, de nuevas regulaciones para el personal de salud han tenido algún éxito.

8. *Impacto de la Ley en el ámbito de las políticas de educación:* aquí sin excepción todas las entrevistadas reconocieron la acción promovida en educación por ProIgualdad, cuyo específico hacer es valorado como “fundamental”, “trascendente”, “importante” y otros adjetivos de similar tenor. En relación a políticas y acciones estatales en educación dirigidas a la condición de las mujeres, sin embargo no identifican ninguna otra acción. Muchas reconocieron la necesidad de “hacer algo con los medios de comunicación”, de introducir la perspectiva de género en los ámbitos culturales y algunas fueron muy enfáticas en señalar la importancia de la continuación del programa y en particular del proyecto “Red de Escuelas para Educar en Igualdad”. Si esta opinión general es confrontada con el mero listado de producción de normas y ejecución de acciones que hubo en los años de existencia del Programa, efectivamente a las participantes no les falta razón. Para ver un sólo ejemplo, la producción de normas específicas del sector estatal Educación para la igualdad social de las mujeres –jóvenes y niñas–, se detiene en el año 2002, el año en que finaliza ProIgualdad. Al ser preguntada Jacqueline Candanedo si podía establecer una valoración general en torno a ello, la Directora de la Oficina de la Mujer de MEDUCA opinó lo siguiente:

126 Licenciada Dagmar de Álvarez. Entrevista el 3 de marzo de 2006. Fundamujer.

El CONAMU que preside la Ministra del MIDES (...) no ha desarrollado un papel beligerante (...) yo esperaría un seguimiento más cercano (...) tiene un nivel político estratégico y podría exigir al gobierno cumplir (...) no hay acción política estratégica (...) hay un tema fundamental los medios de comunicación que difunden cotidianamente estereotipos sexistas (...) la DINAMU tiene un presupuesto ínfimo y (...) acciones puntuales (...) el éxito que tenemos es tener un marco legal formal (...) de Derechos Humanos con carácter de Ley, pero para que sea exitoso es necesario que todo se articule como una política estatal (...) este gobierno no se ha capacitado al más alto nivel (...) en una reunión reciente, en la que la Comisión de Género de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT– presentó la propuesta de la Comisión, para distribuir equitativamente –entre hombres y mujeres– las becas para doctorados en Ciencia y Tecnología, 5 ministros cuestionaron “¿Que es eso?” y con ello se les niega la oportunidad a las mujeres de ir a estudiar afuera (...) el rol político que debe jugar el CONAMU no lo juega!¹²⁷.

9. *Impacto de la Ley en las políticas de atención de la violencia contra las mujeres:* en este ítem la opinión minoritaria (8 de 20) reconoce un impacto de la Ley de “igualdad de oportunidades para las mujeres” en el sentido de propiciar, desde algunos ámbitos de la acción estatal –salud sobre todo– la urgencia de constituir el “sistema” necesario para la atención integral. Y para ello se acude a que la Ley 38 –actual instrumento fundamental sobre el tema– es posterior a la Ley. Pero aquella no menciona a ésta entre sus considerandos.

Una gran mayoría (20 de 28) argumenta, precisamente esto último como evidencia de su postura y sostienen que “son otros factores” los que han obligado a los órganos del Estado a ampliar y a mejorar, en algún sentido, la institucionalidad que debe atender el fenómeno. A juicio de la Directora Nacional de la Mujer, Rosina Pérez:

... y desde 1999 hasta este momento se han logrado respuestas muy concretas: primero, el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, es un documento que se elaboró y que se presentó hace más de un año, en donde se concretiza un plan que establece líneas generales para atender la VID y hoy día en este momento, esta Dirección se está realizando un trabajo de operativización del plan (...) establecer acciones concretas para darle seguimiento a lo que establece un plan (...) en el tema de Violencia contra la Mujer, específicamente la VID hay un avance, esto ha sido acompañado de respuestas muy concretas (...) la gestión actual ha lanzado una campaña nacional contra la VID, que esta siendo desarrollada desde el MINSA, desde MEDUCA, incluso desde el Ministerio de la Vivienda...estamos coordinado y articulando una estrategia frente al ataque de las VID (...) En base a este fundamento jurídico hoy día hemos logrado que la temática de género. (...) también entre en las dinámicas de las distintas instituciones...¹²⁸.

10. *Impacto de la Ley en el mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres:* una gran mayoría (26 de 28) reconoce que la DINAMU, el mecanismo nacional para el adelanto de la condición femenina en Panamá no tiene las condiciones institucionales para el mandato –expresado en leyes, normas, planes y compromisos nacionales e internacionales que posee– y las argumentaciones en el centro de las explicaciones que construyen sobre ello, reiteran una y otra vez los elementos de lo que se han hablado supra en el apartado correspondiente.

Una posición muy minoritaria (2 de 28) estimó que había “que pasar a otro modo de hacer las cosas” y una insistió que “sobre todo incluyendo a los hombres”.

11. y 12. *Valoraciones Generales:* se sintetizan aquí las respuestas a las preguntas 11 y 12, en función de que ambas piden a las participantes lo mismo: la primera una valoración sobre los éxitos y los retos de la Ley y la segunda que les solicita hagan una valoración general abierta.

Una visión de conjunto sobre la valoración general construida por las participantes, retos y lecciones aprendidas, puede sintetizarse del modo siguiente:

- *Todas las participantes juzgan a la Ley como un logro.* Ninguna de las personas entrevistadas ha objetado o negado la importancia, validez y o significación de la Ley, a pesar de lo cual un gran número de ellas piensa que *su ejecución ha sido mínima y su impacto específico escaso*, si ello es medido por la vía la producción de legislación, el dictado de políticas, la ejecución de sus acciones y la creación o fortalecimiento de los

127 Candanedo, Ibidem.

128 Magistra Rosina Pérez. Entrevista el 13 de febrero de 2006.

mecanismos institucionales que deben desarrollarla. Muchas coinciden en establecer su reducida difusión entre la población en general, la ausencia de mecanismos para obligar a las instituciones y jerarcas a utilizarla y la falta de recursos para materializar sus medidas;

- La mayoría reconoce que *en el ámbito de lo social* ha influido decisivamente en la nueva legislación relacionada con la condición y situación de las mujeres, las jóvenes y las niñas, las mujeres de la tercera edad, haciendo el reconocimiento de las diferencias del ciclo de vida;
- Y también que *en el ámbito de lo “social” es un instrumento de referencia fundamental para políticas, planes y programas* surgidos en los últimos años, siendo significativa la mención de la Ley en documentos de políticas y de propuestas programáticas. Ello es contrastado con lo que ocurre en el ámbito de las políticas económicas en las que la Ley es simplemente ignorada;
- Un asunto significativo es *la preocupación expresada por muchas de las entrevistadas sobre la situación de los mecanismos nacional y sectoriales para el avance de la condición de las mujeres*: a pesar de que la Ley consagra su existencia y que en el D53 se establece incluso un perfil institucional y profesional, estas entidades están siendo debilitadas, no fortalecidas y despojadas de capacidad de acción, a grados tales que muchas han pasado a ser “oficinas de igualdad de oportunidades” en general y su hacer se ha ampliado para la atención de varias otras discriminaciones, que en el caso del actual gobierno privilegia la atención a las personas con discapacidad;
- A lo largo de la mayoría de entrevistas hay *una alta valoración de la cooperación internacional* y del significativo impacto que ha tenido en la ejecución de acciones en pro de la igualdad social de las mujeres;
- Es visible que la mayoría estima que *las mujeres y sus organizaciones deben demandar más del Estado*, hay una necesidad de utilizar la Ley como un instrumento para ello y fue evidente que la Ley no es un instrumento inservible, sino que por el contrario puede ser una herramienta para proseguir exigiendo al Estado el cumplimiento de diversos compromisos y demandando la voluntad política necesaria para ejecutar la Ley “que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.

6. Conclusiones: retos y lecciones aprendidas

De modo muy sintético es posible construir el siguiente balance general: que hay entre la diversidad de mujeres involucradas de diverso modo –activistas del movimiento de mujeres, funcionarias, profesionales y lideresas– con las propuestas, el espíritu y la letra de la Ley, una muy alta valoración del instrumento legal. Esta estima se funda en que la Ley es símbolo y culminación de una etapa; a partir de ello es posible distinguir lo siguiente:

Retos y debilidades

- Su escasa ejecución es un reto, que consiste en que su cumplimiento puede y debe ser exigido al Estado y a los distintos gobiernos. Existen áreas de la Ley en la que no se registra avance alguno y en algunas sólo uno. Para esta consultora es evidente que a diferencia de otros compromisos establecidos con los gobiernos, particularmente los Pactos Mujer y Desarrollo, su status de Ley es un dato todavía no relevado como objeto de la negociación política.
- Un reto general, que se desprende de lo anterior, consiste en la asociación de las políticas dirigidas a la condición de las mujeres con el conjunto de las políticas sociales y en el status que éstas poseen en la concepción de las personas que toman las decisiones, las jerarquías institucionales y políticas y los modos y naturaleza en que son concebidas, en general imperan las visiones asistencialistas en las que lo urgente es remediar la indigencia y este criterio se extiende a todo el campo de “lo social”.

- En la visión y valoración cualitativa de las personas antes citadas pesan como saldo de la acción del Estado que ha habido: escaso compromiso con la Ley y con las políticas para la igualdad social de las mujeres; opinan que el contexto general, social, económico, político e institucional y el “clima” ideológico que se ha ido instaurando en el país, han sido un freno para la ejecución de la Ley y para este tipo de normas y acciones; y que además, tampoco han sido favorables los cambios de gobierno que dismantelan las plataformas técnicas previas, recortan recursos e inician y privilegian acciones hacia otros sectores de población que consideran prioritarios.
- Una debilidad detectada y que es fundamental, consiste en que la Ley es en esencia un “plan” muy general, un documento pleno de enunciados generales, carente de sanciones a su incumplimiento. A ello debe agregarse que el mecanismo implícito contenido para su seguimiento, fue de hecho desarticulado en el proceso de su reglamentación¹²⁹. Por lo cual, de hecho, se deja su seguimiento a la capacidad política de las mujeres y sus organizaciones o a la buena voluntad de la jerarquía política en turno. Nunca se ha presentado informe alguno sobre el cumplimiento de la Ley a ningún órgano del Estado.
- Un reto estratégico, parece ser por ahora, la transformación del mecanismo nacional, que de lograrse daría un impulso a la Ley y a todas estas políticas en general.
- Un reto importante es reubicar en el escenario político la fuerza de instrumentos internacionales como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, como fuentes importantes de legitimidad social, legal y política de las medidas sobre la igualdad social de las mujeres.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

En los 7 años de vigencia de la Ley se han producido más de 30 normas legales, de distinto tipo (leyes, decretos, resoluciones) que están vinculadas a las medidas establecidas en la Ley y donde ella es parte de su marco referencial básico. También en estos años, se han generado más de 60 políticas y/o acciones de importancia que se asocian a lo establecido en la Ley, en su letra y/o espíritu. Ello indica que ha habido, aún en medio de un ambiente hostil –o por lo menos indiferente–, acciones que es posible realizar y buenas prácticas que pueden ser reconocidas como tales:

- Un balance positivo y una muy buena práctica ha sido concitar el apoyo de la cooperación internacional en sus varias formas, lo que ha iniciado y sostenido procesos institucionales que de otro modo no se hubiesen dado.
- Una buena práctica política, hasta ahora muy poco usada, ha sido exigir el cumplimiento de los compromisos internacionales del país respecto a la condición de las mujeres y la “advertencia” de la utilización de los diversos recursos para ello, cuando así ha sido necesario. A esto no han sido indiferentes las jerarquías nacionales, como se testimonia por diversos hechos en el anterior y el actual gobierno.
- Una buena práctica, un poco más utilizada sobre todo por las mujeres y sus organizaciones, ha sido documentar procesos. Esto hace de la investigación un instrumento fundamental y que no es del todo bien explotado, la carencia de información de nivel científico, producida con algún rigor es necesaria para demostrar proposiciones y sustentar argumentos, un ejemplo actual es el proyecto “Agenda Económica de las Mujeres”.
- Una buena práctica ha sido, frente a la ambigüedad y ambivalencia de los gobiernos establecer relaciones dialogantes y utilizar los espacios democráticos. Sin embargo –y ésta es la lección aprendida– ello tiene sus riesgos, respuestas retóricas. Estas son las que hoy, como se ha intentado mostrar, han provocado la emergencia, multiplicidad y diversidad de expresiones de los sectores más carenciados y que crecientemente estremecen la reciente gobernabilidad.
- Finalmente, tal vez la más importante lección aprendida, consiste en que aún no pueden, mujeres y sus organizaciones, simplemente “dejar por su cuenta” estos instrumentos en el seno del Estado, asumir que

129 Ver caracterización.

sus medidas serán ejecutadas sin demandarlas y fiscalizarlas. Hay mucha evidencia en Panamá de procesos agónicos, agotados, recurrentes, vuelta a lo mismo, sin evaluación, sin seguimiento, es una otra dinámica histórico-cultural del aparato gubernamental. Por lo tanto se trata de, sobre todo, hacer para exigir su cumplimiento.

Bibliografía

- Alaníz, Ysela et al. *Políticas públicas para la equidad de género: una propuesta del movimiento de mujeres en Panamá*. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, IMUP, Panamá, 2001.
- Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Carta abierta al Presidente de Panamá”. Panamá, marzo de 2005.
- Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Informe Alternativo sobre el cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 1995”. Foro Mujer y Desarrollo, CODIM, CONAMUIP, Foro de Mujeres de Partidos Políticos, Panamá, 2005.
- Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá. “Tercer Pacto Nacional Mujer y Desarrollo”. Panamá, abril de 2004.
- Allard, Briseida. *Mujer y poder: escritos de sociología política*. IMUP, Panamá, 2002.
- Allen Frías, Dennis. “Evaluación de la participación de las mujeres en el proceso electoral Panameño”. Tribunal Electoral de Panamá, 2002.
- Alvarado, Ángela y Marco, Yolanda. *Mujeres que cambiaron nuestra historia*. UNICEF/Fondo Canadá/IMUP, Panamá, 1996.
- Amorós, Celia (directora). *10 palabras clave sobre mujer*. Editorial Verbo Divino, España, 1995.
- Amorós, Celia. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos Editorial del Hombre, Barcelona, 1985.
- Arce, Mariela y Junia L. Fukuda. *Políticas públicas desde las mujeres: una propuesta concertada en Panamá*. CEASPA, Panamá, 1996.
- Arce, Mariela. *La Ley de Igualdad de Oportunidades en Panamá: Desafíos y oportunidades para la Democracia y el Desarrollo Nacional*. IIDH, marzo de 2003.
- Asamblea Legislativa. Acto de elección del Defensor del Pueblo. 23 de marzo de 2006.
- Astelarra, Judith. *La igualdad de oportunidades como condición de la democracia moderna*. SERNAM, Chile, 1995.
- Ayala Marín, Alexandra. “El Desarrollo Sustentable y las Mujeres”, *FEMPRESS* N°117, julio 1991.
- Balmori, Diana; Voss, Stuart y Wortman, Miles. *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Bartra, Ely (compiladora). *Debates en torno a una metodología feminista*. UAM/Xochimilco, México, 1998.
- Beluche, Olmedo. *Pobreza y Neoliberalismo en Panamá*, Instituto de Estudios Nacionales-Universidad de Panamá, Panamá, 1997.
- Bolaños, Andrés. *La discriminación de la Mujer en Panamá*. Panamá, 1987 (no especifica editorial).
- Bolaños, Vielka et al. *El acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá*. CEASPA y Fundación Arias, San José, 1995.
- Brasileiro, Ana María. *Género y desarrollo sostenible: Un nuevo paradigma. Experiencia en Latinoamérica y el Caribe*. Serie Pluriminor. Editorial Abya Yala. Ecuador, 1999.
- Camacho, Rosalía et al. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. CMF, San José, 1996.
- Caro, Elvia. “Papel y funciones de las oficinas de la mujer en el contexto de la modernización y reforma del Estado”. Documento Seminario Latinoamericano de Oficinas Nacionales de la Mujer, Santo Domingo, 1999.
- Castro, Guillermo. “Vacaciones y buques. Cultura, historia y desarrollo sustentable”. En Picón, César y Tarté, Rodrigo (eds.): *Ambiente y Desarrollo. Panamá ante el desafío global*. Fundación NATURA, Panamá, 1994.

- CEDEM. “Informe de Consultoría. Sistematización de la Experiencia de la Red Mujer y Trabajo”. CEDEM, GTZ, Panamá, 2003.
- CEPAL. “Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe”. Documento para la IX Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. México, 2004.
- CEPAL. “Consenso de México. IX Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe”. México, 2004.
- CEPAL. “Globalización y Desarrollo”. Documento al XXV Período de Sesiones, Brasilia, 6-10 de mayo, 2002.
- CEPAL. “La Brecha de la Equidad”. Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social, Sao Paulo, 1997.
- CEPAL. “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”. Capítulo III de *Panorama Social de América Latina 2002- 2003*, Santiago, 2003.
- Chávez, Nina (compiladora). *Acción para la igualdad, desarrollo y paz: red de organismos gubernamentales de la mujer en América Latina y el Caribe*. UNICEF/UNIFEM, Bogotá.
- CLADEM, varios autores. *Cumbres, consensos y después... CLADEM/Seminario Regional Los Derechos de las Mujeres en las Conferencias Mundiales*, Lima, 1996.
- CLADEM, varios autores. *La muralla y el laberinto: huellas de las mujeres en la conferencia de Beijing*. Lima, 1996.
- CNSSRR. “Documento preliminar para el Anteproyecto de nueva Ley de Salud Sexual y Reproductiva”. Documento de Trabajo de Directivas de la Comisión. Marzo-abril de 2006.
- Comisión Europea. “Informe de la Misión de Evaluación Ex Post de ProIgualdad. Documentos de Trabajo de la Misión de la Comisión Europea”. Informe Preliminar, marzo de 2005.
- Consejo Nacional de la Mujer. “Informe Final de la Consultoría Apremiar el impacto del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá en el fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras y Oficinas de la Mujer”. Consultora Sidia Moreno de Sánchez, junio de 2002.
- Consejo Nacional de la Mujer. Resolución N° 1 de 24 de mayo de 2005 y Resolución N° 2 de 14 de abril de 2005. MJMNF /DINAMU, 2005.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer “Belem do Pará”. CMF, San José, 1995.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Instituto de la Mujer/ Ministerio de Asuntos Sociales/UNESCO, Madrid, 1995.
- Davis, Enriqueta. *Mujeres latinoamericanas en cifras: Panamá*. Instituto de la Mujer/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/FLACSO, Madrid, 1993
- Declaración de Beijing y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Instituto de la Mujer/ Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- Decreto Ejecutivo No 70. Por el cual se crea el Consejo Nacional de la Mujer y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer de 27 de julio de 1997.
- Decreto Ejecutivo No. 77. Por la cual se modifica el Decreto No. 14 de 26 de mayo de 1993, de 30 de agosto de 1995.
- DINAMU/MJMNF. Informe Nacional “Clara González”: Situación de la Mujer en Panamá. Panamá, 1999.
- “Estrategia participativa para la reglamentación de la Ley del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”. Informes de diversas Consultoría. MJMNF /DINAMU / ProIgualdad, 2000-2001.

- Fauné, María Angélica. “Género y población en el diseño, ejecución de proyectos de alivio a la pobreza”, documento de consultoría. Panamá, 1996.
- Foro Mujer y Desarrollo/CODIM/ProIgualdad. “Informe Final de la Consultoría. Actualización del PAMD: Los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres”. Consultora Urania Ungo. Panamá, agosto de 2000.
- Gabinete Social de la República de Panamá. “Objetivos de Desarrollo del Milenio: primer informe de Panamá”. Gabinete Social-Grupo Temático de Indicadores del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, enero de 2003.
- Gabinete Social MIDES. Creación de la Secretaría de Integración de Políticas para la Igualdad de las Mujeres. Noviembre de 2005.
- Gandásegui, Marco. *Las Clases sociales en Panamá. Grupos Humanos, clases medias, elites y oligarquía*, CELA, Panamá, 1993.
- García, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres: una vía sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo*. CMF, San José, 1997.
- García, Evangelina. *Leyes y políticas de igualdad: experiencias regionales y nacionales*. IIDH- Programa DDHH de las Mujeres/Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Managua, marzo, 2004.
- Gomáriz, Enrique. “Cambio de época, crisis del patriarcado”. En *Revista Otra mirada*. Año 1, N° 4, San José, 1997.
- Guzmán, Virginia y Hola, Eugenia (editoras). *El conocimiento como un hecho político*. CEM, Santiago de Chile, 1996.
- Guzmán, Virginia; Portocarrero, Patricia y Vargas, Virginia. (compiladoras). *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Entre Mujeres/CIPAF, Santo Domingo, 1992.
- Htun, Mala. *Participación, representación y liderazgo político de la Mujer en América Latina*. ICRW/II USAID, Harvard University, 1998.
- IMUP. “Informe del Rector: situación de la equidad de género en la Universidad de Panamá”. IMUP, Panamá, 2005.
- INAMU. IV Reunión de la Red de Organismos Gubernamentales o Mecanismos Nacionales de la Mujer de América Latina y el Caribe. San José, 1999.
- Informe “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 2004.
- Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, PNUD, Ediciones Mundi Prensa Libros, S.A, Madrid, 1999.
- “Informes de Impacto de Género: guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género...” Instituto de la Mujer/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.
- Jacobson, Jodi L. *Discriminación de Género: Un Obstáculo para un Desarrollo Sostenible*, Bakeaz, Colección Cuadernos Worldwatch 2, Bilbao, 1994.
- La Prensa*, “Opinión”, caricatura del jueves 15 de marzo de 2001.
- Lagarde, Marcela. *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. Edición horas y HORAS, Madrid, 1996.
- Lamas, Marta (compiladora). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG/UNAM/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Largo, Eliana (editora). *Género en el Estado. El estado del género*. Ediciones de las Mujeres N° 27, Isis Internacional, Santiago de Chile, 1998.

- Las Dignas. *Las mujeres ante, con, contra, desde, sin, tras... el poder político*. Mujeres por la Dignidad y la Vida, San Salvador, 1995.
- León, Magdalena, (compiladora). *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*, Coedición de Tercer Mundo Editores, Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad de Colombia, Bogotá, 1997.
- León, Magdalena. *Mujer, Género y Desarrollo*, IIDH, San José, Costa Rica, 1996.
- Ley 6 “Que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares”. Panamá, 2000.
- Ley 11 “Que prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas”. Panamá, 2005.
- Ley 17 “Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. Panamá, 2001.
- Ley 22 “Por la que se reforma el código electoral y se adoptan otras disposiciones”. Panamá, 1997.
- Ley 27 “Por la cual se tipifican los Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de las víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas”. Panamá, 1995.
- Ley 29 “Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada.” Panamá, 2002.
- Ley 29. “Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia”. Panamá, 2005.
- Ley 38 “Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones”. Panamá, 2001.
- Ley 38 de 10 de julio de 2001. “Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones”.
- Ley “Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Panamá, 1999.
- Ley de 29 de enero de 1999 “Que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Panamá.
- Ley 2 “Por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia”. Panamá, 1997.
- Ley 8, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, uno para erradicar la participación de niñas y niños en “conflictos armados” y Ley 7, Protocolo Facultativo para prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía. Ambos del 13 de diciembre de 2000.
- Ley 54 “De reforma al régimen de Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social para incorporar a la persona que se dedique a la atención de su familia”. Panamá, 1999.
- Ley 68 “Que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario”. Panamá, 2001.
- López, Irene; Alcalde, Ana Rosa. *Relaciones de Género y Desarrollo: Hacia la Equidad de la Cooperación*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1999.
- Marques de Pérez, Amelia. *Mujeres ejecutivas panameñas: la cara oculta del triunfo*. PNUD, Panamá, 1998.
- MEF. “Programa Nacional de Administración de Tierras. PRONAT. MEF/Banco Mundial, Documentos del Proyecto”. Inicio 2002.
- MIDES/DINAMU. Consultoría “Evaluación del mecanismo Nacional de la Mujer”. Consultora Virginia Guzmán, noviembre 30 a diciembre 9 de 2005.
- MIDES/DINAMU. Consultoría “Incorporación del Enfoque de Género en los presupuestos estatales de Panamá: Elementos para una Estrategia”. Consultor Guillermo Monge G., septiembre y octubre de 2005.

- Ministerio de Educación. *Interacción entre el profesorado y el alumnado en el aula*. Mariana de MC Pherson, Consultora, MEDUC/Oficina de Asuntos de la Mujer-ProIgualdad, Panamá. 2002.
- Ministerio de Educación. *Para educar en igualdad: bases teóricas y metodológicas*. Ileana Golcher, Consultora, MEDUC/Oficina de Asuntos de la Mujer-ProIgualdad, Panamá. 2002.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Análisis de situación de la niñez y la adolescencia panameña*. MJMNF/UNICEF/ MEF, Panamá, 2003.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2003-2006*. MJMNF, Panamá, mayo de 2002.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Plan nacional de acción de la niñez y la adolescencia panameña 2003-2006*. MJMNF/ UNICEF, Panamá, 2003.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana*. MJMNF, Panamá, MINJUMFA, Grupo Temático de Género, Sistema de Naciones Unidas, 2004.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Política Nacional en favor de las Personas Mayores en Panamá: edificar una sociedad para todas las edades*. MJMNF/UNFPA/ CELADE-CEPAL/OPS, Panamá, 2004.
- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. *Sistema de Indicadores con enfoque de género de Panamá*. MJMNF/ProIgualdad, Panamá, junio de 2002.
- MINSA/Caja de Seguro Social. “Manual de normas y procedimientos para la atención integral de la violencia intrafamiliar y la promoción de formas de convivencia solidaria en el sistema de salud”. Sección Mujer y Desarrollo, Departamentos de Atención Integral a la Población y de Análisis y Tendencias, MINSA/OMS/OPS, Panamá, 2002.
- MINSA. “Género y autocuidado: guía de autocuidado para los prestadores y prestadoras de servicios de salud en relación con la violencia intrafamiliar”. (Documento de la Consultoría del mismo nombre hecha por Marcela Morgan G.). Sección Mujer y Desarrollo, Dirección de Promoción de la Salud, MINSA/OPS/OMS, Panamá, 2005.
- MINSA. “Género y salud: incorporando el análisis de Género en Salud”. (Documento de la Consultoría del mismo nombre hecha por Claude Vergés de López). Sección Mujer y Desarrollo, Departamento de Conducta Humana y Salud, MINSA/OMS/OPS, Panamá, 2002.
- MINSA. “Género y violencia: propuestas de capacitación y modelos de intervención para la violencia intrafamiliar”. (Documento de la Consultoría del mismo nombre hecha por Marcela Morgan G.). Sección Mujer y Desarrollo, Dirección de Promoción de la Salud, MINSA/OPS/OMS, Panamá, 2002.
- MINSA. “Plan Institucional de Violencia Doméstica y Formas de Convivencia Solidaria”. (Documento actualizado y validado de la Consultoría del mismo nombre hecha por Marisol Reyna D.). Sección Mujer y Desarrollo, Departamento de Conducta Humana y Salud, MINSA/BID, Panamá, agosto de 2004.
- MINSA/ Sección Mujer, Género, Salud y Desarrollo. “Informe Final de la Consultoría Evaluación y Actualización del Plan Institucional de Atención y Prevención de la Violencia y Promoción de Formas de Convivencia Solidaria”. Consultora Marysol Reyna D. 13 de agosto de 2004.
- “Misión y objetivos de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres”. Documento Técnico de DINAMU/MJMNF, Panamá, 1998.
- MJMNF/DINAMU. Informe Nacional “Clara González” II: situación de la Mujer en Panamá. MJMNF/ DINAMU, Panamá, 1999.
- MJMNF/Comisión Europea. Plan Operativo General POG 1997 2002 del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá. Unidad de Gestión-DINAMU/MJMNF, Panamá, 1997.

- Morales, Carla (sistematizadora). “Leyes de Igualdad de Oportunidades para la Mujer: ¿Avances o retrocesos?”. IIDH/USAID, Encuentro Estratégico de Organizaciones-Redes por la Incidencia, Costa Rica, agosto de 2003.
- Moreno de Rivera, Aida et al. *Perfil de la situación de la mujer en Panamá y lineamientos de acciones prioritarias*. CEDEM/MIPPE/UNICEF/UNIFEM, Panamá, 1992.
- Moser, Caroline O. N. “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, en: *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Flora Tristán Ediciones. Perú, 1991.
- Naciones Unidas. *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, 1985.
- Naciones Unidas. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, PNUD, Ediciones Mundi Prensa Libros, S.A, Madrid, 1999.
- Nischma Villarreal. Informe de Consultoría “Antecedentes de la CEDAW y su impacto en Panamá. Guía para el diseño del video sobre el proceso de ratificación de su Protocolo Facultativo”. UMUP/UNICEF, Panamá, agosto de 2001.
- NNUU/OCDE/BID/Banco Mundial. “Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional”. <http://www.paris21.org>. 2000.
- Olea Mauleón, Cecilia (compiladora). *Encuentros, (Des) encuentros y búsquedas: el movimiento feminista en América Latina*. Ediciones Flora Tristán, Lima, 1998.
- OPS, Unidad de Género y Salud. *Equidad de Género y Salud en las Américas a comienzos del Siglo XXI*. Washington D.C., 2004.
- Pactos Mujer y Desarrollo. Panamá, 1993, 1999 y 2004.
- Partido Revolucionario Democrático. Programa Electoral: plan de gobierno. Panamá, 2004.
- Periódico *El Panamá América*. “Embarazos escolares aumentan en el país”. 17 de mayo de 2006.
- Periódico *El Siglo*. “Entre Vivian y Mireya Lasso: dime que te digo”. 30 de noviembre 2005.
- Plan de Acción Mujer y Desarrollo. Panamá, 1996.
- Portocarrero, Patricia. “Viejos sueños y nuevas visiones. De la mujer al género: un cambio en la concepción del desarrollo”, en: *Estrategias de desarrollo: Intentando cambiar la vida*. Flora Tristán Ediciones. Perú, 1993.
- Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001. CEPAL, Mar del Plata, 1994.
- Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá, ProIgualdad. El proyecto Educación 2 No Sexista. Unidad de Gestión-DINAMU/MJMNF, Panamá, 1998.
- Renzi, María Rosa et al. *Perfil de Género de la Economía del Istmo Centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres*. PNUD, Managua, 2004.
- Rodríguez, Xiomara. *El Rol de las Mujeres en el desarrollo sostenible dentro del marco de estrategia de combate a la pobreza en el ámbito municipal*, UNICEF, CIM. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, Marzo, 1997.
- Sánchez, Sidia M. de. “Consultoría para la Evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el Sector Gubernamental 2000-2001”. DINAM/MJMNF/ProIgualdad, septiembre de 2001.
- Segundo Pacto Mujer y Desarrollo, abril de 1999. MJMNF/DINAMU, 2000.
- SNCG-ProIgualdad. “Estudio de Impacto de la Capacitación en Género de Funcionarios/as Públicos Informe final de consultoría”. Coordinación: María J. Rodríguez et al. Panamá, abril-junio, 2002.

- Subirats, Marina. *Con diferencia: las mujeres frente al reto de la autonomía*. Icaria Editorial Antrazyt, Barcelona, 1998.
- Tarrés, Maria Luisa (compiladora). *La voluntad de ser: mujeres en los noventas*. Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer/El Colegio de México, México, 1992.
- Tarrés, Maria Luisa (coordinadora). *Género y cultura en América Latina*. CES/PIEM/El Colegio de México, México, 1998.
- Todaro, Rosalba y Rodríguez, Regina (editoras). *El trabajo de las mujeres en el tiempo global*. Isis Internacional/Ediciones de las Mujeres, Santiago de Chile, 1995.
- Tribunal Electoral de la República. Informe del Proceso Electoral de mayo de 2004. Panamá, 2005.
- UNFPA. Desafíos de Panamá en materia de Población y Desarrollo, Salud Sexual y Reproductiva y Equidad de Género. UNFPA, Panamá, julio de 2005.
- Ungo M., Urania. “Construyendo el retroceso: una aproximación a las condiciones y al discurso de la reacción política en Centroamérica”. Ponencia al Segundo Encuentro Transnacional de Mujeres Centroamericanas del Norte y Centro América. Los feminismos centroamericanos en la Encrucijada del Neoliberalismo y las Políticas del Imperio. UCR/California State University. 12 y 13 de enero de 2006.
- Ungo M., Urania. “Las mujeres en el Centenario de Panamá como República: logros, contradicciones y retos”. En *Istmo, Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos* No. 7 noviembre-diciembre 2003, noviembre.
- Ungo M., Urania. “CEPAL: VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo”. En *Revista Cultural Lotería*, #417, marzo-abril, Panamá, 1998.
- Ungo M., Urania. “De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá”. En *Feminismos en América Latina*. FLACSO, Guatemala, 2001.
- Ungo M., Urania *Para cambiar la vida: política y pensamiento del feminismo en América Latina*. IMUP, Panamá, 2002.
- Ungo M., Urania. Memoria 2000-2003. Informe de Gestión. IMUP, 2003.
- Unidad de la Mujer en el Desarrollo/BID. Institucionalidad para Mujer y Género en América Latina y el Caribe. BID, Washington D. C., 1998.
- Unidad Mujer y Desarrollo/CEPAL. *Indicadores de género: para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing*. CEPAL, Santiago de Chile, 1999.
- Universidad de Panamá/Facultad de Humanidades. *Homenaje a cien mujeres por la vida y la dignidad*. Panamá, marzo de 2004.
- UNRISD. Estados de desorden: efectos sociales de la globalización. UNRISD/NNUU. Londres, 1995.
- Valcárcel, Amelia. *La política de las mujeres*. Colección Feminismos/Ediciones Cátedra-Instituto de la Mujer-Universitat de Valencia, Madrid, 1997.
- Valenzuela, Ana María. “Equidad de género y trabajo de la mujer en América Latina”. Documento/ VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. OIT, Santiago de Chile, 1997.
- Vargas, Virginia (editora). “Camino a Beijing”. IV Conferencia Mundial de la Mujer en América Latina y el Caribe. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 1998.
- Vergés de López, Claude et al. *Género, currículum y ciencias de la salud*. IMUP, Panamá, 2000.
- Varios autores. *Diez años de política de las mujeres en Panamá 1992-2002*. IMUP, Panamá, 2004.

Varios autores. *Economía y Género en Panamá: visibilizando la participación de las mujeres*. UNIFEM/PNUD/UPAN, Panamá, 2005. Pág. 52.

Varios autores. *Las mujeres y el poder*. Editorial Mujeres, San José, 1997.

Varios autores/FEMPRES. *Cuarto propio en el Estado*. Especiales Mujer Fempress, Santiago de Chile, 1998.

Yáñez, Sonia y Todaro, Rosalva. *Sobre Mujeres y Globalización*, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 1997.

Leyes

Ley, 29 de enero de 1999.

DE 53, Reglamentación de la Ley.

DE 70 de julio de 1995, CONAMU.

DE 77 de agosto de 1995, DINAMU.

Ley 29 de 13 de junio de 2002. (Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada).

Ley2, de diciembre de 1997, MJMNF.

Ley 29 de agosto de 2005, MIDES.

Documentos

IIDH, Términos de Referencia.

Propuesta Metodológica.

Presentación en Taller de Validación.

Alianza del Movimiento de Mujeres/CAN Propuesta 4 Mecanismo.

Propuesta de Secretaría de Igualdad de Gabinete Social.

Documento de CNSSRR.

“Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano”, Plan de la Presidenta Moscoso.

“Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009”, Plan del Presidente Torrijos.

Autoridad del Canal de Panamá ACP. “Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá. Proyecto del Tercer Juego de Esclusas”. Dossier Resumen en Medios, Panamá, 25 de abril de 2006.

Jorge Illueca et al. “Por un Desarrollo Nacional, Nuestro Ahora: Los usos alternativos al excedente canalero”. Informe al país. Dossier en Medios, Panamá, marzo de 2006.

Legislación en materia de derechos de la mujer

Ley/Decreto/Resolución	Título	Síntesis
Ley 4 de 29 de enero de 1999.	Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.	Desarrollo de la política pública antidiscriminatoria de género, por parte del Estado, tendiente a lograr la integración plena de las mujeres al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país.
Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999.	Por el cual se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.	Se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, se establece quiénes integran la Comisión y cuáles son sus funciones.
Decreto Ejecutivo 64 de 11 de mayo de 1999.	Por el cual se modifica el artículo primero del Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999.	Se establece quiénes integran la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
Decreto Ejecutivo 31 de 31 de agosto de 1999.	Por el cual se crea el Programa de Fortalecimiento de los Foros de las Mujeres Rurales e Indígenas.	Fomentar y dinamizar la organización y participación social y política de las <i>mujeres</i> rurales e indígenas, así como reforzar las organizaciones existentes con el objetivo de integrarlas a los programas de desarrollo.
Ley 54 de 7 de diciembre de 1999.	Por la cual se reforma el Régimen de Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social.	Se incorpora el seguro voluntario a aquellas personas que se dediquen a sus familias (<i>amas de casa</i>).
Decreto Ejecutivo 33 de 24 de abril de 2000.	Por medio del cual se declara al mes de marzo “Mes de la Mujer” para la realización de actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer.	Se establece dicho mes para la realización de actividades en el Día Internacional de la Mujer.
Ley 6 de 4 de mayo de 2000.	Que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectivas de género en las obras y textos escolares.	Busca eliminar las prácticas discriminatorias por razón de género, contrarias a la igualdad entre hombres y mujeres en todas las obras y textos escolares.

<p>Decreto Ejecutivo 99 de 20 de noviembre de 2000.</p>	<p>Por el cual se crea la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana.</p>	<p>La Comisión tiene como funciones: el diseño y formulación del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana, divulgación de las actividades realizadas para la elaboración del Plan, recomendar y proponer anteproyectos de leyes, decretos y resoluciones sobre medidas a tomar para hacer efectiva las acciones propuestas en el Plan, entre otras.</p>
<p>Ley 17 de 28 de marzo de 2001.</p>	<p>Por el cual se aprueba el Protocolo Facultativo sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.</p>	<p>Se reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad al artículo 2 de la CEDAW.</p>
<p>Decreto Ejecutivo 31 de 16 de abril de 2001.</p>	<p>Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).</p>	<p>Se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género cuya finalidad es la de fortalecer mediante la capacitación y sensibilización en género, la capacidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para incorporar la perspectiva de género en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, públicas, programas y proyectos dirigidos a sus poblaciones meta.</p>
<p>Ley 38 de 10 de julio de 2001.</p>	<p>Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones.</p>	<p>Proteger las diversas manifestaciones de violencia doméstica y de maltrato al niño, niña y adolescente y a todas las personas vinculadas con las situaciones descritas en el artículo 3 de esta Ley.</p>
<p>Ley 46 de 14 de agosto de 2001.</p>	<p>Que reforma, adiciona y deroga artículos de la Ley 23 de 1983 que reglamenta las organizaciones campesinas.</p>	<p>Se establece como obligación del Estado adoptar las medidas necesarias que garanticen la participación efectiva, igualitaria de las mujeres en los beneficios que otorga la ley.</p>
<p>Decreto Ejecutivo 266 de 10 de octubre de 2001.</p>	<p>Por medio del cual se crea la Comisión de Alto Nivel para el Desarrollo de la Comarca Gnobe-Buglé.</p>	<p>La Comisión tiene la finalidad expresa de preparar una propuesta para el desarrollo de la Comarca Gnobe-Buglé e impulsará el Plan Estratégico de Desarrollo de la Comarca, con <i>criterio de equidad, desarrollo humano y género</i>.</p>
<p>Ley 6 de 4 de mayo de 2000.</p>	<p>Que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares.</p>	<p>Busca eliminar las prácticas discriminatorias por razón de género, contrarias a la igualdad entre hombres y mujeres en todas las obras y textos escolares.</p>

Resuelto 1840 de 1 de noviembre de 2000. Ministerio de Educación.	Se adopta un orden alfabético único en el registro de asistencia y calificaciones.	Se adopta un orden alfabético único en el registro de asistencia y los estudiantes en todo el sistema educativo.
Ley 29 de 13 junio de 2002.	Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada.	Garantizar a la <i>adolescente embarazada</i> el derecho de recibir atención de salud integral, su permanencia en el sistema educativo y la protección legal en los casos en que la requiera.
Resuelto 872 de 23 de julio de 2001. Ministerio de Educación.	Se establece la “ <i>Semana de Educar en Igualdad</i> ” en todo el sistema educativo oficial y particular.	Se establecen actividades académicas, culturales y recreativas dirigidas a la igualdad social entre mujeres y hombres.
Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002.	Por el cual se reglamenta la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.	Operacionalizar el desarrollo de los conceptos, crear los mecanismos institucionales y generar procedimientos de implementación.
Decreto 12 de 10 de julio de 2002.	Por el cual se regula el orden de los apellidos en materia de inscripciones de nacimientos en el Registro Civil.	Establecer el procedimiento mediante el cual los progenitores de un menor deciden el orden de los apellidos al momento de inscribir el nacimiento. Queda como decisión parental el orden en que anotará la inscripción del o la menor recién nacido.
Decreto Ejecutivo 89 de 13 de noviembre de 2002.	Por el cual se crea la red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en la estadística nacional.	Contribuir al desarrollo y mejoramiento de la estadística nacional desde el <i>enfoque de género</i> , a fin de facilitar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género.
Ley 14 de 22 de enero de 2003.	Que define el término tercera edad y dicta otras disposiciones.	Definir el inicio de la “ <i>tercera edad</i> ” en mujeres y hombres, estén o no pensionados y/o jubilados así como los medios para probar dicha condición. Se reconocen las diferencias en los ciclos de vida de mujeres y hombres.

Ley 39 de 30 de abril de 2003.	Que modifica adición artículos al Código de la Familia sobre el reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones.	Hacer expedito el trámite de reconocimiento de los niños y niñas; hacer efectivo el derecho de los niños y niñas a una identidad. La declaración de la madre es suficiente para establecer paternidad, en caso de negación se establecen procedimientos de investigación vía ADN.
Ley N° 16, de 31 de marzo de 2004.	Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial.	Tiene como objetivo fundamental proteger a las personas menores de edad de cualquier manifestación de <i>explotación sexual</i> , en todas sus modalidades, mediante el establecimiento de normas preventivas y sancionatorias, de acuerdo con el interés superior de la niñez y la adolescencia.
Ley 27 de julio de 2004. DE 43 DE 27 de julio de 2004 Adultos Mayores.	Por el cual se establece y aplica la Política Integral de los Adultos/as Mayores en la República de Panamá.	Establece la protección de la salud y bienestar de las y los adultos mayores y ordena la creación de un plan de atención a ellas/os.
Decreto Ejecutivo 97, de 31 de marzo de 2004.	Comisión Intersectorial de Alto Nivel.	Por medio del cual se conforma una Comisión Intersectorial de Alto Nivel para proponer políticas, programas y estrategias concretas contra la <i>trata de personas</i> en sus diversas manifestaciones.
Ley N° 11 de abril de 2005.	Que prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas.	Se prohíbe la difusión por cualquier medio de anuncios de empleos que signifiquen desigualdad o discriminación por raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Se multa a las personas y entidades infractoras con multas que oscilarán entre los \$500 a \$1000 dólares.
Ley 29 de agosto de 2005.	Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.	Cambia el nombre a Ministerio de Desarrollo Social, establece las funciones de la entidad, sus autoridades y funciones. No aparece la estructura, no aparece el mecanismo nacional para el avance de las mujeres, la DINAMU.

Anexo 2:

Cuadros comparativos de impacto en legislación, políticas públicas e institucionalidad

Cuadro No.1. Ley 4/Capítulo 1: Desarrollo Humano y Económico (Pobreza, Trabajo y Economía)

DE 53: En general se han seleccionado los artículos que establecen medidas específicas y proveen modos de verificación, no así los demasiado generales

Art.	Numeral y Texto del Artículo	DE 53	Legislación/otras normas	Políticas públicas y Acciones importantes	Institucionalidad
4	<p>9. Reducir la tasa de desempleo femenino y la segregación laboral por razón de género, así como mejorar las condiciones laborales de las mujeres.</p> <p>15. Mejorar y completar el conocimiento de la situación social de las mujeres panameñas y de su incidencia en las medidas políticas, sociales y económicas, a través del perfeccionamiento de estadísticas, la realización de encuestas, investigación e incorporación del análisis con perspectiva de género, en cualquier estudio y política pública que se lleve a cabo, y el diseño de los indicadores apropiados.</p>	<p>Artículos 5 al 20</p> <p>Art. 12. La Contraloría General de la República-DEC y los Departamentos de Estadísticas de las entidades públicas, con el apoyo técnico de DINAMU del MJMNF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar indicadores de género al Sistema de Estadísticas Nacionales. 2. Crear Bases Informáticas desagregadas por sexo, raza, etnia, clase, edad, y otras variables así como datos e indicadores de género. 3. Capacitar a unidades de información estadística en la perspectiva de género. 	<p>Decreto Ejecutivo 89 de 13 de noviembre de 2002</p> <p>Por el cual se crea la red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en la estadística nacional.</p>	<p>PIOM II</p> <p>SIEGPA Sistema Integrado de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá.</p>	<p>MJMNF/DINAMU</p> <p>-Dirección de Estadística y Censo DEC /Contraloría General de la República</p>

6	<p>4. Disponer de datos, sistemas y métodos para procesar información que facilite el examen integral de los aspectos económicos y sociales, con perspectiva de desarrollo humano igualitario.</p> <p>5. Promover programas de empleo que incorporen a las mujeres para apoyar a aquellas que se insertan en el sector informal, a objeto de mejorar sus condiciones de vida, así como establecer mecanismos de financiamiento y estrategias que garanticen a las mujeres el acceso a la tierra, al crédito y a la tecnología.</p> <p>6. Diseñar y ejecutar programas de capacitación técnica, con el fin de calificar a las mujeres para el trabajo bien remunerado y promover la integración de las mujeres discapacitadas.</p>	<p>Igual al anterior.</p> <p>Art. 8. Créase un Grupo de Trabajo para la Atención Integral a las Mujeres en Condiciones de Pobreza: MEF, MIDA, MINSA, MIN Vivienda, MITRADEL, ME-DUCA, MIN Presidencia, a través del Fondo de Inversión Social (FIS), MIMNF, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), representantes de clubes cívicos y ONGs.</p> <p>Art. 44. La Dirección General de Empleo del MITRADEL/IPHE desarrollar capacitación, orientación, formación y divulgación a las discapacitadas.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 89 de 13 de noviembre de 2002. Por el cual se crea la red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en la estadística nacional.</p> <p>Ley 68 de 19 de diciembre de 2001. Que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario.</p> <p>Ley 42 de 27 de agosto de 1999, Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.</p>	<p>SIEGPA Sistema Integrado de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá. (Red de Entidades Públicas y Civiles Productoras y Usuarias de Información Estadística con Enfoque de Género. 50 organismos).</p> <p>Proyecto Nacional de Administración de Tierras de Panamá (PRONAT). Banco Municipal-Gobierno de Panamá/ Estrategia de Asistencia al País. Proyecto con Enfoque de Género. (Promover la seguridad de la tenencia de la tierra, facilitar acceso al crédito, inversión productiva, y a la propiedad de los medios de producción, contribuir al crecimiento económico y reducción de la pobreza). Inicio 2002.</p> <p>Programa Sensibilización y capacitación en Género funcionarios y personal Oficina de la Mujer INAFORP, inicio 2001.</p>	<p>SIEGPA MJMNF/Contraloría General de la República /DEC</p> <p>MEF Unidad Técnica de Igualdad de Género y Oportunidades/DE 7 del 11 de febrero de 2005.</p> <p>Oficina de la Mujer/ Instituto Nacional para la Formación Profesional - INAFORP, 1996.</p> <p>Oficina de la Mujer/ Instituto Panameño de Habitación Especial- IPHE (Resolución No. 005 18-06-1997.)</p> <p>Secretaría Nacional para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. 2004.</p>
---	---	---	--	--	--

	<p>7. Realizar y publicar investigaciones sobre distintos aspectos económicos y del desarrollo humano de las mujeres, a efecto de obtener una visión más precisa de su condición en relación con el hombre.</p> <p>8. Fomentar la ampliación o creación de cooperativas de ahorro, crédito y de consumo, a fin de constituir una red del soporte que requieren, sobre todo, las mujeres que viven en áreas rurales.</p> <p>9. Crear y ampliar los servicios de centros de orientación infantil y hogares comunitarios u otros apoyos, que permitan a las mujeres su incorporación en la vida social y económica y que faciliten la atención de otras facetas de su vida.</p> <p>10. Ejecutar programas y proyectos destinados a grupos de mujeres de especial interés: niñas, jóvenes, discapacitadas, indígenas, campesinas, afropanameñas, adultas mayores, embarazadas y las privadas de libertad.</p>	<p>Art. 12, supra.</p> <p>Art. 16. El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)</p> <p>Capacitación, sobre la participación de las mujeres en cooperativas. IPACOOOP, institucionalizar un mecanismo para garantizar la participación paritaria de las mujeres en sus órganos de dirección y decisión.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 31 de 31 de agosto de 1999. Programa de Fortalecimiento de los Foros de las Mujeres Rurales e Indígenas,</p> <p>Decreto Ejecutivo 11-A de 10 de abril de 1999 Por el cual se crean los Comités de Familia para la Atención a las comunidades que reflejan índices de pobreza y de pobreza extrema.</p> <p>Decreto Ejecutivo 30 de 13 de agosto de 1999, creación de los Centros Integrales de Desarrollo Infantil, Parvularios, y de Orientación Infantil en el Territorio Nacional.</p>	<p>UNIFEM/PNUD/UPAN</p> <p>“Economía y género en Panamá: visibilizando la participación de las mujeres”. 2005.</p> <p>Ministerio de Educación y Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y las comunidades de centros integrales de desarrollo infantil, para la atención integral de los(as) niños(as) de cero (0) a cuatro (4) años.</p> <p>“Red Nacional de Protección Social” programa dirigido a 6 mil familias de extrema pobreza rural e indígena (Veraguas y Comarca Ngöbe-buglé). Inicio abril de 2006.</p> <p>ENA Estrategia Nacional de Ambiente, Programa para inserción de género, capacitación y participación integral de las mujeres.</p>	<p>MEF Unidad Técnica de Igualdad de Género y Oportunidades/DE 7 del 11 de febrero de 2005.</p> <p>Despacho Primera dama/MIN Presidencia/DINAMU/MJMNF.</p> <p>MIDES DINAMU/ Dirección Nacional de la Familia.</p> <p>MJMNF/ Dirección Nacional de la Niñez y DINAMU</p>
--	---	---	---	---	---

	<p>11. Promover la creación de fondos presupuestarios destinados a proyectos, para grupos desfavorecidos y de alto riesgo, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.</p> <p>12. Definir y ejecutar, con la plena participación de las mujeres, políticas y programas de medio ambiente que aseguren el desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de las mujeres y los hombres.</p> <p>13. Evaluar el impacto que causan las medidas contempladas en el programa económico sobre la población panameña, en especial sobre las mujeres y su desarrollo humano.</p>	<p>Art. 19. El MIDA, en conjunto con el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) realizar campañas de información a las productoras sobre crédito y requisitos para obtenerlo.</p> <p>Art. 10. La Dirección de Políticas Sociales del MEF/la D E C/ Contraloría General deben proporcionar al Grupo de Trabajo información actualizada sobre número de mujeres por debajo de la línea de pobreza por zona de residencia.</p>		<p>UNIFEM-PNUD-DINAMU/MIDES, “<i>Agenda económica de las mujeres</i>”, iniciativa regional sobre el impacto de las políticas económicas y visibilización de los aportes de las mujeres. 2003-2006.</p> <p>UNIFEM/PNUD/UPAN</p> <p>“Economía y género en Panamá: visibilizando la participación de las mujeres”. 2005.</p>	<p>Secretaría Nacional del Programa Alimentario y Nutricional (SENAPAN) y Ministerio de Desarrollo Social MIDES.</p> <p>ENA Estrategia Nacional de Ambiente, Res 36 de 31 de mayo 1999.</p> <p>Unidad de Género y Medioambiente/Resolución de la Autoridad Nacional para el Ambiente ANAM (junio 2004).</p>
--	---	--	--	---	---

25	2. Impulsar proyectos para la generación de empleos productivos en las comunidades indígenas, rurales y urbanas.	<p>Art. 47. La Dirección General de Empleo MITRADEL/empresas privadas y sindicatos de trabajadores impulsarán la Política de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación para mujeres y plan de acción.</p> <p>Art. 48. La Dirección General de Empleo MITRADEL / Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Fundación del Trabajo y los sindicatos harán diagnóstico cada dos años para identificar acciones para promoción de la ocupación de al menos el cincuenta por ciento (50%) de mujeres en las distintas ramas de la actividad económica.</p>	Ley 12 de 6 de febrero de 2002 Que incentiva la Oferta de un Primer Empleo para Jóvenes en el Sector Privado.	<p>Pro Igualdad/Componente C12 “Incorporación de género en el MIDA”. 1998-2002.</p> <p>Plan Panamá Rural (Orientaciones estratégicas para el desarrollo agropecuario y la inserción de género en el sector agropecuario). 2001-2004</p> <p>Proyecto Veranera Despacho de la Primera Dama/MIDA/MJMN, inicio 1997.</p> <p>Programa Primer Empleo para Jóvenes 2002. Feria para empleos.</p>	Programa Mujer Rural MIDA / D I N A M U MIDES Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral MITRADEL
26	<p>1. Crear fuentes de trabajo para mujeres que viven en el área rural y proyectos especiales para mujeres responsables del hogar.</p> <p>3. Facilitarles el acceso a la tierra, al crédito, a la tecnología y capacitación; fomentar la producción de alimentos según condiciones locales predominantes y promover sistemas agrícolas compatibles con el medio ambiente y económicamente viables, para aumentar la producción y mantener la calidad del suelo.</p>	Art. 20. El Banco de Desarrollo Agropecuario y entes de crédito agropecuario, ampliarán política crediticia y facilitarán el acceso de las mujeres a los préstamos para el desarrollo de actividades agroforestales diversas.		<p>Plan Panamá Rural</p> <p>Orientaciones estratégicas para el desarrollo agropecuario y la inserción de género en el sector agropecuario. 2001-2004</p> <p>Proyecto Veranera Despacho de la Primera Dama/MIDA/MJMN, inicio 1997.</p> <p>Pro Igualdad/Componente C12 “Incorporación de género en el MIDA”. 1998-2002.</p>	Programa Mujer Rural MIDA / D I N A M U MIDES

28	3. Promocionar programas de reubicación laboral tendientes a permitir la reinserción de mujeres que presentan discapacidad por accidentes o enfermedades.	Art. 44	Ley 42 de 27 de agosto de 1999, Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.		Oficina de la Mujer/ Instituto Panameño de Habilitación Especial- IPHE (Resolución No. 005 18-06-1997). Secretaría Nacional para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2004.
29	6. Propiciar la cooperación internacional y el apoyo financiero a los programas que surjan como estrategias para obtener una mejoría de vida cotidiana de las reclusas.	Art. 15. La Dirección de Corrección/Ministerio de Gobierno y Justicia cada dos años: un Censo en Centros de Rehabilitación Femeninos sobre la situación y condición de las privadas de libertad. Se recopilará situación familiar, condiciones de salud, infraestructuras, escolaridad, ocupación y situación procesal, sociodemográficas y sus derechos humanos.		Centro de Adiestramiento de Internas (Sistema Penitenciario) en el cual se incorpora la perspectiva de género.	Ministerio de Gobierno y Justicia/MINGOB Dirección de Corrección/ Centros de Rehabilitación Femeninos

Cuadro No.2. Ley 4/Capítulo IX: Educación y Cultura

DE 53: En general se han seleccionado los artículos que establecen medidas específicas y proveen modos de verificación, no así los demasiado generales

Art.	Numeral y Texto del Artículo	DE 53	Legislación/Otras normas	Políticas públicas y Acciones importantes	Institucionalidad
16	El sistema educativo panameño es uno de los instrumentos fundamentales para corregir las desigualdades sociales, entre ellas, las que se producen por razón de sexo y etnia.	Art. 108. El Ministerio de con apoyo del MJMNF 7 DINAMU deben establecer en un plazo de 4 meses... la Comisión de Supervisión de Género en Obras y Materiales Didácticos en cumplimiento a la Ley 6 de 4 de Mayo de 2000.	Decreto Ejecutivo 33 de 24 de abril de 2000, se declara al mes de marzo “Mes de la Mujer” para la realización de actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer. Ley 6 de 4 de mayo de 2000 Que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares.	MJMNF-Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (ProIgualdad) 1997-2002. Proyecto 2 “Educación No Sexista”. PIOM II	Ministerio de Educación MEDUCA/Oficina de Asuntos de la Mujer/MOA (DE 233 de 01-09-95).
17	La política pública que promoverá el Estado panameño en materia de educación y cultura, para la igualdad de las oportunidades de la mujer, comprende: 1. Actualizar los perfiles y los planes y programas de estudios, a fin de eliminar el enfoque y los contenidos sexistas y androcéntricos en los textos escolares y materiales educativos, desde el nivel preescolar hasta la universidad.	Art. 110. MEDUCA debe desarrollar una política de Educación en Igualdad, a través de la ejecución de las siguientes acciones: 1. Integrar de manera obligatoria la perspectiva de género en todos los elementos que integran el currículo de todas las materias dictadas en el sistema de educación formal y no formal de los centros educativos públicos y privados. ... en todos los niveles de educación básica general, media, y superior y educación no formal.	Decreto Ejecutivo 31 de 16 de abril de 2001 Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).	MJMNF-ProIgualdad 1997-2002. Proyecto 2 “Educación No Sexista”. Subcomponente 6.3. “Transformación curricular con Perspectiva de Género” Subcomponente 6.2. “Perfeccionamiento Docente y de padres y madres de familia en la Perspectiva de Género” Componente 8. Promoción de la igualdad de oportunidades y de la equidad de género en la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena	MEDUCA/Dirección Nacional de Currículum y Tecnología Educativa. MEDUCA/Dirección Nacional de Formación y perfeccionamiento Profesional.

<p>2. Capacitar a los docentes en el componente género, para que se aplique en todo el proceso de enseñanza aprendizaje en los distintos niveles del sistema educativo.</p> <p>3. Incorporar, en el currículo, lo relativo a los derechos de las mujeres y la niñez, según lo establecido en las Convenciones Internacionales.</p> <p>4. Orientar a las mujeres en la elección de carreras no tradicionales y de mayor remuneración, así como reforzar su capacitación técnica y académica.</p>	<p>Art. 110</p> <p>14. La Oficina de Asuntos de la Mujer/MEDUCA, la Comisión de la Estudiante Menor Embarazada y MJMNF/DINAMU-DINAJU... deben velar porque los centros educativos garanticen la continuidad y terminación de los estudios de la menor embarazada.</p> <p>Art. 110. 14. MEDUCA, en conjunto con la Defensoría del Pueblo diseñarán un Manual de Educación en derechos humanos desde la perspectiva de género.</p> <p>Art. 110.</p> <p>3. Elevar el Programa de Población a Eje Transversal en el Currículo Educativo, a fin de fomentar conductas sexuales saludables y responsables.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 443 de 5 de noviembre de 2001 (artículo 491 de la Ley 3 de mayo de 1994). Mecanismos que garanticen la continuidad y terminación de los estudios de la <i>menor embarazada</i>, a quien no se debe oponer obstáculos para proseguir estudios.</p> <p>Ley 29 de 13 junio de 2002 Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada el derecho de recibir atención de salud integral, su permanencia en el sistema educativo y protección legal.</p>	<p>Subcomponente 6.3. "Transformación curricular con Perspectiva de Género"</p> <p>INAFORP/Oficina de la Mujer-ProIgualdad</p> <p><i>Proyecto 1- Componente .3 Política Pública y Género en Formación Profesional</i></p> <p><i>Proyecto 2- Componente .9 Formación Profesional para Mujeres (formación profesional de mujeres en carreras no tradicionales).</i></p> <p>Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</p> <p>UPAN/ IMUP- ProIgualdad. Proyecto 2. Componente 7. <i>Promoción de la Temática de género dentro y desde la Universidad</i> (Investigación, publicación y transformación curricular)</p>	<p>MEDUCA Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena</p> <p>MEDUCA/Dirección Nacional de Currículum y Tecnología Educativa.</p> <p>MEDUCA/Comisión de Seguimiento de las Adolescentes Embarazadas.</p> <p>Instituto Nacional para la Formación Profesional INAFORP/ Oficina de la Mujer 1998.</p> <p>MEDUCA/Programa de Población-Fondo de Población de las Naciones Unidas/FNUAP.</p>
---	--	--	--	--

	<p>5. Desarrollar programas de educación sexual que, desde el nivel preescolar, orienten hacia una comprensión responsable y funcional de la sexualidad como actividad vital y normal del ser humano.</p> <p>6. Incluir, en el currículo de formación de los docentes, contenidos referidos a la eliminación de preconcepciones y prácticas discriminatorias contra las mujeres y su contribución al desarrollo social.</p>	<p>Art. 110. 1 (ver supra).</p> <p>Art. 118. Créase una Comisión Interinstitucional que estará integrada por representantes de las Universidades estatales y privadas, con el apoyo técnico del IMUP... cuya función será revisar y adecuar los contenidos curriculares de todas las facultades e institutos de estas universidades de acuerdo con los principios de la Ley de Igualdad de Oportunidades.</p> <p>Art.112. MEDUCA debe realizar un convenio con la Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), para enseñar y capacitar a las y los docentes en las lenguas indígenas.</p> <p>Art. 120. El INDE realizará un diagnóstico y evaluación anual sobre las mujeres en las diferentes disciplinas... servirá para diseñar y ejecutar un plan de igualdad de oportunidades para la participación equitativa de las mujeres en el deporte.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999/Decreto Ejecutivo 64 de 11 de mayo de 1999 (modifica al anterior) Por el cual se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</p>	<p><i>Subcomponente 6.4.</i> Alfabetización de Mujeres Rurales. (Modelo de alfabetización bilingüe intercultural desde la perspectiva de género, dirigida a mujeres ngöbes, kunas y emberás).</p> <p>INDE Oficina de la Mujer. Programa Anual de Divulgación de Actividades de mujeres deportistas</p> <p><i>Subcomponente 6.3.</i> “Transformación curricular con perspectiva de Género” <i>Manual Guía de Docentes sobre Educación No Sexista.</i></p> <p>Subcomponente 6.2. “Perfeccionamiento Docente y de padres y madres de familia en la Perspectiva de Género”</p>	<p>Universidad de Panamá / UPAN-Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá IMUP. Resolución N° 31, 26-07-95.</p> <p>MEDUC Unidad Técnica para la Ejecución de Programas Especiales en las Áreas Indígenas</p> <p>Instituto Nacional de Deportes INDE/Oficina de la Mujer. (Mayo de 1999).</p> <p>MEDUCA/Dirección Nacional de Currículum y Tecnología Educativa/Oficina de la Mujer</p>
--	---	--	--	--	--

	<p>7. Desarrollar programas y materiales de alfabetización bilingües, que incorporen a los sectores tradicionalmente marginados de la acción educativa, indígenas y campesinas, y fortalezcan el desarrollo de su autoestima.</p> <p>8. Fortalecer la enseñanza de asignaturas que contribuyan al desarrollo de la conciencia cívica y política de las mujeres.</p> <p>9. Establecer cursos de aprendizaje práctico, para ambos sexos, de todas las destrezas y actitudes, necesarios para la vida doméstica, en la enseñanza obligatoria.</p> <p>10. Promover la actividad física y deportiva de las niñas y la práctica deportiva de las mujeres.</p> <p>11. Elaborar la guía del profesorado sobre la igualdad educativa de los sexos.</p>	<p>Art. 110. 6. Los/as docentes de los centros educativos públicos y particulares de todos los niveles deben implementar la unificación de la lista de asistencia por orden alfabético y promover la participación democrática del estudiantado... un Instructivo Magisterial para la Educación en Igualdad.</p> <p>Art. 110 MEDUCA, en conjunto con la Defensoría del Pueblo diseñarán un Manual de Educación en derechos humanos desde la perspectiva de género.</p> <p>Art.110 10. Elaborar un diagnóstico periódico de todos aquellos textos, contenidos y programas educativos que promuevan los estereotipos y prejuicios raciales y étnicos a fin de prohibir su divulgación, venta y utilización en los centros escolares.</p>	<p>MEDUCA/Resuelto 1840de 01-11-2000. Se establece un orden alfabético único de Asistencia y Evaluación en todo el Sistema Educativo.</p> <p>MEDUCA/Resuelto 872 de 23-07-01. Se establece en todos los centros educativos oficiales y particulares de todo el sistema la “Semana de Educar en Igualdad”.</p>	<p>INAFORP/Oficina de la Mujer-Pro Igualdad <i>Género en Formación Profesional</i> <i>Proyecto .2- Componente .9 Formación Profesional para Mujeres</i></p> <p>UPAN/IMUP-Pro Igualdad. Proyecto 2. Componente 7. <i>Promoción de la Temática de género dentro y desde la Universidad</i> (Investigación, publicación y transformación curricular)-MEDUCA Subcomponente 6.1. Investigación y publicaciones didácticas, generar y difundir nuevos conocimientos relativos al sexismo en la educación básica y media.</p>	<p>MEDUC/Dirección Nacional de Formación y perfeccionamiento Profesional/Oficina de la Mujer.</p> <p>INAFORP/Oficina de la Mujer 1998.</p> <p>UPAN-Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá IMUP.</p> <p>MEDUCA/Oficina de la Mujer.</p>
--	---	--	---	--	---

	<p>12. Elaborar el instructivo metodológico sobre prácticas educativas para la igualdad.</p> <p>13. Sensibilizar y formar al profesorado para que, una vez identificados los estereotipos y prejuicios sexistas, trabajen para la realización efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres en la educación.</p> <p>14. Incorporar en la educación vocacional y técnica, elementos teórico-prácticos que faciliten a las mujeres su inserción en el mercado de trabajo y en todos los niveles de la pirámide ocupacional, sin desigualdad alguna.</p> <p>15. Fomentar la elaboración y publicación de textos, especialmente de aquellos que presenten la contribución de las mujeres panameñas en la historia nacional.</p>	<p>Art. 114. MEDUCA/ Instituto Nacional de Cultura con apoyo de la Lotería Nacional de Beneficencia, y la Caja de Ahorros, creará un premio anual de oratoria, pintura, ensayo, novela, cuento y de cualquier otro género artístico y literario en el que se destaque el aporte de las mujeres al desarrollo nacional.</p>			
--	---	--	--	--	--

	<p>16. Facilitar espacios gratuitos en los distintos medios de comunicación social, para auspiciar y socializar la producción literaria y artística de las mujeres.</p>				
4	<p>Artículo 4. Se instituye, como política del Estado, que el principio de igualdad de oportunidades para las mujeres regirá en todas las acciones, medidas y estrategias que implemente el gobierno:</p> <p>13. Promocionar imágenes del género femenino más dignas en los medios de comunicación social.</p>	Art. 110.1 (ver supra)	Decreto Ejecutivo 33 de 24 de abril de 2000, se declara al mes de marzo “Mes de la Mujer” para la realización de actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer.		MEDUCA/Oficina de la Mujer.

Cuadro No. 3. Ley 4/Capítulo XII: Salud

DE 53: En general se han seleccionado los artículos que establecen medidas específicas y proveen modos de verificación, no así los demasiado generales

Art.	Numeral y Texto del Artículo	DE 53	Legislación/Otras normas	Políticas públicas y Acciones importantes	Institucionalidad
13	<p>Artículo 13. La política pública que el Estado desarrollará para promover la igualdad de oportunidades en materia de salud, contempla:</p> <p>1. Redefinir las políticas de salud con enfoque de género, y alcanzar un entendimiento claro por parte de todos los niveles jerárquicos, políticos, técnicos y de apoyo, para lograr coherencia en su aplicación.</p>	<p>Art. 76. El MINSa y el CSS deben coordinar las acciones y tareas necesarias para incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas de salud, a través de la confección de un protocolo de entendimiento con todos los sectores y niveles jerárquicos políticos y técnicos.</p> <p>Art. 77. La Dirección Nacional de Políticas MINSa y Dirección Nacional de Planificación de la CSS deben elaborar la política pública con enfoque de género.</p>	<p>DE 140 de 11 de noviembre de 2003, Que crea Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.</p> <p>Ley 14 de 22 de enero de 2003 Que define el término tercera edad y dicta otras disposiciones (Se reconocen las diferencias en los ciclos de vida de mujeres y hombres).</p> <p>DE 43 de 27 de julio de 2004, Por el cual se establece y aplica la Política Integral de los Adultos/as Mayores en la República de Panamá</p>	<p>MINSa/Política General del Sector Salud de Panamá- Plan de Capacitación en Género en Salud</p> <p>MINSa/Reforma y Modernización del Sector Salud.</p> <p>PIOM II</p> <p>Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia. 2003-2006 (2015) (Eje IV).</p> <p>Política Nacional en favor de las Personas Mayores en Panamá. “Edificar una Sociedad para todas las edades”. Julio, 2004. (2. Salud y Bienestar en la Vejez).</p>	<p>Ministerio de Salud MINSa- Sección Mujer Salud y Desarrollo MSD/Dirección General de Promoción de la Salud. (Resolución 1145 de agosto de 1989- Punto focal Programa Subregional, OPS).</p> <p>Dirección de Capacitación de MINSa.</p> <p>Caja de Seguro Social CSS/Unidad de Género y Seguridad Social. (Resolución CSS, 18 de diciembre de 2000).</p> <p>MIDES (MJMNF)/Direcciones Nacionales Mujer, Juventud, Niñez, Adultos Mayores.</p>

13	2. Fomentar la concepción integral de la salud de población, psicosocial, preventiva, individual y colectiva; y del ambiente, natural y socio-cultural, así como valorizar y rescatar la medicina tradicional.			Plan de Capacitación en Género en Salud	MINSA Dirección Nacional de Promoción de la Salud MSD
13	3. Readecuar la organización y administración de los servicios de salud, para garantizar la atención integral y accesibilidad de las mujeres, en especial las que residen en áreas alejadas.	Art. 78. La MINSA y CSS elaborarán los mecanismos y procedimientos... se reconozca que la atención de salud de las mujeres indígenas y campesinas es diferente a la atención de salud que requieren las mujeres de la ciudad y áreas suburbanas...	Decreto Ejecutivo 428 de 15 de diciembre de 2004. Todos los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, deberán brindar gratuitamente servicios de atención preventiva y asistencia médica-curativa y social a toda mujer en situación de pobreza y pobreza extrema, debidamente comprobada, durante todas las etapas de la maternidad: embarazo, parto y puerperio.	Dirección Nacional de Promoción de la Salud/Programa de Comités de Salud	MINSA Dirección Nacional de Promoción de la Salud MSD MINSA
13	4. Fomentar el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), como modelo de organización y administración de servicios de salud, promoviendo la participación social de las mujeres en dicha gestión.	Art. 78 (Ver supra)		Dirección Nacional de Promoción de la Salud/Programa de Comités de Salud. Redes por región, interinstitucionales y comunitarias Salud y VIF. (12)	MINSA Dirección Nacional de Promoción de la Salud MSD

13	5. Realizar investigaciones participativas, con enfoque de género, en las áreas de salud sexual y reproductiva, nutrición, salud mental y violencia.	Art. 80. El Instituto Conmemorativo Gorgas debe ampliar sus funciones investigativas incorporando el análisis de género en todas las áreas. En el caso de investigaciones sobre medicina tradicional, éstas se harán tomando en consideración el enfoque de interculturalidad.		<p>UIMS y D 6 investigaciones sobre Salud y VIF.</p> <p>UPAN/ IMUP- ProIgualdad.</p> <p>Proyecto 2. Componente 7. Promoción de la Temática de género dentro y desde la Universidad (Investigación, publicación y transformación curricular. 6 investigaciones publicadas)</p>	<p>MINSA/MSD</p> <p>UPAN/IMUP-ProIgualdad.</p> <p>Proyecto 2. Componente 7.</p>
13	6. Ampliar las acciones preventivas y de atención primaria, desarrollando educación y detección temprana de las principales causas de muerte de las mujeres, con énfasis en los grupos de riesgo.	Art. 79. MINSA y CSS... sus respectivas direcciones nacionales, regionales y centros de atención primarios deben establecer las medidas... durante todo el ciclo vital de las mujeres, desarrollando educación y detección temprana de las principales causas de muerte de las mujeres, con énfasis en los grupos de riesgo.		Programa de Salud de la Mujer.	<p>MINSA.</p> <p>MSD</p>
13	7. Diseñar, actualizar y ejecutar programas de promoción y educación en salud, en especial para las mujeres.	Art. S. 78 y 79 (Ver supra)		<p>MINSA/Programa OMS-OPS</p> <p>Reforma y Modernización del Sector Salud. MSD</p>	<p>MINSA/Reforma y Modernización del Sector Salud. MSD</p>

13	8. Promover la enseñanza de la sexualidad y reproducción, como medio preventivo para garantizar una buena salud sexual y reproductiva.	Art. 82. La atención de la salud biopsicosocial y particularmente a los adolescentes, por CSS y MINSA... debe brindarse en un ambiente de privacidad, confidencialidad y respeto de sus derechos humanos y de ninguna manera se solicitarán requisitos que limiten su ejercicio.	Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999/Decreto Ejecutivo 64 de 11 de mayo de 1999(modifica al anterior) Por el cual se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.	Política Nacional/Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva/	MINSA/Reforma y Modernización del Sector Salud. MSD Programa de Adolescentes.
13	9. Elaborar y difundir materiales de educación sanitaria, dirigidos a la prevención de los problemas de salud de las mujeres trabajadoras.	Art. 81. CSS y MINSA... incorporar el enfoque de género en sus políticas de salud ocupacionales... a fin de evaluar la ampliación en el otorgamiento de subsidios por riesgos profesionales y a las mujeres del sector informal el acceso oportuno a la atención integral de la salud.			

13	10. Elaborar y difundir programas de información sanitaria para las mujeres de edad avanzada.	Art. 79 (ver supra)	<p>Ley 54 de 7 de diciembre de 1999, Por la cual se reforma el Régimen de Seguro Voluntario de la Caja de Seguro Social Se incorpora amas de casa al seguro voluntario.</p> <p>Ley 14 de 22 de enero de 2003, Que define el término tercera edad y dicta otras disposiciones (Se reconocen las diferencias en los ciclos de vida de mujeres y hombres).</p> <p>DE 43 de 27 de julio de 2004, Por el cual se establece y aplica la Política Integral de los Adultos/as Mayores en la República de Panamá.</p>	<p>CSS Estudio Actuarial para la Incorporación de las amas de casa al Programa de Seguro Voluntario.</p> <p>Política Nacional en favor de las Personas Mayores en Panamá. "Edificar una Sociedad para todas las edades". Julio, 2004.</p>	CSS Unidad de Género y Seguridad Social.
13	11. Prevenir la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) entre las mujeres, así como las enfermedades de transmisión sexual.	Art. 88. MINSA y CSS... deben desarrollar programas de capacitación y divulgación dirigido a las mujeres y sus familias para prevenir infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.	Ley 3 de 5 de enero de 2000. General sobre Infecciones de Transmisión Sexual, Virus de Inmunodeficiencia Humana y SIDA.		MINSA/Dirección Nacional de Salud/MSD.
13	12. Impulsar programas de prevención del embarazo en la adolescencia.	Art. 83. MINSA y CSS en coordinación intersectorial, desarrollarán campañas anuales de divulgación, información y atención dirigidas a las adolescentes y sus familias...	Ley 29 de 13 junio de 2002 Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada derecho de recibir atención de salud integral, su permanencia en el sistema educativo y la protección legal.	Política Nacional/Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.	MSD Programa de Adolescentes.

13	13. Introducir el nuevo enfoque de la menopausia entre la población en general y entre profesionales de la salud y servicios sociales en particular.	Art. 79 (Ver supra).	Ley 14 de 22 de enero de 2003 Que define el término tercera edad y dicta otras disposiciones (Se reconocen las diferencias en los ciclos de vida de mujeres y hombres). DE 43 de 27 de julio de 2004, Por el cual se establece y aplica la Política Integral de los Adultos/as Mayores en la República de Panamá.	Política Nacional en favor de las Personas Mayores en Panamá. "Edificar una Sociedad para todas las edades". Julio, 2004.	
13	14. Desarrollar programas para atender el programa de los abortos despenalizados por el Código Penal.	Art. 84. El MINSA revisar procedimientos y mecanismos de la Comisión Nacional de Abortos Terapéuticos... derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres...			
13	15. Introducir, en la formación inicial de los médicos y del personal sanitario, los temas relacionados con la salud de las mujeres.	Art. 91. Las Facultades de Medicina y ciencias afines de las universidades públicas y privadas deben evaluar y ampliar el contenido de sus currículos relacionados con la salud de la mujer, e incorporarán el enfoque de género...	Decreto Ejecutivo 31 de 16 de abril de 2001 Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).	MINSAL/MJMNF/ProIgualdad Subcomponente 10 2	MINSAL/MJMNF

13	16. Desarrollar programas de atención sanitaria en el domicilio y/o de enfermedades crónicas, para las mujeres de edad avanzada.				Programa de Atención a la Tercer Edad	MINSA/CSS.
13	17. Promover en las mujeres la selección de profesiones no tradicionales en salud.	Art. 91 (ver supra).			UPAN IMUP Publicación: Ver- ges et al: Género, Currículum y Ciencias de la Salud. IMUP, 2000.	UPAN IMUP
13	18. Desarrollar campañas y acciones que logren la participación igualitaria de hombres y mujeres en la planificación familiar.	Art. 83 (ver supra)				
13	19. Promover la concertación y coordinación, entre el sector público, organismos internacionales y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios), en la presentación de programas y proyectos de salud integral de las mujeres, que permitan ampliar la cobertura de población y la efectividad de su ejecución.	Art. 77 (ver supra).	Decreto Ejecutivo 2 de 9 de febrero de 1999/Decreto Ejecutivo 64 de 11 de mayo de 1999 (modifica al anterior) Por el cual se crea la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva	Política Nacional/Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.		MINSA-CSS-MIDES- Secretaría Técnica del Gabinete Social de Panamá. (STGS).

21	6. Velar porque se desglosen, por sexo y edad, todos los datos relativos a las niñas en cuanto a salud y educación y otros sectores, a objeto de incluir una perspectiva de género en la planificación, aplicación y vigilancia de programas.		Decreto Ejecutivo 89 de 13 de noviembre de 2002, Por el cual se crea la red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en la estadística nacional	Sistema Integrado de Indicadores con Enfoque de Género. SIEGPA.	MJMNF/DINAMU-Dirección de Estadística y Censo DEC/Contraloría General de la República
22	7. Promover la educación de la sexualidad como proceso normal del desarrollo de los seres humanos, hombres y mujeres, con respeto, igualdad y responsabilidad.	Art. 89. MINSA y CSS... instalación de una Comisión intersectorial que tendrá como objetivo promover estudios, investigaciones y acciones sobre la temática de masculinidad y paternidad responsable.	Ley 39 del 30 de abril de 2003. Modifica y adiciona artículos al Código de la Familia relativos al reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones	Política Nacional/Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva/	
24	El Estado está obligado a velar por el bienestar, la seguridad social y el potencial de las mujeres adultas mayores, y para cumplir este objetivo establece: 1. Desarrollar un programa especial de investigación sobre el envejecimiento con perspectiva de género y sobre la calidad de vida. 4. Promover la creación de instancias locales próximas a los grupos de atención especial, para que los servicios lleguen en forma más expedita y oportuna.	Art. 79 (ver supra).	Ley 14 de 22 de enero de 2003 y DE 43 de 27 de julio de 2004 (ver supra).	Política Nacional en favor de las Personas Mayores en Panamá. "Edificar una Sociedad para todas las edades". Julio, 2004. (2. Salud y Bienestar en la Vejez). Dirección Nacional de Promoción de la Salud/Programa de Comités de Salud. Redes por Región interinstitucionales y comunitarias Salud y VIF. (12)	MINSA-MIDES

26	<p>El Estado promoverá el desarrollo integral de las mujeres del sector campesino mediante las acciones siguientes:</p> <p>5. Mejorar los servicios de salud, bajando los costos de los medicamentos y redistribuyendo los recursos humanos y presupuestarios concentrados en las áreas urbanas.</p>			
29	<p>Corresponde al Estado desarrollar la política pública tendiente a establecer una mayor humanización en los centros penitenciarios del país, por lo cual adopta las siguientes acciones:</p> <p>2. Reformular los instrumentos de recolección de datos estadísticos, para incorporar aspectos importantes respecto a la vida familiar, personal y comunitaria de las mujeres en la cárcel, con el propósito de ampliar la visión cuantitativa y cualitativa de esta población reclusa en los penales.</p>	<p>Art. 93. MINSA y MIN-GOB deben adoptar las medidas necesarias para implementar un sistema de atención a la salud integral de las privadas de libertad en todos los Centros de Rehabilitación femininos del país.</p>	<p>SNCG (ver supra).</p> <p>SIEGPA (ver supra).</p>	<p>Ministerio de Gobierno y Justicia MINGOB/ Dirección Nacional de Corrección/Oficina de Género (Resuelto 142 R d 27 de enero de 2005).</p>

Cuadro No. 4. Ley 4/Capítulo VI: Violencia Contra las Mujeres

DE 53: Se han seleccionado los artículos que establecen medidas específicas y proveen modos de verificación, no así los demasiado generales

Art.	Numeral y Texto del Artículo	DE 53	Legislación/Otras normas	Políticas públicas y Acciones importantes	Institucionalidad
12	<p>La política social que el Estado promoverá en materia de violencia de género, comprende:</p> <p>1. Promover investigaciones que permitan conocer el grado de los temas menos estudiados: prostitución, incesto, acoso sexual, niñas en la calle, embarazos por incesto, agresión psíquica, condiciones de trabajo en las maquilas, trabajo a domicilio y trabajo doméstico, entre otros.</p>	<p>Art. 64. Corresponderá a la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana... constituirse en un Comité de Asesoría, Seguimiento y Fiscalización de las políticas públicas en materia de Violencia Intrafamiliar o doméstica... coordinado por la Dirección Nacional de la Mujer con la colaboración del Consejo Nacional de la Mujer, y tendrá las siguientes funciones:</p> <p>1. Sugerir y recomendar políticas, emitir opiniones y establecer normas de procedimientos...</p> <p>2. Elaborar y divulgar cada dos años estudios diagnósticos sobre la evolución de la Violencia Intrafamiliar o doméstica en Panamá, tomando en cuenta aspectos demográficos, sociológicos, psicológicos y económicos, entre otros.</p>	<p>Ley 38 de 10 de julio de 2001 Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones (Modifica Ley 27 de julio de 1995).</p> <p>Decreto Ejecutivo 99 de 20 de noviembre de 2000 Por el cual se crea la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar y Políticas de Convivencia Ciudadana</p> <p>Ley 47 de 13 de diciembre de 2000 Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía</p> <p>Ley 17 de 28 de marzo de 2001</p> <p>Por el cual se aprueba el Protocolo Facultativo sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</p>	<p>PIOM II</p> <p>Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014. (Agosto, 2004)</p> <p>MINSA desde 1996 el Plan Institucional de Atención y Prevención de la VIF y formas de Convivencia Solidaria. (Actualizado en agosto de 2004).</p>	<p>MIDES/DINAMU - MINSAs - Órgano Judicial - Ministerio Público - Fiscalía Especializadas en Asuntos de la Familia y Menores - Ministerio de Gobierno y Justicia MINGOB/ Comisión Nacional de Estadística Criminal CONADEC.</p> <p>Policía Técnica Judicial PTJ/Centro de Recepción de Denuncias.</p> <p>Asamblea de Diputados (Legislativa) Comisión de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia.</p>

		<p>Art. 72. MJMNF coordinará la elaboración cada dos años de estudios e investigaciones sobre todas las formas de violencia de género...</p>			
<p>2. Elaborar propuestas para incorporar, en los programas de estudios, el tema de la educación sin violencia, particularmente las formas más comunes: maltrato físico, violación e incesto.</p>				<p>IMUP Post Grado y Maestría en Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar con Enfoque de Género. (Tercer promoción 2005). OPS, OMS, BID.</p>	<p>Universidad de Panamá/ UPAN/Instituto de la Mujer IMUP.</p>
<p>3. Programar campañas permanentes, con el apoyo de los medios de comunicación, contra la violencia, así como promocionar eventos y otras formas de visibilizar la temática.</p>		<p>Art. 66. MJMNF coordinará la campaña contra la violencia a las mujeres, que se realizará durante todo el año, con énfasis en el mes de marzo, "Mes de la Mujer" y en el día 25 de noviembre, Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres.</p> <p>Art. 75. Los tres órganos del Estado deben impulsar una campaña al interior de sus instituciones... conocer la violencia de género...</p>		<p>MIDES/DINAMU Campaña Nacional contra la Violencia (marzo de 2006).</p>	<p>MIDES/DINAMU.</p>
<p>4. Elaborar propuestas legislativas sobre políticas para la atención del problema, con especificidad de la condición de las mujeres.</p>			<p>Ley 16 de julio de 1991, que crea el Centro de Recepción de Denuncia en la PTJ, donde además está el Centro de Asistencia a Víctimas de Delito.</p>		<p>Ministerio Público PTJ-Centro de Asistencia a Víctimas de Delito.</p>

<p>5. Promover la implementación de servicios, programas de capacitación y propuestas alternativas de atención, en los casos de violencia contra las mujeres.</p>			<p>Protocolo de Atención a personas afectadas por violencia intrafamiliar. MINSA. Febrero de 1998.</p> <p>Órgano Judicial Proyecto "Incorporación de la Perspectiva de Género en la Administración de Justicia", (análisis, estudios, investigación jurídica y capacitación de género</p>	<p>Órgano Judicial/Comité de Género-los Juzgados Seccionales de Familia y las Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia y el menor. Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales (CONADEC) y la Oficina de Asesoría legal para Víctimas de Delitos.</p>
<p>6. Elaborar un programa permanente de educación dirigida al personal directamente involucrado en la atención del problema: jueces, correjedores, médicos, psicólogos y trabajadores sociales.</p>	<p>Art. 67. Créase un Cuerpo Colegiado Especializado en Violencia Intrafamiliar o doméstica...Art. 68. El Cuerpo Colegiado desarrollará... las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar un formato normalizado de entrevista para las víctimas de Violencia Intrafamiliar o doméstica. 3. Establecer el perfil psicológico... 5. Crear un sistema integrado de registro de información que dé cuenta de los casos denunciados y atendidos... <p>Art. 69. Todas aquellas instituciones públicas y privadas que brinden atención a las mujeres víctimas... de violencia, tienen la obligación de tomar las siguientes medidas:</p>		<p>Minsa <i>Manual de Normas y Procedimientos para la Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar y la promoción de Formas de Convivencia Solidaria en el Sistema Nacional de Salud.</i> MINSA-OPS mayo de 2002.</p> <p>Publicaciones del Programa Mujer, Salud y Desarrollo.</p>	<p>MINSA-OPS-MSD</p> <p>Órgano Judicial/Escuela Judicial.</p> <p>SNCG MIDES DINAMU</p>

		<p>El personal que trabaja en la atención de casos recibirá capacitación continua especializada... profesional de la persona... a través del SNCG ... tendrán nivel académico ponderable con especialidades realizadas en centros educativos de nivel superior.</p>			
<p>7. Vigilar y dar seguimiento a las medidas propuestas, para garantizar la eliminación de la violencia en la vida de las mujeres y en la sociedad.</p>	<p>Art. 68 4. Revisar las normas, procedimientos y protocolos existentes que faciliten este trabajo. Art. 74. Créase Departamento en género dentro de la Policía Nacional, que vele por la implementación de las leyes, políticas y programas que le correspondan sobre violencia contra las mujeres.</p>	<p>Ley 23 de julio de 2004 Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la violencia organizada transnacional, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños.</p>		<p>MIDES DINAMU</p>	

21	<p>La política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las niñas, contempla:</p> <p>5. Desarrollar y aplicar políticas, planes de acción y programas amplios, a fin de erradicar todas las formas de violencia, de explotación sexual y laboral; las violaciones y el incesto; la prostitución infantil; la maternidad y el matrimonio a edad temprana, considerando que la niña es más vulnerable a todo tipo de maltrato.</p>	<p>Ley N° 16, de 31 de marzo de 2004, Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial</p> <p>Decreto Ejecutivo 97 de 31 de marzo de 2004, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Alto Nivel.</p> <p>DE 140 de 11 de noviembre de 2003. Que crea Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.</p> <p>Ley 39 de 30 de abril de 2003, Que modifica adicionalmente artículos al Código de la Familia, sobre el reconocimiento de la paternidad y hace expedito el trámite de reconocimiento de los niños y niñas; hacer efectivo el derecho de los niños y niñas a una identidad.</p> <p>Ley 47 de 13 de diciembre de 2000 Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.</p>	<p>Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual CONAPREDES</p> <p>Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia. 2003-2006 (2015). (Eje VI)</p>	<p>Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual CONAPREDES</p> <p>Policía Técnica Judicial PTJ/Sección Especializada en delitos de Explotación Sexual.</p> <p>El Órgano Ejecutivo emitió también el Decreto Ejecutivo 97 de 31 de marzo de 2004¹³⁰, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Alto Nivel, conformada por los Ministros de Gobierno y Justicia, Educación, Salud, Relaciones Exteriores, MINJUMFA, Procurador General de la Nación, Director de la Policía Nacional, Director de la PTJ, Directora Nacional de Migración para proponer políticas, programas y estrategias concretas contra la “trata de personas” en sus diversas manifestaciones.</p> <p>MIDES/Dirección Nacional de Adopciones.</p>
----	---	---	--	--

130 Gaceta Oficial 25.022 de 2 de abril de 2004.

27	<p>La política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres afropanameñas, comprende:</p> <p>4. Crear los mecanismos pertinentes para presentar denuncias que surjan como consecuencia de la discriminación racial contra la población afropanameña.</p> <p>5. Investigar las manifestaciones y prácticas racistas que atenten contra la dignidad y los derechos de las mujeres afropanameñas.</p>		<p>Ley Nº 11 de abril de 2005. Que prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas (discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas).</p>		
----	---	--	---	--	--

Cuadro No. 5. Ley 4/Capítulo II: Poder y Participación

DE 53: En general se han seleccionado los artículos que establecen medidas específicas y proveen modos de verificación, no así los demasiado generales

Art.	Numeral y Texto del Artículo	DE 53	Legislación/Otras normas	Políticas públicas y Acciones importantes	Institucionalidad
7	<p>Artículo 7. Son acciones de política pública que el Estado desarrollará para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en la política:</p> <p>1. Sensibilizar y capacitar a los dirigentes políticos y políticas en la perspectiva de género, en la naturaleza de las relaciones intergenéricas y en diversos enfoques, que permitan variar las concepciones tradicionales que tienden a excluir a las mujeres del quehacer político.</p>	<p>Art. 23. La Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia debe elaborar una campaña de información y sensibilización sobre el Capítulo II de la Ley que aquí se reglamenta.</p>			<p>Tribunal Electoral de la República de Panamá.</p> <p>MIDES/DINAMU</p>

	<p>2. Establecer mecanismos básicos de coordinación que fomenten la solidaridad que debe existir entre mujeres y hombres de diferentes partidos políticos y organizaciones sociales, con el fin de identificar y denunciar toda concepción o práctica que limite la participación de la mujer como política.</p>	<p>Art. 21. Las Juntas Comunales de Corregimiento deben asignar el espacio e infraestructura para la creación de una Escuela Libre para la Formación de Lideresas, cuya función será capacitar a las mujeres para potenciar su participación política y ciudadana.</p> <p>Es deber del Proyecto de Inversión Local (PROIN-LO) asignar de sus partidas presupuestarias los recursos necesarios para la puesta en funcionamiento de dicho proyecto.</p>		
	<p>3. Fortalecer las organizaciones a nivel local y de comunidades y promover que las mujeres ejerzan un verdadero liderazgo en estas instancias.</p>	<p>Art. 21.</p>		
	<p>4. Lograr que la democratización se consolide con el acceso de las mujeres al poder político.</p>	<p>Art. 21. Las Juntas Comunales de Corregimiento deben asignar el espacio e infraestructura para la creación de una Escuela Libre para la Formación de Lideresas...</p>		
<p>5. Establecer la obligación de los partidos políticos de reglamentar el artículo 196 del Código Electoral, con el fin de garantizar la participación de, por lo menos, el treinta por ciento</p>	<p>Art. 22. El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia debe crear un mecanismo de monitoreo con el fin de garantizar un porcentaje no menor del</p>	<p>Comisión de Reformas al Código Electoral 2001/el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (que los partidos políticos postulen por lo menos a una mujer en los circuitos plurinominales en los que se</p>		

	<p>(30%) de mujeres en las listas electorales y en los cargos importantes del partido.</p>	<p>cincuenta por ciento (50%) de participación de las diversas mujeres, en todos los órganos y estructuras de toma de decisiones y negociación de políticas públicas.</p> <p>Los medios de comunicación, los congresos indígenas y afropanameños, los sindicatos, asociaciones, y grupos comunitarios deben registrarse por este principio de paridad y podrán acudir a dicho mecanismo para denunciar la falta de cumplimiento de éste.</p>	<p>elijan tres o más candidatos y que los partidos políticos deben destinar un mínimo del 25% de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del 10% de éste, para la capacitación de las mujeres).</p>		
<p>6. Establecer la obligación para los gobiernos de garantizar la participación de, por lo menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres como ministras, viceministras y directoras de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades gubernamentales.</p>	<p>Art. 22. El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia debe crear un mecanismo de monitoreo con el fin de garantizar un porcentaje no menor del cincuenta por ciento (50%) de participación de las diversas mujeres, en todos los órganos y estructuras de toma de decisiones y negociación de políticas públicas.</p> <p>Los medios de comunicación, los congresos indígenas y afropanameños, los sindicatos, asociaciones, y grupos comunitarios deben registrarse por este principio de paridad y podrán acudir a dicho mecanismo para denunciar la falta de cumplimiento de éste.</p>				

	<p>11. Alentar a las mujeres y hombres que están en posiciones de poder a que se solidaricen con las aspiraciones de las mujeres, de todas las etnias y estratos socioeconómicos del país.</p>				
	<p>12. Garantizar que los hombres políticos y las mujeres políticas formulen estrategias y programas que aseguren una democracia donde la participación igualitaria sea el fundamento del desarrollo sostenible y de la paz social.</p>				

Anexo 3: Lista de Entrevistas

Nombre	Fecha/Hora/ Lugar	Énfasis	Observaciones
1. Rosina Pérez	13-02-06 8 a.m. DNM-MIDES	General-violencia	Directora nacional de la Mujer/MIDES
2. Nischma Villarreal	21-02-06 10:30 a.m. G S MIDES	General Políticas Sociales	Secretaria Técnica del Gabinete Social /MIDES
3. Ysela Alaníz Ch.	17-02-06 Trapiche	Leyes	Abogada/Especialista DDHH de las mujeres
4. Teresita Y. de Arias	Mail	General	Ex legisladora
5. Dagmar de Álvarez	06-03-06 11 a.m. Funda Prom Mujer	General	Directora ejecutiva de Funda Prom Mujer
6. Briseida Allard	17-02-06 11 a.m. FAP/UPAN	General	Feminista, docente universitaria
7. Alicia Franco	22-02-06 11 a.m. residencia	General	Foro Nac. de Mujeres de Partidos Políticos
8. Mariela Arce	14-02-06 10:30 a.m. CEASPA	Políticas Públicas-Mecanismo	Foro Mujer y Desarrollo
9. Esmeralda de Troitiño	10-03-06 11 a.m. Corte Suprema	Leyes-violencia	Magistrada Corte Suprema de Justicia
10. Aleyda Terán	16-03-06 11 a.m. DINAMU MIDES	Leyes-violencia-mecanismo	Presidenta CODIM (coord. de ONGs de mujeres)
11. Maryblanca Staff	03-03-06 11 a.m. U Género CSS	Leyes-violencia-mecanismo	Directora Unidad de Género Caja Seguro Social
12. Jacqueline Candanedo	24-02-06 10 a.m. MEDUCA	Educación	Directora Ofic. de la Mujer Min. Educación
13. Eyra Ruiz de Jaén	14-03-06 11 a.m. Hosp. Santo Tomás	Salud	Coord. Com. Nac. de Salud Sexual y Reproductiva
14. Migdahí Gómez	22-03-06 UPAN 12 M.	VID-VG	Directora CEDEM (Centro Desarrollo de la Mujer)
15. Juana Camargo	13-03-06 12:30 M Fac. Humanidades	Economía-Pobreza	Investigadora Agenda Económica de las Mujeres
16. Sonia Enríquez	02-03-06 11 a.m. CONAMUIP	Pobreza-Indígenas	Cord. Nac. de Mujeres Indígenas de Panamá
17. Cecilia Moreno	01-03-06 11 a.m. CEMP	Mujeres afro descendientes	Presidenta de la Red de Mujeres Afrodescendientes
18. Lydia de Isaacs	02-03-06 2 p.m. IMUP	General	Directora Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá
19. Mariela Lasso	23-02-06 11 a.m. MEF	Economía	Directora Ofic. de la Mujer Min. Economía y Finanzas
20. Adelina Rodríguez	Mail	Violencia contra las Mujeres	Presidenta Red Nac. contra la Violencia hacia la Mujer

21. Hermelinda Rodríguez	07-03-06 11 a.m. MINSAs	Salud y VID	Ofic. Mujer, Salud y Desarrollo Min. Salud
22. Alma M. de Fletcher	25-02-06 11 a.m. Residencia	General	Líder histórica/Ex procuradora de la administración
23. Alibel Pizarro	09-03-06 11 a.m. CEASPA	Jóvenes DD SS y RR	Vocera Campaña Convención DD SS y RR
24. Briseida Barrantes	Mail	General	Socióloga/Ex directora Investigación DINAMU
25. Tania Rodríguez	23-02- 06 10:30 a.m. APLAFAs	Jóvenes DD SS y RR	Red Jóvenes DD SS y RR
26. Gina Candanedo	Mail	General	Líder feminista interior del país Foro Mujer/Desarrollo
27. Edith Castillo	Mail	Jóvenes DD HH	Directora Nac. Juventud MIDES
28. Maria Roquebert	MIDES 10-04-06. 2 p.m.	General	Ministra MIDES
29. Gloria Young	* NO	General	Ex legisladora (proponente de Ley 4)
30. Maricruz Padilla	*NO	General	Presidenta Comisión de la Mujer, Asamblea de Diputados

*15-03-06 3 p.m. Entrevista concertada en Colegio Celestine Freinet. No se dio.

* Ministra: accedió a entrevista después del Taller de validación.

* Presidenta Comisión de la Mujer: 2 faxes, múltiples llamadas, visita personal y reiteración de entrega de carta a la Comisión por la Consultora. Inefectivas todas las gestiones.

Anexo 4: Instrumento para entrevistas y registro de respuestas

Participaron 28 entrevistadas: de las cuales 12 son funcionarias gubernamentales, 12 de organismos no gubernamentales y 4 académicas.

De ellas, 24 son profesionales; 6 de ellas con edades de 28 a 40; 15 con edades de 40 a 50 y 7 mayores de 50 años.

De ellas, su vinculación al tema mujer y género: mucho (18), regular (7), poco (3).

I Parte: General

1. A su juicio, ¿cuál ha sido en general el impacto de la Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” en la sociedad panameña y en la condición de las mujeres?

- a) Mucho: 3
- b) Regular: 5
- c) Poco: 20
- d) Ninguno

1.1 ¿Puede usted identificar ese impacto en la generación de otras leyes en algún ámbito específico? (Salud, educación, violencia de género o doméstica).

- a) No
- e) Sí
- f) Algo
- g) Nada

1.2 ¿Cuáles son a su juicio las debilidades de la Ley 4 en cuanto a lo anterior?

- a) Muchas
- b) Pocas

2. A su juicio ¿cómo ha influido el contexto general: social, político, económico en la aplicación y ejecución de esta Ley?

- a) Bien: 2
- h) Mal: 17
- i) Otro: 9

2.1 ¿Percibe usted avances en la visión de los gobiernos respecto de las políticas para la condición de las mujeres al promulgarse la Ley 4?

- a) Si
- b) No

2.2 ¿Qué acciones –planes, programas, proyectos– conoce usted que han surgido al amparo de la Ley 4?

- a) Muchos
- b) Pocos
- c) Ninguno

2.3 Desde su punto de vista, ¿hay otras políticas gubernamentales que puedan considerarse frenan la ejecución y desarrollo de la Ley 4? ¿Cuáles y por qué?

- a) Si: 14
- b) No: 5
- c) Otros: 9

3. ¿Conoce usted que alguno de los diversos gobiernos haya destinado recursos –en general o a través de algún ámbito– a la ejecución de esta Ley?

- a) Si: 4
- b) No: 24

3.1 ¿Ha apoyado la cooperación internacional?

- a) Sí: 25
- b) No

4. ¿Considera usted que las organizaciones de mujeres han dado el seguimiento y evaluación necesaria a la ejecución de la Ley 4?

- a) Si: 4
- b) No: 24

4.1 ¿Y el Consejo Nacional de la Mujer?

- a) Si: 11
- b) No: 17

5. ¿Considera usted que se ha dado la capacitación y sensibilización necesaria a las y los funcionarios encargados de ejecutarla en sus diversos ámbitos?

- a) Sí: 5
- b) No: 23

5.1 ¿Como evalúa al Sistema Nacional de Capacitación en Género?

- a) Bien: 5
- b) Mal: 20
- c) Regular: 3

II Parte: Específicos

6. ¿Como identificaría usted el impacto de la Ley 4 en el ámbito económico, la situación de pobreza o empleo de las mujeres?

- a) Si: 3
- b) No: 22
- c) Otro: 8

6.1 ¿El Plan de Gobierno contra la pobreza incluye la perspectiva de género o establece la igualdad de oportunidades para las mujeres en su texto? ¿En sus acciones?

6.2 ¿Existe algún programa específico para las mujeres en pobreza?

- a) Sí
- b) No
- c) Otro

6.3 ¿Conoce el sistema de estadísticas con perspectiva de género? ¿Qué opina sobre ello?

- a) Bien
- b) Mal
- c) Regular

7. ¿Podría usted identificar acciones gubernamentales, en el marco de la Ley 4, dirigidas a la mejora de la atención de la salud general de las mujeres?

- a) Sí: 9
- b) No: 19

7.1. ¿Salud materno infantil en las áreas indígenas, por ejemplo?

7.2. ¿Derechos sexuales y reproductivos?

8. ¿Conoce usted alguna acción o acciones tomadas por el Ministerio de Educación que avance la condición de las mujeres en el marco de la Ley 4? ¿Cuáles?

- a) Pro Igualdad: 28
- b) Otras

8.1 ¿Piensa usted que existe algún área del ámbito educativo y cultural en que sea urgente la implementación de las acciones que establece la Ley 4?

- a) Educar en Igualdad
- b) Cultura
- c) Medios de comunicación

9. ¿Reconoce usted algún avance en el tratamiento de la Violencia de Género (VG) o la Violencia Doméstica (VID) a partir de la puesta en ejecución de la Ley 4? ¿Cuál?

- a) Sí: 8
- b) No: 20

9.1 ¿Hay alguna coordinación intersectorial trabajando, como lo establece el Reglamento de la Ley 4 (Decreto 53, de junio de 2002)?

9.2 ¿Considera adecuada la política de prevención de la VID en el país? Si / No. ¿Por qué?

- a) Sí
- b) No

9.3 ¿Ha mejorado la atención de salud, jurídica y social de la VID luego de la Ley 4? ¿Siguen los organismos involucrados en esa atención los lineamientos contenidos en el Decreto 53 de 2002?

- a) Sí
- b) No

10. La Ley 4 establece grandes responsabilidades al mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres, la Dirección Nacional de la Mujer (DNM) del Ministerio de Desarrollo Social. A su juicio ¿tiene la DNM las fortalezas necesarias para ello?

- a) Sí: 2
- b) No: 26

10.1 A su juicio, ¿cuáles serían las debilidades del mecanismo nacional para impulsar la ejecución de la Ley 4?

- a) Presupuesto
- b) Tecnología
- c) Equipo calificado
- d) Todas las anteriores

III Parte: valoración

11. ¿Cuáles diría son los éxitos y los retos respecto a la plena aplicación de la Ley 4?

- a) La ley misma: 20
- b) Su ejecución: 3
- c) Nada: 5

12. ¿Podría usted hacer una valoración general sobre el impacto de la Ley 4 desde su promulgación?

- a) Bien: 3
- b) Mal: 18
- c) Regular: 7

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: un quinquenio de afanes y olvidos

*María Elena Méndez**
*Edison Ariel Montesdeoca***

* María Elena Méndez. Hondureña, trabajadora social, con amplia experiencia de trabajo en estudios de la mujer, diseño de metodologías y conducción de investigaciones en la materia; ejercicio de docencia en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Directora Ejecutiva del Centro de Estudios de la Mujer de Honduras (CEM-H).

** Edison Ariel Montesdeoca. Sociólogo e ingeniero agrónomo, nacido en Uruguay y de nacionalidad holandesa, residiendo actualmente en Honduras. Ha trabajado en Centroamérica en los últimos 13 años como oficial de programas y asesor en género de la cooperación internacional.

Contenido

Presentación	335
1. La LIOM, cinco años después	337
1.1 Antecedentes	337
1.2 Principales actividades vinculadas a la LIOM en los años 2000-2005	339
1.3 Actores y protagonismos	341
1.3.1 Instituto Nacional de la Mujer.....	342
1.3.2 El Ministerio Público: la Fiscalía de la Mujer	342
1.3.3 El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.....	343
1.3.4 Comisión de la Mujer del Congreso.....	343
1.3.5 Sociedad Civil	343
1.3.6 Organizaciones de coordinación interinstitucional	345
2. Avances y reformas.....	347
2.1 La LIOM y su cumplimiento	347
2.1.1 Divulgación y capacitación de la LIOM	347
2.2 Aplicación de la LIOM: principales áreas de influencia	351
2.2.1 Áreas de mayor influencia de la LIOM.....	353
2.2.2 Áreas temáticas de la LIOM de menores resultados	358
2.3 La LIOM: reglamentación y reformas	361
2.3.1 Las reformas a la LIOM: algunas propuestas	362
2.4 Principales reflexiones	363
3. Afanes y Olvidos: principales conclusiones	363
3.1 Algunas lecciones aprendidas	364
3.2 Las prioridades actuales	365
Bibliografía	367
Anexos:	368
1. Listado de personas e instituciones consultadas	368
2. Lista de asistencia. Taller de Intercambio sobre la Aplicabilidad de la Ley de Igualdades de Oportunidades para la Mujer (2001-2006), Tegucigalpa, Honduras, 15 de marzo del 2006.....	369

Presentación

En mayo del año 2006, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (en adelante LIOM o la Ley) cumple sus primeros seis años de existencia. A pesar de sus debilidades iniciales, la importancia de la LIOM en Honduras ha sido determinante en la discusión nacional sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, particularmente en lo que respecta a la participación política de las mujeres. En espera de reformas que la hagan más accesible y aplicable, sin dudas la LIOM sigue representando en Honduras, la síntesis esencial de los principios antidiscriminatorios de género.

Según los diferentes diagnósticos realizados en la última década, las leyes de igualdad de oportunidades parecen confirmar su importancia para el cambio social y cultural, por medio de la definición y regulación de políticas de Estado en las diferentes áreas temáticas tanto nacionales como sectoriales. En este sentido, la CEPAL (2004) ha indicado que se han dado logros en materia de institucionalización de políticas públicas e instrumentos de transversalización de la perspectiva de género, así como de un aumento en la participación de las organizaciones de mujeres en el quehacer público. Pero también señala la necesidad de implementar más efectivamente los compromisos asumidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW), desarrollando políticas que promuevan la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, con carácter de políticas de Estado y que involucren a todas las instituciones públicas.

Sin lugar a dudas, estas reflexiones se han reflejado en las diversas actividades del proyecto desarrollado por el IIDH, donde en el año 2003, se recopiló información sobre experiencias de incidencia por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, relacionadas con la aplicación nacional en materia de legislación de los compromisos asumidos por los Estados en los instrumentos internacionales. Particularmente, se prestó atención a la promulgación de legislación sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres –que tienen su sustento en el artículo 2 de la Convención CEDAW–, en los cuatro países que cuentan con ese tipo de ley como son Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela¹. Como producto de esa primera etapa, se realizó en Honduras (2003), la investigación llamada “El largo y sinuoso camino: la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras”, elaborada para el IIDH por los mismos autores del presente documento².

Las actuales actividades del IIDH en la región, están destinadas a complementar ese enfoque inicial de la incidencia, con el de la acción según resultados; el fin es propiciar la producción y divulgación de conocimientos en un ámbito de análisis todavía poco explorado, como es el de la determinación del impacto que las leyes de igualdad han tenido en su implementación en materia de legislación, políticas públicas e institucionalización de la igualdad de género. Para dicho propósito, el IIDH estableció en febrero del 2006 una coordinación con el Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (CEM-H), para que en las condiciones particulares del país, se realizara una investigación para estimar los principales avances de la aplicación de LIOM. Los resultados de dicha investigación se reflejan en el presente documento.

Características de la metodología aplicada

¿Por qué una estimación de resultados y no una evaluación de impacto? En el contexto de la investigación preparatoria resultó obvia la ausencia de mecanismos específicos de monitoreo (como un Observatorio de la Igualdad) o líneas de base o la existencia de una planificación previa necesaria destinada a darle seguimiento a la aplicación de la LIOM, así como de diferentes informes secuenciales de seguimiento a sus avances o a los planes vinculados a la ley como es el caso del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades de 2002-2006.

Debido a estas limitantes, la modalidad de investigación ha sido fundamentalmente de carácter cualitativo. Los instrumentos utilizados para el proceso de recolección y análisis de la información fueron el análisis de

1 Posterior a este proceso, en julio del 2003, se aprobó en Colombia una legislación similar.

2 Ver CD adjunto a esta publicación. La investigación fue publicada por PNUD, ver: Méndez, María Elena y Montesdeoca, E. Ariel. *La LIOM, luces, sombras y desafíos*. 1. ED. Tegucigalpa, Honduras. PNUD, 2003. En: http://www.undp.un.hn/publicaciones/coleccion/DH_19.pdf. Revisado: 10 junio 2008.

la documentación existente, la realización de entrevistas a profundidad a actores claves del Estado y de las organizaciones de sociedad civil, y dos talleres nacionales con líderes del movimiento y redes de mujeres y personas funcionarias municipales.

Por lo tanto, el método cualitativo utilizado en la presente investigación buscó sistematizar algunas opiniones y valoraciones de ciudadanas a nivel nacional y municipal e investigar en leyes, propuestas, demandas y peticiones aquellos vínculos directos o indirectos con la Ley.

Estimación de impacto social

Una estimación de impacto social es un proceso que evalúa y predice los efectos que pudiera generar una acción; llámese política, ley, plan, programa o proyecto sobre la población en lo económico, social, físico, biológico y estético, donde las conclusiones que arroja el estudio representan una herramienta para la toma de decisiones. El proceso que regularmente sigue una evaluación de impacto social en el marco de la igualdad de oportunidades, puede resumirse en los siguientes puntos:

- Revisa y analiza el contexto socio-político actual y las características de la acción propuesta y posibles acciones alternativas.
- Identifica y evalúa los efectos significativos que producen las acciones sobre la población, en este caso la igualdad entre hombres y mujeres.
- Predice el estado de la igualdad de género a futuro, con o sin la acción, ya que la diferencia entre las dos situaciones es lo que se denomina impacto.
- Considera, analiza los métodos para reducir, eliminar, compensar o evitar efectos negativos o adversos al logro de la igualdad entre hombres y mujeres.
- Prepara un documento (manifiesto de impacto de igualdad social) que discuta los puntos críticos positivos y negativos del estudio que permitan plasmar un balance objetivo de la acción.
- Toma una decisión sobre el curso de la acción para su aprobación, rechazo o condicionamiento.
- Efectúa el monitoreo de impactos.

Para desarrollar cada uno de los puntos anteriormente citados es indispensable:

- a. Tener población referente de impacto.
- b. Línea de base de datos cuantitativos para una medición.
- c. Establecer algunos conceptos básicos que cualquier evaluación de impacto debe manejar independientemente del nivel de la acción: política, ley, plan, programa y proyecto; igualdad y equidad, estimación, impacto, resultados, plan, etc.
- d. Revisión de la Ley/proyecto etc., en función de una propuesta de medición de avances y lecciones aprendidas.

1. La LIOM, cinco años después

“Lo pasado ha huido, lo que esperas está ausente, pero el presente es tuyo”.
Proverbio árabe

La importancia de la LIOM en Honduras es indiscutible, pues representa una síntesis esencial de los principios antidiscriminatorios de género que cumplen una función de referencia en la legislación hondureña. En este capítulo se describen las principales acciones realizadas desde su promulgación como ley, las y los actores y los protagonismos.

1.1 Antecedentes

La lucha no violenta de las mujeres hondureñas para el reconocimiento de los derechos civiles y políticos parece tener su primer antecedente a inicios del siglo XX, específicamente en la Asamblea Constituyente de la República Centroamericana de 1921. Sin embargo, no es hasta 1955 que las mujeres pudieron ejercer algunos de sus derechos políticos, como es el sufragio, mientras que muchos de sus otros derechos (los económicos, sexuales y reproductivos) han debido esperar hasta el presente para reflejar los beneficios de una paridad real entre hombres y mujeres.

“La Asamblea Constituyente de la República Centroamericana, en el año de 1921 aprobó una disposición encaminada a otorgar derechos civiles y políticos a las mujeres centroamericanas; disposición que no llegó a tener vigencia debido a la disolución de la Federación. Este propósito fue nuevamente retomado a mediados de los años treinta pero sin la participación de las mujeres. Es hasta finales de la década de los cuarenta, después de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando el movimiento de mujeres demanda de los legisladores el reconocimiento de su derecho al sufragio; derecho que fue logrado en Honduras hasta 1955.”

El letargo de los años sesenta, fue dejado atrás a partir de la mitad de los años setenta con el impulso del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, para reflejarse - aunque con timidez -, en la aplicación de medidas para el mejoramiento de la situación y condición de las mujeres en los planes nacionales de desarrollo a partir de 1979. A pesar de los cambios socio-políticos en la sociedad centroamericana y hondureña en la década de los setenta y ochenta, éstos no se habían expresado en una normativa jurídica amplia que reflejara los avances en los derechos de las mujeres. Recién hasta inicios de la década de los noventa fue que se comenzó a gestar dicha necesidad, siendo los primeros antecedentes directos detrás de la concepción de la actual LIOM, las actividades de las Comisiones de la Mujer del Congreso Nacional, constituyéndose la primera Comisión de la Mujer del Congreso Nacional de Honduras en el año 1991. En realidad se necesitaron cuatro años (1996-2000) para la formulación, revisión y adopción de una ley nacional que recogiera y sintetizara los diferentes momentos históricos y la diversidad de contribuciones contemporáneas para combatir la discriminación de género en Honduras.

En el transcurso de ese período, se entremezclaron los protagonismos e intereses políticos y personales de los y las diferentes actrices del proceso que, a partir del inicio del año 2000, originaron un debate público inusitado sobre las diferencias de género alrededor de la Ley de Igualdad de Oportunidades, que avivó pasiones a su favor o en su contra, al fundamentar y movilizar alianzas de la sociedad civil y en el ámbito parlamentario.

Después de un fallido intento en el Congreso en abril del 2000, por parte de la mayoría de los diputados nacionales en ausencia de las honorables diputadas, de despojar al proyecto de ley de dos de sus más importantes propuestas (cuotas de representatividad y la regulación de bienes patrimoniales), la Ley fue finalmente aprobada con modificaciones que a veces dificultan su interpretación y aplicación.

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto 34-2000)

La LIOM fue aprobada por el Poder Legislativo el 11 de abril del año 2000, mediante Decreto Legislativo No. 34-2000, constituyendo un marco jurídico para el avance de políticas públicas a favor de la igualdad de género en Honduras.

La Ley está estructurada en seis capítulos en las áreas de familia, salud y medio ambiente, educación, cultura y comercio, tierra, crédito y vivienda, trabajo y seguridad social, y participación en la toma de decisiones dentro de la estructura de poder.

En el área de familia plantea, entre otros artículos, “Las responsabilidades de género en el trabajo reproductivo” (artículo 10) y recoge del Código de Familia lo referente a los derechos personales y patrimoniales de los cónyuges o de las parejas que han constituido uniones de hecho.

Sobre educación, cultura y comunicación, plantea la responsabilidad del Estado de eliminar de los textos usados en el sistema educativo estatal y privado, las funciones estereotipadas de hombres y mujeres y evitar que la imagen de la mujer se siga utilizando como el único recurso para simbolizar los oficios domésticos (artículo 28, Numeral 4); asimismo, obliga al Estado a crear las condiciones para que las mujeres tengan el acceso a la capacitación técnica.

Otro artículo importante que generó controversia en algunos sectores sociales, especialmente Iglesias y directores de centros educativos, es el artículo 35, que establece que a las jóvenes adolescentes embarazadas se les concederá permiso por maternidad en los centros educativos, sin poner en peligro la continuidad de su educación³.

En lo referente a salud y medio ambiente, se retoman los conceptos de derechos sexuales y reproductivos planteados en las conferencias mundiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tales como la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing, China, y la de Población y Desarrollo en el Cairo, Egipto.

En cuanto al trabajo y seguridad social, la Secretaría de ese ramo deberá exigir que a igual trabajo le corresponda igual salario, sin discriminación de género (artículo 44). Asimismo, las mujeres que trabajan para el servicio doméstico que no sea en empresas comerciales o sociales, estarán protegidas por el Instituto de Seguridad Social, protegiendo así a un sector de las mujeres que aparenta no estar amparado por la Ley de Seguridad Social.

En lo que corresponde a la tenencia de la tierra, crédito y vivienda, se establece que constituyen patrimonio familiar los bienes inmuebles urbanos y rurales, adquiridos por las y los usuarios de los programas de interés social o de titulación de tierras que sean financiadas por el Estado. Dichos bienes deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad y a nombre de ambos contrayentes (artículo 73); además el artículo 74 especifica el acceso de las mujeres, especialmente las jefas de familia, como beneficiarias directas de crédito y asistencia técnica.

En el área de igualdad de oportunidades en la participación y toma de decisiones dentro de las estructuras de poder (capítulo VI, artículo 81), se establece una base del 30% en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres. Esto es aplicable a los cargos de elección popular y de dirección de los partidos políticos, diputadas propietarias y suplentes al Congreso Nacional de la República y al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Alcaldesas, Vice-Alcaldesas, Regidores y Regidoras en posición elegible de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes.

La Ley establece también, en el capítulo de Disposiciones Generales, la responsabilidad del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) como el órgano estatal encargado de la coordinación, promoción, desarrollo y vigilancia de la política pública de promoción de igualdad de oportunidades y de trato. De igual manera, el Ministerio Público por medio de la Fiscalía de la Mujer, velará y ejecutará las acciones para el cumplimiento de la Ley.

Por otro lado, la LIOM plantea la derogación de las disposiciones legales que en su contenido discriminan o limitan las oportunidades de las mujeres en el uso y disfrute de sus derechos, por lo que se hace obligatoria una revisión de las leyes nacionales para incorporar medidas positivas a favor de la igualdad de género.

3 Encuesta a familiares de institutos privados; debates públicos en la TV hondureña.

Algunas valoraciones y percepciones posteriores a su promulgación

Si bien el 24 de mayo del 2000, Honduras adquiriría con sacrificios una de sus leyes más significativas para la democracia del nuevo siglo, las diferentes opiniones y posiciones que alumbraron su nacimiento parecieron reflejar los posibles desafíos que la LIOM ha tenido que enfrentar desde el año 2000, en cuanto a su conocimiento y aplicabilidad.

En septiembre del 2000, en la investigación “Escritos en el aire; mujeres y legislación en Honduras”, Margarita Puerto indicaba que de 150 personas entrevistadas, el 70% de las personas no conocía la Ley, mientras que el 20% de organizaciones de mujeres y funcionarias judiciales, no conocía su contenido; así el destino de su aplicación se fue reflejando en las expectativas desde las mismas organizaciones de mujeres.⁴

Algunas opiniones sobre la LIOM

- “El contenido de esta Ley no responde a las necesidades de las mujeres, su carácter eminentemente declarativo y que no contempla medidas efectivas para superar la situación de desigualdad e inequidad existentes entre hombres y mujeres, hace de ésta una ley inaplicable, infuncional y atentativa de los derechos humanos intrínsecos de nuestra condición de ciudadanas...”. Convergencia de Mujeres, Honduras, 04/05/2000.

- “Esta Ley puede convertirse en un instrumento político para generar procesos de cambio en la realidad de las mujeres en aquellos aspectos ignorados por el marco jurídico vigente, como es la participación plena en los espacios políticos, la protección a la mujer adolescente y la maternidad como función social, entre otros”. M. Puerto, UNICEF, Pág. 22, 2000.

- “La LIOM ha sufrido duras críticas desde su aprobación por considerar que la misma es meramente declarativa y que los derechos consignados en ella no son justiciables, es decir no son susceptibles de judicializar acciones penales, civiles o de otra índole para garantizar su efectiva implementación. No obstante las limitaciones de la LIOM, se le considera un importante avance en el reconocimiento formal de los derechos de la mujer a igualdad de oportunidades en el campo social, económico, cultural y político”. Reina Rivera, CLADEM, 2003.

1.2 Principales actividades vinculadas a la LIOM en los años 2000-2005

Como se ha testimoniado anteriormente, después de su publicación en La Gaceta del 20 de mayo del 2000, se pudiera pensar que las actividades relacionadas con la aplicación de la LIOM parecieron quedar cautivas entre la descalificación y la aprobación, como resultado de las posiciones expresadas previamente en su proceso de formulación y promulgación desde la sociedad civil y el INAM⁵. La Ley no se había terminado de promulgar, cuando personas aliadas o enemigas buscaban su reforma por diferentes razones y en diferentes tiempos. Sin embargo, a pesar de esta intencionalidad, los intentos para una inmediata reforma se fueron espaciando en el tiempo y el énfasis fue concentrándose en gran parte, en esfuerzos a veces poco coordinados entre las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y el INAM para su divulgación y aplicación (ver cuadro uno).

Desde el año 2001, la Política Nacional de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007, que en alguna medida han significado la expresión más cercana de una instrumentalización de la LIOM, consiguieron captar la principal atención de la agenda estatal de igualdad de género. Mientras tanto algunas organizaciones de mujeres (CDM, Colectivo de Mujeres, etc.), a consecuencia de varios casos de violaciones de los derechos de jóvenes y mujeres, tomaron iniciativas en el área legal y penal para lograr por parte del Ministerio Público y las entidades correspondientes, que se aplicara en forma concreta los mandatos de la LIOM.

4 Puerto Gómez, Margarita. *Escritos en el aire; mujeres y legislación en Honduras*. INAM, Tegucigalpa, Honduras. 2000.

5 El INAM en ese entonces no acompañó la propuesta proveniente de la Comisión de la Mujer del Congreso. En: Méndez, María Elena y Montesdeoca, E. Ariel. *La LIOM, luces, sombras y desafíos*. IIDH. 2003.

A partir del año 2003 y con el seguimiento a las reformas de la Ley Electoral y la misma cercanía de los procesos electorales internos y generales (2004-2005), la aplicabilidad y monitoreo del capítulo VI de la LIOM se volvió un asunto de vital importancia, tanto para el INAM, como para las organizaciones de y para mujeres a nivel urbano. En el mismo tiempo, el proceso de propuestas para la reforma de la Ley se reinició a iniciativa de la organización Consultorio Jurídico y fue posteriormente asumido y continuado por el INAM. Este proceso de consulta buscó recoger e incluir las diferentes opiniones a nivel nacional, sobre cómo la Ley debería ser reformada. A pesar de una solicitud formal de parte de un colectivo de mujeres para perfeccionar la propuesta y la respectiva aceptación del INAM para continuar la revisión de la propuesta de reforma, pocos días después, en enero del 2005, dicha institución hizo entrega del paquete de reformas a la organización de mujeres Visitación Padilla para que iniciara su trámite con integrantes del Congreso Nacional. Desde este momento, la propuesta de reformas a la LIOM se encuentra en el Congreso Nacional, mientras que desde el Colectivo contra la Violencia aún persisten opiniones diferentes sobre si este proyecto de reforma es el más adecuado.⁶

Principales actividades relacionadas con la LIOM posterior a su promulgación

Período	Actividad	Características	Responsables de iniciativa
Junio 2000	Solicitud	Solicitud de veto al Presidente Carlos Flores a la LIOM por parte de un grupo de organizaciones de mujeres.	Convergencia de Mujeres, Visitación Padilla
Septiembre 2000	Investigación: Escritos en el aire...	Estudio comparativo entre las diferentes legislaciones.	Margarita Puerto, UNICEF
2do Semestre 2000	Taller y documento	Inicio de divulgación sobre la LIOM, por parte de ONGs de mujeres.	Colectivo de Mujeres
Septiembre 2000	Propuesta de la Primera Convergencia Legislativa a Congreso Nacional (Presidencia Pineda Ponce)	Se incluyen propuestas de las organizaciones de mujeres para reformar a la LIOM.	Equipo de seguimiento Agenda Legislativa
2001	Publicación	“LIOM, conozcamos la ley de igualdad de oportunidades para la Mujer.” Cuaderno educativo.	Centro de Derechos de la Mujer (CDM)
2001	Petición	Dos oficios al Ministerio de Trabajo para la reglamentación de la LIOM, que no tuvieron respuesta.	INAM
2001	Proceso de consultas y formulación	Política Nacional y Plan de igualdad de oportunidades 2002-2006.	INAM
2001	Petición	Solicita reglamentación de la LIOM al Ministerio de Trabajo.	INAM y organizaciones de mujeres al Ministerio de Trabajo
Marzo 2002	Propuesta	Propuesta sobre Ley Electoral.	Visitación Padilla
Septiembre 2002	Panel	“Leyes nacionales que garantizan los derechos de las mujeres”.	INAM ²⁹¹

6 Proyecto puente “Apoyo a la consolidación del UNAM” HON/02/U-11. Programa de capacitación y sensibilización sobre enfoque de género a funcionarios y funcionarias de instituciones gubernamentales.

Período	Actividad	Características	Responsables de iniciativa
Noviembre 2002	Propuesta de Segunda Convergencia Legislativa a Congreso Nacional (Presidencia Porfirio Lobo)	Se incluye propuesta de las organizaciones para reformar a la LIOM.	Equipo de seguimiento Agenda Legislativa
Febrero- Junio 2002	Demanda	Primeros 5 casos de violación de derechos a la educación de adolescentes en gestación.	CDM
2004	Investigación	Posibilidades de uso de la LIOM para el accionar del MP en el capítulo VI. Estudio: “Análisis jurídico de los artículos 103, 104, y 105 de la ley electoral de las organizaciones políticas (decreto # 44-2004) y el nivel de impacto de participación de la mujer en el campo político”.	INAM (E. Orellana)
Enero 2004	Propuesta a la Ley Electoral	Estudio comparativo de propuestas de reforma a la Ley electoral y propuesta de reforma a la Ley (Lizzie Rivera Lobo).	INAM
12-13 Octubre 2004	Foro “Participación de las mujeres en los procesos electorales “ y Acta de Compromiso	Constitución de la Red y firma acta con el Tribunal Supremo Electoral.	Red de Mujeres Políticas e INAM
2003- 2004	Propuesta Reformas a La Ley Electoral	Incorporación de las cuotas en la nueva Ley electoral.	Organizaciones de mujeres en el Movimiento Cívico por la Democracia
2003-2005	Consulta para la reforma de la LIOM	Regiones y nivel nacional.	Consultorio Jurídico inicia, luego el INAM continua
Enero 2005	Presentación de propuesta de Reformas al Congreso	Se sistematizan las propuestas a la LIOM y el INAM entrega a la organización Visitación Padilla para su presentación en el Congreso.	INAM, Visitación Padilla
Marzo 2005	Demanda al Ministerio Público	Demanda a la Fiscalía de la Mujer por incumplimiento de la LIOM en elecciones internas 2005.	Colectivo contra la Violencia
Mayo 2005	Traducción	Publicación al garífuna de la LIOM y otras leyes.	INAM
Agosto-septiembre 2005	Acuerdos	Creación de Oficinas Ministeriales de la Mujer y pactos con alcaldes en diferentes municipios.	CEM-H, CDM
2005-06	Propuestas	Propuestas de reforma a Ley de municipios.	CDM y CEM-H

1.3 Actores y protagonistas

La LIOM establece específicamente al INAM (artículo 8) y a la Fiscalía de la Mujer (artículo 87) como las principales instituciones responsables para el cumplimiento y seguimiento de la Ley, junto con las respectivas secretarías de las diferentes áreas. A pesar de ello, pocas han sido las intervenciones comprometidas de las secretarías de Estado involucradas en las diferentes áreas temáticas. La sociedad civil se ve mencionada

frecuentemente; las organizaciones de mujeres y algunos colectivos de la sociedad civil mantuvieron con altos y bajas su involucramiento con las actividades de implementación y de reformulación de la LIOM.

1.3.1 Instituto Nacional de la Mujer

El INAM tiene su precedente en la Oficina Gubernamental de la Mujer, creada en el año 1994 mediante Decreto Ejecutivo y que funcionó como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, dirigida por la designada presidencial Guadalupe Jerezano. En 1998 se aprueba en el Congreso la Ley del Instituto Nacional de la Mujer, la cual entra en vigencia en el mes de marzo de 1999; por su medio se constituye una entidad autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con la finalidad de promover la incorporación de las mujeres al desarrollo sostenible, con equidad de género, en lo social, económico, político y cultural.

A lo interno del INAM funcionan diferentes unidades, entre ellas la Unidad Jurídica de Prevención y Reducción de la Violencia de Género contra las Mujeres, quien además de sus funciones de implementación de la política nacional de la mujer en aspectos de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, ha dado orientaciones y emprendido acciones en el marco del proceso de implementación de la LIOM.

Las principales actividades del INAM respecto a la LIOM se enmarcaron, con mayor énfasis desde el año 2002, en la divulgación de la Ley y en la búsqueda y apoyo de iniciativas para su cumplimiento, en particular en el área del trabajo y de la participación política de las mujeres. En particular, la Memoria Institucional del año 2003 es la que refleja mayor información de estas actividades, si se compara con las de 2002 y 2004.

1.3.2 El Ministerio Público: la Fiscalía de la Mujer

La Fiscalía Especial de la Mujer es una dependencia especializada del Ministerio Público; nació con el propósito de defender los intereses generales de las mujeres, como parte activa y productiva de la sociedad hondureña; y para velar por el cumplimiento de las leyes que norman, regulan y protegen la violación de los derechos humanos de las mujeres. Para cumplir con este cometido, la Fiscalía Especial de la Mujer esta dividida en tres áreas de trabajo: Área de Delitos, Área contra la Violencia Doméstica y Área Psico-Social.

Su marco jurídico esta basado en la Constitución de la República Decreto 131-82, la CEDAW (aprobada en 1980 y ratificada 1982), la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de *Belém do Pará*, aprobada en 1995), Código Penal 1984, Código de Familia 1984, Ley Contra la Violencia Doméstica Decreto 132-97, Código Procesal Penal Decreto 9-99 (vigencia 2002) y la Ley de Igualdad de Oportunidades Decreto 34-2000.

Si bien los artículos 86 y 87 de la LIOM fueron formulados adjudicándole a la Fiscalía de la Mujer un papel principal en la vigilancia de su cumplimiento, estas disposiciones han sido en algún momento cuestionadas por diferentes funcionarias del Ministerio Público, tanto en la formulación como en su aplicación, debido a que se consideran que exceden las capacidades que el Ministerio Publico tiene para cumplir con sus funciones; por ejemplo, el seguimiento del cumplimiento de la Ley en otras instituciones del Estado o la adjudicación de multas establecidas en la Ley. Estas consideraciones se basan en que varias de las violaciones que se dan a nivel estatal, parecen caer necesariamente en la órbita de actuación del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH); esta institución es un posible iniciador de trámite en el Ministerio Público, mientras que la aplicación de multas parece ser una atribución de los y las jueces u otras dependencias como Ministerio de Finanzas, Tribunal Electoral, etc. El CONADEH no se encuentra actualmente incluido en la LIOM.

En general las actuaciones de la Fiscalía se han reducido a la consideración y seguimiento de denuncias en el área de los derechos a la educación por parte de jóvenes en situación de gestación (artículos 28 y 35) y en el área de los derechos políticos de participación (artículo 73).

1.3.3 El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

El CONADEH cumple por ley las funciones de un defensor del pueblo, que actúa como una alternativa gratuita y directa de mediación entre el Estado y los y las ciudadanas. La Ley Orgánica del CONADEH, mediante el Decreto Legislativo No. 153-95, le da competencia para activar la actuación del sistema de justicia en materia de violación de las leyes hondureñas, como es el caso de violencia doméstica contra la mujer, promoviendo las denuncias ante el Ministerio Público contra los agresores. La queja podría ser presentada por cualquier persona que se sienta afectada, no requiriéndose formalidad alguna, ni siendo impedimento para la presentación de la queja, la nacionalidad, edad, sexo, residencia o estar sujeto a prisión o reclusión (artículos 16, 23 y 24 de su Ley Orgánica). Al mismo tiempo el Comisionado tiene facultades para conocer de denuncias por incumplimiento o mala aplicación de las leyes nacionales; en este caso, podría actuar de oficio contra instituciones e incluso contra operadores de justicia negligentes en la aplicación de la LIOM.

A partir del mes de octubre de 2002, el CONADEH crea el Programa Especial de Derechos de la Mujer, cuya visión radica en el respeto a la Constitución, la Ley de igualdad de Oportunidades de la Mujer, la Ley contra la Violencia Doméstica para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la mujer; y como misión, el actuar con la debida diligencia para alcanzar la implementación de medidas preventivas de violación a los derechos humanos de la mujer y, en casos de vulneración, se apliquen medidas investigativas, prontas, completas e imparciales, así como el adecuado castigo de los responsables y la reparación a las víctimas. Desde el año 2002, el CONADEH implementa actividades de capacitación sobre las leyes de igualdad de género y además le ha dado curso y acompañamiento a denuncias a la Ley, como es el caso de los derechos educativos de las mujeres jóvenes en estado de gestión. Para el año 2006, se tiene la intención de hacer propuestas para la reglamentación de la LIOM.

El CONADEH no está considerado actualmente en la LIOM, pero si estuviera incluido en dichas reformas, se podrían fortalecer la interactividad de las instituciones de seguimiento debido a las funciones que tiene para iniciar de oficio o por queja de parte interesada, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de hechos que impliquen: “ejercicio ilegítimo, arbitrario, abusivo, defectuoso, negligente o discriminatorio de la Administración Pública” (Artículos 16, 23 y 24 de su ley orgánica). De la misma manera que tiene competencias para: “velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes con el contenido de los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Honduras” (artículo 9, numeral 5).

1.3.4 Comisión de la Mujer del Congreso

Desde 1991, la Comisión de la Mujer ha jugado un papel protagónico en los asuntos de los derechos de las mujeres en el Congreso, comenzando con el Foro de Mujeres donde se concensuaron propuestas de reforma de los textos educativos y para el combate estatal a la violencia doméstica. En enero del 2002, la diputada Soad Salomón de Facusse (PN) dejó su curul parlamentario y la presidencia de la Comisión de la Mujer, que coordinó por 10 años. La Diputada Doris Gutiérrez (UD) asumió en febrero del 2002, pero por diferencias políticas se vio forzada a renunciar al año de la presidencia de la Comisión, produciéndose el último informe de actividades de la misma. A partir del relevo forzado de la Sra. Gutiérrez, parece comenzar a esfumarse el protagonismo histórico de dicha Comisión y también de la importancia que la LIOM debiera haber tenido para influenciar a otras propuestas de Ley. A excepción de la Ley Electoral, muy pocos anteproyectos de leyes o leyes promulgadas han sido relacionados con la LIOM, como pudiera haber sido el caso de tantas leyes desde 2002, como son por ejemplo: la Ley de Ordenamiento Territorial 180-2003; Ley de Equidad Tributaria 51-2003; Ley de Participación Ciudadana 03-2006, entre otras.

1.3.5 Sociedad civil

Durante el proceso de formulación de la LIOM, muchas organizaciones de la sociedad civil y en particular de y para mujeres, se involucraron en su discusión, tanto en la crítica como en su defensa (ver cuadro No. 2).

Después la promulgación de la LIOM, la actividad de las organizaciones civiles se redujo en cantidad, y se identificó con el accionar principalmente de algunas organizaciones y colectivos, con sede a nivel urbano y de la capital Tegucigalpa. En particular se destacan el CDM, CEM-H, CESADE, Consultorio Jurídico Popular, Visitación Padilla y el Colectivo de Mujeres Universitarias, entre otras. Mientras que a nivel de los colectivos de organizaciones de mujeres, tanto la Convergencia de Mujeres y del Colectivo contra la Violencia han expresado posiciones y tomado iniciativas, con excepción de las reformas de la Ley electoral, que han seguido la tendencia histórica divergente.

ONG's vinculadas a la LIOM

Organizaciones de y para Mujeres*	Servicios	Ámbito Geográfico
Centro de Derechos de Mujeres CDM	Representación legal, apoyo emocional, revisión del marco jurídico vigente, capacitación, material de difusión, incidencia política.	Tegucigalpa, Marcala, Choluteca. La Representación legal se brinda sólo en Tegucigalpa.
Centro de Estudios de la Mujer CEM-H	Investigación, campañas de divulgación, capacitación, servicios de apoyo psicológico, organización, incidencia política.	Tegucigalpa, varios municipios del departamento de Francisco Morazán y Valle.
Movimiento de Mujeres por la Paz, "Visitación Padilla"	Organización, campañas de divulgación, capacitación, orientación legal, incidencia política.	Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba.
Acciones para el Desarrollo Poblacional ADP	Protección a través de una Casa Refugio donde se brinda atención integral (emocional, capacitación, terapia ocupacional, orientación legal).	La sede es Tegucigalpa, pero recibe casos de todo el país.
Asociación Calidad de Vida	Protección a través de una Casa Refugio donde se brinda atención integral (emocional, capacitación, terapia ocupacional, orientación legal).	La sede es Tegucigalpa, pero recibe casos de todo el país.
Colectivo Feminista "Mujeres Universitarias"	Investigación, divulgación, capacitación, terapia psicológica, organización, incidencia política.	Tegucigalpa.
Asociación ANDAR	Investigación, capacitación, organización.	Tegucigalpa y municipios rurales.
Asociación de Mujeres "Las Hormigas"	Representación legal, apoyo emocional, capacitación, organización.	La Esperanza y otros municipios indígenas de Intibuca.
Comité de Mujeres CODEMUH	Representación legal, apoyo emocional, capacitación, organización.	San Pedro Sula y Municipio de Choloma.
Centro de Estudios y Acciones para el Desarrollo Poblacional CESADEH	Capacitación, difusión, organización.	Varias comunidades étnicas en Valle, Intibuca, Lempira.
Enlace de Mujeres Negras ENMUNH	Orientación legal, apoyo emocional, capacitación, material de difusión, organización.	Comunidades étnicas garífunas del departamento de Atlántida.
Pastoral de la Mujer, CARITAS.	Organización, capacitación, orientación legal.	Sede Tegucigalpa y municipios varios en el resto del país.

Redes de Mujeres	Servicios	Ámbito Geográfico
Colectivo de Mujeres contra la Violencia: conformada por 14 organizaciones de mujeres de sociedad civil y organizaciones mixtas	Incidencia, movilización social, educación, difusión, propuestas de políticas públicas, coordinación interna, investigaciones, etc.	Sede Tegucigalpa, pero irradian su trabajo hacia todo el país.
Convergencia de Mujeres	Incidencia, movilización social, educación, difusión, propuestas de políticas públicas, coordinación interna, investigaciones, etc.	Sede Tegucigalpa, pero irradian su trabajo hacia todo el país.
Redes locales de mujeres contra la violencia: Se han promovido en algunas zonas rurales y están integradas por mujeres sobrevivientes, ONG locales, patronatos, etc.	Incidencia, movilización social, educación, difusión, multiplicación, atención de casos, coordinación, etc.	Local. Actualmente existen en aproximadamente 16 municipios (urbanas y rurales) del país.
Organizaciones de Derechos Humanos que prestan algunos servicios a mujeres	Servicios	Ámbito Geográfico
Consultorio Jurídico Popular	Representación legal, capacitación, organización.	Tegucigalpa y San Pedro Sula.
Oficina de Atención Legal a la Mujer y al Menor Desprotegido OFALAM	Representación legal, capacitación, organización, investigación.	Tegucigalpa.
Comité de Familiares de Detenidos, Desaparecidos en Honduras	Representación legal y capacitación.	Tegucigalpa.
Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos CIPRODEH	Capacitación, organización, investigación.	Tegucigalpa y La Ceiba.

* Enumeración No Taxativa. Fuente. Reina Rivera Joya, CLADEM 2003.

1.3.6 Organizaciones de coordinación interinstitucional

Comisión Ordinaria de Enlace Sociedad Civil

La Comisión Ordinaria de Enlace con la Sociedad Civil se constituye formalmente el 10 de octubre del 2002, integrándose por siete diputados propietarios e igual número de representantes de sociedad civil, con responsabilidades para apoyar la canalización de propuestas o anteproyectos de ley y participar en la preparación de dictámenes.

La Comisión Ordinaria tiene su origen en las actividades que CIPRODEH, desde 1999, comenzó a impulsar para el dialogo ente el Congreso Nacional y la sociedad civil, de manera de delinear los puntos para elaborar una agenda legislativa abierta y con participación de la ciudadanía y de la sociedad en general. En el período 1999-2003, la Comisión organiza dos reuniones, la Primera Convergencia Nacional Legislativa (2000) y la Segunda Convergencia Nacional Legislativa (noviembre 2002), en la cual se propusieron un listado de leyes

a reformar o a ser formuladas. En ambas reuniones, fue visible el accionar de organizaciones de mujeres que buscaron y lograron incluir la reforma a la Ley de Igualdad de Oportunidades en las agendas y posterior planes, pero sin que hasta el presente se lograra.

El Movimiento Cívico por la Democracia

El Movimiento Cívico para la Democracia (MCD) se integró en enero del 2003, con el objetivo inmediato de darle seguimiento a las reformas políticas electorales y a largo plazo, de contribuir con la democratización de todos los sectores de la población hondureña. Primero conformó un grupo de especialistas en temas político-electorales, que en mesas de análisis delinearon los elementos fundamentales para lograr una reforma política efectiva. En segundo momento, ya con un borrador de análisis y propuesta, se hizo un llamado a las organizaciones sociales⁷ que han mostrado interés en el tema y así se ha conformado el Movimiento Cívico para la Democracia. A este llamado respondieron varias de las organizaciones de mujeres. Es justamente en el documento “Propuestas para una reforma política democrática” del 17 de septiembre del 2003, que en la sección “Sobre la participación igualitaria de la mujer en la democracia”, se realizan las primeras observaciones y propuestas para la reforma de la Ley electoral vinculándola con la LIOM.⁸

La MIG y la Cooperación Internacional

La Mesa Interagencial de Género (MIG), es un espacio temático de coordinación del G-16, que aglutina las expertas de género de las diferentes agencias de cooperación. Este espacio es el que, a nivel de la cooperación internacional y fuera de las actividades particulares de programas y proyectos sectoriales, ha dado acompañamiento a las iniciativas de divulgación y apropiación de la LIOM, así como de fortalecimiento institucional.

La MIG en particular, en el período 2004-2005, apoyó el establecimiento de algunos vínculos, aunque indirectos, entre la LIOM y los enfoques de las Mesas Sectoriales de fortalecimiento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

1.4 Principales reflexiones

Después de su promulgación, diferentes actividades fueron desarrolladas por diversos actores civiles e institucionales en función de darle divulgación, seguimiento y procurar reformas del contenido de la LIOM. Entre los principales actores se cuentan las organizaciones de mujeres, el INAM, la Fiscalía de la Mujer y el CONADEH, mientras que la Comisión de la Mujer fue perdiendo protagonismo desde el año 2003. La mayor parte de las actividades fueron desarrolladas por la sociedad civil al inicio, liderando el INAM a partir del año 2002, con mayor intensidad. Sin embargo, estas actividades no han sido de gran impacto en la sociedad hondureña, a excepción de las referidas a la reforma de la Ley Electoral en el año 2004, el proceso de consultas para la reforma de la LIOM iniciado por el Consultorio Jurídico y continuado por el INAM.

Las actividades que consolidaron jurisprudencia de la Ley, fueron impulsadas por organizaciones como el CDM, la Fiscalía de la Mujer y el CONADEH. El espacio de la Comisión de enlace sirvió para incluir las reformas a la LIOM como parte de la agenda legislativa 2001-2005, pero sin haber cumplido hasta el presente con la consideración y aprobación de las reformas propuestas en 2005.

7 Foro Ciudadano. CARITAS de Honduras. Espacio INTERFOROS. Movimiento de Mujeres por la Paz “Visitación Padilla”. Consejo Hondureño de la Empresa Privada “COHEP”. Centro de Derechos de Mujeres “CDM”. Foro Nacional de Convergencia “FONAC”. Centro de Estudios de la Mujer “CEMH”. Consejo Nacional Anticorrupción “CNA”. Organización de Desarrollo Empresarial Femenino “ODEF”. Fundación Luz. Convergencia de Mujeres. Colectivo de Mujeres contra la Violencia. Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras “FOPRIDEH”.

8 MCD, Propuestas para una reforma política democrática. Tegucigalpa, 17 de septiembre del 2003.

2. Avances y reformas

“No hay árbol que el viento no haya sacudido”.
Proverbio hindú

2.1 La LIOM y su cumplimiento

La estimación de avances de una ley en el sentido de su aplicación, no es tarea fácil puesto que es necesario definir en forma colectiva, los parámetros de medición. Estos parámetros pueden considerar indicadores que oscilen desde la estimación de la percepción ciudadana, hasta la medición de indicadores que surjan de la reglamentación de los diferentes contenidos de la Ley. La LIOM por ser una ley enunciativa en la mayoría de su articulado y además por no haber sido reglamentada, no escapa de esta situación de complejidad, por lo que en el presente capítulo se refleja una primera aproximación de resultados a través del uso de dos procesos: el de sistematizar algunas opiniones y valoraciones de ciudadanas a nivel nacional y municipal; y por otro lado, el de la búsqueda en leyes, propuestas, demandas y peticiones aquellos vínculos directos o indirectos con la ley.

En dicho análisis se creyó importante partir del principio de que un primer paso para la no aplicación de las leyes, es frecuentemente su desconocimiento, lo que se refleja en los resultados y esfuerzos correspondientes para su divulgación y capacitación. Un segundo paso es considerar el grado de su utilización como instrumento jurídico; su escasa o nula utilización por las instituciones o ciudadanía contribuirá contundentemente a su invisibilidad social, política y jurídica.

2.1.1 Divulgación y capacitación de la LIOM

La LIOM a pesar de la notoriedad que provocó, particularmente durante el proceso de aprobación en el Congreso Nacional, no ha sido desde su promulgación, debidamente respaldada por un proceso sostenido de divulgación y capacitación.

Las organizaciones de y para mujeres jugaron su papel más importante en los dos años siguientes a su publicación en la Gaceta oficial, incluyéndose en sus actividades generales de sensibilización a las mujeres hondureñas y produciendo material didáctico al respecto⁹. En ese tiempo de fase pre-electoral 2000-2001¹⁰, el INAM se encontraba abocado a la planificación y formulación de la Política Nacional y Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007 y su vínculo con la LIOM se comenzó a definir con mayor propiedad en el período 2002-2005, al ser incluidas las actividades de divulgación de las leyes en sus planes anuales de capacitación interinstitucionales, tanto hacia otras secretarías de Estado como con respecto a la sociedad civil. Entre estas actividades de divulgación se incluyen la traducción y publicación del compendio de las leyes de igualdad a las lenguas de pueblos indígenas (Tawahka y Misquito) y más recientemente en 2005, a la lengua Garífuna.

También el CONADEH, a través del Programa Especial de la Mujer¹¹ realizó la publicación de un compendio de leyes en 2002 que incluye la LIOM, así como actividades de capacitación. En general, pocos registros y materiales didácticos se han podido identificar por esta investigación, que indiquen a la divulgación y capacitación de la LIOM como una actividad específica y recurrente tanto a nivel regional como institucional para la sociedad civil y empresa privada.

Uno de los problemas señalados más importantes para la divulgación y capacitación es la complejidad del contenido de la Ley, que ofrece dificultades (por su terminología) para estructurar las actividades de divulgación y capacitación en una forma inteligible o en una versión más sencilla para ilustrar a la población (hombres y mujeres) de los alcances de los diferentes aspectos de la ley. En particular, esto es más evidente si se considera que su divulgación se ha concentrado en gran parte del tiempo en la población femenina, mientras que poca ha

9 Conozcamos a la Ley de igualdad de oportunidades, LIOM. Cuaderno, CDM.

10 Elecciones del año 2001 que son ganadas por el Partido Nacional. En febrero del año 2002, asume el Lic. Ricardo Maduro como Presidente de la República.

11 *Conociendo Nuestros Derechos y Deberes*, No. 2 Mujer. CONADEH.

sido su adaptabilidad a la situación particular de las poblaciones indígenas y afro-descendiente de Honduras, a las cuales la información ha llegado con el retraso que frecuentemente ha caracterizado a las acciones del Estado hondureño, que aún no consigue legitimizar su identidad como un Estado de derecho multicultural.

La información generada durante el proceso de consulta para la reforma de la Ley entre 2003 y 2004, indica que ésta no despertaba a nivel urbano-rural regional, el interés que sí había despertado el proceso similar de reforma a la Ley contra la violencia doméstica. Por otro lado, a nivel institucional la ley continúa teniendo resistencias para su entendimiento y aplicación frente a un posicionamiento creciente religioso de magistrados y funcionarios estatales sobre algunos aspectos del contenido de la ley, por ejemplo los referidos a salud sexual, derechos reproductivos y laborales.

En general, hoy día no se tienen estimaciones cuantitativas del grado de conocimiento de la LIOM, pero diferentes fuentes indican que el nivel de desconocimiento es aún muy grande respecto a su existencia y en particular el referido al contenido real de sus artículos.

Las percepciones a nivel nacional y municipal

Las redes, colectivos y organizaciones de mujeres han impulsado a nivel municipal la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y las firmas de pactos políticos, para que sus demandas y propuestas sean incluidas en los planes y presupuestos municipales. Desde mediados de la década de los años 90 hasta diciembre del 2005, se habían creado 65 oficinas municipales de la mujer en igual número de municipios. La institucionalización de las OMM en las Alcaldías Municipales han contribuido a propiciar la articulación entre instancias nacionales del gobierno central con instancias de carácter municipal, para el desarrollo y aplicación de políticas públicas que promuevan la igualdad de género y el cumplimiento del marco jurídico o las leyes nacionales que promueven los derechos humanos de las mujeres.

Las OMM que han elaborado planes estratégicos, de hecho están operando a nivel municipal gran parte de los ejes y áreas de trabajo que contiene la Política Nacional de la Mujer en los temas de violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva, pobreza y participación ciudadana de las mujeres.

Independientemente de las diferentes voluntades políticas que han contribuido en la creación y sostenibilidad de las OMM, los diferentes colectivos de mujeres sienten y perciben estas instancias como espacios de interlocución entre el gobierno municipal y las organizaciones de mujeres, para canalizar sus iniciativas y propuestas contenidas en las agendas públicas. También algunas funcionarias de las OMM han propiciado espacios de la participación ciudadana con la realización de cabildos abiertos sectoriales de mujeres, donde los colectivos de mujeres han realizado la labor de auditoría social con aquellas autoridades municipales que han firmado compromisos y que no han sido cumplidos, como son los casos de las redes de mujeres de los municipios de Nacaome, Ojojona y Santa Ana entre otros.

La importancia de la LIOM en dicho contexto ha sido trascendental porque ha sido el instrumento jurídico marco para que las organizaciones de mujeres (CEM-H y CDM) argumentaran técnica y políticamente su propuesta de normalizar la figura jurídica de la OMM en el ante proyecto de reformas a la Ley de Municipalidades, elaborada por el consultor abogado Rafael Valladarez, contratado por la Asociación Hondureña de Municipios de Honduras (AHMON).

De igual manera, la LIOM sirvió para fundamentar legalmente y políticamente las propuestas de las mujeres contenidas en los documentos de plataforma política, que contienen demandas en los temas de violencia, salud y pobreza y la creación de las OMM en los municipios donde no existen.

Desde las voces de las mujeres líderes de las redes locales, la LIOM es poco conocida por ellas y en consecuencia no ha sido utilizada para fundamentar sus propuestas o exigir su cumplimiento en las diferentes instancias gubernamentales en demanda del cumplimiento de sus derechos humanos. Tampoco algunas funcionarias de las OMM se han apropiado de la LIOM, para argumentar sus propuestas e impulsar acciones positivas en la construcción e implementación de políticas públicas municipales, encaminadas a mejorar la calidad de vida de los diferentes sectores de mujeres.

Durante esta investigación, fue posible preguntar a diferentes personas sobre la LIOM y su significado para su diario vivir. En particular las mujeres entrevistadas expresaron en diferentes ocasiones que la igualdad de oportunidades poco se asocia con la aplicación de la Ley en particular. A nivel nacional y en círculos de mayor grado educativo, sigue primando el concepto que la existencia de la Ley ha sido importante para el debate, pero que su papel protagónico se ha dejado de sentir, “está olvidada”, “se ha dejado de lado” para ser mencionada en contadas veces como un marco jurídico referente.

En general, las mujeres municipalistas consultadas indican tener conocimiento poco profundo de la Ley, pero en particular sus comentarios enfatizan la falta de divulgación que ha tenido y tiene a nivel local y comunitario.

Algunas opiniones de las coordinadoras de OMM

¿Conoce la LIOM? y ¿En qué forma le ha sido útil para fundamentar sus propuestas y demandas?	¿Qué recomendaciones daría para una mejor aplicación de la LIOM?
Sí la conozco, la aplico en los procesos de coordinación interinstitucional para Consultorías, convenios, etc., enmarcados con los objetivos ERP y ODM.	La socialización de la Ley con mujeres municipalistas. Socializar la Ley con las autoridades.
Sí la conozco y me ha servido para darme cuenta que tenemos los mismos derechos entre hombres y mujeres.	Que sea aplicada porque aunque existe no se cumple.
Sí la conozco y la aplico en los artículos donde les permiten la participación a las mujeres.	Que las Corporaciones Municipales la cumplan y apliquen en sus gestiones. Dar a conocer la Ley a toda la comunidad.
Si la conozco y ha sido útil para que se tomen en cuenta mis propuestas y sugerencias.	Que en el Municipio la socialice por medio de capacitaciones. Tener una fácil comunicación con otras organizaciones para que nos faciliten la Ley de Igualdad de Oportunidades.
Sí la conozco y ha sido un bastión fundamental para el desarrollo de mi gestión como coordinadora e impulsora de los derechos de la mujer.	Que se capaciten y se haga énfasis en promulgar los derechos de la mujer.
La conozco un poco y no la he utilizado.	Socializarla en nuestros municipios por medio de talleres. Buscar alianzas con las otras instituciones para introducirla.
Sí la conozco. Participo en acompañamientos con el colectivo feminista, la utilizo en las organizaciones que no aplican la igualdad de género.	Que se socialice con todas las mujeres de las aldeas de todos los municipios. Que se socialice con la empresa privada.
La conozco un poco y su aplicación ha sido parcial.	Que todas tengamos esas oportunidades, porque tenemos derecho a lograrlas como mujeres.
Si la conozco y la he utilizado para resolver cualquier problema en la vida cotidiana.	Que haya capacitaciones, incluso para las mujeres que no sabemos leer y escribir y que haya igualdad de género.
No la conocemos muy a fondo, tenemos que socializarla a nivel de municipio.	Que todas tengamos la oportunidad de conocer esos derechos como mujeres.
No la conozco, sería bueno organizar y socializar grupos de mujeres para hacerles saber esta Ley.	Propiciar la participación tanto de mujeres como de hombres. Que haya igualdad de oportunidades, no importando la edad sino la capacidad que tengan las mujeres y que el Plan Estratégico y Político sea apoyado por las mujeres.

Por su parte las mujeres organizadas en el área norte del país, como la CODEMUH, señalan diferentes problemas de aplicabilidad de la Ley a nivel laboral y en la apropiación de las autoridades, por lo que se recomienda la divulgación y capacitación a diferentes ámbitos institucionales tanto estatal, como empresarial y judicial.

Principales observaciones de la CODEMUH

Limitantes	Recomendaciones
<p>Tienen muchas lagunas normativas en relación a la defensa de los derechos humanos de las obreras de la maquila y de mejorar las condiciones laborales. La mayoría de las empresas no cuentan con equipo y condiciones físicas y logísticas que eviten los problemas de salud ocupacional de las obreras, pues ellas enfrentan problemas de salud como sordera, infecciones en la piel y en los ojos.</p> <p>Tampoco la LIOM retoma o amplía algunas conquistas estipuladas en el Código del Trabajo, que garantice la integralidad y acciones vinculantes entre leyes, códigos, decretos, convenciones entre otros.</p> <p>La LIOM no explicita la obligatoriedad y responsabilidad de las diferentes secretarías del Estado, para su cumplimiento.</p>	<p>Divulgar los contenidos de la Ley de manera sencilla y accesible para los diferentes sectores de mujeres.</p> <p>Realizar campañas de divulgación sobre los contenidos de la LIOM, para sensibilizar a las(os) empresarias(os) de su responsabilidad en la aplicación de la misma.</p> <p>Capacitar al personal del Poder Judicial especialmente a los Jueces y Juezas en relación a los contenidos de la LIOM, para su aplicación en los casos de violación a los derechos humanos de las mujeres. Ello debido a la experiencia que ha tenido CODEMUH a la omisión de la LIOM, por parte de los administradores de justicia.</p> <p>Debe capacitarse al personal del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, sobre la LIOM</p>

La LIOM y las mujeres indígenas y afro-descendientes

Durante una consulta realizada en el “Taller de análisis: retos para la mujer indígena y negra” patrocinados por el BID/IBIS¹², en el mes de marzo del 2006, las mujeres indígenas y afro-descendientes participantes y que representaban diferentes organizaciones nacionales y locales, manifestaron que su acceso a la LIOM es muy débil. Por ejemplo, las mujeres tawahkas y miskitas no parecen conocer de la ley, ni han hecho uso de la misma para solventar problemas de desigualdad de género en sus vidas.

Las mujeres garífunas de las organizaciones ODECO y OFRANEH manifestaron conocer la ley y han hecho uso de la misma para defender sus derechos en espacios privados y públicos, en particular con el tema de tierra, educación y cultura. Ellas creen que es necesario de realizar más aproximaciones de la LIOM a la dinámica social de la negritud.

Las mujeres lencas participantes han reconocido que saben de la existencia de la LIOM pero indicaron que sienten incapacidad para su acceso y utilización. Las mujeres pech presentes en ese seminario no sabían de la ley y obviamente no la consideran como un recurso para la resolución de sus conflictos de género.

Finalmente, las mujeres maya-chorti expresaron conocer la existencia de la ley pero no la reconocen como un recurso para la defensa de sus derechos como ciudadanas indígenas, a pesar de que la LIOM ha impulsado positivamente la consideración de la currícula bilingüe en los planes educativos en sus comunidades.

12 “Taller de Análisis: Retos para la Mujer Indígena y Negra”, Tegucigalpa, 16 de marzo 2006. La Lic. Ely Meléndez/BID realizó a nuestra solicitud un sondeo durante este evento.

2.2 Aplicación de la LIOM: principales áreas de influencia

La LIOM se ha redactado por medio de 89 artículos, organizados en dos títulos y siete capítulos. El primer Título cuenta con un solo capítulo de Disposiciones Generales, mientras que el segundo Título, el de la Igualdad de oportunidades, incluye seis capítulos de disposiciones relacionadas a doce áreas temáticas. Con excepción de los capítulos I y VI que se refieren a un tema en particular, familia y participación política respectivamente, los demás capítulos consideran de dos a tres temas, como se observa en el siguiente cuadro.

Estructura de la LIOM

Título	Capítulos	Áreas Temáticas	Artículos	No Artículos
I. Del objeto y Naturaleza	I Disposiciones Generales	Disposiciones Generales	1-7	7
II. De los derechos de Igualdad de Oportunidades	Igualdad de Oportunidades en el Área de:			
	I	Familia,	8-13	6
	II	Salud y Medio Ambiente,	14-26	13
	III	Educación, Cultura y Comunicación,	27-43	16
	IV	Trabajo y Seguridad Social,	44-68	24
	V	Tierra, Crédito y Vivienda,	69-74	6
	VI	Participación en la Toma de Decisiones dentro de la Estructura de Poder.	74-89	15

Del total de artículos, los siete primeros definen las disposiciones generales, mientras que a partir del artículo ocho, se da forma a los diferentes temas, pero la consideración dedicada a cada tema refleja asimetrías cuantitativas y de contenidos entre los temas y artículos. En particular, diferentes críticas se han expresado en cuanto al grado de precisión que varios de los artículos están indicando para el cumplimiento de sus disposiciones. Esta carencia parece ser la ausencia de una debida reglamentación de la Ley y divulgación, un factor real para que la Ley no siempre sea tomada como referente para otras iniciativas jurídicas o de políticas.

Desde el año 2000, diferentes iniciativas para la defensa de la igualdad de oportunidades han encontrado su camino en la legislación, por medio de las denuncias a la Fiscalía y de otras instituciones, así como en la toma de decisiones estatales, como por ejemplo las políticas de género en el INAM y la Secretaría de Recursos naturales y Ambiente (SERNA). Algunos de estos vínculos se muestran en el cuadro siguiente, que refleja un intento de relacionar los diferentes artículos con algunos resultados de políticas o de leyes. Lamentablemente no siempre se ha podido relacionar estos resultados directamente con la LIOM, al no evidenciarse este vínculo, tanto en la percepción de las personas consultadas como en los textos analizados, particularmente en las partes de los considerandos de las propuestas de ley así como en las partes introductorias de las propuestas de políticas sectoriales y nacionales para la igualdad. De hecho, a pesar de la cobertura amplia que tiene la Ley, al afectar doce áreas temáticas, la atención de las instituciones y ciudadanía se ha concentrado en algunas partes de la LIOM que han sido la más publicitadas, más específicas y también aparentemente más sentidas por la población femenina.

El siguiente cuadro incluye algunas de las principales iniciativas y resultados de leyes y políticas hacia la igualdad después de la promulgación de la Ley, con las cuales y a excepción de dos políticas públicas, no ha sido posible evidenciar ni en testimonios o por escrito, un posible papel de la LIOM como referente, lo que plantea nuevos interrogantes sobre su aparente olvido.

Algunas Iniciativas y resultados a nivel de políticas y leyes

Iniciativas posteriores a mayo 2000 ¹³	Decreto/promulgación	Temas considerados
Política Nacional de la Mujer y Plan de igualdad de oportunidades 2002-2007	Decreto Ejecutivo 013-2002 (formulada en 2001, promulgada en 2002)	Cinco áreas temáticas de acciones para la equidad.
Política de Equidad de género de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	Abril 2001	Equidad de género en las acciones de la SERNA.
Unidad de Equidad de Género y Propuesta hacia una política de equidad de género en la Secretaría de Finanzas.	2000-2002	Equidad de género en presupuesto y acciones de la Secretaría.
Nuevo Código procesal penal	No. 9-99-E, febrero 2002	Prohibición de prisión preventiva a mujeres embarazadas y a madres en lactancia.
Ratificación de Convención Internacional sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial	Decreto 061-2002, julio 2002	
Reglamento General de medidas preventivas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, productos químicos de uso agrícola	Acuerdo 20 ejecutivo # STSS-001-2002, Gaceta # 29691 del 25 de Enero del 2002, artículo 430, capítulo XXVII	Prohibición para realizar trabajo agroquímico a mujeres embarazadas, en lactancia o en edad fértil.
Reforma al artículo de la Constitución de la República	Decreto 243-2003	Asegurar que las figuras de plebiscito o referéndum no se aplican a tratados internacionales o conquistas sociales, caso de CEDAW, etc.
Ley de Migración y Extranjería	Decreto 208-2003	Violencia de género, etc.
Política de Salud Mental	Acuerdo Ejecutivo No. 028 del 14 de enero del 2004.	Impulsada por el Ministerio de Salud Pública, bajo la responsabilidad del Departamento de Salud Mental
Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	Decreto No. 44-2004	Asegurar la representatividad de las mujeres en las políticas partidarias como en los cargos elegibles de las elecciones públicas
Ley de Propiedad 2004	Decreto 82-2004, junio 2004	Capítulo IV, artículo 103 Disposiciones para la regularización y entrega de título de propiedad a unión de hecho
Reformas al Código Penal	Decreto 2004	Consentimiento sexual, etc.
Ley del Consejo Nacional Anticorrupción	Decreto 2005	Representatividad de mujeres en el CNA.
Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (y reformas)	Decreto 070-2002 y 077-2004	Representatividad de mujeres en el CC-ERP.

¹³ La Política de Género en el agro no se incluye ya que fue formulada paralelamente y aprobada antes de la LIOM.

Iniciativas posteriores a mayo 2000 ¹³	Decreto/promulgación	Temas considerados
Ley de Equidad y desarrollo integral para las personas con discapacidad	Decreto 160-2005	Discriminación Art. 4 y 5.
Reformas a la Ley contra la Violencia Doméstica. (decreto 132-97)	Decreto 250-2005	Fortalecer las funciones punitivas de la Ley.
Reforma al Código Penal	Decreto 234-2005	Explotación sexual comercial, violación, estupro, etc.

2.2.1 Áreas de mayor influencia de la LIOM

La mayoría de las experiencias conocidas para esta investigación en el uso de la LIOM por parte de ciudadanas, ONG's e instituciones estatales han señalado unas pocas áreas temáticas y en particular algunos artículos de la LIOM como los más conocidos y utilizados en los últimos años. Estos son los referidos a los derechos educativos de las jóvenes y a los derechos a la participación política de las mujeres hondureñas.

La LIOM y los derechos educativos de las jóvenes en gestación

El Capítulo III referido a la Igualdad de Oportunidades en la Educación, Cultura y Comunicación (en los artículos 27 al 36) refiere a diferentes aspectos relacionados a garantizar el acceso a la educación y en particular a una educación libre de prejuicios de las mujeres hondureñas. De estos artículos, han sido los 28 (numeral 2 y 3), 31 y 35 que han generado mayor demanda de aplicación por parte de estudiantes de los niveles secundarios de la educación, en comparación de los otros referidos al mismo tema.

Artículo 28. El Estado garantiza la formación integral e igualitaria de mujeres y hombres, bajo el concepto de responsabilidad solidaria, como base de la sociedad y asumirá la tarea de (7 puntos):

- 1) Incorporar una perspectiva no sexista a los procesos educativos de elaboración y transmisión del conocimiento, la cultura e información;
- 2) Hacer prevalecer el principio de igualdad de oportunidades y de trato en todos los niveles del sistema educativo formal, así como la educación alternativa no formal;
- 3) Garantizar la oferta educativa sin discriminación por motivos de sexo;
- 4) Eliminar de los textos usados en el sistema educativo estatal y privado, las funciones estereotipadas de hombres y mujeres y, evitar que la imagen de la mujer se siga utilizando como el único recurso para simbolizar los oficios domésticos que se realizan en el hogar;
- 5) Promover la diversificación de opciones escolares tanto intelectuales, como técnicas y científicas de hombres y mujeres y asegurar la igualdad de oportunidad en el acceso a todas estas formas de enseñanza-aprendizaje;
- 6) Facilitar las oportunidades de trabajo de la mujer, preservando y fortaleciendo el sistema de salas cunas y guarderías infantiles; y,
- 7) Revisar y modernizar la legislación educativa, eliminando de su reglamentación la división del trabajo por sexo.

Artículo 31. Las instituciones educativas estatales y privadas, en todos sus niveles, deben eliminar la discriminación por razón de género, en aspectos tales como: Decisiones sobre administración, acceso a los cursos de capacitación, participación en actividades deportivas, asesorías y becas o bolsas de estudio académicas.

Artículo 35. A las estudiantes embarazadas en los centros educativos se les concederá permiso por maternidad, sin poner en peligro la continuidad de su educación.

El origen de estos artículos y su actual uso surge de la necesidad de parte de las impulsoras de la Ley, de dar una respuesta a una práctica institucional común de diferentes centros de estudios estatales y privados, de discriminar a jóvenes estudiantes en estado de gestación, de manera que eran suspendidas, expulsadas o cambiadas de horarios para evitar dar el “mal ejemplo”, obstaculizando muchas veces en forma permanente su derecho a la educación.

A pesar de una ordenanza del Ministerio de Educación al respecto, en el período del 20 de febrero al 24 de septiembre del año 2002, se reportaron los primeros casos involucrando a siete alumnas, mayores de dieciocho años en cinco diferentes instituciones educativas formales de Tegucigalpa. Uno de los institutos de educación recibió tres denuncias al mismo tiempo, mientras que en otra se refleja en los testimonios las diferentes vejaciones recibidas por la querellante por parte del docente responsable. Estas denuncias iniciales fueron interpuestas por medio del Centro de Derechos de la Mujer, que ha continuado con esta labor, presentado nuevos casos en los años 2003, 2004 y 2005. En algunos de los casos, como uno de La Paz, la denuncia se realizó en conjunto con el CONADEH, institución que ha estado dando curso a diferentes denuncias en esta área de las desigualdades de género.

Es interesante notar que en todos los anteriores casos, la modalidad de las denuncias interpuestas se basaron en el uso de artículos de la LIOM, mayormente el 28 y 35 y ocasionalmente los 3 y 31. Solamente en una sola ocasión (2002), los artículos de la LIOM se asociaron con el Artículo 321¹⁴, Título XI, Capítulo III del Código Penal, que penaliza con dinero y prisión actos de discriminación por motivo de sexo, raza, edad, clase y religión, buscando reforzar los argumentos legales de la denuncia. Las percepciones de la asesoría legal del CDM señalan que en los centros estudiantiles poca o ninguna información se tenía en dichos momentos de la existencia y contenido de la LIOM.

Por otra parte, la Fiscalía de la Mujer comenzó a recibir y procesar denuncias sobre discriminación por sexo a partir del año 2003 con dos denuncias iniciales, para continuar en el 2004 con igual cantidad de casos, mientras que en el año 2005, se pasaron a registrar siete nuevos casos en Tegucigalpa.

De las entrevistas realizadas se manifiesta que la problemática de los embarazos de las jóvenes estudiantes a nivel de la educación sigue siendo un tema de alta sensibilidad en todo el país, ocupando varias de las gestiones de organizaciones de y para mujeres a nivel local. Se conoce de la existencia de varios casos en los diferentes departamentos del país que se han procesado a través de diferentes instancias y organizaciones civiles, pero al no existir un registro unificado de ese tipo de problemática es difícil hacer estimaciones sobre sus vínculos con la ley.

La participación política de las mujeres

En el año 1981, cuando Honduras inicia su actual período de democracia, la representatividad de las mujeres en cargos públicos era extremadamente minoritaria. El primer Congreso Nacional tuvo solamente una mujer diputada, electa en un total de 82 curules. En las siguientes elecciones, con excepción de la más reciente, el número de mujeres electas fue aumentando en número pero sin superar el máximo porcentaje del 9,3 % (12 diputadas) que fue alcanzado por última vez en el período 1998-2001.

14 Artículo 321. Será sancionado con reclusión de tres (3) a cinco (5) años y multa de treinta mil (L. 30,000) a cincuenta mil lempiras (L. 50,000.00) quien haga objeto de discriminación a otra persona por motivo de sexo, raza, edad, clase, religión, militancia partidista o política, adolecimiento de alguna discapacidad y cualquier lesiva a la dignidad humana. Si el responsable es extranjero se le expulsará del territorio nacional una vez cumplida la condena.

Distribución de Diputadas y Diputados en el Congreso Nacional

Años	Diputado /a			Suplentes		
	Hombres	Mujeres	% M	Hombres	Mujeres	% M
1980	81	1	1,2	67	15	18,5
1985	125	9	6,7	117	17	12,7
1989	116	12	9,3	109	19	17,4
1993	119	9	7,0	117	11	8,6
1997	116	12	9,3	113	15	11,7
2001	119	9	7,0	108	20	15,6
2005	97	31	24,2	99	29	22,6
	88	40 ¹⁵	31,2	108	20	15,6

Fuente: Basado en “Mujeres en Cifras” Inédito CDM.

En mayo de 2000, entró en vigencia la LIOM, pero sus efectos en cuanto a los artículos comprendidos en el capítulo VI (N° 75 al 83), no se hicieron sentir en los procesos y resultados de las elecciones internas de los partidos (2000) y tampoco en las elecciones nacionales del año 2001, disminuyendo el porcentaje de representatividad de las mujeres en comparación de la elección anterior (1997). La aplicación de las disposiciones reflejadas en el Capítulo VI, pareció sucumbir a la falta de apropiación y preparación de las instituciones normadoras mencionadas por la Ley y de las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo para las elecciones internas y generales del 2005, se evidenció un cambio significativo en los resultados de la representatividad en el Congreso Nacional, que reflejan las cifras actuales. Esto fue producto de los cambios en las reglas de juego del sistema electoral a través de la reforma a la ley electoral en el año 2004, mediante la cual se estipula una cuota de género del 30% para las mujeres (ello estaba contemplado en la LIOM). En las elecciones internas de febrero del 2005 del Partido Liberal, de 128 diputados fueron electas 27 diputadas propietarias (21%) y 36 suplentes (28%), mientras que en el Partido Nacional fueron electas 33 diputadas propietarias (26%) y 31 diputadas suplentes (24%), significando uno de los primeros impactos de la Ley, aunque no se alcanzara los valores mínimos del 30%. En las elecciones generales de noviembre del 2005, el porcentaje de mujeres en cargos propietarios del Congreso alcanzó el 24,2% y con el desplazamiento de diputadas suplentes al nivel de propietarios, actualmente el Congreso Nacional tiene una cifra record de 40 diputadas con el 31,2% de representatividad, mientras que la Junta Directiva del Congreso está ocupada por más de un 50% mujeres por primera vez en su historia.

Por otro lado, es necesario indicar que este efecto parece no haberse extendido en forma general a nivel municipal, si se observa que el número de alcaldesas electas ha ido decreciendo desde 1993, 1997 y 2005, pasando de 30, 27 a 24 alcaldesas respectivamente. Sin embargo, el número de vice-alcaldesas registra un 22% y el de regidoras el 20,3%, como lo indica el informe publicado por CIPRODEH de febrero del 2006.

Logros de las mujeres a nivel municipal

“En el nivel municipal los logros de las mujeres fueron más escasos por cuanto que en las 298 municipalidades solo un 8.1 (24) serán presididos por alcaldesas. Además, los resultados registran un 22 % (66) de vice alcaldesas, y en lo que refiere a las regidurías municipales, en las 2000 disponibles, según la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras, las mujeres alcanzaron el 20.3% de las mismas (406). De cualquier forma, la cuota de representación de las mujeres no alcanza el 30 % que se planteaba como mínimo en las demandas de las organizaciones feministas que se incorporaron en la Ley de Igualdad de Oportunidades y en la propia Ley Electoral y en la propia Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Conviene apuntillar que en el nivel presidencial: ni en la presidencia ni en la vicepresidencia fue electa una mujer...”. *Elecciones Generales 2005, Monitoreo y análisis desde la Sociedad Civil, CIPRODEH, pág. 63.*

15 El número real de diputadas en el Congreso asciende a abril del 2005 al número record de 40 (31,2 %), debida a la incorporación de 9 suplentes, superándose por primera vez el mínimo establecido por la ley.

La Ley Electoral y la LIOM

En febrero del 2002 y dando continuidad al pacto entre los partidos políticos de septiembre 2001, que contemplaba entre otros, la formación de un Tribunal Superior Electoral, se emite una declaración conjunta de los cinco partidos políticos que señala entre los principales acuerdos el “Redactar una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas”. Ello con el objetivo de mejorar y precisar las normas relativas a las elecciones generales e internas de cada partido político, el cruce del voto, previéndose además flexibilizar la formación de alianzas electorales sin que los partidos políticos pierdan su personería jurídica.

La nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (decreto legislativo No. 44-2004) se aprueba en el mes de octubre 2004, después de un proceso de gran incidencia ciudadana en el cual las organizaciones de mujeres lograron conciliar demandas comunes entre sí y con el INAM, para asegurar el reconocimiento del papel de las mujeres en la participación política en las nuevas reglas de juego. Sin embargo y a pesar de estas afinidades, los resultados conseguidos no alcanzaron lo que se buscaba, el 50%. De esta manera se volvieron a manifestar las dificultades y resistencias de parte del colectivo masculino de los partidos políticos, de ampliar las condiciones ya establecidas en la LIOM. Es nuestra valoración que, si esta ley no hubiera existido, los márgenes de las actuales reformas hubieran sido más limitados y por ende menores para el avance en la igualdad de oportunidades de las mujeres hondureñas.

En los artículos 103, 104 y 105, del Título VI y Capítulo II, la Igualdad de Oportunidades Políticas de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, se encuentran reflejadas las nuevas disposiciones (ver cuadro No. 6). Mientras que en la LIOM, en el Capítulo VI, se norma todo lo relativo a la participación política y social de la mujer hondureña y se insta al Estado hondureño a garantizar estos derechos, que están expresados en la Constitución de la Republica. En el artículo 104 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas se establece la garantía de no discriminación y manda que por medio del Tribunal Supremo Electoral, se vigile que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargos de elección popular, no exista discriminación por razón de género, credo, raza, religión y cualquier otra forma de discriminación. También establece que los partidos políticos aprueben internamente, con la participación de las mujeres, una política de equidad de género; así como el rendir informes de cumplimiento de la política de equidad de género, seis meses antes de la convocatoria de elecciones internas y primarias.

Así mismo, en el artículo 105 de dicha Ley se establece la distribución equitativa en los cargos de elección popular. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vice-alcaldes y regidores.

La LIOM año 2000 y La Ley Electoral, año 2004

LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER DECRETO 034-2000. Capítulo VI. Igualdad de Oportunidades en la Participación y Toma de decisiones dentro de la Estructura de Poder	LEY ELECTORAL Y DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS DECRETO No. 44-2004. CAPÍTULO II: Igualdad de Oportunidades Políticas
<p>Artículo 75. El Estado garantizará la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a los hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades.</p> <p>Artículo 76. El Estado, a través del Tribunal Nacional de Elecciones, garantizará que en las estructuras internas de los partidos políticos, no exista discriminación que excluya o limite la participación de las mujeres.</p>	<p>Artículo 103. Igualdad de oportunidades. El Estado garantiza la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades.</p> <p>Los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria.</p>

<p>Artículo 81. El Estado, a través de las instituciones respectivas, tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.</p> <p>Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos político, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes y Alcaldesas, Vice-Alcaldes y Regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad de participación, no serán aplicables las presentes disposiciones.</p> <p>Artículo 83. La sociedad civil exigirá a los políticos y políticas formular estrategias y programas, que aseguren una democracia donde la participación igualitaria sea el fundamento del desarrollo sostenible y de la paz social.</p> <p>Artículo 86. Los actos de discriminación serán nulos. Las autoridades o personas particulares que transgredan los artículos de la presente ley, serán sancionadas con multa de cinco mil lempiras (L. 5,000.00) por la primera vez.</p> <p>Artículo 87. El Ministerio Público por medio de la Fiscalía de la Mujer, velará y ejecutará las acciones conducentes para el correcto cumplimiento de la presente ley y tendrá el apoyo necesario del Instituto Nacional de la Mujer (I.N.A.M.), de las Secretarías de Estado y de los demás órganos competentes.</p>	<p>Artículo 104. Garantía de no- discriminación. El Estado por medio del Tribunal Supremo Electoral, vigilará que en las estructuras de gobierno de los Partidos Políticos y en las candidaturas a cargo de elección popular, no exista discriminación por razón de género, credo, raza, religión y cualquier otra forma de discriminación.</p> <p>Para garantizar la no discriminación por razón de género, los Partidos Políticos aprobarán internamente, con la participación de las mujeres, una política de equidad d género, cuyo cumplimiento será supervisado por el Tribunal Supremo Electoral. Los Partidos Políticos estarán obligados a presentar al Tribunal un informe del cumplimiento de la política de equidad de género, seis (6) meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias.</p> <p>La violación por parte de los Partidos Políticos de cumplir con la política de equidad de género será sancionada con una multa equivalente al cinco por ciento (5%) de la deuda política.</p> <p>Artículo 105. Distribución equitativa en los cargos de elección popular.</p> <p>Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los Partidos Políticos, Diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Vice-Alcaldes y Regidores.</p> <p>En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables las presentes disposiciones.</p>
--	--

Los artículos 104 y 105, se pueden considerar como posibles pasos en la reglamentación de la LIOM para el Capítulo VI, en el sentido que interpretan en forma mas actualizada a los artículos 76 y 83 con el artículo 104 y el 81 con el artículo 105 de la Ley Electoral, incorporando a la nueva institución Tribunal Supremo Electoral (TSE), estableciendo exigencias de políticas de equidad de género partidarias y fijando una cuota mínima del 30%.

En el caso de las políticas de equidad de género, éstas se entregaron al TSE por parte de los partidos en diferentes formas, siendo aceptadas como tales por esta institución. Sin embargo, su valoración como tal, no parece haberse respaldado en criterios definidos técnicamente o que requieran el dictamen mínimo institucional del INAM. Otra dificultad parece reflejarse en que las políticas de equidad de género al interno de los partidos, no tienen mecanismos definidos que le den continuidad y aplicación.

En cuanto al cumplimiento de la cuota del 30%, esta parece no haberse cumplido a cabalidad como lo indican los resultados en la internas y generales, por lo cual organizaciones de mujeres con apoyo del INAM interpusieron una denuncia en marzo del 2005 al TSE y la Fiscalía de la Mujer. En la misma se incluyen además como hechos violatorios, el incumplimiento a la discriminación de las mujeres en la formulación de las política de equidad de género y el incumplimiento del párrafo segundo del artículo 103, donde se especifican cuáles deberían ser las condiciones materiales que debieran ser cumplidas por los partidos políticos.

Condiciones que debieran ser cumplidas por partidos políticos¹⁶

- Acceso real a cargos elegibles.
- Participación con potestad decisoria en la formulación de una política de equidad de género y su respectivo consenso con las bases.
- Educación cívica electoral y capacitación específica para mujeres integrantes de los partidos.
- Desarrollo de políticas internas que incluyan medidas de acción positiva, sensibilización y otras que conduzcan a cambios culturales dentro de las/los militantes, activistas y estructuras partidarias en general, para lograr la igualdad de oportunidades políticas para la mujer y la garantía de no discriminación por sexo.
- Elaboración de políticas financieras que permitan a las mujeres un acceso especial a recursos materiales para la promoción de su candidatura o para otros tipos de liderazgos dentro de los cargos de dirección de los partidos políticos

El TSE en marzo de 2005, por medio del Presidente del Tribunal de aquel tiempo, desestimó esta denuncia en una entrevista considerada por las mujeres demandantes como poco amistosa. A un año de radicar la denuncia en la Fiscalía de la Mujer (marzo del 2006), el proceso aún no ha sido completado en dicha institución, debido según la Fiscalía, a que no se ha podido corroborar y definir la fórmula correcta para el cálculo de la cuota de género, por lo cual se necesita y se espera un dictamen de expertos externos, siendo en este caso probablemente el que aportaría la OEA. También es necesario considerar que desde nuestra percepción, el seguimiento y presión desde el movimiento de mujeres ha sido poco o nula.

2.2.2 Áreas temáticas de la LIOM de menores resultados

La LIOM como se ha expresado anteriormente, es una ley de amplia cobertura en las diferentes temáticas de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, a pesar de la persistencia de situaciones sociales y jurídicas de desigualdad e inequidad de género, gran parte de su articulado no ha podido ser utilizado en forma eficaz en los necesarios procesos de cambios institucionales y culturales. De ese grupo mayoritario de artículos temáticos de poca utilización, se puede distinguir entre aquellos pertenecientes a áreas de la igualdad de oportunidades de la LIOM, que han sido objeto de interés para su aplicación por parte de ciudadanas y organizaciones civiles pero con escasos resultados; y aquellos artículos que no han sido utilizados y aplicados y esperan aún su legítimo reconocimiento como instrumento jurídico. En el primer caso podemos considerar por ejemplo algunos artículos referidos al uso de los medios de comunicación y los derechos laborales y económicos de las mujeres. En el segundo caso nos referimos a una mayoría de artículos enunciativos con necesidad de reglamentación, pero en particular a unos pocos artículos que contienen disposiciones precisas pero que por razones desconocidas, no han sido aplicados por las instituciones estatales responsables, por ejemplo, la Secretaría de Trabajo y el Congreso.

Medios de comunicación

En Honduras como en otros países y regiones del mundo, es extendido el mal uso de las imágenes femeninas para la publicidad de diferentes artículos suntuarios o de consumo adictivo como las bebidas alcohólicas o el tabaco. De la misma manera se emiten programas radiales o televisivos donde se destaca o se refuerzan las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Para dicha problemática la LIOM prevé en los artículos 39, 42 y 55, el papel que los medios de comunicación deben tener en cuanto a la discriminación de género.

16 Fuente: denuncia a Fiscalía de la Mujer, CDM 2005.

Artículo 39. El rol educativo de los medios de comunicación masiva debe contribuir de manera significativa al cambio cultural necesario para mejorar la condición social de la mujer.

Artículo 42. En los mensajes de todo tipo difundidos por los medios de comunicación social, debe eliminarse el uso de imágenes discriminatorias y peyorativas de las mujeres y, preferentemente se destinarán mayores espacios para informar sobre sus derechos y deberes; así como de las oportunidades y avances en todos los campos del saber humano, con énfasis en la ciencia y la tecnología. El Estado velará por el fiel cumplimiento de esta disposición.

Artículo 55. Se prohíbe a los patronos y patronas, empleadores y empleadoras, anunciar por cualquier medio sus ofertas de trabajo y especificar como requisito el sexo, la edad, la religión o el estado civil de la persona; salvo que por la naturaleza del trabajo o empleo éste requiera de características especiales. En este caso, el patrono o patrona debe previamente tener la autorización de la Inspectoría del Trabajo para publicar dicho aviso.

Estos artículos conjugados con el No 321 del Código Penal, pueden ser efectivos en los procesos de violación de los principios de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, en parte por su débil divulgación, sólo en dos ocasiones parecen haber sido utilizados. El primer caso refiere a una acción por parte del INAM frente a una empresa tabacalera sin el logro de resultados y en el segundo, de una denuncia a un programa de una radioemisora nacional, con domicilio en Tegucigalpa. Este último caso, impulsado por el CDM en abril del 2003, refiere a la denuncia realizada contra un programa llamado “La Guerra de los Sexos”, en la que se hacía apología de la violencia de género. La denuncia se basó en los artículos 321 (Código Penal) y 81 de la LIOM, citando expresiones vertidas y grabadas del programa como “los látigos son para castigar mujeres; hay que probarlos en la espalda de una mujer con descargas eléctricas” o “descripción de una metodología para deshacerse de una mujer por la persecución de una rata”, etc.

Derechos económicos

Uno de los artículos de mayor interés que ha provocado tensiones y expectativas desde la negociación de la LIOM en el Congreso Nacional en el 2000, es el número 73, el cual dice:

Artículo 73. Constituyen patrimonio familiar, los bienes inmuebles urbanos o rurales, adquiridos por los usuarios finales de los programas de interés social o de titulación de tierras que sean financiados directa o indirectamente por el Estado. Dichos bienes deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad, a nombre de ambos cónyuges o de las personas que convivan bajo el régimen de unión de hecho, inscrita en el Registro Civil o aún cuando ésta no esté legalmente reconocida.

En caso de disolución del vínculo, se satisfecerá en primer lugar el interés de los hijos menores o dependientes; satisfecho el interés de estos, dicho patrimonio corresponderá en partes iguales a los citados cónyuges, el cual se liquidará de conformidad con lo dispuesto en el Código de Familia.

La inclusión de dicho artículo en la ley, buscaba darle respuesta a una situación de absoluta desigualdad que se genera en las diferentes formas de convivencia entre hombres y mujeres que hacen vida marital y por la cuales, las mujeres hondureñas que se encuentran en dicha situación quedaban y quedan desposeídas y en muchos casos en la pobreza, al final de la relación de convivencia.

En los ajustes que se dieron en el debate parlamentario, el presente artículo solo estableció disposiciones relacionadas a la situación de la propiedad proveniente en forma directa o indirecta del Estado y vinculada a la relación conyugal y unión de hecho, quedando de fuera: a) la problemática de los bienes de propiedad no estatal generados durante la relación conyugal o unión de hecho; b) la protección de otras formas de unión, como es la unión libre; y c) la inclusión de otros programas de Estado como el INJUPEM, IMPREMA, etc.

Otro problema de tipo interpretativo de la Ley en este artículo, está referido a la forma en como se da la definición del concepto de patrimonio familiar, que no parece coherente con el expresado en el Código de Familia.

Es importante indicar que, según las organizaciones de mujeres e instituciones consultadas, muchas mujeres han buscado apoyo legal para regularizar por este artículo su situación de desigualdad, creyendo que en todos los casos se aplica una división del 50% de los bienes, un problema que se ha originado en la inadecuada divulgación de la Ley.

Derechos laborales

Artículo 46. El Estado no permitirá ninguna clase de discriminación basada en el género o en la edad que tenga el hombre o la mujer, con el fin de anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo o la capacitación.

Se prohíbe a los empleadores solicitar prueba de embarazo como requisito previo para optar a un empleo.

Las organizaciones de mujeres en la zona norte del país reunidas en la CODEMUH, indican que han utilizado con éxito el artículo No. 46, en sus negociaciones con las empresas para que no sancionen a las obreras cuando se ausentan de su jornada laboral para asistir a las actividades educativas y consultas médicas. Al mismo tiempo les ha servido para lograr que las empresas maquiladoras no exijan la prueba de embarazo para contratar mano de obra femenina, aunque se refieren específicamente a las pruebas que se realizan con previo conocimiento de las mujeres.

Artículos que no reportan utilización

La LIOM contiene muchos artículos que por motivos de su redacción, no han sido fáciles de aplicar y/o requieren reglamentación en algunos casos o reformas para mejorar su precisión. Este es por ejemplo, el caso del Artículo 60, que establece que “el acoso sexual cometido por el patrono o titular del Estado o de una empresa privada, faculta a la trabajadora o servidora pública en su caso, para dar por terminada la relación de trabajo sin preaviso y sin responsabilidad de su parte, conservando el derecho a las prestaciones e indemnizaciones legales como en el caso del despido injusto. Cuando el que ejecutare el acoso, fuese un trabajador, deberá procederse a su despido inmediato sin responsabilidad para el patrono o institución estatal”. Según el CONADEH (2004), esta norma es más lo que perjudica que lo que beneficia a la mujer, porque según la misma además de que la mujer fue objeto de acoso, si denuncia los hechos también se quedará sin empleo; es por ello que en muchas ocasiones las afectadas se ven obligadas a callar, ya que les da temor perder su empleo.

Por otro lado, también la Ley tiene diferentes artículos que son claros y detallados, pero que no han sido aún aplicados a pesar de los plazos y solicitudes de aplicación a las secretarías o instituciones responsables. Algunos de estos artículos son:

Artículo 50. Las mujeres que trabajan para el servicio doméstico y que no se comprende en empresas comerciales, sociales y demás equiparables, estarán protegidas por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (I.H.S.S.), y sujetas a un régimen especial, el cual será reglamentado por la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 59. Los empleadores y empleadoras, están obligadas a promover la adecuación de espacios que permitan la satisfacción de las necesidades básicas en los lugares de trabajo (servicios sanitarios, comedores, despensas, enfermería y centros de cuidado infantil).

En cuanto a los centros de cuidado infantil, será obligatorio su adecuación por parte del patrono que tenga a su servicio más de 30 mujeres trabajadoras, contando con el aporte de los padres de familia de acuerdo a su capacidad económica, con el propósito de atender a los niños y niñas menores de siete (7) años de edad, hijos de los trabajadores y trabajadoras.

Artículo 70. Los créditos y préstamos internos o externos que el Estado obtenga para fines de vivienda, serán regulados por una Ley en beneficio de la usuaria final del crédito, debiendo tener en cuenta los parámetros de prioridad y accesibilidad que faciliten la adquisición de viviendas de manera racional y equitativa.

Según el INAM, en el período 2001-2002, se solicitó a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social la reglamentación de la LIOM en los aspectos laborales, involucrando al Programa de la Mujer Trabajadora de dicha Secretaría. A pesar de realizar estas solicitudes a través de dos oficios y reuniones, estas acciones no originaron respuestas y medidas concretas al respecto hasta el presente.

2.3 La LIOM: reglamentación y reformas

Desde su promulgación, la LIOM requería un inmediato proceso de reglamentación para hacer más operativos la mayoría de los artículos debido a su carácter enunciativo, como en la indefinición de las responsabilidades sectoriales estatales finales. A su vez, una reglamentación adecuada permitiría un seguimiento de los avances culturales, sociales y políticos que la LIOM tiene como objetivo.

Sin embargo esto no ocurrió, al menos como un proceso integral, ni se estableció una línea basal, ni un observatorio o mecanismo de seguimiento del INAM y que permitiera el monitoreo de sus logros e impacto. Al mismo tiempo, la presión existente para la realización de reformas a la Ley, ha jugado un papel de condicionamiento para una verdadera inversión en reglamentarla. En pocas palabras, se inició una dinámica sin plazos, que aparentemente se basa en “para qué reglamentar si se iba a reformar”.

En ausencia de metas e indicadores directamente afines a la Ley, la Política y Plan de igualdad de Oportunidades 2002-2007, parece ser el primer referente inmediato para darle seguimiento al cumplimiento de la Ley, principalmente por la estrecha relación en contenido y estructura de áreas temáticas con las de la LIOM. En segundo término, se pueden considerar como referentes indirectos, los Informes de país de cumplimiento de la Convención CEDAW, los convenios interinstitucionales entre el INAM y las diferentes instancias estatales y por último, informes de otras instancias como el CONADEH¹⁷ o la CIM.

La Política Nacional de la Mujer Hondureña esta conformada por cinco ejes temáticos: Salud; Educación y Medios de Comunicación; Economía y Pobreza; Violencia, y Participación Social y Política; seleccionados con base en las necesidades y desigualdades que afectan en forma significativa a las mujeres hondureñas, detectadas por el Instituto Nacional de la Mujer; como en la Ley de Igualdad de Oportunidades y en los compromisos asumidos por el gobierno de Honduras en la IV Conferencia Mundial de la Mujer...¹⁸

Sin embargo, esta vinculación no permite conclusiones efectivas frente a avances e impacto de la LIOM, debido a que recién a fines del año 2005, se logró definir en el INAM un sistema de indicadores para el seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007. Por otro lado, no se han realizado evaluaciones intermedias sobre este Plan ni sobre los resultados de la aplicación de 19 de los convenios interinstitucionales a nivel de país. El segundo informe de la CEDAW fue recién finalizado en enero del 2006 y ofrece un listado general de acciones que se realizaron después de 1992 hasta la fecha¹⁹. En cambio, el Informe del 2003 del CONADEH, sólo hace una referencia a las debilidades y posibilidades en los artículos 15, 19, 21, 28, 35, 46, 42, 49, 51, 60, 75 y 81 de la LIOM, sin entrar en detalles sobre su aplicabilidad.

INAM y sus Convenios de Cooperación Mutua

Año 2002	Fecha
1 Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)	14 de Junio
2 Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)	01 de Julio
3 Secretaría de Gobernación y Justicia	02 de Julio
4 Secretaria de Seguridad	05 de Julio

17 II Informe sobre Derechos Humanos; Derechos de la Mujer: Honduras, pág. 179. Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2004.

18 “Política y Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007”, pág. 3.

19 II Reporte Gubernamental de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), INAM, julio 2005, revisado enero 2006. El primer informe para la CEDAW es de 1992.

5 Secretaría de Educación	06 de Julio
6 Ministerio Público	08 de Julio
7 Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	23 de Julio
8 Congreso Nacional de Honduras	13 de Septiembre
9 Alcaldía Metropolitana del Distrito Central (AMDC)	23 de Octubre
Año 2003	Fecha
10 Instituto Nacional de Estadística (INE)	24 de Octubre
11 Instituto Nacional Agrario (INA)	11 de Noviembre
Año 2004	Fecha
12 Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)	16 de Febrero
13 Secretaría de Industria y Comercio (SIC)	18 de Mayo
14 Secretaría del Trabajo y Seguridad Social (STSS)	01 de Junio
15 Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras (ANAMMH)	04 de Junio
16 Poder Judicial	14 de Junio
17 Comisión Nacional de Educación Alternativa No. Formal (CONEANFO)	25 de Junio
18 Escuela Agrícola Panamericana	28 de Octubre
Año 2005	Fecha
19 Asociación de Municipios de Honduras, (AMHON)	17 de Enero
20 Instituto de Mujeres de México, (INDUJERES)	10 de Febrero
21 Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación y Capacitación de la Mujer (INSTRAW)	10 de Febrero
22 Escuela de Periodismo, UNAH	11 de Abril
23 Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	03 de Mayo
24 Secretaría de Salud, SS	04 de Mayo
25 Renovación del Convenio (CONEANFO)	11 de octubre
26 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNAH)	13 de Septiembre
27 Facultad de Ciencias Médicas (UNAH)	13 de Octubre

Fuente: "Gestión institucional 2002-2006", INAM, enero 2006.

2.3.1 Las reformas a la LIOM: algunas propuestas

La necesidad de reformas a la LIOM no es de reciente data, se ha manifestado antes y después de la promulgación de la Ley, proviniendo esta necesidad desde diferentes organizaciones de mujeres y de instancias como la Fiscalía de la Mujer y el INAM. Entre los años 2001 y 2003, el proceso de la Política y Plan de Igualdad concentró la atención de las organizaciones e instituciones de y para mujeres, por lo que la atención hacia las reformas se cristalizó a partir del año 2003, iniciando la ONG Consultorio Jurídico Popular el proceso de consulta para la reforma integral de la LIOM, siendo posteriormente asumido y continuado por el INAM. Las actividades de consulta se realizaron a nivel nacional y su principal resultado fue sistematizado en enero del 2005. Sin embargo, la propuesta final no contaba con el aval técnico de todas las organizaciones de mujeres, que como el CDM y el Colectivo de Mujeres contra la Violencia, deseaban una revisión final por tener diferencias significativas en las propuestas. A pesar de esta situación, el INAM decidió darle continuidad a la propuesta inicial, para enero del 2005, entregarle el anteproyecto en ceremonia pública a la organización de mujeres Visitación Padilla, para que ésta hiciera efectiva el trámite en el pleno del Congreso. Sin embargo, la propuesta nunca ha sido analizada desde entonces, careciendo de un dictamen al interno del Congreso Nacional. Los actuales cambios políticos-administrativos del INAM en el 2006, con la entrada de la administración del Presidente Zelaya, parecen indicar que el proceso de reformas de la Ley será retomado por la nueva ministra del INAM, quien desea considerar todas las observaciones existentes respecto a la reforma de la ley.

2.4 Principales reflexiones

Los árboles se han movido con el viento de la igualdad de oportunidades, pero no todas las ramas ni en la misma forma. Después de más de cinco años de la promulgación de la LIOM, una insuficiente divulgación y apropiación de las mujeres hondureñas y autoridades nacionales y locales sobre la Ley, en particular del área rural y de identidad indígena y afro descendiente, continúa siendo una dificultad considerable para movilizar y lograr el conjunto de cambios que pretende la misma. Así mismo, la ausencia de verdaderos esfuerzos de reglamentación para hacerla operativa y comprensible, han debilitado su utilización por diferentes usuarias e instituciones. Las principales críticas indican que la ley peca de poco operativa, es a veces repetitiva y contradictoria.

Algunas críticas comunes	Características
Poco operativa	Lenguaje y gramática. Contenido enunciativo. Indefinición de las responsabilidades institucionales.
Repetitiva	Falta continuidad en la complementariedad con otras leyes y códigos del país. Repetición de enunciados que ya están en otras leyes.
Contradictoria	Tipificación de delitos similares: caso de acoso y hostigamiento o de conceptos como patrimonio familiar, sin definirlos apropiadamente. Sanciones entre Código Penal y la LIOM.
Algunos vacíos	Protección de otras formas de unión entre personas, como la unión libre. En seguimiento a cumplimientos a nivel laboral. Inclusión del CONADEH, etc.

En general, las principales demandas y afanes de partes de usuarias y organizaciones de y para mujeres se han focalizado en prácticamente en dos áreas de influencia de la ley, que son los derechos educativos de las mujeres jóvenes y los derechos políticos de las mujeres hondureñas.

El proceso de consulta para la reforma no parece haber cumplido con todos los requisitos, por lo cual es necesario retomar el proceso de revisión de las propuestas de ley y diseñar una estrategia adecuada a la nueva relación de fuerzas tanto a lo interno como externo del Congreso.

3. Afanes y olvidos: principales conclusiones

La lucha por la igualdad de oportunidades en Honduras está asentada sobre una historia de afanes de parte de las mujeres hondureñas y sus aliados coyunturales, muchos de los cuales no han sido siempre debidamente sistematizados y reconocidos a nivel nacional. Desde fines de la década de los años noventa, varias iniciativas de las mujeres hondureñas organizadas comenzaron a lograr su objetivo, al impulsar e incidir en la aprobación de leyes y políticas de transformación social, como fueron la Ley contra la Violencia, la creación del INAM, las políticas de equidad de género en el agro, etc. Sin embargo, el proceso de creación y debate de la Ley de Igualdad de Oportunidades pareció en su tiempo marcar un hito mayormente político sin precedentes en la historia de la jurisprudencia hondureña, al expresar en un instrumento jurídico gran parte de los logros de la igualdad, pero también otras aspiraciones básicas para definir en Honduras las nuevas reglas de juego del siglo XXI entre hombres y mujeres.

Desde los inicios de las Comisiones de la Mujer del Congreso en 1990, se invirtieron muchos esfuerzos en la preparación y aprobación de la LIOM. Este mismo proceso abonó los caminos para la formulación y consideración de la Política Nacional de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades, mientras que otros esfuerzos o afanes dieron forma y vida a diferentes actividades de divulgación y de aplicación de la LIOM, en particular desde la sociedad civil y en menor grado desde el INAM, CONADEH y Fiscalía de la Mujer. Las iniciativas desplegadas en estos últimos años para la defensa de la igualdad de oportunidades en algunas áreas temáticas estratégicas reflejadas en la Ley, han sido de máxima importancia para establecer precedentes y definir comportamientos institucionales. En este caso nos referimos a los derechos educativos de jóvenes embarazadas y haber logrado incidir para que la Ley Electoral incluyera acciones positivas de las mujeres, el 30 % de la LIOM.

Sin embargo, al ser una ley joven, los resultados después de más de un quinquenio, no parecen reflejar las altas metas que la aplicación de la Ley hubiera aportado y aún puede aportar. Muchos de estos magros resultados parecen ser vinculados a limitantes anteriores y olvidos posteriores.

En particular, la Ley fue promulgada sin un debido y amplio consenso de las organizaciones de mujeres que apoyara su aplicación inmediata, por lo cual las imperfecciones propias de la Ley parecieron agudizar el desinterés por su inmediata reglamentación o su pronta reforma. Sin planes, recursos adecuados, mecanismos de seguimiento y estrategias de divulgación y apropiación de la población, la LIOM pareció quedar sitiada entre el año 2000 y el 2002 entre los procesos electorales internos y nacionales y en el seguimiento de las prioridades de formular la Política Nacional de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2005. Recién a partir del año 2003, la necesidad de la reforma fue creciendo en importancia, pero sin lograr el nivel de consenso a nivel de la sociedad civil e INAM, para que dentro de los plazos de la administración Maduro pudiera ser reformada y aprobada como estaba considerada en los acuerdos de la agenda legislativa de los años 2001 y 2002.

El desconocimiento de la Ley hoy día, aparenta ser aún considerable a nivel civil tanto rural como urbano, como a nivel de las y los funcionarios públicos y comunicadores sociales que debieran conocerla a cabalidad para aplicarla y difundirla. A pesar de la complejidad y dificultades que algunos de sus artículos tienen en su redacción, varios de éstos son lo suficientemente claros para que aún sin un proceso de reglamentación, puedan y deban ser aplicados.

La LIOM, a excepción de su uso como referente en la lucha por la inclusión de la perspectiva de género en la reforma de la Ley Electoral y algunos casos puntuales de los derechos educativos y laborales, parece haber caído en un segundo plano en los diferentes niveles, desde la Comisión de la Mujer del Congreso hasta las mismas organizaciones civiles e instituciones actoras y rectoras de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

3.1 Algunas lecciones aprendidas

Los afanes y olvidos que han pavimentado el camino de la LIOM han continuado al entremezclarse en un complejo proceso donde actores y protagonismos han estado muchas veces ausentes y no han logrado confluír para hacer efectiva la Ley. Algunas de las lecciones aprendidas señalan:

- Que las leyes que ambicionan hacer impacto socio-político de la envergadura de la LIOM, requieren mecanismos de seguimiento o de desempeño interinstitucionales (como observatorios de inclusión social), que se vinculen a sistemas de indicadores. Esto implica además, que se lleguen a acuerdos claros para un registro único y análisis de las denuncias y de los impactos de los cambios institucionales. La debilidad en establecer vínculos reales entre la Política Nacional de la Mujer y la LIOM, por medio de indicadores y evaluaciones, no ha permitido establecer un efecto reforzador de análisis y uso hacia la Ley y de esta manera poder tomarle el pulso hasta el presente, a los cambios que ambos instrumentos ambicionan en cuanto a la igualdad de oportunidades en el país.

- Por otro lado, la aplicación efectiva de la Ley requiere que todas las instituciones de contraloría sean incluidas (como es el caso del CONADEH) y definir en conjunto las complementariedades y estrategias para la implementación de la Ley. De esa manera las denuncias, por ejemplo, del incumplimiento de las cuotas del 30% por los partidos políticos pudieran ser más efectivas.
- Otra lección aprendida indica que se requiere un proceso de acomodamiento para que las leyes sean entendidas, apropiadas y divulgadas. La socialización y apropiación de la LIOM no debiera concentrarse en períodos posteriores inmediatos a su promulgación y particularmente debe extenderse más allá de los centros urbanos, donde las mujeres hondureñas por su condición de pobreza, raza y edad no tiene las facilidades de la cercanía de las instituciones estatales y organizaciones civiles. Esto incluye entrenar las instituciones para que haga un efectivo seguimiento de la Ley y no dejar que se olvide a nivel del Congreso Nacional, que cumpla su papel preferente en cuanto a otras leyes nacionales que atienden otros temas fuera de la participación política.
- Los procesos de formulación de leyes y políticas, sobre todo cuando son de carácter universal y reguladores, orientadores de acciones macro, deben ser democratizados desde su diseño, para que participen líderes de diferentes expresiones del movimiento de mujeres, colectivos o grupos, a nivel rural y urbano, que permita incorporar acciones positivas de acuerdo a la condición y situación de las mujeres por edad, clase y cultura.
- Por último, la responsabilidad de la divulgación y seguimiento no recae solamente en las instituciones del Estado, como la historia de las reformas políticas de Honduras lo ha demostrado, por lo cual el papel de las organizaciones de mujeres sigue siendo esencial como lo demuestran los pocos resultados obtenidos en la aplicación, lo que indica que debe darse continuidad constante y planificada a divulgación de la Ley y sus reformas y planificar la incidencia política, para incidir en las decisiones que asuma el poder legislativo.

3.2 Las prioridades actuales

En el marco de una nueva administración política, es importante recordar que el plan político del Presidente Mel Zelaya “Poder Ciudadano para transformar a Honduras” del período 2005-2008, destaca dos acciones en la Visión 3 Desarrollo Humano, en el área de equidad de género²⁰. Una se refiere específicamente el hacer efectiva la LIOM y la Ley contra la Violencia Doméstica; pero para que esto ocurra, se requiere reforzar esta voluntad política estableciendo prioridades a corto y mediano plazo.

La primera prioridad implica retomar en el año 2006, la propuesta de reforma de la Ley que duerme en el Congreso Nacional y enriquecerla con los aportes de otras fuentes existentes. Esto será posible además, aplicando una estrategia de concertación por parte del INAM entre las diferentes corrientes de organizaciones de mujeres, así como es imprescindible desarrollar una estrategia de incidencia para que se apruebe las reformas en el Congreso.

Una segunda prioridad comienza en el trabajo de la reglamentación y en este contexto, es importante realizar en el 2006 ejercicios de articulación entre el sistema de indicadores que tiene el Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2006 con la LIOM. Es aquí necesario realizar evaluaciones del Plan y de los convenios interinstitucionales, para que puedan aportar importantes insumos para hacer efectiva la reglamentación de la LIOM. La reglamentación incluye formalizar el papel de CONADEH en el seguimiento de la Ley, desde su ámbito contralor de la administración pública.

El INAM, por su rol normador debe continuar en forma renovada y más efectiva a concensuar las reformas de la LIOM y también de otras iniciativas similares, antes de ser presentadas a los poderes del Estado, para evitar profundizar las tensiones existentes entre grupos organizados de mujeres²¹ que, en última instancia,

20 “3.7 Equidad de Género: a) Fortalecimiento de instituciones como el INAM, b) Hacer efectivas la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Ley Contra la Violencia Doméstica”.

21 En particular, al protagonizado en los últimos 8 años entre organizaciones o del Colectivo contra la Violencia domestica y de la Convergencia de Mujeres.

inciden negativamente en el debilitamiento de alianzas con otras fuerzas del poder político para el logro e implementación de políticas públicas hacia la equidad de género.

La divulgación de la Ley en su nueva forma, es parte esencial de las prioridades inmediatas y de mediano término. Sin embargo, no es necesario esperar a la aprobación de las reformas para que la Ley en su actual estructura, sirva como referente para lograr resultados en la incidencia de anteproyectos de ley o reformas a otras leyes, como es el caso del futuro proceso de reglamentación a la reciente Ley de Participación Ciudadana o la reforma a la Ley municipal.

Por último, la vigencia de la LIOM requiere fuera del frío ámbito de los procedimientos estatales, la pasión del compromiso de las fuentes políticas partidarias, para que no sean obstáculos como hasta el presente a las justas e impostergables aspiraciones de las mujeres hondureñas a una nación con igualdad de oportunidades. Para eso se requiere que las instituciones normadoras como el INAM y las organizaciones civiles de y para mujeres logren consensos para retomar, regular y hacer aplicar las políticas de equidad de género a lo interno de los partidos políticos.

Es importante que la cooperación internacional retome y priorice los aspectos estratégicos regulatorios y al mismo tiempo de impacto de la LIOM, en relación con las Estrategia de Reducción de la Pobreza. De esta manera contribuirá a que los olvidos actuales se conviertan en acciones imperativas de los cambios culturales.

Bibliografía

- CEM-H, “Dossier Informativo: Ley de Igualdad de Oportunidades”, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, año 2000-2005.
- CDM, “Memoria-Foro: Mujeres en Espacios de Toma de Decisiones”, julio 2004.
- CDM, Mujeres en Cifras, Honduras, 2004.
- CDM, “Archivos varios del área legal”, 2001-2005.
- CIPRODEH, “Agenda Legislativa”. Honduras, 2000.
- CIPRODEH, “Documento de Consenso Ciudadano”. Honduras, 2003.
- CIPRODEH, Demokratia. Diferentes números 2002-2005.
- CIPRODEH, “Elecciones Generales 2005”, Tegucigalpa, febrero 2006.
- Código Penal, Honduras, 2006.
- Código de la Familia, Honduras, 2006.
- CONADEH, “Informe Anual 2004 y 2005”.
- CONADEH, “II Informe sobre Derechos Humanos”. Federación Iberoamericana de Derechos Humanos, 2004.
- INAM, “Política Nacional de la Mujer y Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007”, Tegucigalpa, 2002.
- INAM, “II Reporte Gubernamental de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)”, julio 2005, revisado enero 2006.
- INAM, “Memoria Institucionales 2002, 2003 y 2004”, Tegucigalpa.
- INAM, “Informe de Gestión 2002-2006”, Tegucigalpa, enero 2006.
- INAM, Diferentes convenios interinstitucionales, Tegucigalpa, www.inam.sdp.hn.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.
- Ley de Violencia Doméstica Contra la Mujer.
- Ley del Instituto Nacional de la Mujer.
- Montesdeoca, Edison Ariel y Méndez Ordóñez, María Elena. La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras. IIDH, CEMH, PNUD, 19...
- Orellana, Dr. Edmundo, Lic. Lucía Pineda de Marder. Análisis jurídico de los artículos 103, 104, y 105 de la ley electoral de las organizaciones políticas (decreto # 44-2004) y el nivel de impacto de participación de la mujer en el campo político. INAM, 2004.
- Puerto Gómez, Margarita. Escritos en el aire; mujeres y legislación en Honduras. INAM, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, año 2000.
- Reina Rivera Joya, Balance Nacional de esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en Honduras, CLADEM, febrero 2003.
- Rivera, Reina Joya. Avances y Perspectivas de una Agenda Legislativa para la infancia, Honduras. UNICEF, agosto 2005.

Anexos

Anexo 1:

Lista de personas e instituciones consultadas

No.	Nombre completo	Organización/Aldea o caserío
1.	Nélida Flores	CIPRODEH y Comisión de Enlace Congreso- Sociedad Civil
2.	Edgardo Colindrez	CIPRODEH y Comisión de Enlace Congreso- Sociedad Civil
3.	Claudia Herrmaansdofer	CDM
4.	Holga Teruel	CDM
5.	Suyapa Martínez	CEMH (Comisión de Enlace)
6.	Carmen Castro	CESADE
7.	María Antonia Martínez	Comisión de Enlace Sociedad Civil
8.	Rosa Castrillo	INAM
9.	Orfilia Valle	INAM
10.	Sofía Domm	INAM
11.	Norma García	Comisión de la Mujer, Ministerio Público
12.	Selma Estrada	Ministra del INAM
13.	Pastora Bonilla	Directora INAM
14.	Grissel Amaya	Fiscalía de la Mujer, Ministerio Público
15.	Rosibel Pérez	PNUD
16.	Reina Rivera Joya	CIPRODEH
17.	Ely Meléndez	BID
18.	Maritza Elvir	FNUAP
19.	Honorina Rodríguez	DED
20.	Carlos Solís	USAID
21.	Carmen Briones	AECI
22.	María Esther Ruiz	CC-ERP
23.	Indira Mejía	CONADEH

Anexo 2:

Lista de asistencia. Taller de Intercambio sobre la Aplicabilidad de la Ley de Igualdades de Oportunidades para la Mujer (2001-2006)

Tegucigalpa, Honduras, 15 de marzo del 2006

No.	NOMBRE COMPLETO	ORGANIZACIÓN/ALDEA O CASERÍO
1.	Fidelina Ávila	OMM/Marcala
2.	Francia Codillo Zelaya	OMM/Cabañas
3.	Ada Matamoros	OMM/San Ignacio F.M.
4.	Rosibel López Posadas	OMM/San Ignacio F.M.
5.	Marlen Xiomara Reyes B.	OMM./F.M.
6.	Ana Lucinda Cárcamo	Red de la Venta del Sur Sur
7.	Irma Zelaya	OMM./Sabana Grande
8.	Gaby Sahira Vásquez Morán	Red de Mujeres/Sabana Grande
9.	Gloria M. Inestroza	OMM./Flores Cantarranas
10.	Pamela Inestroza	Flores
11.	Maribel Ponce	Alcaldía Valle de Ángeles
12.	Regina Rodríguez	Red de Mujeres
13.	María Altagracia Osorio	Red de Cantarranas
14.	Olga Morales	OMM./Talanga
15.	Orfilia Valle	INAM/Ovade
16.	Sofía Dohmen	INAM/Jofia Dol
17.	Sandra Bamlinder	CDM
18.	Gracie Murphree	OMM./Policía, Oficial Integral de Atención Delitos Especiales/Talanga
19.	Silvia Paz Hernández	OMM.
20.	Angela Nubia Casco	Red Mujeres/Ojojona
21.	Eddy Martínez	Red Mujeres/ Puscaguante Maraita
22.	Ilse Gutierrez Mejía	Red Mujeres/Santa Ana F.M.
23.	Norma Martínez	Red Mujeres/ Puscaguante Maraita
24.	Blanca Lidia Gómez	Yorumela, La Paz
25.	Soraya Baiza	OMM/Cantarranas
26.	Nora J. Miselem Rivera	OMM./CDM
27.	Maribel García	OMM./Ojojona
28.	Leyly E. Guroy Silva	Red de Mujeres/Ojojona
29.	Betty Rosalina Cruz Vásquez	Red de Mujeres/Santa Ana
30.	María Del Carmen García	Red de Mujeres/Ojojona
31.	Sandra Flores	IDESMULH/Marcala
32.	Gloria Santos Oseguera	REDMUNA/Nacaome
33.	Francisca Estrada	REDMUNA/Nacaome
34.	Belkis Escoto	AMI/La Esperanza Intibuca
35.	Ilce Villatoro	OMM/Choluteca
36.	Hogla Teruel	CDM/Tegucigalpa
37.	María Virginia Díaz	CEM-H/Tegucigalpa
38.	Ariel Montesdeoca	Tegucigalpa
39.	Betty Marina Corea Corea	Red de Mujeres/Aldea, Espino, La Venta
40.	Virginia Corea	Red de Mujeres/Aldea, Espino, La Venta
41.	Leone De Martínez	Coordinadora/Comayagua

Análisis de la Ley por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres en Colombia

*Beatriz Quintero G.**

* Colombiana. Con amplia experiencia de trabajo en temas de igualdad y equidad de género. Ha realizado asesorías para diversos organismos como la Red Nacional de Mujeres, Unifem, Profamilia y la Defensoría del Pueblo.

Contenido

1. Introducción	375
2. Antecedentes de la Ley de Igualdad	375
3. Análisis del contenido de la Ley	378
3.1 Marco declarativo de la Ley. Capítulo 1: Artículos 1, 2, 3	378
3.2 De la ejecución de las políticas de género	379
3.3 Sobre los derechos económicos, sociales y culturales	379
3.4 Sobre los derechos civiles y políticos	381
4. Acciones desarrolladas con sustento en la Ley	381
5. Conclusiones y observaciones	388
Bibliografía	389

1. Introducción

El tema de legislación en torno a la igualdad de oportunidades para las mujeres en Colombia ha sido un tema recurrente, expresado en leyes como la Ley 051 de 1981, que aprueba para Colombia la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), además de lo desarrollado por la Constitución de 1991 como son: la Ley de Violencia Intrafamiliar; la Ley de Cuotas 581 del 2000 donde reglamenta la acción afirmativa frente a la participación en instancias de toma de decisiones de la Administración Pública y que puede ser extendida a otras formas de participación; y la Ley de Mujer Rural 731 de 2002.

Desde la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Colombia se ha hablado de la necesidad de tener una instancia rectora de políticas públicas para las mujeres y una responsable de la vigilancia de la aplicación y del impacto de dichas políticas. Esta instancia rectora fue primero una Dirección de Equidad para las Mujeres y luego disminuyó su rango a una Consejería para la Equidad de las Mujeres. El 29 de junio de 1999, el gobierno expidió el Decreto 1182 por medio del cual transformó la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Esto significó que el nuevo mecanismo para el adelanto de la mujer pasó a convertirse en una dependencia más del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, perdiendo toda autonomía administrativa y financiera, patrimonio y régimen presupuestal propios, la capacidad de contratación y dejó de ser ordenadora del gasto.

Es importante anotar que la Ley 823 “por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres” (en adelante la Ley), se aprueba en el momento en que la Consejería era una instancia débil casi a punto de terminar su existencia¹.

En principio la Ley hace un esfuerzo por integrar distintos aspectos principalmente en materia de institucionalización, destinación de recursos financieros para su efectivo cumplimiento y transversalización de la misma en políticas y acciones. Sin embargo al leerla detenidamente, una de sus grandes ausencias es el soporte y reconocimiento a la legislación anterior nacional e internacional en la materia. Da la sensación de que la Ley es en sí misma principio y final de la construcción de igualdad de oportunidades para las mujeres en el país. Es una ley que permite acciones y programas interesantes, pero ha sido poco utilizada tanto en el ámbito gubernamental nacional y local y muy poco conocida y aprovechada por el movimiento social de mujeres.

Se aclara que la Ley se aprueba en el año 2003, por lo que a la fecha de la investigación (2006) era poco el tiempo transcurrido y por ello este estudio constituye una primera aproximación.

Metodología

- Revisión y análisis de antecedentes de políticas públicas y propuestas de planes de igualdad de oportunidades.
- Revisión y análisis de la Ley.
- Revisión de documentos.
- Entrevistas directas y por correo electrónico a personas claves tanto del nivel central como de algunas ciudades importantes de Colombia.

2. Antecedentes de la Ley de Igualdad

Podría decirse que en la década de los 80 y 90 la mayoría de los Estados del mundo coincidieron ampliamente en ratificar la relevancia y plena vigencia de los compromisos internacionales relacionados con el adelanto de la mujer, adoptados en las cumbres mundiales celebradas en los años noventa, que culminaron con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos compromisos son la carta de navegación internacional para el logro de la igualdad.

1 Es necesario reconocer que la actual Consejera, que está vinculada desde el 2003 hasta ahora, ha realizado una gestión de fortalecimiento de la Consejería.

El siguiente cuadro ilustra en términos generales, la evolución en materia de derechos de las mujeres, para el caso de Colombia:

Periodo presidencial	Ley o política pública	Institución
Belisario Betancourt (1982/1986)	Ley de Mujer Rural, 1984.	Viceministerio de Agricultura, en cabeza de una mujer (Cecilia López Montaña).
Virgilio Barco (1986/1990)		
Cesar Gaviria (1990/1994)	Política Integral para las Mujeres Colombianas, 1993.	Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
Ernesto Samper (1994/1998)	Política para el Desarrollo de la Mujer Rural, 1995. Política de Equidad y Participación de la Mujer, EPAM, 1995.	Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres.
Andrés Pastrana (1998/2002)	Plan de Igualdad de Oportunidades; 1999.	No se aplicó porque el Plan de Desarrollo fue declarado inexecutable; se transforma la Dirección en Consejería.
Álvaro Uribe (2002/2006)	Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo, 2003.	Consejería para la Equidad de la Mujer.

En Colombia desde mediados de los 80, en el gobierno de Belisario Betancourt, se propone la Ley de Mujer Rural como una política pública específica para las mujeres campesinas.

Luego en 1990 se crea la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como a otros compromisos de orden internacional; y como respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia, se decreta en marzo de 1993 la “Política Integral para las Mujeres”.

En julio de 1995, en el gobierno de Ernesto Samper, en el marco de la IV Conferencia sobre la mujer y por presiones del movimiento de mujeres, mediante la Ley 188 se crea la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres. Se diseña la Política de Equidad y Participación de la Mujer en 1995, y en diferentes Ministerios y entidades descentralizadas se crean instancias encargadas de promover la aplicación de las políticas dirigidas a las mujeres, muchas de las cuales no funcionan en la actualidad.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998 al 2002) se diseña el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo, pero no se aplica al igual que el Plan de Desarrollo. Este Plan de Igualdad de Oportunidades es concertado con la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres², proponiéndose sirviera para continuar en el proceso de construcción de un país más democrático en el que la ampliación y profundización de la ciudadanía para las mujeres se convierta en una realidad. El Gobierno de Andrés Pastrana se comprometió en su Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” con un Plan de Igualdad de Oportunidades, y en consecuencia la entidad responsable lo formuló; este Plan de Igualdad nunca fue implementado, aduciendo que al ser declarado inexecutable el Plan de Desarrollo, no se podía ejecutar el Plan de Igualdad.

En junio de 1999, el Decreto 1182 establece la transformación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Este cambio de estatus de Dirección a Consejería fue muy criticado por el movimiento de mujeres, pues eliminó la autonomía financiera y política de esta entidad.

2 Espacio de concertación de varias redes de mujeres, con el objetivo fundamental de tener una mayor capacidad de incidencia política.

Los objetivos con los cuales fue creada la nueva Consejería son:

- Estructurar la política nacional para las mujeres.
- Transversalizar esta política en la Administración Pública.
- Fortalecer la institucionalización de la política.

Indudablemente en Colombia se ha desarrollado una cultura institucional que tiende a aceptar e intentar cumplir los pactos sociales y políticos asumidos a lo largo de una década y que recogen los avances en materia de conocimiento y consenso social logrados por el movimiento de mujeres y demás actores involucrados; también ha aumentado el interés por establecer metas e indicadores que permitan apreciar el progreso y mejorar las estrategias de transversalización de la perspectiva de género.

Con estos antecedentes y en este contexto, se inicia la discusión en el Senado del Proyecto de Ley de igualdad en el año 2001, presentado por la Senadora Piedad Córdoba. Luego de seguir los trámites normales de discusión en el Senado y la Cámara de Representantes, la Ley 823 de 2003 es aprobada en julio de 2003 y publicada en el Diario Oficial No. 45245, el viernes 11 de julio de 2003.

Historia del debate del proyecto en el Congreso

Información tomada de la página web del Congreso sobre antecedentes de la Ley 823	Observaciones
Publicado en La Gaceta 417 de 10 de julio de 2003.	Proyecto de Ley 823 de 2003, aprobado en julio de 2003; publicado en el Diario Oficial No. 45245, viernes 11 de julio de 2003.
Proyecto de Ley en senado No. 167 de 2001.	El proyecto de Ley fue publicado en La Gaceta No. 581 de 2001, radicado en el Senado por la Senadora Piedad Córdoba. Ver La Gaceta Proyecto de ley 167 de 2001 Senado.doc
Proyecto de Ley en la cámara No. 144 de 2002.	
Primer debate en el Senado, publicado en La Gaceta No. 124 de 2002.	
Segundo debate, publicado en La Gaceta No. 403 de 2002.	
Primer debate en la Cámara, La Gaceta No. 20 de 2003.	
Segundo debate, La Gaceta No. 287 de 2003.	Ver La Gaceta: Ponencia para Segundo Debate al proyecto de Ley 167 de 2001 Senado.doc
Aprobación plenaria Senado, La Gaceta No. 546 de 2002.	
Aprobación plenaria Cámara, La Gaceta No. 396 de 2003.	
Informe de conciliación, La Gaceta No. 329 de 2003; Senado.	
Informe de conciliación, La Gaceta No. 396 de 2003; Cámara.	
Modificaciones primer debate, La Gaceta No. 129 de 2002.	

Esta Ley fue agenciada en el Congreso de la República por la Senadora Piedad Córdoba, reconocida líder del partido liberal. No pasó por una discusión amplia del movimiento de mujeres, ni se buscaron consensos para lograr esta discusión. Esta Ley no se conoció suficientemente ni antes, ni durante el proceso, ni después del mismo. Al no haber contado con este proceso participativo, no logró una apropiación al interior del movimiento de mujeres. Esta Ley se aprueba en un contexto de mucha polarización de la sociedad colombiana en el marco del actual Gobierno³, que lleva a parte del movimiento de mujeres a tener posiciones críticas con respecto a procesos de incidencia, así que es un momento donde hay pocas acciones de concertación o de negociación con el ejecutivo a nivel nacional.

El análisis de la Ley y su reconocimiento como herramienta importante para la exigibilidad de la igualdad de oportunidades, encuentra un profundo desconocimiento y falta de apropiación de la misma. Esta es poco conocida por el movimiento de mujeres, aunque es utilizada por algunas instancias a nivel nacional y a nivel local⁴.

3. Análisis del contenido de la Ley

Como es conveniente hacer un análisis de los contenidos de esta Ley y el alcance que tienen los mismos, se han agrupado los artículos según su contenido global o de derechos específicos (civiles y políticos y económicos, sociales y culturales o derechos sexuales y reproductivos) para ver sus aportes o faltantes desde un punto de vista de realización de derechos, bajo la consideración que una propuesta de igualdad está determinada por la definición de acciones afirmativas que reviertan los elementos de discriminación establecidos en la sociedad.

3.1 Marco declarativo de la Ley. Capítulo 1: Artículos 1, 2, 3

Este marco de apertura de la Ley determina el compromiso del Estado en la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres. La estrategia en esta búsqueda es una transversalidad en las políticas públicas a través de acciones en todas las instancias, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local. En su espíritu se lee una intencionalidad de dar herramientas para el cumplimiento efectivo de la Ley 051 de 1981 que ratifica la CEDAW y la asume como parte activa de la constitucionalidad colombiana. Sin embargo no se hace mención al respecto y se omite para su fundamentación, recortando igualmente los parámetros de igualdad que son de mayor amplitud en la Convención mencionada.

En su marco de apertura, la Ley dice:

La Ley establece el marco institucional y orientador de las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado. Fundamenta el reconocimiento constitucional de la igualdad jurídica, real y efectiva de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, el respeto de la dignidad humana y de los principios consagrados en los acuerdos internacionales sobre esta materia. La igualdad de oportunidades para las mujeres, y especialmente para las niñas, es reconocida como parte inalienable, imprescriptible e indivisible de los derechos humanos y libertades fundamentales e insta a la promoción y garantía para las mujeres del ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la Nación, eliminando los obstáculos que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la Nación e incorporando las políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las instancias y acciones del Estado, a nivel nacional y territorial.

Comentario: Comparativamente con la Ley 051, no destaca ni menciona el reconocimiento constitucional, no hace referencia al reconocimiento internacional y los múltiples pactos, tratados etc., que sustentan que la igualdad entre los sexos es vital para derrotar la pobreza, la exclusión y para lograr la consolidación de la democracia.

3 El gobierno del presidente Álvaro Uribe fue elegido en el 2002 por un periodo de 4 años y reelegido en el 2006 por un periodo igual. La Ley es aprobada al inicio del primer gobierno del presidente Uribe y sancionada por él.

4 Esta información se obtuvo de investigadoras de políticas públicas y funcionarias de las Secretarías de Mujer y Género de Bogotá, Medellín y Valle del Cauca.

3.2 De la ejecución de las políticas de género

Sobre la institucionalización:

Para la adopción de las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres, y el fortalecimiento de las instituciones responsables de su ejecución, el Gobierno Nacional deberá: Adoptar criterios de género en las políticas, decisiones y acciones en todos los organismos públicos nacional y descentralizados, adoptar las medidas administrativas para que las instituciones responsables cuenten con instrumentos adecuados para su ejecución y promover la adopción de indicadores de género en la producción de estadísticas de los organismos e instituciones públicas y privadas. Igualmente debe divulgar los principios constitucionales, leyes e instrumentos internacionales suscritos por Colombia que consagren la igualdad real y efectiva de derechos y oportunidades de todas las personas, y en especial los relacionados con los derechos de las mujeres y las niñas.

Sobre la financiación de las políticas y acciones de género:

El Gobierno Nacional promoverá y garantizará la inclusión de proyectos, programas y acciones orientados a dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para que las autoridades departamentales, distritales y municipales puedan lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en los ámbitos públicos y privados, a cuyo efecto los fondos de cofinanciación nacional podrán contribuir a su financiación.

Disposiciones varias:

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o la entidad que lo reemplace en la dirección de las políticas de equidad para las mujeres, hará el seguimiento y evaluación de las políticas y logros en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres de las entidades y organismos del orden nacional.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o la entidad que lo reemplace en la dirección de las políticas de equidad para las mujeres en su informe anual al Congreso, incluirá un capítulo sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, en las Leyes 248 de 1995, 387 de 1996 y 581 de 2000, y en las demás que reglamenten la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres.

Comentario: Este proceso de institucionalización es el mayor avance de la Ley, pero aun no se ha logrado que la instancia encargada de la política de género tenga independencia administrativa y financiera. Cuando se creó esta instancia en 1995 era una Dirección y luego en 1999 se transforma en Consejería, y la aprobación de la Ley ratifica esta situación. Cuando esta Ley se aprobó, ya el país tenía la experiencia de una Dirección, pero no avanza en la definición de una instancia rectora de política pública en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres e independiente de la voluntad política del Presidente.

El actual gobierno actual en su Plan de Desarrollo (2002-2206)⁵ se comprometió a “formular un Plan de igualdad y equidad en las oportunidades entre mujeres y hombres. Se precisarán las funciones de la Consejería Presidencial de Equidad para la mujer. Se formulará un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones, y se difundirán y promocionarán los derechos de la mujer para impactar la violencia intrafamiliar y sexual”. La Consejería para la Equidad de la Mujer se han basado en el compromiso del gobierno y en la Ley para la definición de su política pública “Mujeres Constructoras de Paz”.

3.3 Sobre los derechos económicos, sociales y culturales

Derecho al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos

Con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno Nacional deberá: Desarrollar acciones y programas que aseguren la no discriminación de las mujeres en el trabajo y la aplicación del principio de salario igual a trabajo igual. *El*

5 El actual gobierno que fue reelegido en el 2006, a la fecha julio de 2007, aún no ha definido su nuevo plan de desarrollo.

incumplimiento de este principio dará lugar a la imposición de multas por parte del Ministerio del Trabajo, conforme a lo dispuesto en la legislación laboral. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. En especial, el Gobierno Nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en el sector de la construcción, mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector. Brindar apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino. Divulgar, informar y sensibilizar a la sociedad y a las mujeres sobre sus derechos laborales y económicos, y sobre los mecanismos de protección de los mismos. Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación. Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres trabajadoras, e imponer las sanciones legales cuando a ello hubiere lugar. Realizar evaluaciones periódicas sobre las condiciones de trabajo de las mujeres, especialmente de las trabajadoras rurales, elaborar los registros estadísticos y adoptar las medidas correctivas pertinentes.

Comentario: Comparativamente no hay mejora con respecto a la Ley de Mujer Rural 731 de 2002, y a los acuerdos y legislación laboral definida según la OIT.

Derecho a la salud de manera integral

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. Coherente con el 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, de las que pertenezcan a grupos discriminados o marginados de las circunstancias de debilidad manifiesta. Para ello desarrollará acciones que den información responsable de la capacidad reproductiva de la mujer, y preventivamente reducir las tasas de morbilidad y mortalidad femenina relacionadas con la salud sexual y reproductiva, salud mental y discapacidad. Adicionalmente conforme a lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución, la mujer gozará de la especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo y después del parto. Para el cumplimiento de esta obligación, el Gobierno Nacional diseñará planes especiales de atención a las mujeres no afiliadas a un régimen de seguridad social. Dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional establecerá un programa de subsidio alimentario para la mujer embarazada que estuviere desempleada o desamparada. Los procesos de formación y capacitación de los recursos humanos en salud, públicos y privados, incorporarán la perspectiva de género. El sistema de registro e información estadística en materia de salud especificará el mismo componente, en forma actualizada.

Comentario: La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva se diseñó en el 2003, en el gobierno de presidente Álvaro Uribe y se implementa casi de manera simultánea con la aprobación de la Ley. Por esta razón, la Ley no impactó en la definición de esta Política. Los contenidos de la Política puede considerarse hoy un marco de atención para otras políticas que en materia de salud se implementen; los principales asuntos que trabaja son: maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual incluyendo VIH/SIDA y violencia doméstica y sexual.

Derecho a la educación

El Estado garantizará el acceso de las mujeres a todos los programas académicos y profesionales en condiciones de igualdad con los varones.

Para el efecto, el Gobierno diseñará programas orientados a eliminar los estereotipos sexistas de la orientación profesional, vocacional y laboral, que asignan profesiones específicas a mujeres y hombres. Eliminar el sexismo y otros criterios discriminatorios en los procesos, contenidos y metodologías de la educación formal, no formal e informal. Estimular los estudios e investigaciones sobre género e igualdad de oportunidades de las mujeres, asignando los recursos necesarios para su realización. Facilitar la permanencia de las mujeres en el sistema educativo, en especial de las que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad o en desventaja social o económica. Mejorar la producción y difusión de estadística e indicadores educativos con perspectiva de género. Para el logro de los objetivos previstos en los numerales 2 y 3 de este artículo, el Gobierno realizará, entre otras acciones, campañas a través de los medios masivos de comunicación con mensajes dirigidos a erradicar los estereotipos sexistas y discriminatorios, y a estimular actitudes y prácticas sociales de igualdad y de relaciones democráticas entre los géneros.

Comentario: No se encontró ningún desarrollo concreto que en materia de educación se base en la Ley.

Derecho a una vivienda digna

Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda digna por parte de las mujeres, en especial de las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres, mujeres trabajadoras del sector informal, rural y urbano marginal, y madres comunitarias, el Gobierno diseñará programas especiales de crédito y de subsidios que les permitan acceder a la vivienda en condiciones adecuadas de financiación a largo plazo.

Comentario: A nivel de políticas públicas sí hay avances en esta materia. Pero es muy difícil constatar que estos desarrollos sean consecuencias de esta Ley, teniendo en cuenta el desconocimiento de los funcionarios y funcionarias públicos de esta Ley.

Derecho a la alimentación

Éste es el gran ausente en relación a la realización efectiva de los derechos sociales, si bien es claramente mencionado en la CEDAW y por ende en la Ley 051 de 1981.

3.4 Sobre los derechos civiles y políticos

En el Capítulo I, De los principios y fundamentos de la Ley, se plantea:

a) Promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la Nación.

Comentarios: Con relación a los derechos civiles y políticos no pasa de ser un enunciado en el marco declaratorio de la Ley, pues no desarrolla herramientas concretas en el apartado de la ejecución de políticas de género. Es notable la ausencia, en un país con altas restricciones para la participación política en general y de las mujeres en particular; las mujeres en el acceso a puestos de elección popular no pasan del 15%.

En el 2000 se aprobó la Ley 581 “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, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución nacional y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley sólo es para la Administración pública y desde el 2000 luego de la aprobación de la Ley de Cuotas, el movimiento de mujeres ha planteado la necesidad de una reforma política para que se logre una participación paritaria de las mujeres en los puestos de elección popular.

4. Acciones desarrolladas con sustento en la Ley

Ley Plan de Desarrollo 2003-2006

La Ley del Plan de Desarrollo en Colombia se define a partir de la propuesta de gobierno que el candidato o candidata durante su campaña presenta y que ha sido avalada por las votaciones. Cuando el nuevo gobierno se posesiona debe en el primer semestre, presentar el Plan y luego se inicia un proceso de participación y discusión con el constituyente primario a través de una instancia que se conoce como Consejo Nacional de Planeación y un mecanismo que se denomina Trocha Participativa, antes de pasar a la aprobación del Congreso de la República.

En este proceso tuvieron activa participación las mujeres organizadas y no organizadas, lo que muestra un importante avance sobre su participación ciudadana. Aún así fue precaria la incidencia efectiva ya que el plan, como veremos a continuación, enuncia actividades muy puntuales y no refleja la transversalización que propone la Ley 823. En el siguiente cuadro se presenta el contenido en equidad de género del Plan de Desarrollo⁶.

6 Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”: Ley 812 de 2003.

Capítulo II

C. Construir equidad social

4. Manejo social del campo

El Manejo Social del Campo abordará la ruralidad a partir de un enfoque que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo con los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. Este resalta la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados e introduce consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, la equidad de género y las especificidades regionales, culturales y étnicas, los cuales son parámetros para el diseño de los incentivos y mecanismos de las políticas de desarrollo rural y sectorial.

10. Mujeres constructoras de paz y desarrollo

En desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y, con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Nacional adelantará la política para las mujeres. Ésta se hará a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual coordinará un proceso de concertación con Ministerios y demás entidades públicas, para articular la dimensión de género en sus programas proyectos y presupuestos, dentro del marco de las estrategias y programas, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se formulará un Plan de Igualdad y Equidad en las Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Se precisarán las funciones de la Consejería Presidencial de Equidad para la mujer. Se formulará un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones, y se difundirán y promocionarán los derechos de la mujer para impactar la violencia intrafamiliar y sexual.

Favorecer a las mujeres de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria.

Crear un sistema de información nacional respecto de la labor desarrollada por las entidades que trabajan el tema de la mujer, el cual recoja las experiencias locales y regionales.

Participación directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en los diferentes procesos nacionales y locales de diálogo y negociación política del conflicto social y armado, que incluya y represente los intereses de la diversidad de Movimiento Social de Mujeres.

Sección 4.

Sector de Protección Social

Artículo 46. Subsidios parciales para la afiliación al SGSSS. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, el Gobierno Nacional estudiará el otorgamiento de subsidios parciales para la afiliación al SGSSS de grupos de población especiales, tales como mujeres cabeza de familia, taxistas, vendedores ambulantes, deportistas, trabajadores de la cultura y agricultores, entre otros.

En el Plan de Desarrollo como puntos relevantes podemos anotar: el compromiso de impulsar un desarrollo basado en la equidad de mujeres y hombres; y la formulación de un Plan de Igualdad y Equidad en las Oportunidades entre Mujeres y Hombres como instrumento para ello.

Es notable que esta intención se plantee como un desarrollo “de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia” pero no hace mención a la Ley como su sustentación. Adicionalmente se mencionan de manera particular las mujeres, que tengan responsabilidades como cabezas de familia con vulnerabilidad económica de la ciudad y del campo.

Otro aspecto importante es el compromiso de precisar las funciones de la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer, formular un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones, y de difundir y promocionar los derechos de la mujer para impactar la violencia intrafamiliar y sexual; en este punto se han realizado actividades puntuales, pero no se ha diseñado un plan.

Política Mujeres Constructoras de Paz

Esta política se basa en la Ley 823 y en los enunciados de la Ley Plan de Desarrollo.

Si partimos de definir un Plan de Igualdad de Oportunidades como el conjunto de acciones afirmativas para el cumplimiento y realización integral de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones, partiendo de

las diversidades y desventajas acumuladas dentro de esta diversidad, esta política no cumple estas condiciones pues se autodefine como “una política focalizada en las mujeres de más bajos recursos” y prioriza 4 áreas que son: empleo y desarrollo empresarial, participación política, violencias contra la mujer y fortalecimiento institucional⁷.

Este plan en su espíritu no busca eliminar la discriminación, pues lo que busca es solventar el problema de pobreza de mujeres de bajos recursos. Esta política no cumple el espíritu inicial de la Ley que busca incidir en la realización de derechos de las mujeres de manera integral.

En cuanto a la transversalización de la igualdad de género en las instituciones del Estado, se firma un acuerdo de intención que se conoce como “Acuerdo Nacional por la equidad de Mujeres y Hombres” que dice:

ACUERDO NACIONAL POR LA EQUIDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Con el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres estamos dando un paso importante hacia la construcción de una sociedad más humana y justa, creando las condiciones para lograr un desarrollo social pleno.

I. ANTECEDENTES

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, instancia gubernamental cuya creación respondió al pedido de las organizaciones de mujeres, a los requerimientos internacionales y a la decisión del Estado colombiano, tiene el compromiso de impulsar la participación de la mujer en un marco de equidad y bajo una estrategia que garantice su total inclusión en la dinámica social, para lo cual ha trazado una política para la Equidad de la Mujer.

Con el fin de ejecutar la política, la Consejería ha venido coordinando un proceso de concertación con ministerios y demás entidades públicas, para articular la dimensión de género en los programas, proyectos y presupuestos, dentro de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y para definir el marco de colaboración y cooperación con las Ramas Judicial y Legislativa, el cual se concreta hoy, 14 de octubre de 2003, con la Firma del Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres.

El Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres constituye el andamiaje necesario para avanzar en un proceso de transformación cultural e institucional que propicie las condiciones requeridas para un desarrollo en equidad, sin discriminación y con oportunidades.

Las entidades y órganos firmantes, de conformidad con los mandatos de la Constitución Política y el Plan Nacional de Desarrollo y,

II. CONSIDERANDO

Que los mandatos Constitucionales y los convenios internacionales suscritos por Colombia son de obligatorio cumplimiento en toda la Nación y, por consiguiente, vinculan a todas las entidades públicas y órganos del Poder Público.

Que la Constitución Política en su artículo 13 consagra que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados”.

Que uno de los pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo es la Equidad Social la cual se potencia con la Equidad de Género.

Que el enfoque de género como paradigma de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades, debe ser un eje transversal de las políticas de equidad y una estrategia para la transformación del ejercicio institucional al momento de abordar los problemas sociales.

7 Boletín del Observatorio de Asuntos de Género No. 3, Pág. 3.

Que el “Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario” determinó:

“10. Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo

“En desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y, con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Nacional adelantará la política para las mujeres. Ésta se hará a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual coordinará un proceso de concertación con Ministerios y demás entidades públicas, para articular la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, dentro del marco de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

“Se formulará un Plan de Igualdad y Equidad en las Oportunidades entre Mujeres y Hombres (...)”.

Que la Ley 823 del 10 de julio de 2003, establece un marco institucional, para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres en los ámbitos público y privado, compromete a todas las instancias del Estado a nivel nacional y territorial y ordena incorporar las políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades en todas las instancias y acciones del Estado.

Que las políticas de equidad (a) parten de identificar las diferencias de origen que existen entre hombres y mujeres, tanto en materia de oportunidades como de resultados; (b) son estrategias diseñadas con el objeto de corregir los desequilibrios que, en cuanto a las relaciones y oportunidades de desarrollo, se pueden producir entre las personas por razón de su pertenencia a uno u otro sexo o a la diversidad étnica y cultural, ya sea en las familias, en las comunidades rurales y urbanas, en los espacios educativos, en el mercado laboral o en las organizaciones del ámbito económico político; (c) requieren del concurso de las diferentes ramas del poder público porque se dirigen a procurar –mediante normas jurídicas, programas de servicios o acciones afirmativas en diferentes campos– una situación de verdadera justicia, que compense o modere las desigualdades de las personas y que asegure, a través de acciones deliberadas, una igualdad de derechos y condiciones de oportunidad para todas y todos.

III. ACUERDAN

Primero. Suscribir el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres el cual constituye el compromiso del Gobierno Nacional y de las Ramas Legislativa y Judicial, de realizar y concretar el objetivo de potenciar el papel de las mujeres mediante su participación, en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad.

Segundo. Apoyar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en la consolidación de una Política de Estado para la Equidad de Género y en la suscripción de Acuerdos que resulten de las mesas de trabajo que se adelanten con ese propósito.

Tercero. Los firmantes se comprometen de conformidad con la ley y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional a contar con un programa de institucionalización de la perspectiva de género, que establezca metas específicas y cuantificables para el corto, mediano y largo plazo.

Cuarto. Adelantar las tareas que conlleven al cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo las premisas establecidas en la Política Nacional “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” que definió como líneas estratégicas las siguientes:

Estructurar una política nacional para la equidad de la mujer.

Transversalizar la política introduciendo la dimensión de género como eje conductor en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública.

La construcción de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación a fin de introducir líneas de trabajo desde una perspectiva de género en las diferentes ramas y órganos del Poder Público, respetando las funciones atribuidas a cada uno de ellos.

La participación de la sociedad civil en los procesos de evaluación de las políticas públicas que se adopten a favor de las mujeres.

La atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

La promoción de los valores en la familia, en un marco de respeto a la diversidad de la nación colombiana.

Quinto. Orientar los programas y acciones que deriven de este Acuerdo, según los objetivos que se establecen para cada una de las áreas de la Política que adelanta la Consejería, así:

Área de Empleo y Desarrollo Empresarial. Crear gradualmente oportunidades para que las mujeres puedan acceder a un empleo digno y remunerado o puedan desarrollar sus actividades empresariales a través de la promoción de medidas de carácter afirmativo, que procuren la eliminación de los diferenciales entre hombres y mujeres en los indicadores del desarrollo.

Área de Educación y Cultura. Fomentar en todos los espacios de nuestra sociedad una educación para la vida que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género de las personas, así como garantizar, con igualdad y equidad, en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y las mujeres, para ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana con un sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones.

Área de Fortalecimiento Institucional. Promover el desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las diferenciales entre hombres y mujeres, que incluya la capacitación de funcionarios en estos temas.

Área de Salud Sexual y Reproductiva y Seguridad en Salud. Eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.

Área de Violencia contra las Mujeres. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, impulsando un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres adultas, jóvenes y niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales.

Área de Participación Política. Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres.

Área de Comunicaciones. Fomentar una imagen de las mujeres que sea equilibrada, respetuosa de las diferencias y la eliminación de estereotipos en los medios de comunicación así como en los ámbitos cultural y deportivo.

Área de Mujer Rural: Promover un manejo social del campo en el que las mujeres adultas, jóvenes y niñas tengan mayor acceso a la educación, a los recursos, a la propiedad, al poder, que les permita avanzar en autonomía y mejorar la calidad de vida.

Sexto. Participar en la Mesa Interinstitucional de Enlaces de Género como mecanismo para el seguimiento de los compromisos establecidos en este Acuerdo, y cuyas responsabilidades serán:

La planeación, el seguimiento y la evaluación de los compromisos establecidos en este Acuerdo.

La planeación, el seguimiento y la evaluación de acciones intersectoriales.

Elaborar mesas de trabajo que permitan integrar la política a un Presupuesto de la Nación sensible al género.

Dar seguimiento a la adecuación de la legislación nacional, de acuerdo con los convenios y compromisos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos de las mujeres.

Séptimo. Anualmente se presentarán a la Mesa Interinstitucional de Enlaces de Género los informes de avance sectorial, en el marco de los informes de la Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer y según lo dispuesto en el presente Acuerdo.

Octavo. Las entidades territoriales, las entidades descentralizadas, las universidades, los centros de investigación, las organizaciones no gubernamentales y cualquier otro actor de la sociedad civil organizada podrán adherirse al Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres.

Este acuerdo está firmado por las y los titulares de las siguientes entidades:

Rama Ejecutiva

Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Defensa; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de

Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Transporte; Ministerio de Cultura; DANE; DNP; DANSOCIAL; SENA; Red de Solidaridad

Social; ICBF; Programa Presidencial Colombia Joven.

Rama Legislativa

Senadores/as: Alexandra Moreno Piraquive; Andrés González Díaz; Antonio Navarro Wolf; Bernardo Alejandro Guerra Hoyos; Carlos Gaviria Díaz; Carlos Holguín Sardi; Carlos Moreno de Caro; Carlos Salvador Albornoz; Dieb Nicolás Maloof; Dilian Francisca Torres; Edgar Artunduaga Sánchez; Efraín Cepeda Saravia; Efren Félix Tarapuez; Enrique Gómez Hurtado; Francisco Rojas Birry; Gabriel Ignacio Zapata Correa; Germán Hernández Aguilera; Guillermo Gaviria Zapata; Gustavo Enrique Sosa Pacheco; Habib Mereheg Marun; Jaime Bravo Motta; Jairo Clopatofsky Ghisays; Jairo Enrique Merloano Fernández; Jesús Antonio Bernal Amorocho; José María Villanueva Ramírez; José Renán Trujillo García; Juan Carlos Martínez Sinisterra; Juan Fernando Cristo Bustos; Julio Alberto Manssur; Luis Alfredo Ramos Botero; Luis Carlos Avellaneda Tarazona; Luis Eduardo Vives Lacouture; Luis Elmer Arenas Parra; Luis Guillermo Vélez Trujillo; Manuel Ramiro Velásquez; Mario de Jesús Uribe Escobar; Mauricio Pimiento Barrera; Nazly Ucros; Omar Yepes Alzate; Oscar Iván Zuluaga; Piedad Córdoba; Piedad del Socorro Zucardi; Rafael Pardo Rueda; Rodrigo Rivera Salazar y Samuel Moreno Rojas.

Es indudable que un acuerdo de estas características es un avance hacia la transversalización de una política de equidad de género. Sin embargo, en los mismos informes de la Consejería se plantea: “Este acuerdo y el trabajo de la Consejería han permitido avances evidentes aunque es necesario reconocer que no ha sido fácil permear, de manera sostenida ni la estructura, ni la gestión del Estado”⁸.

Observatorio de asuntos de género

Por gestiones de la Consejería para la Equidad de las Mujeres se logró que el Departamento Nacional de Estadística (DANE), aplique la perspectiva de género en la recolección y el análisis de cinco productos básicos: 1) las brechas salariales en la Encuesta Continua de Hogares 2002-2003; 2) la jefatura de hogar en la Encuesta de Calidad de Vida 2003; 3) la estructura de hogares, la migración y el desplazamiento en el Censo Experimental de Población y Vivienda de Soacha, 2003; 4) en los Censos de Habitantes de la Calle de Bogotá, 2001; y 5) de Medellín 2002, con análisis comparativo entre las dos ciudades de resultados discriminados por edad, lugar de origen y sexo.

Por la Ley 1009 de 2006 se aprueba el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) que “operacionaliza” el enfoque de género como una categoría y un método de análisis. Trabaja en 5 ejes temáticos, incluye los componentes normativo, administrativo (políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos), jurisprudencial y estadístico. Realiza actividades tales como recoger y sistematizar la información, construir indicadores de género, divulgar la información recolectada y los análisis elaborados, hacer recomendaciones o sugerencias que posibiliten superar las inequidades de género existentes; y con las entidades cooperantes, evaluar la calidad, la pertinencia, la eficiencia y el impacto de los procesos y de los productos generados conjuntamente. El Observatorio fortalece el proceso de transversalidad de género en las entidades del orden nacional y los entes territoriales, y aporta análisis e insumos para elaborar futuros informes internacionales⁹.

A pesar de la importancia de este OAG, aún es un hecho aislado y no forma parte de una política transversal pues está inscrito a una Consejería que, como dicen las recientes recomendaciones de la CEDAW¹⁰:

8 Quinto y sexto Informe del Estado Colombiano a la CEDAW.

9 Información tomada del V y VI informe de Colombia ante la CEDAW.

10 Recomendaciones al Estado colombiano en la 37 sesión de la CEDAW en enero de 2007.

14. Al Comité le preocupa que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no tenga capacidad y recursos suficientes para coordinar efectivamente la aplicación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores del Gobierno y, en particular, para coordinar efectivamente la aplicación de las políticas y los programas nacionales en los departamentos y los municipios desde una perspectiva de género.

15. El Comité exhorta al Estado Parte a que supervise atentamente la capacidad del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer a fin de cumplir plenamente su responsabilidad de promover la igualdad entre los géneros y el disfrute por la mujer de sus derechos humanos. Alienta al Estado Parte a que fortalezca el papel de la Consejería en lo que respecta para coordinar la aplicación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y niveles del Gobierno. El Comité recomienda en particular que el Estado Parte fortalezca la capacidad del mecanismo nacional para coordinar la aplicación en los departamentos y los municipios de una serie de políticas, programas y planes sectoriales dirigidos específicamente a promover la igualdad entre los géneros.

Enfoque en que se desarrollan las políticas en el actual régimen político y económico

La política del actual gobierno del presidente Uribe está basada en la acción de Consejería para la Equidad de la Mujeres, donde no hay intermediación de las organizaciones del movimiento de mujeres, donde se crean instancias nuevas como los Consejos Comunitarios de Mujeres (presididos por las “primeras damas” de los municipios y departamentos) donde la política pública es asistencial.

Aunque se reconoce que se realizan diseños de política y acuerdos que son importantes, el enfoque inicial es débil ya que no parte de una concepción de un Estado comprometido con la realización de derechos, sino con aliviar la situación de pobreza o vulnerabilidad de las mujeres pobres. La debilidad de la política Mujeres Constructoras de Paz es que no está definida en clave de derechos de las mujeres como ciudadanas, sino como sujetas de atención y define una “vulnerabilidad selectiva” desde el punto de vista de generación de ingresos.

Por lo tanto los acuerdos y los indicadores no respetan el sentido original del preámbulo de la Ley que dice “que consagren la igualdad real y efectiva de derechos y oportunidades de todas las personas, y en especial los relacionados con los derechos de las mujeres y las niñas”.

Impactos regionales

El impacto principal en las regiones de la Ley es el fortalecimiento de la institucionalidad, como la creación de las secretarías y subsecretarías de mujer y género de los dos últimos años¹¹. Tal como señalan algunas entrevistadas: “es uno de los pilares para justificar el Plan de Igualdad desde el punto de vista que ofrece un marco normativo nacional para las acciones afirmativas, nosotras la difundimos en el proceso de construcción colectiva de la Política y del Plan de Igualdad”¹² y “Ha sido fundamental y no ha pasado desapercibida. En la actual Administración, su utilidad más práctica para nosotras tuvo que ver con la inclusión de esta Ley en el listado de argumentos jurídicos del nivel nacional que justificaban la creación de la Secretaría de las Mujeres de Medellín”¹³.

Se reconoce por parte de las funcionarias y expertas entrevistadas que hay desconocimiento de la Ley, para el movimiento de mujeres es desconocida y muy poco utilizada en sus argumentos de incidencia, “pero la verdad no es muy conocida ni entre las organizaciones ni entre la Administración Pública”¹⁴.

11 En el valle del Cauca se creó la Secretaría Departamental de Mujer y Género; en Medellín se creó la Secretaría Municipal para la Equidad de las Mujeres, y en el Distrito Capital de Bogotá se creó la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual.

12 Entrevista a Angélica Bernal, Funcionaria de la Oficina de Mujer y Género del Bogotá D.C.

13 Entrevista a Flor María Díaz, Secretaria de la Equidad de las Mujeres en Medellín.

14 Entrevista a Angélica Bernal.

Otro impacto importante de la Ley es en el diseño de las políticas públicas regionales, ha sido uno de los argumentos más importantes para la justificación de estas políticas: “La Ley 823 sirvió de marco, junto a otras leyes y normas nacionales e internacionales para el diseño de la Política Pública para las mujeres urbanas y rurales de Medellín (Acuerdo 22 de 2003), y del Plan de Acciones Positivas para las mujeres urbanas y rurales de Medellín. A su vez, el Programa ‘Medellín con Equidad de Género’ del actual Plan de Desarrollo nuestro ‘Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía’, se inspiró en dicha Política Pública Local. Es decir, se ha ‘bajado’ la política nacional al nivel local lo cual ha acercado a las mujeres de Medellín a intervenciones concretas fundamentadas desde el punto de vista jurídico en estas políticas”¹⁵.

Como las Secretarías y subsecretarías son de muy reciente creación¹⁶, es muy difícil hacer un análisis del impacto de las políticas públicas diseñadas, algunas están en formulación y otras están aún en proceso de implementación y llevan muy poco tiempo de aplicación. Una evaluación debe ser producto de otro trabajo de investigación y análisis.

5. Conclusiones y observaciones

1. Al no tener en cuenta esta Ley los antecedentes de otras leyes y procesos del movimiento de mujeres, se debilita el uso y apropiación como instrumento de trabajo.
2. Una vez aprobada, esta Ley no ha tenido ninguna difusión. No sucede lo mismo con otras leyes que sí han pasado por una consulta con el movimiento de mujeres como es el caso de la Ley de Violencia Intrafamiliar o la llamada Ley de Cuotas. Ambas son utilizadas ampliamente por el movimiento de mujeres en sus demandas de participación en los espacios de toma de decisiones; igualmente las leyes en torno a la mujer campesina, que han permitido que este sector agencie reclamos serios frente a temas como propiedad de la tierra, entre otros.
3. Una Ley de esta relevancia es desconocida y poco utilizada por las autoridades nacionales y locales; solo se encontraron pistas de su uso a nivel local en 2006 y 2007, tres años después de su aprobación.
4. La Ley aglutina e integra las diferentes propuestas de leyes específicas sobre mujeres, pero no logra avanzar sobre las anteriores en materia de derechos. Ello sobre todo en torno a mujer rural, salud y educación; se notan ausencias importantes en temas como el derecho a la alimentación; y los derechos civiles y políticos enunciados en la Ley sancionatoria de la CEDAW (Ley 051 de 1981).
5. En el ámbito en el cual la Ley sí evidencia impacto, por su utilización como fundamentación jurídica de la igualdad, es en los ámbitos regionales-locales; ha servido para sustentar la institucionalidad y la definición de políticas públicas regionales.

Finalmente, se reitera que éste es una primera aproximación al análisis del impacto de la Ley, considerando el corto tiempo de su promulgación e implementación.

15 Entrevista a Flor María Díaz.

16 En el Valle del Cauca y Medellín se crearon a inicios del año 2007 y Bogotá en junio de 2007.

Bibliografía

Acuerdo 091 de 2003.

CONPES 091; Metas del Milenio.

CONPES 086; Conpes social.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Boletín No. 6, Informe de Gestión Periodo 2003-2005.

El Decreto 519 de 2003, que redefinió las funciones de la Consejería.

Informes de la Consejería.

Informe 2004.

Informe de gestión 2003/2005.

Ley 812 de 2003, Plan de Desarrollo.

Ley 1009; Observatorio de Asuntos de Género.

Páginas Web de la Presidencia de la República y la Consejería para la Equidad de la Mujer.

Páginas Web de las oficinas de Mujer y Género de Bogotá y Medellín.

Plan de Igualdad de Oportunidades de Bogotá.

Política Mujeres Constructoras de Paz, Consejería para la Equidad.

Merteen Donny y otras autoras, *Colombia: Brechas, diversidad e iniciativas, Mujeres e igualdad de genero en un país en conflicto*, Colección Apuntes, Bogotá, 2006.

Visión 2019.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Sandra Morelli Rico
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh
Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza
Luz Patricia Mejía
Felipe González
Florentín Meléndez
Víctor E. Abramovich
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.