



III Informe Regional del Sistema FLACSO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI

NUEVOS PROTAGONISMOS Y VIEJOS DILEMAS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE



FLACSO

III INFORME REGIONAL DEL SISTEMA FLACSO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI.

**NUEVOS PROTAGONISMOS Y VIEJOS DILEMAS
EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**



FLACSO

303.4

P769p Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI : nuevos protagonismos y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre [recurso electrónico] / Ana Gabriela Fernández Saavedra, coordinadora ; Carmen Beramendi Usera, coordinadora. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2023.

E-pub : pdf ; 2 Mb

ISBN 978-9977-68-344-7

1. GÉNERO – AMÉRICA LATINA. 2. GÉNERO – CARIBE (REGIÓN). 2. IGUALDAD. 3. DERECHOS CIVILES. 4. DERECHOS HUMANOS. I. Fernández Saavedra, Ana Gabriela, coordinadora. II. Beramendi Usera, Carmen, coordinadora. III. Título.



FLACSO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI.
NUEVOS PROTAGONISMOS Y VIEJOS DILEMAS
EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**

FLACSO SECRETARIA GENERAL

Josette Altmann-Borbón, Secretaria General

Cinthy Fernández Lépiz y Esteban Zolezzi
Editores

FLACSO URUGUAY

Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera
Coordinadoras y editoras

ISBN: 978-9977-68-344-7

Imagen de portada Liliana Pertuy.

Diagramación e impresión:
Otto Segura – ottosegura@pdigitalcr.com

Impreso en San José, Costa Rica
Marzo 2023

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados(as).

ISBN: 978-9977-68-344-7



TABLA DE CONTENIDO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI. NUEVOS PROTAGONISMOS Y VIEJOS DILEMAS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

PRESENTACIÓN

Josette Altmann–Borbón, Ph.D. Secretaria General de la FLACSO 5

INTRODUCCIÓN

Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera, FLACSO Uruguay..... 7

La igualdad de género en Argentina: avances, tensiones y propuestas en un escenario de transformaciones complejas.

Comisión de Igualdad de Género, FLACSO Argentina 15

Igualdade de Gênero: avanços e desafios no Brasil no século XXI.

Ana Luiza Matos de Oliveira, Andrea Azevedo, Júlia Tibiriçá, Marilane Oliveira Teixeira
y Mary Garcia Castro, FLACSO Brasil..... 47

Avances y desafíos en las políticas públicas de igualdad de género en Chile: el rol de FLACSO y el movimiento feminista en la teoría y práctica

Daniela Horta y Lucía Miranda, FLACSO Chile 67

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer en Costa Rica: avances y desafíos

Maritza Rojas y Cathalina García, FLACSO Costa Rica 81

Docencia, investigación y articulación para las transformaciones de género: la experiencia de FLACSO–Cuba

Geydis Elena Fundora Nevot, Tania Caram León, Danay Díaz Pérez y Giselle Armas Pedraza, FLACSO Cuba..... 111

Los altibajos de las políticas de género en Ecuador (2007–2021).

Liudmila Morales y Virginia Villamediana, FLACSO Ecuador 135

Las mujeres en Guatemala: avances y desafíos en el siglo XXI.

Ana Silvia Monzón Monterroso, FLACSO Guatemala 165

Los retos de las políticas públicas en la garantía de derechos para las mujeres en un Estado de democracia incipiente (1998–2022)

Luisamaría Aguilar, FLACSO Honduras 189

La violencia de género en contra de las mujeres en las Instituciones de Educación Superior mexicanas

Chloé Constant, FLACSO México 207

La situación de los derechos de las mujeres en República Dominicana: una mirada a los avances, retrocesos y desafíos

Ivanna Molina Peña, FLACSO República Dominicana 229

Políticas públicas de igualdad de género en los últimos 20 años en Uruguay: avances y desafíos.

Leticia Benedet, Magdalena Caccia e Isabel Pérez de Sierra, FLACSO Uruguay 251

Reflexiones y desafíos colectivos en materia de igualdad de género

Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera, FLACSO Uruguay..... 271

SOBRE LAS PERSONAS AUTORAS..... 285

Presentación

En las últimas décadas los gobiernos de América Latina y el Caribe han realizado meritorios esfuerzos para desarrollar políticas y programas específicos que buscan reducir la brecha de género en áreas como la educación, la participación política, el mercado laboral y la atención a la violencia de género. Como resultado de esta nueva dinámica, la región ha logrado una mayor inclusión de las mujeres en la economía y en la educación superior, y ha fomentado la participación política, la representación y la visibilidad de las mujeres en una diversidad de espacios del quehacer humano.

La promulgación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), también han dado un mayor impulso a la visualización de este tema y a que se dé un mayor desarrollo institucional y de políticas públicas en beneficio de la igualdad de género, gracias al llamado y compromiso que adquieren los Estados en esta línea.

A pesar de estos avances, la falta de implementación y seguimiento de estas políticas limita su efectividad en la práctica y aún existen desigualdades en el acceso a recursos económicos, educativos y de salud. Persisten los estereotipos de género que limitan el desarrollo pleno de las mujeres en la sociedad, enfrentándose a la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y limitando su desarrollo profesional y económico.

En este contexto, la región ha visto surgir un nuevo protagonismo de las mujeres, impulsado por movimientos feministas y su participación activa

en la sociedad civil y los espacios políticos de toma de decisiones. Esto ha generado avances en la visibilización de los problemas causados por la desigualdad de género y la exigencia de cambios estructurales a través de la transversalidad de género como herramienta clave para construir sociedades donde todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

Para abordar estas desigualdades se debe adoptar un enfoque integral que fomente la igualdad de género y garantice el acceso igualitario a los recursos y servicios. Esto implica una mayor inversión en educación, salud, seguridad social y empleo para las mujeres, así como asegurar su participación en los procesos de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Además, es necesario un fortalecimiento de la justicia para garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género.

Transversalizar la perspectiva de género implica un enfoque interseccional, que considera la diversidad y complejidad de las identidades de las personas, y cómo se interrelacionan con otras dimensiones de la desigualdad, como la edad, la orientación sexual, la etnia, la clase social, entre otras. Esto permite desarrollar políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociales, y evitar que se perpetúen o profundicen las desigualdades por motivos de género.

Es en este escenario que toma crucial relevancia el trabajo realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en sus 65 años de historia. Como un organismo internacional

e intergubernamental, académico, autónomo y plural, conformado por 18 Estados Miembros y 2 Estados Observadores, la FLACSO ha contribuido a la integración y el desarrollo de América Latina y el Caribe desde sus 13 Unidades Académicas, así como a la generación de nuevos e innovadores conocimientos en las disciplinas de las Ciencias Sociales, a la promoción, la enseñanza, la cooperación técnica, y la investigación de avanzada en esos campos.

Por su naturaleza multilateral la FLACSO se posiciona como un aliado estratégico, un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y las políticas públicas que busca generar nuevos enfoques para entender y enfrentar los desafíos de la desigualdad de género y sus implicaciones para un desarrollo justo y próspero de América Latina y el Caribe. A través del trabajo colaborativo e interdisciplinario la FLACSO presenta una visión amplia de la región, buscando apoyar los esfuerzos de gobiernos y otros actores en el desarrollo de políticas que permitan enfrentar los principales fenómenos regionales con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

Para la Secretaría General es un honor presentar el III Informe Regional de FLACSO “Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonismos y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre”, dirigido por el Programa Académico de FLACSO Uruguay bajo la coordinación de las investigadoras Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera. Este informe es el resultado de una construcción

colaborativa de docentes e investigadoras de 11 Unidades Académicas. El reconocimiento y agradecimiento por la valiosa labor realizada y por el esfuerzo de presentar investigaciones de avanzada que visibilizan la perspectiva y la voz de mujeres latinoamericanas y caribeñas.

En este informe podrán encontrar artículos que analizan los avances, los desafíos y las contribuciones de las políticas de igualdad de género en 11 países de la región, así como los aportes críticos y limitaciones que se plantean desde los estudios de género y feministas en temas como la autonomía física, económica y de toma de decisiones de las mujeres, la violencia de género, la educación, la participación política, el trabajo, la salud y la propiedad, además de los impactos de la crisis sanitaria en las mujeres y en las políticas de género. Una reflexión final aborda los principales debates y controversias generados en los últimos años, como la ley integral para personas trans, la tenencia compartida, el derecho al cuidado y la emergencia sanitaria de la COVID-19.

Invitamos a leer este III Informe Regional del Sistema FLACSO que busca motivar una reflexión necesaria sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas y reducir la brecha existente entre el campo de la investigación y la práctica, brindando insumos a los gobiernos y las instituciones públicas para que puedan incorporar esta perspectiva en todas las áreas de su trabajo, garantizando que las políticas públicas promuevan la igualdad de género en pro de la construcción de sociedades más justas, plurales e inclusivas.

Josette Altmann–Borbón, Ph.D.

Secretaria General
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Introducción

Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera
FLACSO Uruguay

El presente informe regional se enmarca en una política institucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), impulsada por la Secretaría General y acordada por el Comité Directivo en marzo del año 2019. Se trata de promover informes regionales que permitan poner en valor la producción de conocimiento de las Unidades Académicas de la FLACSO, así como incentivar la cooperación e intercambio entre los países a través de las investigaciones o de la sistematización de información en una escala que trascienda las lógicas nacionales.

El III Informe Regional está dedicado a la temática de la igualdad de género. La selección del campo de estudios cuenta con antecedentes importantes provenientes de diversos espacios en los que se produce el conocimiento, tanto desde la investigación académica como desde la investigación – acción que se realiza desde diversas organizaciones sociales, especialmente las organizaciones feministas.

Los estudios de género tienen una larga trayectoria en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe, lo que ha ido construyendo una genealogía en permanente revisión conceptual y en diálogo con otras disciplinas y ámbitos de conocimiento. En tal sentido, ha sido muy importante el aporte de la perspectiva interseccional que nos invita a pensar en las diferentes matrices de opresión que intervienen en nuestras sociedades (Collins 2019). El concepto de interseccionalidad según Darré, Beramendi, Sosa (2013) se ha ido incorporando en la agenda feminista como herramienta teórica y metodológica

para dar cuenta de las distintas formas en que se articulan las relaciones de poder. Desde algunas corrientes puede entenderse como el modo en que diferentes marcadores de diferencia como raza/etnia, género, ciclo de vida, diversidad funcional, clase social y sexualidad, entre otros, interactúan en forma simultánea o combinada en los procesos o estructuras de dominación social y exclusión. Desde la perspectiva de estas autoras, los discursos no abarcan sólo lo que se dice, sino las implicancias que los mismos generan en la práctica social.

El recorrido y el aporte de los estudios feministas ha permitido cuestionar las bases epistemológicas de la construcción del conocimiento y la ciencia para el abordaje de diferentes disciplinas, desde la medicina y las ciencias biológicas hasta las ciencias sociales y humanas, pasando por las ciencias ingenieriles. Particularmente, los estudios de género y feministas han construido herramientas para la aplicación de estos enfoques en las políticas públicas. En el caso de los estudios económicos, un aporte significativo es la reconceptualización del término “trabajo” en la doble acepción del trabajo remunerado y no remunerado; la identificación de brechas de género en el acceso al empleo; la segmentación a la interna de las ocupaciones; desigualdades en el uso del tiempo; entre otros aspectos. Asimismo, resulta evidente el aporte de los estudios de género a las leyes de igualdad de oportunidades, a los planes de igualdad, a las legislaciones de cuotas y de paridad, así como las leyes de defensa de la salud sexual y reproductiva, las de reconocimiento a las identidades género diversas, las que refieren a los

distintos arreglos familiares, así como las relativas a las violencias de género y disidencias en todas las etapas de la vida de las personas.

De manera paralela, los estudios de género han contribuido a la creación de las construcciones institucionales como los mecanismos para el adelanto de las mujeres, los observatorios de igualdad y no discriminación, los servicios de atención en violencia de género, el desarrollo de sistemas de información que permiten evaluar los procesos, los sistemas de certificaciones y sellos para la igualdad en sus distintos formatos, así como los presupuestos sensibles al género. Una mención especial merece la construcción de instrumentos y análisis del concepto de transversalidad de género que surge en la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995). Las políticas públicas de igualdad en el ámbito nacional y local han requerido de ajustes para la efectiva concreción de la transversalidad. Los primeros mecanismos de igualdad implementaron acciones que se fueron modificando con base en las experiencias e investigaciones, adoptando posteriormente el concepto conocido como el “entramado para la igualdad” (Guzmán 2001), que busca asegurar políticas que transformen las vidas de la población en su conjunto, en especial, de las mujeres. De manera más reciente en el tiempo, los estudios feministas han aportado al ámbito de las ciencias ambientales y la biodiversidad, los estudios de cambio climático y riesgos asociados, generando nuevas conceptualizaciones teóricas para los modelos de desarrollo que hoy se discuten en la región.

Junto a los avances teórico conceptuales enunciados, es preciso aportar también a la transformación de los contextos institucionales y sociales, para lo cual es necesario contar con la detección temprana y el adecuado enfrentamiento de las resistencias políticas. En las instituciones y organizaciones existe una agenda oculta de resistencias que no son solo burocráticas y que se oponen a la igualdad de manera no consciente entre quienes operan en las organizaciones (García Prince, 2008). De ahí la importancia de la existencia del compromiso institucional para hacerles frente.

De acuerdo a lo reportado en los últimos informes académicos, el Sistema FLACSO cuenta con Maestrías de género en las Sedes de Argentina, Ecuador y México, al igual que en el Programa de Uruguay. Al mismo tiempo, se desarrollan Especializaciones en las Unidades Académicas de FLACSO Brasil, Ecuador, México y Uruguay y también Diplomados Superiores vinculados a estas temáticas en las Unidades Académicas de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Esta oferta formativa sostenida en el tiempo permite asegurar la producción académica, así como contar con referentes en la materia.

Además de las propuestas formativas, a partir del año 2015, se instala en FLACSO la iniciativa de avanzar hacia la implementación de un sistema de gestión promotor de la igualdad de género en las distintas Unidades Académicas. Conviene destacar que el artículo 41 del Reglamento de Personal del Sistema FLACSO incorpora el principio de igualdad de género dando sustento a esta iniciativa. La instalación de dicho sistema de gestión se propuso en dos fases a reiterarse regularmente en una espiral de mejora continua.

En la primera fase, se propicia la realización de un diagnóstico organizacional de cada Unidad Académica para establecer una línea de base y medir los cambios, que se pueda actualizar de manera anual o bianualmente. Esta línea de base constituye un insumo técnico esencial para determinar el curso de acción, ya que identifica dónde se producen las mayores desigualdades. En la segunda fase, la de implementación, se elabora un plan de acción para introducir cambios en la gestión y políticas de recursos humanos. Parte de estos cambios consisten en la protocolización de acciones, la redacción de políticas relativas a diferentes aspectos de la gestión organizacional y la promoción de medidas de acción afirmativa.

Este proceso de gestión de la igualdad, supuso un esfuerzo sistemático de un equipo conformado por integrantes de FLACSO Ecuador (Ana María Goestchel), FLACSO México (Flérida Guzmán) y de la Secretaría General (Andrea Mora), con el liderazgo de FLACSO Uruguay (Carmen Beramendi y Luciana Fainstain) que permitió avanzar en un plan de acción.

A los efectos de consolidar la institucionalización dentro de todo el Sistema FLACSO, la coordinación pasa luego a la órbita de la Secretaría General.

En este entramado institucional que se ha ido construyendo, importa destacar también el proceso de asunción de mujeres en los espacios de toma de decisiones. En el órgano máximo que es el Consejo Superior, de un total de siete miembros a título individual, participan dos mujeres: Evelyn Jacir de Lovo (2020–2024), de El Salvador y Rebecca Lemos Igreja (2018–2026), de Brasil. En el año 2016 se designa a la primera mujer en la Secretaría General de FLACSO, resultando elegida Josette Altmann Borbón para el período 2016–2020, y reelecta para el período 2020–2024.

En cuanto a la integración del Comité Directivo que reúne a las direcciones de 13 Unidades Académicas, en el año 2013 solo tres mujeres (Beatriz Zepeda de FLACSO Guatemala, Carmen Córdoba de FLACSO Panamá y Carmen Beramendi de FLACSO Uruguay) integraban el Comité Directivo, incorporándose en el año 2014 Salette Valesan de FLACSO Brasil. En el año 2022, de las trece Unidades Académicas, ocho direcciones están ocupadas por mujeres: Valentina Delich en FLACSO Argentina (2022–2026), Rita Gomes do Nascimento en FLACSO Brasil (2022–2026), Ilka Treminio en FLACSO Costa Rica (2016–2024), Marta Rosa Muñoz Campos en FLACSO Cuba (2017–2025), Gloria del Castillo en FLACSO México (2022–2026), Magdalena Rivarola en FLACSO Paraguay (2017–2025), Cheila Valera en FLACSO República Dominicana (2022–2026) y Ana Gabriela Fernández en FLACSO Uruguay (2022–2026), concretando por primera vez en la historia de FLACSO una representación de mujeres en el Comité Directivo que supera la paridad.

Presentación del informe

El III Informe Regional de Género que presentamos, es el resultado de un proceso colaborativo entre las Unidades Académicas de FLACSO. El contenido acordado de los capítulos se propone identificar cuáles son las principales problemáticas en cada país en materia de igualdad en el comienzo del siglo XXI y ponerlas en diálogo con los aportes que se

vienen realizando desde la comunidad académica de FLACSO.

Las políticas públicas de género han tenido notables avances en todos los países de la región en las últimas décadas. La agenda de los movimientos de mujeres y feministas junto con las Conferencias Regionales de la Mujer organizadas por CEPAL, hacen de la región latinoamericana y caribeña un ejemplo a seguir en el resto del mundo por el impulso y compromiso conjunto por la igualdad de género. Sin embargo, las primeras dos décadas del siglo XXI no han estado exentas de debates y tensiones dentro de los propios movimientos sociales que promueven la igualdad de género y los distintos enfoques que han adoptado los organismos decisores de las políticas públicas en cada uno de los países de la región.

De manera paralela, se observa un movimiento reactivo de las corrientes conservadoras que intentan contraponerse a los avances en cuanto a los derechos conquistados y que, en muchos casos, suponen retrocesos en materia de igualdad de género. Al mismo tiempo, se procura identificar los principales temas de controversia y tensión comunes a los países o subregiones que suponen un desafío para el avance de la igualdad sustantiva.

El capítulo de cada Unidad Académica procura dar cuenta de una caracterización general de su país, el análisis de las principales problemáticas que se presentan en materia de igualdad de género, así como los aportes críticos y limitaciones que se plantean desde los estudios de género y feministas con los aportes realizados desde FLACSO. En el final de cada capítulo se sintetizan las principales conclusiones. Los informes de cada país están ordenados alfabéticamente.

El capítulo 1 es el resultado del informe de la FLACSO Argentina titulado “La igualdad de género en Argentina: avances, tensiones y propuestas en un escenario de transformaciones complejas”, realizado por la Comisión de Igualdad de Género de dicha Unidad Académica. La presentación y las conclusiones de este capítulo estuvieron a cargo de Gloria Bonder con la colaboración de Anabella Benedetti. Para comenzar, se realiza una síntesis de

cuatro momentos claves en las políticas públicas de ese país y las orientaciones estratégicas del Estado argentino de autoría de Daniel García Delgado. Posteriormente, se desagrega temáticamente, presentando en primer término el tema del empleo a cargo de Nina Scopinaro. Le sigue el tema de la educación elaborado por Sebastián Fuentes. Se continúa con el tema salud escrito por Karina Cimmino. Se continúa con un desarrollo de las violencias basadas en patrones de género de autoría de Estefanía Enzenhofer. Le sigue el tema de participación política a cargo de Verónica Soto Pimentel y Zahiry Martínez Araujo, Fernando Rada Schultze, Paula Canelo y Jorgelina Loza.

En este informe se aborda también el tema de ciencia, tecnología e innovación de autoría de Gloria Bonder, con la colaboración de Anabella Benedetti. Le sigue la temática de cultura y comunicación de autoría de Belén Igarzábal y Celia Coido. Además se adjunta un cuadro con la cronología sobre políticas públicas con enfoque de género – interseccionalidades en Argentina (1983–2021) elaborado por Andrea Rizzottiy Grisel El Jaber.

El capítulo 2 es el informe de FLACSO Brasil titulado: “Igualdad de Género: avances y desafíos en Brasil en siglo XXI” de las autoras Ana Luiza Matos de Oliveira, Andrea Azevedo, Júlia Tibiriçá, Marilane Oliveira Teixeira y Mary Garcia Castro. El capítulo comienza con una caracterización del contexto y continúa con un análisis de las políticas públicas, las desigualdades y el trabajo en el país desde la perspectiva de género, incluyendo los efectos que tiene la ausencia de las políticas públicas en las desigualdades. Posteriormente, se aborda la trayectoria de los movimientos feministas en el Brasil contemporáneo que incluye un recorrido por los movimientos de mujeres y feministas en el siglo XX, el rol del feminismo en la redemocratización brasileña, hasta el análisis de la disputa institucional y de las políticas públicas del feminismo a partir de los años 2000. Las autoras enuncian también las maneras en que el feminismo ha hecho frente al neoliberalismo, neoconservadurismo y a la caza de brujas, para incursionar finalmente en las desigualdades de género en el contexto de pandemia por el coronavirus, el acceso a la emergencia, el

trabajo reproductivo y productivo, el desempleo y la violencia doméstica.

El capítulo 3 corresponde al informe de FLACSO Costa Rica denominado “Balance general: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer en Costa Rica: avances y desafíos” de las autoras Maritza Rojas y Cathalina García. Este capítulo comienza con una caracterización de la situación de las mujeres en Costa Rica, deteniéndose especialmente en las situaciones de desigualdad de género durante la pandemia de la COVID–19. Luego, relevan los problemas de desigualdad de género agrupados en las autonomías económica, física y política de las mujeres. Continúa con los aportes de FLACSO Costa Rica a la evaluación de la feminización de la pobreza, analizando el modelo de gestión del cuidado y su eficacia, incursionando en la sostenibilidad de los mismos.

El capítulo 4 corresponde al informe de FLACSO Cuba titulado “Docencia, investigación y articulación para las transformaciones de género: la experiencia de FLACSO–Cuba” cuyas autoras son Geydis Elena Fundora Nevot, Tania Caram León, Danay Díaz Pérez y Giselle Armas Pedraza. Comienza con una caracterización del contexto en la voz de sus protagonistas, destacando los avances en políticas de género. A continuación, describe las desigualdades existentes, las intersecciones de género con racialidad, discapacidad, edad y territorio. Posteriormente, destaca los aportes de las ciencias cubanas a las acciones por la igualdad de género, desagregando el trabajo de FLACSO con diversas organizaciones y asociaciones nacionales e internacionales para impulsar la igualdad de género entre los años 2000 y 2021. El capítulo describe las buenas prácticas y culmina con lo que define como puntos de partida para proyecciones futuras, identificando tendencias positivas y negativas del escenario actual, para cerrar con recomendaciones y conclusiones.

El capítulo 5 corresponde al informe de FLACSO Chile titulado “Avances y desafíos en las políticas públicas de igualdad de género en Chile: El rol de FLACSO y el movimiento feminista en la teoría y práctica”, a cargo de Daniela Horta y Lucía Miranda.

El capítulo comienza ubicando los marcos teóricos claves para el avance de las políticas en igualdad de género. Posteriormente, realiza un recorrido por los últimos veinte años en el país analizando los avances y limitaciones para la igualdad de género en los distintos contextos históricos. Luego, se plantean los desafíos y los aportes de las académicas de FLACSO Chile, tomando las categorías de autonomía física, económica, y de toma de decisiones. Finalmente, caracterizan el futuro de la igualdad de género en Chile, reafirmando la necesidad de mayor complejidad en el abordaje.

El capítulo 6 corresponde al informe de FLACSO Ecuador titulado: “Los altibajos de las políticas de género en Ecuador (2007–2021)” de autoría de Liudmila Morales Alfonso y Virginia Villamediana. El capítulo comienza con una introducción que da paso a las transformaciones globales de las políticas de género, identificando a las instituciones, mecanismos estatales, normativas de género y mujeres en Ecuador. Posteriormente, aborda la dimensión de la autonomía física en las políticas sobre derechos sexuales y reproductivos y en las políticas dirigidas a prevenir y erradicar las violencias basadas en género. Posteriormente, se identifican los principales obstáculos para lograr avance en las políticas públicas orientadas a lograr la autonomía económica. En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, las autoras abordan la participación y la violencia política contra las mujeres en Ecuador, analizando la participación de las mujeres como candidatas en el período 2009–2019. Por último, destacan los impactos de la pandemia provocada por la Covid–19 en las mujeres y las políticas de género, culminando con una nota final de debates y tensiones.

El capítulo 7 corresponde al informe de FLACSO Guatemala titulado “Mujeres, género e igualdad en Guatemala: avances y desafíos en el siglo XXI”, de autoría de Ana Silvia Monzón. El capítulo comienza con una caracterización del contexto sociopolítico y económico en el que destaca la desigualdad de género y su impacto en la condición de las mujeres. Desde el punto de vista económico, describe los rasgos demográficos, la situación de las mujeres

y el trabajo, la inequidad salarial, la jefatura femenina de los hogares, el trabajo reproductivo y de cuidado, así como el acceso a la propiedad y al crédito. En la temática de mujeres y salud releva lo que ocurre en términos de mortalidad materna, embarazo en adolescentes y acceso a los métodos de planificación familiar. En este punto, la autora detalla también otros aspectos de la salud de las mujeres como las enfermedades crónicas y la salud psicosocial. En el análisis de las violencias contra las mujeres, el capítulo se detiene en los distintos ámbitos y modalidades en que se expresa: violencia intrafamiliar, violencia sexual, desapariciones y muertes violentas de mujeres. A continuación, se aborda el tema de las mujeres y la educación junto con la participación política identificando avances y retrocesos legales y políticos. Finalmente, se establecen los retos de las mujeres frente a la regresión política en Guatemala y culmina con un balance que da cierre al capítulo.

El capítulo 8 es el correspondiente a FLACSO Honduras titulado “Los retos de las políticas públicas en la garantía de derechos para las mujeres en un Estado de democracia incipiente (1998–2022)”, a cargo de Luisamaría Aguilar. Este capítulo comienza con un análisis sobre la perspectiva de género y continúa con una caracterización de las mujeres en un período que denomina “el tiempo entre el desastre natural y golpe de Estado (1998 – 2009)”. En este caso, se detiene en los impactos sociales del Huracán Mitch desde un enfoque de vulnerabilidad y de capacidades a propósito de la reaparición de los movimientos sociales de mujeres. Posteriormente, describe la situación de las mujeres en tiempos de dictadura y pandemia (2010 – 2022). La autora realiza una sistematización de las políticas públicas de igualdad en el país, revisando los marcos normativos y la institucionalidad de género. Por último, recorre los principales retos para la igualdad de género en el contexto nacional, para finalizar con los principales aportes desde la academia.

El capítulo 9 corresponde a la sede de FLACSO México y se titula “La violencia de género en contra de las mujeres en las Instituciones de Educación Superior mexicanas” a cargo de Chloé Constant. Este

capítulo comienza con algunos elementos históricos y contextuales, y coloca un foco de atención especial en las estadísticas recientes de la violencia de género contra de las mujeres en tres ámbitos: la casa, la calle y la universidad. Posteriormente, presenta el marco jurídico internacional, nacional, local y las políticas públicas de igualdad. A continuación, describe los movimientos feministas, la visibilidad del problema de la violencia en las instituciones de educación superior, el papel de las académicas y de las colectivas de estudiantes. El capítulo destaca las respuestas institucionales ante las demandas feministas. Finalmente, analiza la problemática de la violencia de género y la encuesta de violencia que se implementó en FLACSO México. Por último, aborda los temas pendientes, los retos y las conclusiones hacia el futuro.

El capítulo 10 corresponde al programa de FLACSO República Dominicana titulado “La situación de los derechos de las mujeres en República Dominicana: una mirada a los avances, retrocesos y desafíos” a cargo de Ivanna Molina. Este capítulo comienza estableciendo una correlación entre la igualdad de género y el desarrollo humano. Presenta el marco normativo en asuntos de género y diversidad sexual en el ámbito nacional y el municipal. Luego, se refiere a la institucionalización de los asuntos de género y las políticas públicas, detallando las referidas a las autonomías física, económica y de toma de decisiones.

En relación a la situación de los derechos de las mujeres en República Dominicana vinculados a la autonomía física presenta la mortalidad materna, la maternidad en adolescentes, el acceso a los anticonceptivos, el feminicidio y los homicidios de mujeres, así como el matrimonio infantil y las uniones tempranas. En la esfera de la autonomía en la toma de decisiones, analiza la participación de las mujeres en diferentes ámbitos: el Poder Judicial y las Cortes Supremas, el Poder Ejecutivo, el nivel municipal y las gobernaciones y el Poder Legislativo. En cuanto a la autonomía socioeconómica, realiza un recorrido por el área de la educación, el trabajo, y se detiene en el tema de la desocupación. Además, detalla el aporte a la transversalización del enfoque de género

en la gestión del riesgo de desastres y presenta una síntesis de los principales impactos de la pandemia provocada por la Covid 19, especialmente en la violencia basada en género. Finalmente, coloca los debates y las tensiones en el país.

El capítulo 11 corresponde al informe del programa de FLACSO Uruguay titulado “Políticas públicas de igualdad de género en los últimos 20 años en Uruguay: avances y desafíos” de autoría de Leticia Benedet, Magdalena Caccia e Isabel Pérez de Sierra. En primer lugar, este capítulo caracteriza el contexto uruguayo, los principales antecedentes normativos e institucionales de las políticas públicas, así como los factores sociales implicados. En segundo lugar, las autoras realizan la presentación de tres políticas estratégicas desarrolladas durante las primeras dos décadas del siglo XXI, seleccionando las políticas de respuesta a la violencia basada en género, las políticas para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y las políticas de cuidado. En tercer lugar, se desarrolla la contribución de FLACSO Uruguay a la producción de conocimiento sobre políticas de igualdad de género en el país. En cuarto lugar, se relata los debates y tensiones en torno a la igualdad de género en el país en relación a las leyes de interrupción voluntaria del embarazo, la ley integral para personas trans y su fallido intento de derogación, las disputas conservadoras sobre el proyecto de ley de tenencia compartida, así como el derecho al cuidado con los desafíos y oportunidades en un nuevo escenario. El capítulo concluye con las reflexiones finales.

El capítulo final de autoría de las coordinadoras del informe regional, Carmen Beramendi y Ana Gabriela Fernández, presenta una reflexión acerca de los principales debates y controversias generados en los últimos años. Por una parte, se colocan las desigualdades de género en contexto y, por otra, se agregan algunas aproximaciones a la situación generada por la emergencia sanitaria producida por la COVID 19 en el período 2020–2021. El recorrido dialoga con las distintas estrategias presentadas por los países, los enfoques de las políticas públicas, las normativas, así como el rol de los movimientos feministas, además de presentar algunos apuntes

sobre los reactivos movimientos neoconservadores. Para este informe supone un desafío contribuir a los cambios que se requieren para transformar la realidad, en un continente diverso y complejo como el nuestro.

Referencias bibliográficas

Collins, Patricia Hill (2019) *Intersectionality as Critical Social Theory*. Duke University Press.

Darré, Silvana; Beramendi, Carmen; Sosa, Fernanda (2013). *El concepto de interseccionalidad desde la experiencia de los movimientos sociales en Uruguay ¿Una categoría ineludible?* en: La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional “Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior”. Martha Zapata Galindo, Sabina García Peter, Jennifer Chan de Avila (Eds). Aimee Heredia.

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. América Latina Genera–PNUD (27 –53).

Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Políticas Sociales N°32. Santiago de Chile: CEPAL.

CAPÍTULO 1

La igualdad de género en Argentina: avances, tensiones y propuestas en un escenario de transformaciones complejas

Comisión de Igualdad de Género
FLACSO Argentina

Presentación¹

Argentina es un Estado federal constituido por 23 provincias y una Ciudad Autónoma. Cuenta con 45.376.763 habitantes; el 91% reside en zonas urbanas y el porcentaje restante en ámbitos rurales. Las mujeres representan el 51% de la población total. (INDEC, 2020). El país en el año 2020 alcanzó el puesto 46 (entre 189 países) en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2020). La educación y la salud son algunos de los componentes que contribuyeron positivamente a este posicionamiento, mientras que el del ingreso y la distribución del desarrollo traccionaron en la dirección contraria. En cuanto a los niveles vinculados con la igualdad/desigualdad de género, Argentina se ubica en el grupo con mejor posición relativa para las mujeres. No obstante, ocupa el puesto 75 (entre 162 países) según su índice de desigualdad de género, debido principalmente a las altas tasas de fecundidad adolescente y, también, a los índices de mortalidad materna y al incremento de la brecha de género en los ingresos.

Las mujeres y población LGBTIQ+ son los/as más afectados por la pobreza. Su mayor dedicación a las tareas de cuidado, los obstáculos que enfrentan para acceder al mercado laboral y su alta participación en trabajos precarizados, son algunos de los factores que explican esta situación. Asimismo, son quienes padecen en mayor medida los impactos de las crisis económicas, de las violencias basadas en patrones

de género y del desigual acceso a la seguridad social y a la cobertura de salud (ONU Mujeres, 2020).

Estos primeros datos ya configuran un escenario complejo y no exento de tensiones, en el que se detecta, por un lado, la persistencia de condiciones estructurales desfavorables para las mujeres y las diversidades y, por otro, avances significativos en el plano normativo que propugnan la superación de las desigualdades de género.

A través de este capítulo —elaborado colaborativamente entre distintas áreas de FLACSO Argentina²— se pone el foco en siete dimensiones claves de la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres: empleo; educación; salud; violencias; participación política; ciencia, tecnología e innovación y comunicación y cultura.

Para favorecer una comprensión más profunda de las informaciones que se presentan, y a partir de la convicción de que los logros y desafíos pendientes en cada una de estas dimensiones están fuertemente influidos por el contexto social, económico, cultural y político, en primer término, se ofrece una breve sistematización de cuatro momentos de cambios significativos en las políticas públicas y en la orientación estratégica del Estado argentino en los últimos 30 años. Luego, se desarrollan las dimensiones mencionadas enfocadas en los avances normativos y en el estado de situación de mujeres, varones y diversidades sexo–genéricas

1 La presentación y las conclusiones de este capítulo fueron elaboradas por Gloria Bonder, directora del Área de Género, Sociedad y Políticas de FLACSO Argentina, con la colaboración de Anabella Benedetti.

2 Sede Académica dirigida por Luis Alberto Quevedo.

en cada una. A modo de conclusión, se destacan los principales hitos y avances alcanzados hasta el momento y los desafíos a futuro. En las páginas finales de este capítulo, se incluye un anexo que detalla sucintamente algunos de los principales logros legislativos de las últimas dos décadas.

1) Políticas públicas y orientaciones estratégicas del Estado argentino: cuatro momentos claves (1980–2021)³

Primer momento: El Consenso de Washington

Hacia fines de los años 1980, se consolida el triunfo del neoliberalismo a nivel global y la sociedad de libre mercado se constituye como único camino para alcanzar el bienestar universal. De este proceso, liderado por Estados Unidos, emergieron recomendaciones de política pública —sintetizadas en el denominado Consenso de Washington— dirigidas a los países latinoamericanos y orientadas al logro del progreso y la modernidad. Además de contar con el impulso de Estados Unidos, estas recomendaciones fueron avaladas por los organismos internacionales de crédito.

Este marco internacional, de alguna manera, explica que en Argentina —durante el gobierno de Carlos Menem (1989–1999)— se hayan implementado políticas fundamentadas en el modelo neoliberal. Entre otras medidas, se destacan aquellas orientadas a la modernización del Estado, a través de la reducción del déficit fiscal y del gasto público, de la privatización de empresas públicas y la concesión de servicios. Asimismo, estas políticas apuntaban a la liberalización de la economía, abriendo la cuenta capital y flexibilizando las condiciones laborales para potenciar el mercado laboral.

En 1991 se aprobó la ley de convertibilidad (1 peso = 1 dólar), impulsada por el entonces ministro de economía, Domingo Cavallo. Si bien en un primer momento estas medidas lograron sus objetivos económicos y políticos, durante el segundo quinquenio de 1990 sus límites quedaron

en evidencia. Estas políticas privatistas y de liberalización de la economía, generaron procesos de devaluación monetaria, desindustrialización, pérdida de competitividad, precarización laboral y desempleo. Junto a ello, se produjo una situación de recesión con inflación y un endeudamiento creciente con el Fondo Monetario Internacional y accionistas privados. En este escenario, diversos sectores de la población se vieron perjudicados y excluidos de los beneficios del modelo neoliberal. A consecuencia de ello, comenzaron a emerger procesos de conflictividad y protestas en todo el país, que culminaron en 2001 con un gran estallido social y nacional, cuya principal consigna fue: “Que se vayan todos”.

Segundo momento: El gobierno popular neodesarrollista

Luego de la crisis sistémica y de implementación del neoliberalismo en el 2001, Argentina gira hacia un proyecto político neodesarrollista y progresista de izquierda (en coincidencia con otros países de la región). Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández (2007–2015) instauraron un Estado progresista orientado a la ampliación de derechos e implementaron un modelo de desarrollo inclusivo, sustentado en la promoción del empleo y la distribución de la riqueza, mediante el fortalecimiento y ampliación del mercado interno y el impulso a la demanda agregada vía el gasto público. Además, se reestatizaron empresas y servicios públicos y se apostó a otro tipo de inserción internacional, orientada principalmente a la integración regional, tanto política como económica (García Delgado y Gradin, 2016).

Estas políticas provocaron un fuerte crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y robustecieron el marco de los derechos sociales, económicos y civiles. Sin embargo, este periodo no estuvo exento de protestas sociales como, por ejemplo, las movilizaciones ciudadanas en demanda de mayor seguridad; el rechazo de los sectores agroexportadores al aumento de las retenciones de soja (2008)⁴; la oposición a las restricciones a la venta de divisas; y otros

3 Autor: Daniel García Delgado, director del Área de Estudios y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

4 Demanda que progresivamente obtuvo el apoyo ciudadano, de algunos partidos políticos e incluso de sectores de izquierda que se perfilaban como opositores al gobierno de Cristina Fernández.

reclamos relacionados con el alza de la inflación, una posible reforma constitucional para habilitar la reelección presidencial, la corrupción y el impuesto a las ganancias. En paralelo se fue consolidando el PRO, un partido republicano de centroderecha, que se hizo eco de estos reclamos, y en 2015 — bajo el liderazgo de Mauricio Macri y mediante la constitución de la Alianza Cambiemos— ganó las elecciones presidenciales (De Piero y Gradin, 2015).

Tercer momento:

El ascenso del neoliberalismo tardío

Con la asunción del gobierno de Mauricio Macri al poder (2015–2019) se da el tercer momento de cambios en el país, orientado por el “neoliberalismo tardío” y su búsqueda de transformaciones estructurales sobre la economía, la cultura y la política. Así, se introduce una nueva concepción del Estado, sustentada en el modelo de acumulación y de las relaciones internacionales. A diferencia del gobierno anterior (encabezado por Cristina Kirchner), se apostó a un desarrollo y creación del empleo mediante el fortalecimiento del sector externo, vía devaluación y quita de retenciones a sectores exportadores de materia prima, la reducción impositiva a sectores de altos ingresos y desregulación del mercado externo y de las importaciones. En suma, se desestructuró la industrialización lograda en décadas anteriores y se iniciaron nuevos procesos de endeudamiento externo (García Delgado y Gradin, 2016).

Este gobierno de corte conservador —con cierta apelación a los valores de clase media, a la potenciación de lo privado como esfera genuina del trabajo y del esfuerzo, al emprendedurismo y al acceso irrestricto de dólares— logró una buena *performance* en las elecciones de medio término (2017); inclusive luego de la aprobación de una reforma previsional que tuvo una fuerte resistencia social. Pero en sus intentos de reformas estructurales, que implicaron un importante ajuste fiscal para alcanzar el déficit cero y que justificaron la solicitud de préstamos al Fondo Monetario Internacional, se fueron afectando las condiciones de vida de la población. Esto último, sumado a una inflación galopante y la pérdida de empleo, generó —desde mediados de 2018— un incremento de las protestas

y movilizaciones, erosionándose las expectativas del gobierno de una década de hegemonía conservadora (Soto Pimentel, 2017; Gradin y Soto Pimentel, 2020).

Cuarto momento:

El Estado presente en un contexto de pandemia

El cuarto momento se inició en 2019 con el triunfo en las urnas del Frente de Todos, una coalición de diferentes partidos kirchneristas, peronistas y progresistas, y de movimientos sociales. Este gobierno (2019–2023) se propuso un proyecto político de reconstrucción del país para subsanar las problemáticas emergentes del periodo anterior, como la deuda externa, la pobreza, el hambre y la necesidad de recuperar la producción, el trabajo y el protagonismo del Estado. Sin embargo, la crisis sanitaria producto de la pandemia COVID–19 produjo un cambio de panorama inesperado que colisionó contra estas expectativas (García Delgado, 2020).

Sin perjuicio de lo anterior, hasta mediados de 2021 el gobierno logró contener la crisis social y económica que venía desarrollándose previamente y que se vio acrecentada por las medidas de aislamiento y distanciamiento social para contener la propagación de contagios, mediante la promoción de políticas de protección del ingreso, de reconstrucción del empleo, de la industria y la reestructuración de la deuda externa. Así también, se inició la campaña de vacunación contra el virus, no sin polémicas.

Durante estos cuatro momentos, la movilización social ha sido una constante, y ha permitido visibilizar diversas demandas y propuestas de política pública en la agenda gubernamental. En este marco, los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad sexual han ocupado el espacio público, teniendo un rol central en la visibilización y propuestas alternativas para superar las desiguales de géneros en diferentes ámbitos y contextos históricos. El siguiente capítulo abordará estos temas y los logros alcanzados.

2) Empleo⁵

Durante los últimos veinte años, se registran cambios en el mercado laboral que marcaron claras diferencias entre el estado actual de situación y el de la década de 1990. En el período que va de 1990 al 2002, se observa en la región latinoamericana una creciente participación laboral femenina; como lo demuestran determinados valores como los de tasa de actividad (CEPAL, 2002). Además de cambios demográficos que podrían explicar esta situación, este logro está relacionado con una mayor organización por parte del movimiento de las mujeres y por la existencia de nuevos patrones culturales que favorecieron la autonomía económica de las mujeres (por ejemplo, el surgimiento de nuevas oportunidades laborales). Sin embargo, se registran ciertos retrocesos y la persistencia de brechas de equidad significativas entre varones y mujeres en toda la región latinoamericana (Abramo, 2006). Así, por ejemplo, la tasa de desempleo en el período 1990–2004 se agudizó aún más para las mujeres, agravando la desigualdad (OIT, 2004).

En Argentina, las mujeres y personas LGBTIQ+ se encuentran en una situación de desventaja respecto de los varones en el mercado laboral. Están más expuestas a la subocupación y a la desocupación, y se encuentran sobrerrepresentadas en las ramas de actividad más precarizadas y con mayores porcentajes de informalidad (Rulli, 2020).

Los indicadores del mercado de trabajo evidencian que: ellas tienen mayores probabilidades de caer en la pobreza y enfrentan mayores obstáculos para obtener y mantener empleos formales (según datos del Registro Nacional de Barrios Populares, en estos barrios solo el 31% de las mujeres posee un empleo remunerado, entre los varones este porcentaje asciende al 73%); la tasa de empleo expone una diferencia entre varones y mujeres de casi 18 puntos (ANSES, 2021). A nivel regional, de los 130 millones de trabajadores informales, el 53% son mujeres (OIT, 2020) y persiste la brecha salarial por género en detrimento de ellas. Entre 2006 y 2018, esta brecha siguió una trayectoria que puede graficarse con

forma de “U”; es decir, una tendencia decreciente desde el comienzo del período y un incremento hacia el final (Goren, 2019). Los últimos años de este período coincidieron con un empeoramiento de los indicadores del mercado de trabajo en términos de un mayor desempleo, aumento de la tasa de empleo no registrado, crecimiento de modalidades precarias de contratación y reducción del salario real (Goren, 2019). Ello demuestra que en momentos de crisis se agudizan las desigualdades de género existentes (cuestión que también se verifica en el contexto de la pandemia COVID–19). Importa destacar, que la brecha salarial de género perjudica, en particular, a las mujeres que pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos y que reciben salarios magros.

Hacia fines de 2019, 7 de cada 10 personas con menores ingresos eran mujeres, mientras que solo representaban 3 de cada 10 entre quienes percibían mayores ingresos (OGyPPs, 2020). Ello se debe, entre otros factores, a la persistencia de una segmentación vertical laboral, que ubica a los varones en los empleos de mayor jerarquía, poder y remuneración.

En cuanto a la segmentación horizontal, en Argentina se mantiene la tendencia —ya histórica— que demuestra una participación mayoritaria de mujeres en ciertas ramas de actividad: salud, servicios sociales y educación, entre otras. En contraposición, están subrepresentadas en los ámbitos laborales relacionados con la industria, la construcción y la ingeniería, por poner algunos ejemplos. Es innegable que, tanto la segmentación vertical como la horizontal, están influidas por la persistencia de un orden de género que ubica a las mujeres como las principales responsables de las tareas de cuidado (se volverá sobre este aspecto más adelante). Esta (desigual) división sexual del trabajo ocasiona fenómenos de distinta índole. Por un lado, el fenómeno denominado “piso pegajoso”, que refiere a los obstáculos estructurales en el acceso al empleo que enfrentan determinados grupos de mujeres que cuentan con altas tasas de fecundidad (y temprana), bajos niveles de educación y alta carga de trabajo doméstico y de

5 Autora: Nina Scopinaro, Área Sociedad y Vida Contemporánea, Programa Juventud de FLACSO Argentina.

cuidados no remunerado (ANSES, 2021). Por otro, el efecto “techo de cristal”, que afecta principalmente a las mujeres que, si bien cuentan con buenas condiciones laborales, ven limitado su desarrollo profesional y, en especial, sus posibilidades de acceder a cargos de mayor jerarquía debido a la persistencia de estereotipos y sesgos de género, distintas formas de discriminación, segregación ocupacional y la brecha salarial de género en los entornos laborales (ONU Mujeres, 2018). A modo de ejemplo, del total de mujeres ocupadas, solo el 3,9% ocupa cargos de jefatura o dirección, frente al 8% entre los varones (ANSES, 2021).

Como se adelantó, la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado es una problemática significativa que en la última década ha comenzado a ganar, progresivamente, relevancia en la agenda gubernamental argentina. En 2013 se realizó por primera vez una medición sobre uso del tiempo a nivel nacional.⁶ Sus resultados indicaron que en aquel momento, las mujeres realizaban el 76% del total de las tareas domésticas no remuneradas. Casi 9 de cada 10 (88,9%) declararon realizar las tareas domésticas y de cuidados no remunerados, versus 6 de cada 10 varones. Por otra parte, ellas le dedicaban 6,4 horas diarias a estas labores, en contraposición de las 3,4 horas promedio de ellos (INDEC, 2013). Finalmente en 2019, se sancionó la Ley 27532 de Encuesta del Uso del Tiempo, que incluye en el Sistema Estadístico Nacional como módulo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) a la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, lo que garantizará la producción periódica de estadísticas y permitirá su análisis comparado y sostenido en el tiempo (Rulli, 2020).

Los datos relevados durante 2020 indican que el aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Bruto Interno (PBI) fue del 15,9%, siendo el sector de la economía que mayor aporte realizó (DNElyG, 2020). Durante la pandemia COVID-19 este porcentaje ascendió a 21,8% (ANSES, 2021). Este aumento del trabajo no remunerado —por parte de las mujeres— durante el aislamiento social y preventivo obligatorio (ASPO),

también se verifica en un estudio realizado por UNICEF (2021), que indica que previo a la pandemia las mujeres realizaban el 68% de las actividades del hogar. Durante el ASPO este porcentaje alcanzó el 71%. En consecuencia, se profundizó la pobreza de tiempo para las mujeres a cargo de hogares con niñas, niños y adolescentes.

La producción de estadísticas y las fuertes demandas del movimiento de mujeres y otros sectores, han contribuido a la creación de un anteproyecto de Ley del Sistema Integral de Cuidados con Perspectiva de Género (2020) que fue elaborado por representantes de organizaciones feministas e impulsado desde el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. A través de esta ley se busca un mayor reconocimiento, redistribución, socialización y remuneración de los cuidados y su jerarquización tanto dentro como fuera de los hogares. Asimismo, sus contenidos destacan la necesidad de tener en cuenta la diversidad de necesidades de las personas que brindan cuidados y aquellas que los reciben y apuntan a que estas tareas no recaigan únicamente en las mujeres e identidades feminizadas.

Para finalizar, importa hacer referencia a la situación que enfrentan las personas LGBTIQ+ en el mercado laboral argentino. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2015 demostró que la suposición o certeza de una orientación sexual y/o identidad de género no hegemónica condiciona las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, y que quienes han podido saltar esta barrera, a menudo, enfrentan situaciones de discriminación, hostigamiento, acoso y ven limitadas sus posibilidades de ascenso y movilidad laboral. Entre la población trans estos obstáculos son aún más frecuentes, la mayoría de sus integrantes solo pueden acceder a empleos informales y, en consecuencia, sus condiciones laborales son precarias, inseguras y no respetan derechos laborales básicos como, por ejemplo, el contar con una cobertura de salud. En el año 2012, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación creó la Línea Nacional de Inclusión Laboral para Personas Travestis, Transexuales y Transgéneros con el objetivo de

6 Consistió en un módulo en la Encuesta Permanente de Hogares sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo.

incorporar a quienes integran estos colectivos a los programas de mejora de la empleabilidad (Akahatá *et al.*, 2016). En 2021, se aprobó la Ley de Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero para ocupar cargos en el sector público nacional en una proporción no inferior al 1% del total. Esta normativa, que representa un aporte importante para la región, busca saldar una deuda en el acceso real al trabajo y materializa la convicción de que toda persona travesti, transexual o transgénero tiene derecho a un trabajo digno y productivo; condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; y protección contra el desempleo, sin discriminación por motivos de identidad de género.

En suma, durante el periodo analizado se registran avances concretos y, también, la necesidad de profundizar políticas y normativas orientadas a la superación de las desigualdades por género en el mercado de trabajo. Si bien la pandemia COVID-19 aumentó la sobrecarga de trabajo no remunerado por parte de las mujeres, al mismo tiempo puso en evidencia la importancia de los cuidados en la sostenibilidad de la vida y fortaleció un proceso incipiente que fue denominado por algunas investigadoras como “el auge o boom del cuidado” (Pautassi, 2016), que ha interpelado la agenda de la política e impulsado, de algún modo, la creación del ya mencionado anteproyecto de ley.

Por otra parte, la implementación de medidas orientadas a favorecer la inclusión laboral de las diversidades sexo-genéricas es un avance inédito y especialmente promisorio en el camino hacia el logro de la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y promoción en el mercado laboral para todos los géneros, condición básica para una vida digna para todos y todas.

3) Educación⁷

La transformación de las relaciones de género en el sistema educativo se visibiliza a partir de la producción normativa y de los indicadores sobre la participación relativa de varones y mujeres en cada nivel. Más allá del binarismo, es necesario anticipar

que la población no binaria/travesti/transgénero ha sido históricamente excluida del sistema, registrando altos porcentajes de abandono en los distintos niveles obligatorios, situación que tiende a disminuir a medida que avanza la legislación de reconocimiento y protección (Fundación Huésped, 2014).

Producción normativa y legitimación del enfoque de género en el sistema educativo

Argentina registra una interesante producción normativa que ha ido instalando gradualmente el enfoque de género en educación (ver anexo en el final de este capítulo). Sus antecedentes datan ya de las décadas 1980 (retorno democrático) y 1990, con la gradual construcción de una agenda de investigación y acción que instaló la mirada sobre las problemáticas de género en la educación. Se destacan en este marco, el Programa Nacional de Promoción para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa del Ministerio de Educación e iniciativas aisladas de educación sexual llevadas adelante por colectivos docentes.

Ya iniciado el nuevo milenio, el Estado comenzó a regular de modo más precisos distintas situaciones de inequidad de género, sobre todo a partir de la Ley 25273 (Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por razones de gravidez) del año 2000. Luego, un conjunto de legislaciones relativas a la salud sexual y reproductiva, a los derechos de niños, niñas y adolescentes, junto a una nueva Ley de Educación Nacional en 2006, fueron instalando el marco de la equidad de género y el respeto por las identidades y orientaciones sexo-genéricas en las escuelas. El pivote de cambio se materializó en la Ley 26150/2006 de Educación Sexual Integral (ESI), que obliga a las escuelas de los tres niveles y de gestión estatal y privada, a desarrollarla de manera “integral”, creando un Programa Nacional en el mismo proceso. En 2015, se aprobó la Ley 27234 (Educar en igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género), que instaló la obligatoriedad de una jornada anual escolar para el trabajo pedagógico institucional sobre la prevención de la violencia.

7 Autor: Sebastián Fuentes, Área Educación, Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, FLACSO Argentina.

La creación en 2016 del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), instaló la legitimidad de la inclusión del aborto como contenido de la enseñanza según el marco jurídico vigente hasta ese momento. En 2020, la Ley 27610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo volvió a situar el rol de la escuela sobre un ámbito ya legislado: las mujeres y otras identidades de género con capacidad gestante tienen derecho a “prevenir los embarazos no intencionales mediante el acceso a información, educación sexual integral y a métodos anticonceptivos eficaces” (Art. 2).

Investigaciones realizadas a lo largo de más de una década, señalan el impacto desigual del desarrollo de la ESI en un sistema educativo descentralizado como el argentino. Asimismo, dan cuenta de la magnitud de las acciones emprendidas para lograr la incorporación de la ESI a la enseñanza de todas las escuelas de la educación obligatoria (Faur, Gogna y Binstock, 2015; Faur y Lavari, 2018; Romero 2018; Kornblit, Sustas y Di Leo, 2014; Fuentes, 2012) y la escala inédita de algunas acciones como las iniciativas de formación docente desarrolladas por el Programa Nacional de ESI, que llegó a capacitar a más de 50.000 docentes de los niveles inicial, primario y secundario entre 2009 y 2016 (modalidad virtual) y a 116.550 entre 2012 y 2017 (de modo presencial) (Faur, 2018), junto a un volumen notorio de producción de materiales (cuadernillos y láminas, por ejemplo).

La ESI trasvasó la agenda política partidaria, encontrándose amplios consensos políticos para su desarrollo como herramienta de prevención de violencias, abusos, trata de personas y como instrumento que contribuye a una educación más justa. Sin embargo, su implementación es heterogénea, desigual y aún no se desarrolla de manera universal en todas las escuelas y estudiantes del país. La ESI es un lugar de articulación y lucha entre el peso que tienen las trayectorias formativas, políticas, activistas e ideológicas de docentes y directoras/es (Gamba, 2018; Kohen y Meinardi, 2016), el activismo y la demanda de estudiantes (Molina 2013; Tomasini, Bertarelli y Esteve, 2017) y

la agenda construida por actores supranacionales — como los organismos de cooperación—, colectivos docentes y agrupaciones feministas, de mujeres y de la diversidad sexual. Las investigaciones demuestran que las resistencias no son universales en la educación pública ni en la privada (Faur y Fuentes, 2019; Báez, 2013; Fuentes, 2012; Romero, 2018) y que, en buena medida, se explican por dificultades personales (Gamba, 2018; Alonso, Herczeg y Zurbriggen, 2008), desconocimiento y falta de soportes constantes en las políticas y programas educativos que le dan continuidad institucional a la ESI (Faur y Lavari, 2018).

La transformación de las relaciones de género en la educación argentina

El sistema argentino presenta una educación primaria universalizada, un nivel secundario con límites y problemas para lograr la universalización y la garantía de aprendizajes de calidad y equitativos en el tiempo previsto, mientras que el nivel inicial⁸ aún presenta límites para su expansión, vinculados sobre todo con la oferta. En este contexto, algunos datos indican paridades, como la composición de matrícula por géneros del nivel primario. En el secundario, la tasa de asistencia escolar muestra una mayor presencia de mujeres, aunque en los últimos 20 años el crecimiento relativo mayor se visibiliza en la asistencia de los varones, que pasó del 79,7% en 2000 a 87,7 % en 2018, creciendo un 10%, mientras entre las mujeres aumentó un 7,6% (mismo período). Los jóvenes varones que no asisten representan el 6,1% de la población del grupo etario, entre las jóvenes este porcentaje desciende al 4,5%. Es decir, ellas son quienes más estarían aprovechando la expansión y gradual universalización de este nivel educativo.

Estos datos deben ser contrastados con el peso diferencial de la carga de las tareas de cuidado que repercuten diferencialmente en adolescentes escolarizados/as y no escolarizados/as. La Encuesta Nacional de Jóvenes (2014) y la Encuesta Permanente de Hogares (2015) señalan dos procesos diferenciales según género. La primera indica que las adolescentes y mujeres jóvenes acumulan

8 Obligatorio desde los cuatro años, pero universal desde los tres.

tareas de cuidado y trabajo, y que esa acumulación se verifica con distintos gradientes en todos los sectores de clase. Además, señala que el 46,6% de las jóvenes asumen el cuidado de niños/as, porcentaje que disminuye al 21,3% entre sus pares varones. También, demuestra que el 30% abandonó sus estudios o trabajo por asumir tareas de cuidado, situación que es tres veces más frecuente en mujeres que en varones (INDEC, 2014).

La segunda muestra que, en los últimos 20 años, disminuyó el porcentaje de varones que estudian y son económicamente activos (de 9,6% en 2000 al 7,9% en 2018), mientras que con el mismo punto de partida (9,6% en 2000) entre las jóvenes ese porcentaje descendió con mucha menos intensidad (9,2% en 2018). Estas cifras indican un mayor peso de los procesos de inclusión y la tendencia a la universalización del nivel, al tiempo que dan cuenta del alto número de varones que deben trabajar y, por lo tanto, no estudian. Datos relevados durante la pandemia COVID-19 develan el recrudecimiento de esta situación (CEPAL, 2020; Fuentes, 2020).

En la educación superior se observa una feminización de la matrícula y de la graduación: en 2001 el 54,1% de estudiantes eran mujeres y representaban el 54,9% de los/as graduados/as; en el 2019, pasaron a ser el 58,6% del alumnado y el 61,2% entre los/as egresados/as, registrándose un crecimiento del 11,5%. Cabe destacar que, en dicho periodo, la matrícula universitaria aumentó un 54,7% (de 1.412.999 a 2.187.292) y el número graduados/as se duplicó (de 65.104 a 135.908). De allí la posibilidad de afirmar que el crecimiento relativo de la participación de las mujeres entre los/as egresados/as (mayor que en la matrícula) impactó con más fuerza que la de los varones en el aumento de graduaciones.

Tendencias y tensiones en un sistema educativo generizado

Los datos y la producción normativa indican que la agenda feminista, de mujeres y de las

diversidades sexuales ha logrado institucionalizarse en el sistema educativo, al tiempo que se observan tendencias crecientes hacia la mayor participación y aprovechamiento de las mujeres en la expansión de las oportunidades educativas. Este dato, sin embargo, no puede ser analizado de manera aislada sino integrado a: 1) una estructura desigual persistente de distribución de tareas en los hogares que permea hacia la sobrecarga de las mujeres y sigue impactando en la continuidad educativa (Fuentes, 2020); 2) relaciones de género que se reacomodan en cada momento de crisis económica y cuyos efectos no son lineales, pero plantean la necesidad de superar tanto las desigualdades que ellas enfrentan en sus trayectorias escolares, como las que padecen las personas LGTBIQ+.⁹ Asimismo, es necesario problematizar y cuestionar los privilegios de los varones (que, por supuesto, no se expresan del mismo modo en cada sector social).

Para finalizar, es necesario mencionar que las desigualdades de género en el sistema educativo también están presentes en el acceso a los cargos de conducción (Morgade, 2007). A modo de ejemplo, de las 70 universidades e institutos universitarios públicos (nacionales y provinciales) que integran el Consejo Interuniversitario Nacional, solo 10 cuentan con rectoras.

Entre los desafíos que tensionan la agenda, se halla la efectiva inclusión de niñas y adolescentes LGTBIQ+ —desafío que plantea interrogantes más amplias a las políticas de convivencia escolar y a su capacidad de construir escuela desde una radical diversidad— y la revisión de las propuestas de enseñanza disciplinarias, sobre todo en el nivel secundario y superior, donde persisten marcos epistemológicos androcéntricos, que limitan no solo la inclusión y atracción de mujeres y personas travestis y transgénero, sino que legitiman las narrativas masculinas como las universales en todos los campos del saber. La efectividad de los procesos de incorporación institucional y universal de la ESI siguen siendo metas deseables y pendientes.

9 Siglas que designan al colectivo compuesto por lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer y el resto de las identidades y orientaciones incluidas en el +, que indica el constante crecimiento de este colectivo.

4) Salud¹⁰

El género se constituye en uno de los determinantes sociales más importantes de la salud. Los roles, los estereotipos, los valores y el poder diferenciado que cada sociedad le asigna a los géneros influyen en la salud de las personas. De este modo, las formas de enfermar, morir, acceder y recibir atención de salud son diferentes para varones, mujeres y diversidades sex–genéricas. De allí la posibilidad de afirmar que las inequidades en materia de salud reflejan desigualdades sociales y de género, que deben analizarse desde un enfoque interseccional para dar cuenta de cómo se combinan las distintas vulnerabilidades (edad, etnia, migrante, clase social, discapacidad) en los diversos colectivos sociales. A continuación, se presentan los principales cambios legislativos y programáticos que se produjeron en la Argentina en las últimas décadas, relacionados con la progresiva integración de la perspectiva de género en el área de salud (con especial foco en la salud sexual y reproductiva).

Avances legislativos y programáticos vinculados a la salud sexual y reproductiva

Desde la reforma de la Constitución Argentina en 1994, el país otorgó rango constitucional a diversas declaraciones y convenciones internacionales de derechos sexuales y reproductivos, implementando políticas y programas tendientes a promoverlos y garantizarlos. A partir de este marco, se produjeron avances en materia legislativa y programática que reflejan la inclusión de la perspectiva de género. Si bien estos logros son producto de múltiples factores, es indudable que las luchas de los movimientos de mujeres y diversidades han sido claves. Desde el primer Encuentro Nacional de Mujeres en 1986, hasta el movimiento #NiUnaMenos en 2015 para visibilizar y prevenir la violencia de género, y la llamada “marea verde” en 2018 para proclamar por el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, estos movimientos se han afianzado y ganado espacio público y político, logrando visibilizar desigualdades de género y exigiendo al Estado la implementación de cambios en materia legal y

programática. Importa destacar que, al ser un país federal, las provincias gozan de diversos grados de autonomía, lo que conlleva heterogeneidades en cuanto a la promulgación, implementación y aplicación efectiva de leyes en cada territorio.

A lo largo de los últimos 20 años, un hito de gran importancia a nivel nacional fue la promulgación de la Ley 25673 (2002), que estableció la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud de la Nación. Este Programa está dirigido a toda la población con el objetivo de promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos sin ningún tipo de discriminación. Se perfiló como una iniciativa innovadora al considerar que la salud sexual de la mujer no solo abarca los aspectos reproductivos, sino también sus derechos sexuales, es decir, el derecho a una sexualidad libre (toma de decisiones autónomas, libres de discriminación, coacciones o violencia). Además, incorporó como destinatarias a las personas adolescentes, varones adultos y a las diversidades sexuales. El programa fue pasando por distintas etapas y cada una intensificó la integración de la perspectiva de género como producto de la sanción de nuevas leyes. Por ejemplo, la Ley Nacional 26130 de Anticoncepción Quirúrgica (2006) incorporó la posibilidad de acceder de manera gratuita a la ligadura tubaria y la vasectomía; y la Ley Nacional 25929 (2004) de Parto Respetado, enfatizó los derechos de las personas a recibir información a lo largo del proceso de embarazo, parto y posparto, a fin de fomentar una mayor participación en la toma de decisiones, además de promover la posibilidad de estar acompañadas durante el parto, habilitando este derecho a los varones en los establecimientos públicos de salud.

Dado que se parte de un concepto de salud integral (comprende aspectos físicos, sociales, culturales y psicológicos) y multideterminado, es necesario resaltar el impacto que tuvieron sobre los programas de salud sexual y reproductiva los cambios legislativos y programáticos que acontecieron en otros sectores (protección social, educación, entre otros), y que trascienden los aspectos sanitarios. En

10 Autoras: Karina Cimmino, Programa de Ciencia Sociales y Salud; Tamara Soich, Programa de Desarrollo Humano, FLACSO Argentina.

este sentido se destacan la Ley 26061 de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes (2006), que implicó su consideración como sujetos de derechos y el reconocimiento de su autonomía progresiva para la toma de decisiones; y la ya mencionada Ley 26150 (2006), que creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Ambos instrumentos favorecieron la implementación de estrategias intersectoriales para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes. A partir de la primera ley se habilitó la posibilidad de que ellos/as puedan ser atendidos en el sistema de salud sin el acompañamiento de personas adultas, incluyendo el acceso a consejerías y métodos anticonceptivos y, en el caso de la segunda, se promovió el derecho a la información y educación en esta temática desde la infancia (no solo a partir de la adolescencia).

Por otra parte, estas leyes incentivaron la implementación de otros programas claves: el Programa Nacional de Salud Integral del Adolescente del Ministerio de Salud (2007) y el Plan ENIA (2017) descrito en el apartado anterior. En ambos casos, se promueve un abordaje intersectorial para garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva de las personas adolescentes y prevenir embarazos no intencionales o forzados (menores de 14 años), que son considerados un indicador de las inequidades de género en materia de salud. También se sancionaron normativas que promueven la inclusión educativa de las estudiantes madres.¹¹

Históricamente la salud sexual y reproductiva se ha centrado en las mujeres, sin embargo, como producto de los cambios sociales, culturales y legales en materia de diversidad sexual (Ley del Paciente, 2009; Ley de Matrimonio Igualitario, 2010; Ley de Identidad de Género, 2012 y creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en 2019), en los últimos 10 años se comenzó a visibilizar e incorporar con más fuerza, la promoción del acceso y atención a la salud sexual y reproductiva de calidad a las diversidades sexo–genéricas. En este sentido, desde el 2015, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable cuenta con el protocolo “Atención de la salud integral de

personas trans. Guía para equipos de salud”. Allí se proponen los lineamientos destinados a favorecer el acceso de la población trans y travesti a una atención sanitaria integral, integrada y de calidad. En 2020 fue actualizado y su denominación pasó a incluir a las personas no binarias. En el mismo año, el Ministerio de Salud Nacional publicó el manual *Recomendaciones para la atención Integral de la salud de niñeces y adolescencias trans, travestis y no binarias*, con el objetivo de garantizar a este colectivo un trato respetuoso, digno y una atención despatologizada. Para facilitar y asegurar la implementación de todos los cambios mencionados, este programa realizó múltiples capacitaciones a sus equipos de salud y diseñó materiales de divulgación de derechos.

También, durante 2020, se logró concretar una demanda histórica del movimiento de mujeres con la promulgación de la Ley 27610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo, que constituye, sin duda, un hito en cuanto a la integración del enfoque de género en la salud y, se espera, pueda consolidarse como un antecedente para que otros países de la región avancen en la misma dirección.

Algunos desafíos

Si bien se ha avanzado mucho en la introducción de la perspectiva de género en el campo de la salud sexual y reproductiva en el país, aún queda un largo camino por recorrer para garantizar a toda la población el ejercicio pleno de estos derechos y superar las brechas de género entre las provincias y su interior. A pesar de que el marco normativo y las directivas son claras, la implementación de las políticas y programas a veces se enfrentan con obstáculos político–ideológicos, presupuestarios, culturales, religiosos, entre otros. Se destaca, por ejemplo, la presión de los denominados “grupos antiderechos” sobre el sector salud, que construyen sus argumentaciones en la falsa creencia de que el género es una cuestión ideológica. Por otra parte, en algunos casos, los profesionales de salud desconocen el marco normativo y, en otros, no lo aplican por temor a un conflicto legal o por sus

11 Ley 25273 en el 2000; 25.584 en 2002 y el art. 81 de la Ley 26206 en 2006.

propias creencias. Ello demuestra la necesidad de fortalecer su capacitación en temas relacionados con la perspectiva de género, derechos y diversidad, con énfasis en un enfoque interseccional.

Respecto a la ley que habilita la interrupción voluntaria del embarazo, si bien hay avances en su implementación, se debe continuar con la formación del personal de salud y el monitoreo y supervisión del cumplimiento de esta práctica. También es necesario fortalecer la difusión de este nuevo derecho para que las personas gestantes puedan reclamar el acceso a esta práctica. A su vez, se requiere contar con información certera acerca de lo que sucede con la implementación de esta ley en las distintas provincias.

La elevada cifra de embarazos no intencionales en la adolescencia (15–19 años), que se concentran en ciertos territorios y grupos sociales (indígenas, migrantes, entre otros), expresan la persistencia de inequidades sociales y de género y denotan la necesidad de mejorar la provisión de servicios en algunas zonas, consolidando espacios de atención amigables que ofrezcan consejerías en salud sexual y reproductiva y acceso a métodos anticonceptivos. En el caso de los embarazos forzados, es imprescindible fortalecer las acciones intersectoriales mejorando la implementación de protocolos y guías de acción interinstitucionales que faciliten su detección y abordaje. De igual modo, sigue siendo un desafío lograr el acceso y atención de calidad de la población LGTBIQ+ en materia de salud sexual y reproductiva.

5) Violencias basadas en patrones de género¹²

Marco normativo argentino, conceptualizaciones y categorías

Desde 2009 el país cuenta con la Ley 26485 de violencia de género que visibiliza y delimita distintos tipos de violencia y promueve la remoción de patrones culturales que subyacen en las desigualdades de género. Define a la violencia de género como “toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el

privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes”.

Las categorías que esta ley establece son: 1) violencia física, cualquier tipo de maltrato que afecte la integridad física de la víctima o pueda producirlo; 2) psicológica, genera daño emocional, disminuye la autoestima o busca degradar o controlar sus acciones, entre otras; 3) sexual, cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva; 4) económica y patrimonial, aquella que ocasiona un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales, como así también limitación o control de sus ingresos, o la percepción de un salario menor por igual tarea dentro de un mismo lugar de trabajo; y 5) simbólica, aquella que por medio de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales. Además, la ley distingue seis modalidades de violencia¹³: la doméstica, ejercida por un integrante del grupo familiar; la institucional, realizada por el personal de cualquier órgano, ente o institución pública; laboral, aquella que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso o permanencia, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o test de embarazo; contra la libertad reproductiva, vulneración del derecho a decidir libremente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos; obstétrica, ejercida por el personal de salud sobre el cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres, trato deshumanizado, abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales y, por último, la mediática, difusión de estereotipos que promueven la explotación de mujeres, injuria, difame, discrimine o atente contra la dignidad de ellas.

A la luz de esta ley, dos años más tarde, se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para

¹² Autora: Estefanía Enzenhofer, Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina.

¹³ Entendidas como “las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres”.

la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género, cuya tarea la realizan en conjunto organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Además, en ese contexto, surgió la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y de Homicidios Agravados por el Género, que recopila y sistematiza dicha información. En el 2012 se introdujeron modificaciones al Código Penal (Ley 26791) que incorpora como agravante en los homicidios, al odio de la orientación sexual, identidad y expresión de género, anexando la prisión perpetua como condena. Empero, estas figuras no fueron introducidas en la ley antidiscriminatoria del país, que data de 1988 (Ley 23592). Respecto al relevamiento de información sobre violencia a la población LGBTIQ+, desde 2016 existe en la Ciudad de Buenos Aires el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT, dependiente de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde 2018, el Estado brinda capacitación obligatoria sobre cuestiones de género y violencia a todas las personas que se desempeñan en la función pública de sus tres poderes (ejecutivo, judicial y legislativo), conocida como la Ley Micaela (Ley 27499).

Por último, la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en 2019, también representa un avance significativo en el abordaje de esta problemática, ya que uno de sus principales horizontes es prevenir, erradicar y reparar la violencia de género asistiendo a las víctimas de manera integral.

Estado de situación: datos de violencia, femicidios, crímenes de odio LGBTIQ+

La violencia de género se ha instalado como un tema de agenda durante el último lustro en la Argentina. Este logro, cimentado por décadas de lucha por parte del movimiento feminista y de mujeres, está emparentado con la irrupción en la escena pública del movimiento #NiUnaMenos. Bajo este lema, en 2015, una trama de activistas, escritores/as, periodistas, actrices, entre otras figuras, convocaron a una manifestación pública para demandar soluciones concretas a los femicidios y otras expresiones de violencia machista. Una de las demandas puntuales

de la convocatoria fue la recopilación y publicación de estadísticas oficiales sobre esta problemática. Hasta ese momento los datos disponibles eran producto de observatorios de la sociedad civil que tomaban como insumo a los medios de comunicación masiva. Este pedido fue uno de los primeros en concretarse en política pública.

Desde 2014, el país cuenta con el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina de la Oficina de Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (único registro oficial vigente), que se sustenta en la siguiente definición de femicidio: “La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”. En la siguiente tabla, se presentan los principales datos registrados en los últimos seis años:

Cuadro 1. Femicidios y travesticidios/ transfemicidios en Argentina (2014–2020)

| Año | Cantidad de femicidios | Asesinatos de travestis/ mujeres trans |
|------|------------------------|----------------------------------------|
| 2020 | 251 | 6 |
| 2019 | 252 | 5 |
| 2018 | 255 | 4 |
| 2017 | 251 | 5 |
| 2016 | 254 | Dato no disponible |
| 2015 | 235 | Dato no disponible |
| 2014 | 225 | Dato no disponible |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina de la Oficina de Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como se desprende del Cuadro 1, los asesinatos de travestis/mujeres transgénero comenzaron a registrarse en 2017. Es posible que se trate de un subregistro, ya que no se relevan todas las causas judiciales del país en que se investigan homicidios y averiguaciones de causales de muerte.

En relación con los crímenes de odio en contra de personas de la comunidad LGBTIQ+,¹⁴ el último informe del Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT consignó que, en 2020, ocurrieron 152 delitos de este tipo.¹⁵ El 57% corresponden a lesiones al derecho a la vida (14 asesinatos, 5 suicidios y 67 muertes por abandono estatal histórico y estructural) y el restante 43% a lesiones al derecho a la integridad física. En cuanto a las identidades vulneradas, 84% corresponden a mujeres trans, 12% a varones gay cis, 3% a lesbianas y 1% a varones trans.

Asistencia y servicios brindados por el Estado para víctimas

En cuanto a las herramientas estatales para las víctimas de violencia, si bien las denuncias pueden llevarse a cabo en cualquier comisaría argentina, en algunos lugares del país existen instituciones especializadas como la Comisaría de la Mujer. A su vez, Juzgados de Paz o Familia y la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia también aceptan oficialmente denuncias. Por su parte, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) puede recibir las (aunque no de manera oficial) y, además, asesora a las víctimas. Desde este organismo, periódicamente se realizan campañas de concientización contra la discriminación. Asimismo, los Centros Integrales de la Mujer brindan orientación o patrocinio jurídico y asistencia psicológica a las víctimas y los “Equipos Móviles del Programa Las Víctimas Contra Las Violencias” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos —integrados por profesionales de la psicología, el trabajo social y el derecho— les brindan acompañamiento y apoyo. Otra herramienta estatal es la atención, contención y asesoramiento a las víctimas de violencia a través de la línea telefónica 144.

Respecto a la población LGBTIQ+, si bien no existen instituciones de alcance nacional, en

algunas provincias se gestaron áreas del poder ejecutivo que tienen como meta la inclusión de este colectivo. Ciudades como Rosario (2016) o Buenos Aires (2019) cuentan con entes gestionados por organizaciones de la sociedad civil y el Estado que brindan información, protección, contención y asesoramiento a las víctimas.¹⁶ Además, la Ciudad de Buenos Aires dispone de la Defensoría LGBT, que brinda asesoramiento jurídico gratuito ante episodios discriminatorios. En esta misma ciudad, en 2017, se inauguró la primera Casa Trans de América Latina con objetivos similares a los de las anteriores. Para todas las acciones descriptas en este apartado, Argentina destina un presupuesto específico.

6) Participación política¹⁷

Durante los últimos 40 años, los movimientos de mujeres, feministas y LGBTIQ+ en Argentina han tenido un rol central en la visibilización de diferentes demandas y problemáticas. Así, por ejemplo, en la década de 1970, durante la última dictadura cívico-militar (1976–1983), el movimiento de mujeres luchó contra la violación a los derechos humanos de presos/as políticos/as e impulsó la búsqueda de desaparecidos/as, siendo el caso más emblemático el de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Las primeras tuvieron como objetivo recuperar con vida a los detenidos/as por la dictadura, y las segundas localizar y restituir a sus legítimas familias a niños y niñas desaparecidos/as por la dictadura. Algunos años antes, se había conformado la agrupación de varones homosexuales “Grupo Nuestro Mundo”, integrada mayoritariamente por trabajadores y exmiembros del Partido Comunista. A inicios de los 1970, y junto a otros colectivos, dieron forma al Frente de Liberación Homosexual. Con un discurso antiimperialista, anticapitalista y antipatriarcal, demandaban el fin de las persecuciones, el cese de los edictos policiales y la libertad de homosexuales detenidos. Según entendían, el cambio debía ser de raíz, motivo por el cual buscarían vincularse

14 Ocasiones donde la orientación sexual, la identidad y/o la expresión de género de las víctimas fue usada como excusa para vulnerar sus derechos.

15 Los datos del informe surgen de notas en medios de comunicación o de denuncias a la Defensoría LGBT por lo tanto no pueden ser considerados como exactos.

16 Nos referimos a Casa LGBTIQ+ y Casa del Orgullo, respectivamente.

17 Autores/as: Verónica Soto Pimentel y Zahiry Martínez Araujo, Área de Estudios y Políticas Públicas de FLACSO Argentina; Fernando Rada Schultze, becario postdoctoral de CONICET con sede en FLACSO Argentina; Paula Canelo, Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL–FLACSO–CONICET) y Jorgelina Loza, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina.

a los movimientos sociales de izquierda de la época. Empero, con el rechazo por parte de estas organizaciones, sumado al advenimiento de la última dictadura militar, finaliza la actividad de estas primeras agrupaciones.

En las décadas 1980 y 1990 surgieron varias expresiones y acciones lideradas por el movimiento feminista argentino: las luchas por la despenalización del aborto a través de la Comisión por el derecho al aborto (1988); la inauguración del Encuentro Nacional de Mujeres (1986); y la emergencia del feminismo popular, expresado en la constitución en octubre de 2003 de la Primera Asamblea de Mujeres Piqueteras de la Argentina en reacción a la pobreza extrema producida por las políticas neoliberales de 1990. Por su parte, con el regreso de la democracia, las organizaciones de la diversidad sexual incorporaron a sus reclamos el discurso de los derechos humanos y buscaron la aprobación de medidas que protegieran al colectivo por medio de la acción parlamentaria. Así, en 1992, la Comunidad Homosexual Argentina consiguió la personería jurídica y realizó la Primera Marcha del Orgullo en Buenos Aires. Además, comenzaron a realizarse los primeros Encuentros Nacionales de organizaciones de la diversidad sexual, al tiempo que las personas travestis y trans se incorporaron al movimiento, con ejemplos como la Asociación de Travestis Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA) en 1993. Valiéndose del estatus autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y aprovechando la valoración de los nuevos movimientos sociales y el desprestigio de las instituciones clásicas producto de la crisis del 2001, se logró la aprobación de la unión civil para parejas del mismo sexo (2002); primera legislación de este calibre en América Latina.

A partir del siglo XXI, la movilización feminista y los movimientos de la diversidad sexual adquirieron una potencia pública sin precedentes, generando reacomodos en todo el sistema político y social. En el caso del movimiento de mujeres, esta efervescencia se manifestó con la gran convocatoria de #NiUnaMenos en 2015 (ya descrita en apartados anteriores), los “pañuelazos” por la legalización del aborto y la masificación, no sólo nacional sino también

mundial, de las marchas conmemorativas y el primer paro de mujeres (“8M”) realizado el 8 de marzo¹⁸ de 2017. Estas manifestaciones lograron hacer públicas ciertas problemáticas reducidas al ámbito privado y que, en muchos casos, eran naturalizadas como parte constitutiva de las relaciones sexo–genéricas, tales como la violencia de género, la discriminación y la dominación patriarcal sobre la mujer. Algunos avances claves de este periodo son: la sanción en 2019 de la Ley Micaela (explicitada en el apartado anterior) y, en 2020, la aprobación de la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo (tal como se detalló en la sección salud).

En el caso de los movimientos LGBTIQ+, aparecieron nuevas organizaciones y se dio una ampliación de derechos sin precedentes, incorporándose activistas en diversas áreas del Estado. Una organización clave en este período es la Federación Argentina LGBT (2005), que aúna a múltiples asociaciones civiles de todas las provincias del país. En cuanto al avance de derechos, en 2010 se aprobó el Matrimonio Igualitario, en 2012, la Ley de Identidad de Género —que no patologiza las identidades trans— y en 2021 se comenzó a implementar la Ley de Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero en el ámbito público (tal como se detalló en el apartado dedicado a empleo).

Este creciente protagonismo de los movimientos de mujeres y diversidades en la escena pública, se vio acompañado por un aumento relativo de su participación en los espacios más altos de toma de decisiones. Argentina implementó leyes de acción afirmativa de incremento de la participación femenina en los espacios parlamentarios nacionales (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y provinciales. La Ley 24012 (1991) —primera cuota legal a nivel mundial para aumentar la representación parlamentaria femenina— fijó una cuota del 30% en el sistema electoral, iniciativa que fue seguida por numerosos países latinoamericanos. Estas reformas lograron incrementar la representación femenina en ambas cámaras y en las legislaturas provinciales.

Sin embargo, en enero de 2020, Argentina había descendido al puesto 19 del ranking de parlamentos

18 Fecha en que se celebra anual y mundialmente el Día de la Mujer Trabajadora.

nacionales con mayor porcentaje de legisladoras y las mujeres estaban subrepresentadas en las posiciones jerárquicas (autoridades de las cámaras, comisiones más relevantes y presidencias de los bloques partidarios). En el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial la desigualdad de género es aún mayor. Desde 1983, sólo una mujer (Cristina Fernández) fue electa (y reelecta) como presidenta de la Nación, y sólo dos mujeres fueron vicepresidentas. En los gabinetes nacionales las ministras entre 1983 y 2020 han sido solo el 11%, y las altas funcionarias mujeres siguen siendo una minoría, están ausentes en las áreas de gestión decisivas (como las económicas) y tienden a ocupar cargos de menor jerarquía que los varones, al igual que en la mayoría de los gabinetes subnacionales. En cuanto a los ejecutivos provinciales, desde 1983, solo 7 mujeres fueron electas gobernadoras, representando sólo el 8,3%, y en los ejecutivos municipales, solo el 10% de los/as intendentes son mujeres. Un panorama similar se observa en el Poder Judicial. Aunque en 2019 estaba integrado por un 56% de mujeres, su participación se reducía significativamente en las posiciones jerárquicas: la Corte Suprema de Justicia estaba integrada por 4 varones y 1 mujer, mientras que solo el 44% de los magistrados, defensores y fiscales y el 28% de los/as ministros/as, defensores/as y procuradores/as generales eran mujeres.

Finalmente, importa mencionar cómo la Argentina se ha incorporado a los procesos de regionalización de los movimientos feministas y de mujeres, que comenzaron en 1981 con la creación de los Encuentros Feministas Latinoamericanos. La década de 1990 muestra una mayor visibilización y participación en las escenas políticas nacional y regional de las organizaciones feministas y un proceso de “ongeización” del movimiento de mujeres. La apertura de los organismos internacionales a la participación de la sociedad civil fue fundamental para la profundización del acceso de las organizaciones al escenario regional, así como para la construcción de nuevas estrategias de incidencia y el reforzamiento de lazos transnacionales.

El final del siglo XX también fue el momento de consolidación de muchas redes temáticas de

acción colectiva regional como producto de un intenso activismo previo (de hecho, en 1975 se había realizado en México la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que contó con un foro paralelo de organizaciones sociales) y en el marco de la participación de las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas. En 1994 se conformó la Comisión de la Mujer dentro de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, orientada a monitorear la situación de las mujeres en el ámbito laboral de los países integrantes del Mercosur. Más adelante, se institucionalizó una agenda de género transversal con la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) en 1998, que fue reemplazada en 2011 por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

7) Ciencia, tecnología e innovación¹⁹

En las últimas dos décadas, se registra en el país un incremento notable de las iniciativas orientadas a impulsar la participación de las mujeres en la ciencia y la tecnología e innovación (CTI). La fuerte presencia del movimiento de mujeres y feminista y sus propuestas, la vertiginosa expansión de la sociedad de la información y del conocimiento y el reconocimiento en las agendas internacionales de la incidencia de estas disciplinas en el desarrollo económico, productivo y social de los países son algunos de los factores que contribuyeron a favorecer este avance no solo a nivel nacional, sino también regional y global.

La participación de las mujeres en ciencia y tecnología en Argentina

Desde la década de 1960, se observa en el país un aumento sostenido de la participación de las mujeres en la educación superior. Según datos del Sistema Universitario Argentino (2020), en 2018 ellas representaban el 58,1% del alumnado y el 61,2% entre los/as egresados/as. Esta tendencia paritaria, sin embargo, no alcanza a todas las ramas de conocimiento. Si bien ellas son mayoría entre los/as estudiantes de grado en Ciencias de la Salud (73%), Ciencias Humanas (70,3%), Ciencias Básicas (61,3%) y Ciencias Sociales (58,1%), su participación

19 Autora: Gloria Bonder, directora Área Género, Sociedad y Políticas, FLACSO Argentina, con la colaboración de Anabella Benedetti.

decrece en las Ciencias Aplicadas (36,7%). Al analizar las matrículas de las distintas carreras, se observan diferencias que complejizan la situación en cada una de estas ramas. En las Ciencias Básicas persiste una mayor participación femenina en disciplinas como: Biología, con un 67%; Química, con igual porcentaje; y Ciencias Naturales, con un 64%. Sin embargo, en Física no superan el 32%. En las Ciencias Aplicadas la situación es similar, mientras que en Bioquímica alcanzan el 76% y en Bromatología el 73%, en Informática son apenas un 16% y en Computación 11%. Ingeniería merece una mención aparte, tanto a nivel local como internacional, se suele afirmar que esta es la disciplina que presenta históricamente mayor disparidad entre los géneros en las matrículas en detrimento de las mujeres, sin embargo, pocas veces se hace alusión a las variaciones entre las distintas especialidades. En el caso de Argentina, los datos indican que en Ingeniería Textil ellas alcanzan un 81%, pero en Ingeniería Civil no superan el 27%, y en Ingeniería Electromecánica apenas el 6% (SPU, 2017).

En el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, las investigadoras representan el 59,5% (MINCYT, 2021). En el CONICET constituyen el 61% en las Ciencias Biológicas y de la Salud; el 57% en las Ciencias Sociales y Humanidades; el 53% en las Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales; el 44% en Tecnología; y el 41% en las Ciencias Exactas y Naturales. No obstante, al analizar la distribución por categorías, las brechas entre los géneros aumentan. Cuanto más alta, menor cantidad de mujeres: en el nivel superior son el 25%, entre los/as investigadores/as principales el 42%, entre los/as independientes el 49%, entre los/as adjuntos/as el 56%, y entre los/as asistentes el 61%.

En 2021, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT) está a cargo de un varón, al igual que las dos secretarías de Estado y tres de las seis subsecretarías; solo un 22% de los puestos directivos en este sector son liderados por mujeres.

En el ámbito universitario, un 59% de las secretarías académicas (dedicadas mayoritariamente a la gestión administrativa y la docencia) están al mando

de ellas. Estos porcentajes disminuyen notablemente en los puestos de vicerrectoría y rectoría en los cuales representan el 30% y 11% respectivamente, tendencia que ya se registraba desde años anteriores (MINCYT, 2021).

Avances en plano normativo y político en ciencia y tecnología

Si bien el panorama descrito demuestra que aún resta resolver cuestiones claves para lograr que las mujeres participen plenamente en el desarrollo de todas las disciplinas del sistema científico y tecnológico, en las últimas dos décadas se registran avances en las normativas, políticas y acciones (gubernamentales, desde la sociedad civil, organismos de cooperación, sector privado) que están aportando a visibilizar esta problemática en las agendas y debates públicos. Estos cambios no se circunscriben a las políticas centradas en resolver esta problemática, también contribuyen otras orientadas a transformar estructuralmente el sector. En este sentido se destacan: la sanción de la Ley 25467 de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2001; la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (antes Secretaría de Ciencia y Tecnología) en 2007; y el significativo aumento del presupuesto asignado al CONICET (de 260 millones en 2003 a 2900 millones en 2013), que se tradujo en un fuerte incremento del número de becarios/as, investigadores/as y técnicos/as y en la ampliación de su infraestructura. Desde mediados del 2000, este organismo viene estableciendo modificaciones en su normativa para favorecer el desarrollo de carrera de las mujeres y diversidades sexo–genéricas.

En 2013 se presentó el plan “Argentina Innovadora 2020 – Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012–2015”, que ya incluyó la necesidad de integrar las cuestiones relacionadas con la igualdad de género en: 1) la definición de las agendas de investigación, 2) la inserción laboral y profesional de los recursos humanos en CTI, 3) en la ampliación y fortalecimiento del sistema de indicadores de CTI respecto de innovación y empleo, y 4) percepción pública de la CTI. En 2021 se están elaborando los documentos

preliminares del próximo plan “Argentina Innovadora 2030” en el cual la igualdad de género es uno de sus principios rectores y ejes transversales (MENCYT, 2021).

En 2019 se logró la media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación, para la modificación de la ya mencionada Ley 25467 (2001) para la incorporación de la perspectiva de género en la investigación y la paridad de género en la distribución de cargos al interior del sistema científico y tecnológico. En 2020 se creó el Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en Ciencia, Tecnología e Innovación del MENCYT, cuya principal meta es garantizar y propiciar la igualdad real y efectiva de la participación de las mujeres y la población LGTBIQ+ en todos los niveles y ámbitos del sistema científico–tecnológico. Opera en articulación con el Observatorio de Violencia Laboral y de Género del CONICET. Por otra parte, la Agencia I+D+i ya cuenta con una política de equidad de género, que propone el desarrollo de un plan integral en sus ámbitos de actuación, institucional y organizacional, que amplíe las oportunidades de crecimiento inclusivo y sostenible de las mujeres y las diversidades sexo–genéricas. Muchas de estas iniciativas se realizan en colaboración con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, cuyos planes son transversales a todos los demás ministerios e impulsa la implementación de la Ley Micaela.

Ahora bien, como ya se señaló, los avances exceden al ámbito gubernamental y desde otros sectores también se vienen realizando intervenciones —en algunos casos en articulación con entes gubernamentales— que pueden sistematizarse en las siguientes categorías: producción y difusión de nuevos conocimientos; trabajo en red; programas/ iniciativas de acción. Desde centros de investigación y universidades, se advierte un incremento de estudios y publicaciones que destacan, entre otros aspectos, la necesidad de erradicar los estereotipos y sesgos de género en los ámbitos formativos y laborales relacionados con la CTI y, en consecuencia, brindan pistas para transformar las culturas institucionales de este sector. También se registra un número importante de publicaciones

e investigaciones orientadas a generar cambios en el plano epistemológico y curricular para una integración efectiva del enfoque de igualdad de género en la producción científica y tecnológica.

Por otra parte, en la última década cada vez son más las redes de mujeres científicas y/o tecnólogas que desde distintos ámbitos (por ejemplo, universidades/facultades, agencias de investigación) realizan acciones para contribuir a la igualdad de género en disciplinas específicas (Matemática, Física, Ciencias Exactas, entre otras). Sus actividades, en general, se concentran en el intercambio y difusión de información y, en algunos casos, contribuyen a la implementación de las leyes ya mencionadas. En su mayoría se conformaron a partir del interés de sus integrantes por dar visibilidad a las contribuciones de las mujeres en sectores en los que históricamente preponderan los varones. Por último, es necesario dar cuenta del incremento de programas de acción o iniciativas que se vienen realizando desde las empresas o con el apoyo financiero de estas. Esta modalidad es más frecuente en el sector tecnológico y, a través de talleres, eventos, campañas de concientización, entre otras, se busca principalmente favorecer la inclusión de las mujeres a la ciencia y la tecnología.

Hacia el futuro

El panorama descripto evidencia que en las últimas dos décadas se verifican avances claves hacia una plena participación de las mujeres en la CTI y —también, aunque en menor medida— para el logro de la igualdad de género en este sector. Si bien ambas cuestiones están interrelacionadas, esta diferenciación es especialmente relevante, ya que puede contribuir a marcar el rumbo de acciones futuras. Para que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones, se requiere un trabajo intersectorial que aproveche, por ejemplo, el potencial de la educación para transformar las representaciones y prácticas didácticas de estas disciplinas, que en muchas ocasiones favorecen la persistencia de estereotipos y sesgos de género que desalientan el interés y la participación de las jóvenes en la CTI.

También, es necesario analizar las condiciones estructurales en el plano económico y social. En tanto las mujeres sigan siendo las principales responsables de las tareas de cuidado, la igualdad de condiciones para acceder y progresar en estos sectores no podrá ser alcanzada.

Asimismo, para lograr la igualdad de género en la CTI, es indispensable monitorear y ampliar los alcances de las medidas e intervenciones que, además de favorecer la inclusión de las mujeres, se orientan a develar y erradicar los sesgos de género en las culturas institucionales. Ello implica ir mucho más allá de la problemática del acceso a puestos de decisión y ubicar en un lugar central la necesidad de superar los micromachismos y las violencias hacia las mujeres en los entornos laborales, así como la realización de un análisis en profundidad de los criterios de selección y promoción, sustentados con frecuencia en enfoques meritocráticos, aparentemente neutrales y objetivos.

Junto con avanzar en estas direcciones, es necesario apuntar a una transformación estructural del desarrollo científico y la producción tecnológica, que se aparte de las concepciones androcéntricas, y asegure el diseño de soluciones que den respuesta a las necesidades, intereses y demandas de todos los géneros y grupos sociales.

8) Cultura y Comunicación²⁰

Avances legislativos y programáticos con perspectiva de género en el sector cultural

En el ámbito de la cultura y las artes, en sintonía y retroalimentación con el avance y visibilización que adquirió la perspectiva de género, feminista, y transfeminista, se detectan hitos a nivel normativo e institucional. Las artes audiovisuales, la música, y el teatro —disciplinas que cuentan con institutos nacionales dedicados a instrumentar políticas para su sector— son los campos en los que más

se ha avanzado en cuanto a la formalización e institucionalización de los procesos de transformación que crecieron en el sector cultural desde sus bases. El INAMU²¹, en 2015, creó el Registro Único de Músicxs y Agrupaciones Musicales (Ley 26801) que incluye las opciones de “varón”, “mujer”, y “otros”, convirtiéndose en la primera institución pública de Argentina en tener un registro no binario. En 2018, se comenzó a trabajar en una Agenda Federal de Géneros de la que surgieron la creación del Observatorio de la Música Argentina (MUSA), la realización de la encuesta nacional “Mujeres en la Música” y el proyecto que en 2019 se convirtió en la Ley de Cupo Femenino en eventos musicales (Ley 27539).²²

En paralelo, en el campo del cine y las artes audiovisuales se concretaron demandas como la Acción Cupo para comités y jurados en el INCAA²³ (2017). En 2018 se creó el Observatorio Emilia Saleny, que analiza la composición por género del equipo técnico y artístico y las características de representación de los personajes en las películas más vistas. En 2021 se creó el programa “Gafas violetas” (Resolución 725/2021), cuya finalidad es “asesorar y colaborar con las diferentes áreas del INCAA en todo lo inherente al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas por la equidad de género en materia de exhibición, fomento, distribución, formación/capacitación en articulación con la industria audiovisual, el Estado, la academia y la sociedad civil”. Por su parte, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, desde 2019, avanza con acciones como: la instauración de cupo de género en los concursos y jurados, la incorporación de veedoras designadas por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad para la revisión de los concursos, y la implementación de un Observatorio de Género dentro de la institución. Los demás sectores de las artes han realizado acciones tendientes a consolidar y dar forma estable a las demandas que surgen de sus bases, sin embargo, la mayoría son iniciativas

20 Autoras: Belén Igarzábal y Celia Coido, Área Comunicación y Cultura, FLACSO Argentina.

21 Instituto Nacional de Música.

22 Establece un mínimo de 30% de mujeres solistas y/o agrupaciones musicales mixtas en los eventos que convoquen a tres o más agrupaciones musicales. La normativa supone la ampliación del término “mujeres”, para incluir también a otras identidades de género.

23 Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

aisladas que no están articuladas con programas o proyectos del mismo sector u otros.²⁴

Estado de situación en distintos ámbitos de la cultura

En el campo de las artes se ha cristalizado un esquema disciplinario que alimentó prácticas y modos de hacer corporativistas. Sin embargo, en los últimos años, la emergencia de algunos movimientos e hitos vinculados a cuestiones de género —en los que el sector cultural y el de la comunicación tuvieron un fuerte protagonismo— han logrado poner en cuestión estas dinámicas y abrir nuevos escenarios de encuentro y disputa política, discursiva y simbólica. En esta línea cabe destacar la Campaña por el Aborto legal, seguro y gratuito (desde 2005) y el movimiento #NiUnaMenos (desde 2015). En ambos se conformaron grupos de artistas y trabajadores/as de la cultura que crearon espacios de encuentro al interior de cada sector, a la vez que propiciaron el diálogo entre distintos sectores. Así se fueron generando intercambios de saberes y experiencias que redundaron en nuevas formas de abordar las problemáticas comunes, entendiendo que, para favorecer la emergencia, circulación y difusión de otros sentidos, imaginarios y sistemas de representación en las artes, los medios y la cultura, resulta imprescindible intervenir sobre las inequidades de género que persisten en las condiciones de producción y trabajo de estos sectores²⁵.

En 2020, un ciclo de conversatorios organizados por el Área Cultura y Comunicación de FLACSO Argentina

y el Centro Cultural de España en Buenos Aires,²⁶ permitió relevar algunas problemáticas y desafíos para el campo cultural en materia de género. Entre ellos se destacan: el nivel de precarización del sector cultural que afecta más duramente a mujeres y LGBTIQ+; la brecha de ingresos entre varones y mujeres; la falta de censos, registros, mapeos con perspectiva de género; preponderancia del varón blanco cis heterosexual en posiciones de poder; la ausencia de espacios y mecanismos democráticos que garanticen el derecho a la participación directa de mujeres y población LGBTIQ+, en toda acción del Estado que apunte a la equidad de género; la banalización o apropiación retórica de demandas, experiencias y saberes (tokenismo); invisibilización o limitación a roles feminizados de las producciones y trabajos de las mujeres en las diferentes áreas de la cultura; la falta de marcos regulatorios que amparen a las personas gestantes y encargadas de cuidados; necesidad de nuevas políticas de inventario y acceso a los archivos y bases de datos (puesta en cuestión de las lógicas sobre los archivos, el patrimonio y el canon del arte en general); la falta de reglamentación que garantice la conformación de jurados diversos por género; escasos espacios de formación e intercambio desde una perspectiva interseccional; la proliferación de discursos de odio, falta de mecanismos e instancias de reparación y de una perspectiva federal en la elaboración de políticas que permitan abordajes situados y eficaces. Aunque se reconocen avances en relación con estas problemáticas, son pocas las iniciativas que están en proceso de formalización y/o institucionalización.

24 Cabe mencionar tanto la curaduría en muestras de artes visuales que incorporan obras de artistas mujeres y LGTBIQ+, las políticas de compra para los acervos patrimoniales, las políticas de inventario, como acciones concretas de reparación (por ejemplo, la decisión del Museo Nacional de Bellas Artes de rectificar los nombres de las artistas que figuraban con el apellido de sus maridos).

25 Según la última encuesta de consumos culturales (SINCA, 2017), las mujeres ocupan menos lugares jerárquicos en organizaciones culturales comunitarias (25%) pero son mayoría en voluntariado (56%); consumen más libros (60%), teatro (62%) y cine (56%) pero el 81% de las personas que no asistieron a recitales por “motivos familiares, como tener hijos pequeños”, son mujeres. Respecto al ingreso al sector cultural, la brecha entre varones y mujeres asciende al 28% en favor de ellos. Además, se advierte una baja participación de las mujeres en distintas áreas, por ejemplo, en el sector de videojuegos (34%) o casi nula en los programas de radio deportivos (12%). Según el Informe Igualdad de Género en la Industria Audiovisual Argentina (2019, Observatorio de la Industria Audiovisual de Argentina), cada año egresan de carreras de cine aproximadamente la misma proporción de mujeres y varones. Sin embargo, en largometrajes ellos ocupan el 61,76% de los puestos de trabajo y en publicidad el 66,62%. En las producciones cinematográficas ellas son el 81,1% de trabajadores en maquillaje y peinado y el 79,3% en arte y vestuario. Cabe destacar que, en las artes escénicas y audiovisuales se registran altos grados de violencia y acoso, se calcula que el 66% de las actrices fueron acosadas en algún momento de su carrera (muchas antes de ser mayores de edad).

26 Cultura y equidad. Artes, cultura y géneros: <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/ciclo-cultura-y-equidad-artes-culturas-y-generos/>

Representaciones y discursos en los medios de comunicación

Los medios de comunicación ponen a disposición representaciones, símbolos y condensan realidades en estereotipos. Visibilizan cuerpos, formas de vivir la identidad y el género. Como instituciones socializadoras, son un reflejo de la sensibilidad social de cada momento y, en general, reproducen un orden patriarcal y refuerzan estereotipos binarios heterocisnormativos.²⁷ En relación con la visibilidad de diversidades culturales y sexogenéricas y el control sobre contenidos discriminatorios, existen organismos y legislaciones que regulan las emisiones como el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión²⁸ del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) que se ocupa del “tratamiento mediático de casos de violencia, género, salud, discriminación, xenofobia y niñez y adolescencia”. Actúa en articulación con el INADI y con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Con la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, se creó la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que “recibe y canaliza las consultas, reclamos y denuncias del público para que sus derechos ciudadanos como receptores de medios sean respetados”. Entre otras funciones, desarrolla informes anuales con estadísticas sobre los reclamos realizados por el público.²⁹ Estas normativas controlan la discriminación en los contenidos audiovisuales, pero todavía hay un área de vacancia en relación con la implementación de políticas que promocionan el aumento de la diversidad de identidades sexogenéricas tanto en los medios de comunicación como en las producciones artísticas y culturales³⁰.

Como ya se señaló, las transformaciones que puedan ir consolidándose en las condiciones materiales y laborales de producción son imprescindibles para que estos discursos y representaciones cambien y haya mayor equidad de género en las producciones mediáticas, artísticas y culturales.

9) Conclusiones

La información presentada demuestra que Argentina cuenta con un robusto y amplio marco normativo que establece la superación de desigualdades de género a nivel social, económico, político y cultural. En los últimos cinco años estas acciones se incrementaron a un ritmo sin precedentes; sin embargo, algunos de los factores que las facilitaron y cimentaron datan de, al menos, cuatro décadas atrás con la conformación, desarrollo y consolidación de un movimiento feminista y de mujeres pionero y cada vez más activo y numeroso, que se ha ido nutriendo con los aportes de mujeres de distintos perfiles e incorporado demandas en función de los cambiantes contextos sociales, económicos, políticos y culturales.

En este sentido resulta de especial importancia destacar que, luego del retorno del sistema democrático en el año 1983, líderes del movimiento de mujeres asumieron funciones en el Estado y se crearon redes y organizaciones no gubernamentales que realizaron acciones colectivas y propuestas para incidir en políticas a favor de los derechos de las mujeres (Bonder, 2017). Ello contribuyó, a que el país, ya desde la década de 1980, suscriba y ratifique diversos convenios y tratados internacionales, asumiendo el compromiso —por parte del Estado—

27 El estudio *Representaciones de género en el cine argentino* (Bárbara Duhau y Taluana Wenceslau) demostró que en las películas argentinas es dos veces más probable que los personajes femeninos sean representados como madres que los masculinos como padres. Las mujeres aparecen 15 veces más que los varones con atuendos sexualmente atractivos y 3 veces más en desnudos parciales o totales. Asimismo, ellas no representan papeles como políticas o empleadas de seguridad. Hay una mujer empresaria por cada 12 varones.

28 Según el sitio web del Observatorio de la discriminación en Radio y TV, este organismo impulsa y promueve acciones para generar conciencia a través de los medios, promoviendo los derechos, la igualdad de oportunidades, la inclusión, la unidad y la diversidad. Elabora distintos informes tendientes a analizar casos de posibles actos discriminatorios y brinda recomendaciones para la construcción de una comunicación más inclusiva.

29 El último informe (2017) indica que el 68% de los reclamos relacionados con textos audiovisuales anclaron sus inquietudes en discursos considerados como “discriminatorios, lesivos u ofensivos” respecto de diferentes colectivos sociales (2017: 16).

30 Existen experiencias y acciones realizadas en el último tiempo desde la gestión pública como La Fábrica del Deseo, Brotecticos (primer cancionero trans), convocatoria “Nuestro Teatro” del Teatro Nacional Cervantes, pero son casos todavía dispersos y excepcionales.

de realizar acciones para la prevención y superación de las desigualdades de género.³¹

La mayor participación femenina en el ámbito gubernamental y estatal, así como las constantes manifestaciones del movimiento feminista y de mujeres, también aportaron a la promulgación de leyes pioneras y de avanzada, como la Ley de Patria Potestad Compartida en 1985, la Ley de Divorcio Vincular en 1987, y la Ley de Cupos en 1991.

En las últimas dos décadas, tal como se demostró en los distintos apartados de este capítulo, las acciones en favor de la igualdad de género no cesaron, se intensificaron. De la información presentada se desprenden, al menos, cuatro hitos que incidieron en las dimensiones analizadas y que se relacionan estrechamente con el avance hacia la consecución de la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Estos son:

- La aprobación de la ley para la interrupción voluntaria del embarazo (2020) y, en especial, el proceso previo a su aprobación, signado por numerosas manifestaciones públicas que aunaron las voces de militantes feministas históricas con las de las jóvenes, cada vez más interpeladas por la necesidad de demandar respuestas concretas para la superación de las desigualdades de género.
- El surgimiento del movimiento #NiUnaMenos (2015) que, además, de contribuir a una mayor concientización social acerca de la necesidad de prevenir y erradicar las violencias basadas en patrones de género, impulsó el reconocimiento, por parte de la sociedad argentina, de las demandas relacionadas con la defensa y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las diversidades sexo–genéricas.
- La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2019), como corolario de una trayectoria que comenzó en 1992 con

el establecimiento del Consejo Nacional de las Mujeres. Contar con una institucionalidad con capacidad política y un presupuesto propio, constituye un factor fundamental para la implementación de medidas que aseguren el bienestar de las mujeres y diversidades y, junto con atender sus necesidades básicas, propendan al abordaje de sus intereses estratégicos, desde un enfoque interseccional y federal.

En paralelo a la creación de esta institucionalidad, se registra un incremento de los consejos, comisiones y programas dedicados a temas relacionados con la igualdad de género, tal como se detalló en el apartado referido a ciencia, tecnología e innovación. Fenómeno similar se advierte en los ámbitos universitarios con la creación de institucionalidades e instrumentos normativos (protocolos, planes y políticas) para la prevención y erradicación de las desigualdades de género en las estructuras, dinámicas y currículas de las instituciones de nivel superior.

- La promulgación de un conjunto de normativas y programas que amplían el marco de derechos para las diversidades sexo–genéricas. Entre ellas se destacan la Ley del matrimonio igualitario, la Ley de identidad de género y, más recientemente, la Ley de cupo laboral trans. Estos avances se potencian con la promulgación de otras leyes que también redundan en el fortalecimiento de los derechos humanos de estos grupos, por ejemplo, la ley de protección integral contra las violencias por razones de género, la paridad de género en el ámbito legislativo a nivel nacional, la Ley de educación sexual integral, el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ONU Mujeres, 2020) y la Ley Micaela.

Si bien estos avances configuran un panorama promisorio, y hasta de avanzada, en el plano normativo relacionado con la igualdad de género, aún persisten desigualdades estructurales relacionadas con: limitaciones que enfrentan las mujeres y las diversidades sexo–genéricas para acceder al

31 Por ejemplo, en 1985, adhirió a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en 1994 le otorgó jerarquía constitucional y en 2007 revalidó su Protocolo Facultativo) y en 1996 ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). En 1995, Argentina fue uno de los 189 países que adoptaron la Plataforma de Acción de Beijing, surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por Naciones Unidas y realizada en Beijing.

empleo digno y de calidad; la persistencia de la brecha salarial por género y la desigual distribución de las tareas de cuidado. Como se demostró, estas problemáticas condicionan el bienestar de las mujeres. Ello se verifica, por ejemplo, en lo relativo a la salud. Las mujeres y diversidades sexo–genéricas son quienes enfrentan más limitaciones para acceder a coberturas adecuadas. El apartado referido a este tema evidencia la existencia de un creciente conjunto de medidas y programas para la disminución de la mortalidad materna, el embarazo adolescente y la inclusión de la población LGTBQI+ en el sistema de salud, sin embargo, también alerta que sus resultados aún no se traducen en mejoras sustantivas y que existe disparidad en la aplicación de las medidas promulgadas entre las distintas provincias, en parte, relacionadas con el avance de grupos (en general, religiosos) que se expresan contra lo que ellos denominan como “ideología de género”.

Las violencias basadas en patrones de género constituyen un desafío especialmente relevante para el país. Aunque se cuenta con una ley innovadora que va más allá de la violencia física y doméstica e incorpora modalidades antes silenciadas o naturalizadas (como, por ejemplo, la simbólica, la económica y la obstétrica), se ha comenzado a producir estadísticas oficiales al respecto y se crearon distintos dispositivos tanto para la prevención como para la denuncia y atención de las víctimas, las tasas de femicidios y transfemicidios no ceden. Cabe destacar, no obstante, que en el plano social y cultural se ha logrado cierto consenso acerca de la imperiosa necesidad de intensificar las acciones que contribuyan a la resolución de esta problemática.

En el plano educativo, si bien las mujeres registran altos índices de participación en todos los niveles, los desafíos pendientes refieren, principalmente, a la superación de los obstáculos para la plena implementación de la ley de educación sexual integral; a la necesidad de revertir los estereotipos y sesgos de género en el currículum formal y en el oculto; y a mejorar la situación de los varones jóvenes, quienes son mayoría entre quienes desertan de los ámbitos educativos por la necesidad de ingresar tempranamente al mercado de trabajo.

En relación con lo anterior, una problemática que merece atención es la baja participación femenina en algunas disciplinas del campo científico y tecnológico y, en especial, en las ingenierías. En los últimos años, se verifica un incremento inédito de las investigaciones, iniciativas y eventos para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres, varones y diversidades sexo–genéricas para el acceso y desarrollo en estos ámbitos, mientras que a nivel gubernamental se crearon institucionalidades e instrumentos normativos para la resolución de esta problemática. No obstante, el fenómeno denominado “techo de cristal” está vigente y es necesario fortalecer aún más las acciones orientadas a la transformación de las culturas institucionales que, en el caso de la CTI, demuestran la persistencia de sesgos de género y micromachismos que obstaculizan el desarrollo de carrera por parte de las mujeres y población LGTBQI+. Avanzar en esta dirección conlleva la posibilidad de dinamizar una meta tan ambiciosa como necesaria: la plena integración del enfoque de género en la investigación científica, en la producción tecnológica, y en la innovación.

Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, a pesar de que las mujeres y diversidades tuvieron, a lo largo de la historia reciente argentina, una importante participación en la escena pública, ello no necesariamente se tradujo en un pleno acceso a los espacios más altos de toma de decisiones. Si bien su participación fue en aumento, ellas se encuentran más representadas en los poderes legislativos que en los espacios ejecutivos y judiciales. Asimismo, este incremento impactó con más fuerza en los estratos medios y bajos del poder político, pero no así en los puestos más altos de la toma de decisiones, donde persisten distintas formas de exclusión, formales e informales.

Las transformaciones descritas también han tenido impacto en el campo de las artes, la comunicación y la cultura (y viceversa). En algunos casos, ello se traduce en la conformación de grupos y redes de mujeres que se dedican a distintas ramas de la cultura y a la creación de organismos, así como de observatorios dedicados a monitorear y mejorar la situación de las mujeres y diversidades sexo–genéricas en estos campos. Sin embargo,

la incidencia de estos procesos en los marcos institucionales, laborales y legislativos que regulan esos campos, aún son acotados.

El panorama descrito deja en evidencia la necesidad de que el expansivo marco normativo argentino dirigido a la superación de las desigualdades de género siga dando pasos hacia la igualdad sustantiva. Disminuir la brecha entre la igualdad formal y la sustantiva es un desafío insoslayable que solo podrá ser abordado si, al mismo tiempo, se propende a la resolución de las desigualdades estructurales (relativas a la pobreza, el desempleo, la desigual distribución de las tareas de cuidado y en el acceso a posiciones de poder, la discriminación étnica, entre otras) que aún condicionan las oportunidades y el bienestar de mujeres y diversidades sexo-généricas. Los beneficios de estas transformaciones no se limitan a estos grupos, sino que se sustentan en la necesidad de generar condiciones básicas para un modelo de desarrollo que, además de “no dejar a nadie atrás”, apunte a un país más justo, solidario y comprometido con las demandas, necesidades e intereses de todos los grupos sociales.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, L. (editora) (2006). *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- AKAHATÁ et al. (2016). *Informe Situación de los derechos humanos de las travestis y trans en la Argentina*, Naciones Unidas.
- ALONSO, G., HERCZEG, G., & ZURBRIGGEN, R. (2008). “Talleres de educación sexual. Efectos del discurso heteronormativo”, en Morgade, G. & Alonso, G. (comp.) (2008). *Cuerpos y sexualidades en la escuela: de la “normalidad” a la disidencia*. Buenos Aires, Paidós.
- ANSES (2021). Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social, Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento ANSES.
- BÁEZ, J. M. (2013). ““Yo soy”, posibilidad de enunciación de las sexualidades en la escuela”, *Polifonías, Revista de Educación*, nº 114.
- BONDER, G. (2017). Mujeres que hacen ciencia y tecnología en Argentina: una década de avances y retos pendientes. 2003–2013. Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, FLACSO Argentina.
- BONDER, G. (2016). Las que dieron el sí: mujeres que estudian Informática en Argentina, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- BONDER, G. (2012). “Reflexiones desde América Latina: TIC y género en contexto”, *Revista Tellos: Cuadernos de Comunicación e innovación*, nº 92, pp. 101–103
- CAMINOTTI, M. Y DEL COGLIANO, N. (2019). “El origen de la ‘primera generación’ de reformas de paridad de género en América Latina”, *Revista Política y Gobierno*, 2, 205–218.
- CANELO, P. (2020). “Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011–2019)”, *Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 10, Nº19, 151–172.
- CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina 2001–2002*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DE PIERO, S. Y GRADIN, A. (2015). “La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, pp.19–39.
- DÍAZ LANGOU, G., ET. AL. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. CIPPEC–OIT–ONU Mujeres–PNUD.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Bruto Interno*, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación.
- FAUR, E., & GOGNA, M. (2016). “La Educación Sexual Integral en la Argentina. Una apuesta por la ampliación de derechos” en *Voces de la inclusión. Interpelaciones y críticas a la idea de “Inclusión” escolar*, Buenos Aires, Praxis editorial.

- FAUR, E.; GOGNA, M. Y BINGSTOCK, G. (2015). *La Educación Sexual Integral en la Argentina Balances y desafíos de la implementación de la ley (2008–2015)*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Argentina.
- FAUR, E. Y FUENTES, S. (2019). *Experiencias de embarazo, maternidad y paternidad en la adolescencia. Trayectorias escolares y políticas públicas en la CABA*, Buenos Aires, Fundación Kaleidos, Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires
- FAUR, E. & LAVARI M. (2018). *Escuelas que enseñan ESI. Un estudio sobre Buenas Prácticas Pedagógicas en Educación Sexual Integral*, Buenos Aires, UNICEF Argentina.
- FRENKEL, J. (2019). El embarazo adolescente en Argentina. Fundación CECE. Disponible en: <http://fcece.org.ar/el-embarazo-adolescente-en-la-argentina/>
- FUENTES, S. (2020). “Mujeres, asistencia y demandas educativas ante la suspensión de la presencialidad escolar en la Argentina”. En CEPAL, *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID19: la experiencia en la Argentina* (pp. 127–150), Santiago de Chile, CEPAL.
- FUENTES, S. (2012). “Catolicismo y educación sexual: tradiciones y prácticas ¿divergentes? en una escuela católica bonaerense”, *Revista Sociedad y Religión* N°38, Vol. XXII, pp. 142–183, Ciudad Autónoma de Buenos.
- FUNDACIÓN HUÉSPED (2014). Ley de identidad de género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en Argentina, Buenos Aires, ATTA y Fundación Huésped
- GAMBA, C. (2018). *La reflexión sobre nosotros/as mismos/as. Los procesos de subjetivación docente y la educación sexual integral como tecnología de gobierno*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Educación, FLACSO, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- GARCÍA DELGADO, D. Y GRADIN, A. (2016). “Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, pp. 49–68.
- GOREN, N. (2019). *Programa de Género y Políticas Públicas. Observatorio de Género y Políticas Públicas: La diferencia como desigualdad. Brecha salarial según género*, Buenos Aires, Universidad Nacional de José C. Paz.
- GOGNA, M Y BINSKTOK, G. (2020). “Embarazos Forzados: ser madre antes de los 15”, *Revista Mora*, año 2020, n°26.
- GRADIN, A. Y SOTO PIMENTEL, V. (2020). “Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018–2019”. *Revista Miriada*, pp. 253–276.
- INDEC (2014). Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Principales resultados, Buenos Aires.
- INDEC (2013). *Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo*, 2013, Buenos Aires.
- INDEC (2012). *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012. Informe técnico de la prueba piloto*, Buenos Aires.
- KOHEN, M., & MEINARDI, E. (2016). “Las situaciones escolares en escena: aportes a la formación docente en educación sexual integral”, *Revista mexicana de investigación educativa*, 21(71), pp.1047–1072.
- KORNBLIT, A. L., SUSTAS, S. E., & DI LEO, P. F. (2014). “Género, derechos sexuales, biografía y escuela: articulaciones y tensiones en discursos de docentes de Argentina”, *Revista Educação & sociedade*, n°35 (126), pp.161–178.
- MASSON, L. (2007). *Feministas en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

- MERCER, R., CIMMINO, K. Y RAMÍREZ, C. (2020). “La sexualidad como lucha política por los cuerpos en el contexto latinoamericano”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, año VIII, n°14, pp. 107–129.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (2021). *Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en Ciencia, Tecnología e Innovación*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación Argentina.
- MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE ARGENTINA (2020). *Plan Nacional de Prevención del embarazo no intencional en la adolescencia (PLAN ENIA). Informe anual de Monitoreo*, Buenos Aires.
- MOLINA, G. (2013). *Género y sexualidades entre estudiantes secundarios. Un estudio etnográfico en escuelas cordobesas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- MORGADE, G (2007). *Mujeres que dirigen (poniendo el cuerpo). Género, autoridad y poder en el nivel primario de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2020). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2020.pdf>
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2019). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2019.pdf>
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2018). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2018.pdf>
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2017). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2017.pdf>
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2016). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2016.pdf
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2015). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2015.pdf
- OFICINA DE LA MUJER, CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN (2014). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informeFemicidios2014.pdf>
- OGyPPs (2020). *Informe Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual*, Buenos Aires, Observatorio de Géneros y PP.
- OIT (2020). *Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas*. 18 de marzo. Recuperado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf [consulta: 25 de junio de 2020].
- OIT (2015). *Orgullo (PRIDE) en el trabajo: un estudio sobre la discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género en Argentina*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad.
- OIT (2004). *Panorama laboral de América Latina 2004*, Lima, OIT.

- ONU Mujeres (2018). *Reconocer, Redistribuir y Reducir el Trabajo de Cuidados. Prácticas Inspiradoras en América Latina y el Caribe*, Panamá, Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres.
- PAUTASSI, L.C. (2016). “Del “boom” del cuidado al ejercicio de derechos”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos* n° 24.
- PROGRAMA DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD, FLACSO ARGENTINA (2019). *Conversatorio sobre Salud de las Mujeres*. Buenos Aires, FLACSO Argentina. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/conversatorio-sobre-salud-de-las-mujeres/>
- ROMERO, G. (2018). “De saberes, pasiones y repugnancias Reflexiones en torno a algunas tensiones culturales en la implementación de la educación sexual integral en escuelas católicas en la ciudad de La Plata”, *Cuadernos de antropología social*, n°47, pp. 71–86.
- RULLI, M. (2020). *Perfil de país según igualdad de género*, Buenos Aires, ONU Mujeres Argentina.
- SOTO PIMENTEL, V. (2017). “La pesada herencia, libertad de mercado y normalización: Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total”. En *El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*, pp. 171–182. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- TOMASINI, M., BERTARELLI, P., & ESTEVE, M. (2017). “Educación y Diversidad Sexual: Perspectivas de estudiantes y docentes de una escuela confesional de la ciudad de Córdoba, Argentina, sobre relaciones homo erótico afectivas”, *Itinerarius Reflectionis*; 13; 2. Universidade Federal de Goiás.
- UNICEF y DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO (2021). *Desafíos de las políticas públicas frente a las crisis de los cuidados. El impacto de la pandemia en los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo de mujeres*, Buenos Aires, UNICEF.
- UNICEF (2019). *Estadísticas de los Hechos Vitales de la Población Adolescente en la Argentina*. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estadisticas-poblacion-adolescente-argentina>

Legislaciones e información estadística consultada en sitios web oficiales

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207201/norma.htm>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351162/norma.htm>

Sistema de consulta de estadísticas universitarias (SPU SCEU): <https://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar>

ANEXO

Cronología sobre políticas públicas con enfoque de género – interseccionalidades en argentina (1983–2021)³²

El propósito de este anexo es sintetizar los principales avances legislativos de la República Argentina desde la recuperación democrática en el año 1983 hasta agosto de 2021. Las políticas públicas y programas específicos que de ellas se desprenden cristalizan la importante lucha de los movimientos de mujeres, feminismos y diversidades en el país. Su participación fue condición insoslayable para lograr esta ampliación de derechos y promover su ejercicio por parte de distintos grupos sociales. Se resaltan, además, algunas acciones de los movimientos de mujeres, feminismos y de la diversidad sexual que conforman hitos en la lucha por los derechos humanos.

| Año | Normativa | Descripción Breve |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1984 | Ratificación de la CEDAW; la Convención Americana de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como su Protocolo Facultativo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. | Firma y ratificación de tratados internacionales que permiten encuadrar derechos civiles y derechos sexuales y reproductivos. Antecedente de su posterior incorporación en la reforma constitucional de 1994 como parte del corpus jurídico constitucional. |
| | Ley 23226 | Derecho de pensión a las parejas no casadas. Se incorpora definitivamente en la Reforma del código Civil 2015. |
| 1985 | Ley 23264 | Establece la Patria Potestad compartida con derechos y deberes sobre personas y bienes igualitarios. Equipara hijos/as extramatrimoniales. Establece el derecho a elegir el nombre de pila de hijos/as. Uso optativo del apellido del marido por parte de las mujeres. No modifica la obligatoriedad del uso del apellido del padre; incorpora la opción del de la madre por solicitud. |
| | | Ley del Matrimonio civil y Divorcio Vincular. |
| 1987 | Ley 23515 | Personas divorciadas pueden establecer nuevos matrimonios. En caso de divorcio, hijos/as conviven con la madre. Bienes en partes iguales en el matrimonio disuelto. Se fija la edad mínima para contraer matrimonio en 16 años para la mujer y 18 para el varón. |
| 1988 | Ley 23592 | Establece punición para actos discriminatorios basados en el sexo. |

32 Autoras: Andrea A Rizzotti, Programa Educación Internacional –Área de Estudios Latinoamericanos (ADELA); Grisel El Jaber, Programa Educación a Distancia, FLACSO Argentina.

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Ley 24012 | Ley de cupo femenino del 30% en la asignación de cargos legislativos en posición de elegibilidad. |
| 1991 | Ley 23179 – Ley 24012 – Decreto 378/2005 –Decreto Nacional 1.426/199 | Creación del Consejo Nacional de la Mujer en el ámbito del ejecutivo nacional con el objetivo de impulsar políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres. |
| 1994 | Reforma de la Constitución Nacional Argentina | Incorpora derechos que mejoran el estatus jurídico y la ciudadanía de las mujeres. Incluye a la CEDAW y otros tratados internacionales (máximo estatus jurídico posible). |
| | Ley 24417 | Ley nacional de Protección contra la Violencia Familiar. Define violencia en aspectos psicofísicos y materiales por parte de cualquier miembro de la familia. Otorga el mismo derecho a grupos de convivencia. |
| 1995 | Ley 24453 | Elimina delito de adulterio dentro de las figuras del Código Penal y de Delitos contra la honestidad de las personas. |
| 1996 | Ley 24714 | Régimen de asignaciones familiares de protección social para niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar, ayuda económica adicional para los/as trabajadores formales. |
| 1998 | Declaración Sociolaboral del Mercosur | Los países del bloque establecen la no discriminación por sexo u orientación sexual. En 2015, se agrega la no discriminación por identidad de género. |
| 1999 | Ley 25087 | Reforma del Código Penal. Tipificación de los delitos sexuales. Cambio de denominación de delitos contra la honestidad por delitos contra la integridad sexual de las personas. |
| 2001 | Ley 25543 | Establece la obligatoriedad para los tres subsectores de salud de ofrecer la realización de la prueba diagnóstica del virus de inmunodeficiencia humana a mujeres embarazadas. Se incorpora al Programa Médico Obligatorio (PMO) con una cobertura del 100%. |
| 2002 | Ley 25673 | Salud Sexual y Procreación Responsable. Establece definiciones específicas y el marco para la que la salud sexual y reproductiva se ejerza como derecho. Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; incluye a la diversidad sexual con derecho de ejercicio pleno. |
| | Ley 25584 | Prohíbe a los establecimientos de educación pública toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas. |
| 2004 | Ley 25929 | Ley de Parto Humanizado establece derechos de toda mujer en relación con el embarazo, trabajo de parto y postparto, así como los derechos de toda persona recién nacida. Estipula una serie de prestaciones y servicios de provisión obligatoria en los tres subsectores del sistema de salud. |
| | Ley 26171 | Protocolo para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). |
| 2006 | Ley 26150 | Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Establece como derecho la educación sexual en todos los niveles educativos tanto del ámbito público como privado en todo el territorio nacional. |
| | Decreto 214/2006 | La Administración Pública Nacional prohíbe la discriminación con pretexto de género, sexo, orientación o preferencia sexual. |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2008 | Ley 26364 | Prevención y Sanción de la Trata y Asistencia a sus Víctimas. |
| | Ley 26485 | Ley integral de Protección a la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Creación del Observatorio de la Violencia contra las Mujeres. |
| 2009 | Ley 26522 | Servicio de Comunicación Audiovisual. Establece reforzar los programas de planes de estudios con un componente de género importante, en la educación oficial y no oficial para todos, y mejorar la capacidad de las mujeres para utilizar los medios informativos y la comunicación, con el fin de desarrollar en mujeres y niñas la capacidad de comprender y elaborar contenido TIC. |
| | Decreto 1602/09 | Asignación Universal por Hijo/a. Programa de la Seguridad Social de Argentina: subsidio mensual para hijos/as menores de 18 años asignado a trabajadores/as del sector informal de la economía. |
| | Ley 26529 | Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud: establece el trato digno y respetuoso, y ser asistida/o sin menoscabo y distinción alguna por orientación sexual. |
| 2010 | Ley 26618 | Matrimonio Igualitario para parejas del mismo sexo. Dos años después se agregó un complemento para el reconocimiento de hijos e hijas de parejas del mismo sexo nacidos previamente a la aprobación de la ley (Decreto de Necesidad de Urgencia N°1006/2012) |
| 2011 | Creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género | La CONSAVIG , creada para el cumplimiento de la Ley 26485 busca implementar tareas vinculadas con la elaboración de sanciones a la violencia de género establecidas por la ley junto a organismos estatales y sociales. Desarrolla programas específicos. |
| | Ley 26738 | Se deroga el Art 132– Figura de Avenimiento del Código Penal en relación con los delitos contra la integridad sexual de las personas. |
| | Ley 26791 | Modificación del Código Penal; se incluye la figura de feminicidio como categoría penal. Introduce como causales de punibilidad a quien matare por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión. |
| 2012 | Ley 26743 | Identidad de Género: permite a las personas travestis, transexuales, transgéneros y trans a ser reconocidas por su identidad de género autopercebida y a recibir un trato digno. Se contempla el acceso a intervenciones quirúrgicas y tratamientos hormonales para adecuar el cuerpo a la identidad de género autopercebida (incluida la genitalidad). Los procedimientos son gratuitos y las prestaciones de salud se incluyen en el PMO. Los/as menores de edad tienen derecho a la rectificación registral del nombre, el sexo y la imagen en su documentación y a recibir un trato digno en los ámbitos educativos, aunque no realicen el cambio registral en su documentación. |
| | Creación de la Coordinación Nacional de Diversidad Sexual | Pertenece al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Está a cargo de la implementación de líneas de acción para mejorar la calidad de vida y promover derechos de las personas LGBTI. |
| 2013 | Ley 26862 | Ley de Reproducción Médicamente Asistida. |

| | | |
|------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2014 | Ley 26994 | La Reforma y unificación del Código Civil y Comercial. |
| | Resolución 1507/2017 | Ministerio de Salud elimina la prohibición de donar sangre según la orientación sexual. |
| 2017 | Ley 27412 | Ley de Paridad de Género en ámbitos de Representación Política requiere el cumplimiento del 50% para la asignación de cargos legislativos de manera secuencial. En 2019 se realizaron las primeras elecciones legislativas con cumplimiento de esta ley en todo el territorio nacional. |
| 2018 | Ley 27499 | Ley Micaela. Concientización sobre género y violencia de género para las/os trabajadoras/es que se desempeñan en la función pública de sus tres poderes. 2020: diseño y puesta en marcha de la Mesa Nacional Interministerial de Políticas de Cuidados y creación de la Comisión redactora del anteproyecto de ley sobre el Sistema Integral de Cuidados con Perspectiva de Género. |
| | Ley 27539 | Cupo femenino para la participación de artistas mujeres en eventos musicales. |
| 2019 | Decreto 7/2019 | Creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. |
| | Ley 27610 | Ley de Acceso a la Interrupción Voluntaria Del Embarazo (IVE), obligatoriedad de brindar cobertura integral y gratuita; sancionada por el Honorable Congreso de la Nación en diciembre del 2020. Tiene por objeto regular el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y a la atención postaborto en materia de salud pública y derechos humanos de las mujeres y de personas con otras identidades de género con capacidad de gestar y a fin de contribuir a la reducción de la morbilidad y mortalidad prevenible. |
| | Ley 27611 | Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia. Es complemento de la de interrupción voluntaria del embarazo. |
| | Decreto 721/2020 | Cupo laboral para travestis, transexuales y transgénero. Establecido para la Administración Pública Nacional. |
| | Resolución 126/20 | Ley de Paridad de Género en Servicios Radiodifusión Sonora y Televisiva del Estado Nacional. Introduce modificaciones a la Ley de Medios 26522. |
| | Ley 27611 | Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el embarazo y la primera infancia. |
| 2020 | Ley 26845 | Consiste en el diseño y puesta en marcha del Plan Nacional contra las violencias por motivos de género (2020–2026). |
| | Resolución 23/2020 | Creación del Registro Nacional de Promotores/as Territoriales de Género y Diversidad a nivel comunitario “Tejiendo Matria”. |
| | Resolución Conjunta 8/2020 | Diseño y puesta en marcha del Programa Interministerial de Presupuesto con perspectiva de género |
| | Resolución Conjunta 5/2020 | Diseño y puesta en marcha de iniciativas para la promoción de la paridad de género en ámbitos políticos y deportivos |
| | Decreto 680/2020 | Diseño y coordinación del gabinete nacional para la transversalización de las políticas de género en la Administración Pública Nacional. |

| | | |
|------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <u>Ley 27636</u> | Ley de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero 'Diana Sacayán – Lohana Berkins. Establece el cupo mínimo de 1% de las vacantes de la administración pública. |
| 2021 | <u>Decreto 476/21</u> | DNI No Binario– reconoce identidades por fuera del binomio masculino y femenino al incorporar la nomenclatura “X” en el Documento Nacional de Identidad como opción, para todas las personas que no se identifiquen como varón o como mujer. La decisión se enmarca en la Ley de Identidad de Género. |

CAPÍTULO 2

Igualdade de Gênero: avanços e desafios no Brasil no século XXI

Ana Luiza Matos de Oliveira¹, Andrea Azevedo², Júlia Tibiriçá³,
Marilane Oliveira Teixeira⁴ y Mary Garcia Castro⁵

FLACSO Brasil

Introdução

O Brasil de 2021 se vê diante de um alarmante processo de avanço do conservadorismo e de sucessivos riscos à frágil democracia que parecia se consolidar ao longo da primeira década dos anos 2000, para a qual a agenda de gênero tem representado um bastião fundamental e, ao mesmo tempo, um alvo privilegiado de repetidos ataques. Tendo a grave atual conjuntura no horizonte, complexificada pela crise político-sanitária da covid-19, o presente capítulo pretende apresentar um panorama sintético dos avanços e obstáculos na promoção da igualdade de gênero e progressos quanto à emancipação no país, tal como dos movimentos de mulheres e LGBTQIA+⁶, desde a virada do século.

Apesar dos muitos recentes reveses, é incontroverso que ao longo do referido período a realidade brasileira no que tange à questão de gênero teve importantes conquistas, ainda que não obtidas de maneira homogênea ao redor do país, dadas as desigualdades estruturantes de raça e classe, sobre as quais trataremos ao longo deste capítulo. Embora procuremos nos concentrar ao recorte temporal mais contemporâneo, é importante salientar como marco inescapável para o processo que se desenrola

ao longo das últimas décadas a promulgação da Constituição Federal de 1988, em torno da qual os movimentos de mulheres adquirem maior espaço institucional fortalecendo a formulação de propostas de políticas públicas e a luta pela superação da desigualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira. Um contexto nacional de grande produção normativa em prol da cidadania plena e dos direitos humanos, nesse sentido, se deu também à luz das conferências internacionais das Nações Unidas dos anos 1990 que impactam a sociedade civil organizada ao redor do mundo, sobretudo os movimentos de mulheres.

Os primeiros anos dos anos 2000, com o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, são de relativo otimismo quanto à priorização da agenda de gênero, principalmente na forma da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, instituída em 2003 com *status* de Ministério, e da Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, seguida da promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340), em 2006, estabelecendo mecanismos para o combate à violência doméstica. A campanha e posterior vitória de Lula carregava compromissos de enfrentamento à desigualdade de gênero, para o qual o Estado é reconhecido como ator fundamental,

1 Economista, professora da FLACSO Brasil, analubh87@gmail.com

2 Socióloga, professora e supervisora da FLACSO Brasil, andreaazevedo@flacso.org.br

3 Cientista política, professora e supervisora da FLACSO Brasil, juliatibi@flacso.org.br

4 Economista, professora da FLACSO Brasil e do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mari@uol.com.br

5 Socióloga, pesquisadora da FLACSO Brasil e pesquisadora emérita do Núcleo de Estudos em Desigualdades Contemporâneas e Relações de Gênero (NUDEG), do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), castromg@uol.com.br

6 Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais e demais pluralidades.

que a partir de então estabelece uma relação de aproximação com parte do movimento feminista, caracterizando uma virada na direção do que parte da literatura chama de feminismo estatal neste período (Paradis, 2013).

À época, a escolaridade feminina despontava, e as mulheres se tornavam maioria entre os matriculados no ensino superior. O censo de 2010 corroborava este movimento, demonstrando que a porcentagem de mulheres com nível superior dobrara em apenas uma década – com notável exceção em carreiras de alta remuneração, como Medicina e Direito. Ao analisar-se os dados de mercado de trabalho o que se destaca no período compreendido entre 2004 e 2013 é a incorporação de 5,1 milhões de mulheres. Ao examinar as formas de inserção, a relevância é dada pela ampliação da participação das mulheres no emprego formalizado, passando de 35,3% para 38,8% do total de mulheres ocupadas (Teixeira, 2017), conforme discutiremos na primeira seção, não sem significativas assimetrias nos dados relativos às mulheres negras, por exemplo.

Embora programas de transferência de renda, como o Fome Zero e o Bolsa Família, tenham alterado significativamente a estrutura do tecido social brasileiro principalmente ao longo dos dois mandatos de Lula, a persistência da desigualdade se mostrou um obstáculo para a consolidação plena de políticas para igualdade de gênero. Os avanços, ainda assim, no plano dos direitos políticos têm seu símbolo máximo na eleição de Dilma Rousseff, em 2011, a primeira presidenta da história do país, embora a representatividade de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e para o Senado tenha permanecido relativamente baixa no mesmo período, conforme vemos na Tabela 1.

Tabela 1.
Mulheres candidatas e eleitas na Câmara dos Deputados e Senado entre 1994 e 2014

| Ano | Câmara dos Deputados | | Senado | |
|------|----------------------|---------|--------|---------|
| | Cand. | Eleitas | Cand. | Eleitas |
| 1994 | 6,15 | 7,4 | 7,33 | 7 |
| 1998 | 10,3 | 5,65 | 14,5 | 7 |
| 2002 | 11,4 | 8,18 | 11,91 | 15 |
| 2006 | 12,7 | 8,77 | 15,9 | 15 |
| 2010 | 19,07 | 8,6 | 13,06 | 13 |
| 2014 | 29,34 | 9,9 | 20,73 | 18,5 |

Fonte: Rezende, D. L. (2020). Mulher no poder e na tomada de decisões. In *Beijing +20*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Tabela 2.
Ministros e Ministras de Estado entre 1995 e 2018

| Governo | Sexo | | | | Total |
|-----------------|------|-------|-----|-------|-------|
| | F | % | M | % | |
| FHC 1995–1998 | 1 | 4 | 24 | 96 | 25 |
| FHC 1999–2002 | 0 | 0 | 28 | 100 | 28 |
| Lula 2003–2006 | 3 | 10 | 27 | 90 | 30 |
| Lula 2007–2010 | 2 | 6.67 | 28 | 93.33 | 30 |
| Dilma 2011–2014 | 9 | 24.32 | 28 | 75.68 | 37 |
| Dilma 2015–2018 | 6 | 15.79 | 32 | 84.21 | 38 |
| Total | 21 | 11.17 | 167 | 88.83 | 188 |

Fonte: Rezende, D. L. (2020). Mulher no poder e na tomada de decisões. In *Beijing +20*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).–

Para a surpresa de um Brasil de instituições democráticas majoritariamente masculinas, Dilma nomeia número recorde de mulheres ministras (Tabela 2) e conquista seu segundo mandato. Pouco depois passa a ter a legitimidade de seu governo violentamente contestada não apenas por vias da oposição formalmente organizada, mas pelo preconceito e virulência dos esforços de silenciar uma mulher. O golpe parlamentar de 2016 devolve o fazer político no país aos homens brancos e ao conservadorismo típico da sociedade brasileira, fortemente marcado por uma dimensão generificada. O irônico *slogan* dos arquitetos da deslegitimação do

governo – “Tchau, querida” – exemplifica o caráter misógino dos discursos do golpe (Mano & Macêdo, 2018). Em resumo,

[...] mesmo com todo o processo de transformismo e do esgotamento da experiência petista, ainda era incômodo ter uma mulher eleita pelo PT na presidência. Com o esgarçamento da coalizão entre o PT e a base aliada, era melhor para a elite voltar a ter controle direto sobre o aparelho do Estado e garantir que nenhuma concessão fosse feita – e, talvez, com isso, garantir que nenhuma outra ouse chegar aonde Dilma Rousseff chegou (Mano & Macêdo, 2018, p. 99).

A agenda dos direitos sexuais e reprodutivos, nesse contexto, se vê como alvo privilegiado da ascensão da direita, profundamente articulada em torno de pautas reacionárias. O movimento que se torna conhecido como Primavera Feminista, em outubro de 2015, representa o protagonismo das mulheres na reação aos grupos que procuravam se consolidar no poder à época, em particular à figura de Eduardo Cunha, que propunha um projeto de lei para revogar a Lei nº 12.845/2013, que dispunha do atendimento obrigatório e integral a vítimas de violência sexual sancionada por Dilma. A Primavera é, ainda, acompanhada de intensa mobilização virtual, em campanhas como #meuprimeiroassedio.

Em 2018, é eleito Jair Bolsonaro à presidência, após uma campanha marcada por uma verdadeira cruzada ultraconservadora contra a chamada “ideologia de gênero”, que prossegue por todo seu mandato, junto a promessas de valorização da “família tradicional” inclusive proferidas em seu discurso de posse. Logo no início de seu governo, a ofensiva já se torna clara na mudança de nome do Ministério dos Direitos Humanos para o Ministério da Família, Mulheres e Direitos Humanos, encabeçado pela ministra Damares Alves. Contrária aos princípios do Estado laico, a políticas afirmativas e, de maneira particularmente destacada, a políticas para educação sexual, a equipe de governo de Bolsonaro encontrou terreno fértil na difusão de movimentos como o “escola sem partido” que, anos antes de sua chegada ao executivo, pregavam a perseguição e a vigilância de professoras e professores que pautavam

discussões sobre diversidade em sala de aula. Longe de ter sido inaugurada apenas na eleição de 2018, a ofensiva contra o debate de gênero na educação já estava em curso pelo menos desde 2014, quando estados e municípios passam a se ver diante de propostas de legislação na educação, criminalizando perspectivas de inserção do gênero e da sexualidade na sala de aula.

No ano seguinte à sua eleição, Bolsonaro chamou atenção internacional ao proferir um discurso antiaborto na Cúpula de Nairóbi (2019), em contradição a uma série de acordos dos quais o Brasil é signatário que reconhecem o aborto como uma questão de saúde pública. Os episódios de constrangimento em fóruns internacionais do Brasil de Bolsonaro vêm se repetindo ao longo dos últimos anos. Em 2021, inclusive, provocou indignação ao recusar a adesão a uma declaração conjunta de mais de 60 países, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em prol do direito de meninas e mulheres, ao lado de países como Polônia e Hungria, em uma aliança conservadora que torna-se conhecida como Consenso de Genebra. Desde 2019, o campo da política externa tem sido um campo de ação privilegiada da militância antigênero de Bolsonaro e o Brasil vem se posicionando contra o próprio uso do termo em diálogos e negociações internacionais em diversos âmbitos. Em entrevista para a Conectas, a pesquisadora Sonia Corrêa ressalta:

O núcleo duro da ideologia antigênero do governo Bolsonaro está situado na interseção entre o Itamaraty, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e o Ministério da Educação. Em especial, o ministro de relações exteriores e a ministra Damares Alves deixaram isso muito claro ao longo do último ano. Ou seja, as posições antigênero estão hoje traduzidas em políticas públicas e em diretrizes estatais. Não se trata apenas de agitação política usada pelas bases bolsonaristas (Conectas, 2020).

O clima instaurado pela ascensão da extrema-direita, permeado por discursos inflamados em favor de intervenção militar e liberação da posse de armas, têm também reflexo evidente no expressivo

aumento da violência contra mulheres e pessoas LGBTQIA+ no período. No primeiro semestre de 2020 registraram-se 631 casos de feminicídios, sendo mais da metade deles sobre mulheres negras, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020. Tal como observado em diversos países do mundo, no Brasil a pandemia da covid-19 veio para agravar ainda mais este cenário, conforme veremos na última seção. Desde 2018 é seguro dizer que se instituiu uma guerra contra o avanço da agenda de gênero no Brasil e, concretamente, contra os direitos das mulheres que se veem diante da institucionalização de uma ideologia militante em prol de uma supremacia masculina fanática, no cerne de um processo de ataque à própria democracia brasileira.

1. Políticas públicas, desigualdade e trabalho no Brasil sob a perspectiva de gênero

Uma conjunção de fatores interage na forma como as mulheres se integram no mundo do trabalho, embora seja incontestável que as condições de realização das tarefas no âmbito da reprodução social e as condições socioeconômicas das mulheres são determinantes para a sua inserção, assim como o racismo estrutural que reproduz estratégias coloniais, como a desumanização das mulheres de pele escura. Não ao azar as mulheres negras e tidas como “pardas” se destacam com piores índices em distintas dimensões. Quanto menor o acesso ao trabalho remunerado, às políticas públicas e maior o nível de pobreza das famílias, maiores são as dificuldades para as mulheres se inserirem em atividade econômica remunerada. No Brasil, país de características históricas e estruturais marcadas pela pobreza, profunda desigualdade social e racial, precária estruturação do mercado de trabalho e alta concentração de renda, as múltiplas dimensões dessa realidade se expressam de forma diferenciada dependendo do gênero e da cor ou raça.

E mesmo nos momentos de maior dinamismo econômico (que promoveu maior incorporação das mulheres ao trabalho remunerado, ampliou a sua integração em setores mais protegidos e contribuiu para reduzir, embora de forma moderada,

as diferenças salariais), não foram alteradas as proporções entre trabalhadoras na força de trabalho e fora da força de trabalho, empregadas e desempregadas, formais e informais, trabalho produtivo e reprodutivo e, tampouco se tornou a estrutura ocupacional, setorial e salarial mais equânime.

1.1 O trabalho produtivo e reprodutivo

Um primeiro conjunto de questões surge ao se constatar que estamos tratando de relações sociais e de poder entre classes, raças e sexos/gêneros, enquanto a doutrina dominante descreve a sociedade como um sistema de trocas em que tudo pode ser transacionado, inclusive a força de trabalho; e a decisão de permanecer ou não no mercado de trabalho é vista como uma escolha dos indivíduos e, portanto, o mercado de trabalho se autorregula pelas forças invisíveis do mercado. Negligenciam-se nestas análises as necessidades e motivações que levam as mulheres a se incorporarem nos empregos mais precários e o quanto as suas “escolhas” estão determinadas por suas condições materiais e pelos novos arranjos familiares, distantes de modelos formais e tradicionais de família profundamente inadequados. Estudos do Ipea (2019)⁷ mostram que o percentual de domicílios brasileiros chefiados por mulheres passou de 25% em 1995, para 45% em 2018. Somente entre 2014 e 2019, quase 10 milhões de mulheres assumiram essa posição. Em 2019 uma mulher responsável pelo domicílio recebia em média o equivalente a 71,6% do rendimento de um homem.

Um segundo conjunto fundamental de questões refere-se à relação entre trabalho produtivo e reprodutivo. O mercado de trabalho assalariado necessita ter controle sobre o trabalho e sua reprodução, e isso só foi possível a partir de processos históricos e sociais em que se deslocou a produção doméstica para o mercado, ao mesmo tempo em que se estabeleceu uma relação específica entre o processo de produção e reprodução social, por meio do trabalho doméstico não remunerado, fundamental para o funcionamento de um sistema econômico que se mantém com o enorme volume

⁷ Recuperado de <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/289-milhoes-de-familias-no-brasil-sao-chefiadas-por-mulheres/>.

de trabalho não pago realizado pelas mulheres e que garante a funcionalidade do sistema.

Nesse sentido, é essencial compreender as interações que se constituem entre os sistemas econômicos e de reprodução social na manutenção da discriminação e exclusão das mulheres do mundo produtivo para o todo social – uma vez que as políticas de ajuste estrutural de cunho neoliberal vêm reduzindo de forma contínua as políticas públicas dos Estados – que necessita cada vez mais do enorme volume de trabalho gratuito realizado pelas mulheres no âmbito do trabalho doméstico que envolve cuidados, afeto, bem-estar e suporte emocional.

Desta forma, se explicita a conveniência, para o capital, do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres no espaço dos domicílios. Ao assumir integralmente a responsabilidade pela reprodução social as mulheres são forçadas a se inserir nas ocupações tradicionais e com elevado grau de segregação por sexo, o que, por sua vez, está associado à criação e perpetuação de desigualdades entre os sexos dentro e fora do mercado de trabalho. Além disso, é utilizado como justificativa pela baixa taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho, essa realidade não está presente apenas em nosso país. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2018), a taxa de participação das mulheres no mundo era de 48,5%, ou seja, 26,5% abaixo da taxa dos homens, no primeiro trimestre de 2020 a taxa entre as mulheres brasileiras era de 52,0%, enquanto entre os homens, 71,0%.

Além disso, o trabalho de reprodução não é algo estático, mas dinâmico, se transforma, se intensifica ou diminui conforme o ciclo de vida. Dessa forma, as mulheres serão integradas ao mundo produtivo sem reduzir as suas responsabilidades domésticas, criando um conflito que se expressa nas intermitências laborais, na integração em setores ou ocupações mais precárias, na maior vulnerabilidade em períodos de crise. Gera-se, assim, um paradoxo porque, ao mesmo tempo em que o capital não pode prescindir da força de trabalho das mulheres, ele reforça a exclusão por meio de práticas discriminatórias e excludentes,

de ajustes fiscais e políticas de austeridade com o corte de gastos com saúde, educação, creches, infraestrutura e necessidades básicas forçando as mulheres a buscar maneiras de compatibilizar a dinâmica produtiva e reprodutiva.

Contudo, conforme nos descreve Federici (2019), com o processo de globalização e liberalização da economia mundial as mulheres compensaram a deterioração das condições econômicas, por meio dos cortes orçamentários, assumindo o provimento das famílias, as mudanças no mercado de trabalho com as novas formas de trabalho informal, do trabalho a domicílio, estratégia amplamente utilizada pelos setores empresariais fixando as mulheres ao trabalho doméstico sob a ilusão de reconciliar a obtenção de uma renda com o cuidado de sua família e, com isso, reforça as hierarquias de gênero e a violência contra as mulheres.

A característica comum destas novas modalidades é a corrosão de formas de emprego institucionalizadas próprias da organização da produção industrial em que se distinguia claramente local de trabalho e casa, tempo de trabalho e tempo livre, trabalho remunerado e trabalho não remunerado, estamos diante da erosão de tais fronteiras, um processo que está sendo fundamentalmente facilitado pelas novas tecnologias de informação e comunicação e colocando a discussão sobre a reprodução social em um outro patamar.

Nesse cenário, a flexibilidade da jornada de trabalho para as mulheres é considerada a forma de “conciliar” trabalho produtivo e reprodutivo. Isso introduz a possibilidade que as mulheres possam obter acesso ao trabalho remunerado e o sustento da casa, sem comprometer – em princípio – uma alteração substancial da esfera doméstica. Ao mesmo tempo, a integração flexível das mulheres no mundo do trabalho traz consigo uma redução de custos trabalhistas, incluindo aquele relacionado com a reprodução, que permanecem sendo atribuídos às mulheres. Além disso, permite manter uma oferta flexível, para Diaz e Todaro (2004) trata-se de um novo contrato social para equilibrar processos de produção e reprodução nesta nova etapa de acumulação do capital. No caso

brasileiro some-se a existência da trabalhadora doméstica remunerada, uma das categorias mais atingidas pelo desemprego em tempos de covid-19, que amortiza a carga doméstica das mulheres de classe média e alta, principalmente. A maioria é negra, de baixa escolaridade sendo que a nível de Brasil, entre o início de 2019 e 2021, houve perda de cerca de 2 milhões de postos de trabalho entre as trabalhadoras domésticas; em 2020 seriam 1,1 milhão com carteira assinada e 3,4 milhões sem carteira assinada; e a porcentagem das que eram chefes de família aumentaram de 51,2% em 2019 para 52,4% em 2020 (Pereira et al., 2021).

2. Os efeitos da ausência de políticas públicas para as desigualdades

Durante todo o século XX, a entrada e permanência das mulheres na estrutura produtiva esteve marcada pela informalidade e pela precariedade, relações que absorveram um número muito maior de mulheres e, de certa forma, reservando aos homens os empregos mais protegidos em termos de direitos trabalhistas. No 1º trimestre de 2020, 52,1% das mulheres negras e 43,8% das mulheres brancas ocupadas se encontravam na informalidade⁸. A condição de informalidade é prevalecente entre as pessoas ocupadas negras. E o trabalho doméstico remunerado segue sendo a principal ocupação entre as mulheres, 5.494, milhões no primeiro trimestre de 2020 se encontravam nessa ocupação, no contexto da crise pandêmica mais de 1,5 de mulheres perderam seus trabalhos, no segundo trimestre de 2021 haviam 767.264 mil postos de trabalho não recuperados.

É essencial para nossas análises compreender as razões para um número expressivo de mulheres se encontrarem fora da força de trabalho, identificadas nas estatísticas como inativas ou fora da força de trabalho. As pesquisas sobre mercado de trabalho raramente fazem referência a essa condição e tampouco questionam o número elevado de mulheres nessa situação. No primeiro trimestre de 2020 havia 42.946.947 milhões de mulheres fora

da força de trabalho, com a pandemia esse número saltou para 47.705.645, segundo dados do segundo trimestre de 2021.

Naturalizou-se entre as sociedades industriais o modelo homem provedor e mulher cuidadora, mesmo que isso nunca tenha sido a realidade da maior parte de nossos países de economia periférica. No período compreendido entre 2012 e 2019, do total da população que se encontrava fora da força de trabalho, na faixa entre 20-39 anos, 77% eram mulheres; essa proporção caiu para 74% em 2019⁹, de qualquer forma segue elevado indicando a prevalência das mulheres nestas condições, especialmente entre as mais pobres e menos escolarizadas.

Essa condição de inatividade não pode ser explicada apenas pelas intermitências decorrentes da idade reprodutiva das mulheres. É necessário buscar outras explicações para a persistência de um elevado número de mulheres nessa condição. Ao mesmo tempo em que se deve rejeitar as justificativas que se apoiam na cultura da sociedade para reforçar a divisão sexual do trabalho e atribuem às mulheres a responsabilidade pelo espaço privado, é preciso contestar as explicações econômicas que resumem a uma escolha racional baseada nos custos de oportunidades definidos no interior das famílias.

Outro aspecto diz respeito à necessidade de se reavaliar o conceito de inatividade, considerando que a maior parte das mulheres estão envolvidas em atividades de reprodução social essenciais para a produção econômica e que ocultam um valor que, embora não seja monetizado, não significa que não possa ser reconhecido como trabalho.

A condição de maior pobreza tem sido um obstáculo à inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Dependendo de sua situação socioeconômica e da faixa etária, a taxa de participação das mulheres em relação aos homens pode variar significativamente. Isso demonstra o quanto a condição de pobreza afeta sobretudo as mulheres.

8 A informalidade aqui caracterizada corresponde a pessoa empregada no setor privado sem carteira, setor público sem carteira, trabalho doméstico sem carteira, conta própria e trabalho familiar auxiliar.

9 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), do quarto trimestre de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2019, 63% das mulheres que se encontravam fora da força de trabalho pertenciam a famílias cujo rendimento domiciliar *per capita* correspondia a até 1 salário mínimo, já entre as mulheres negras, o percentual se elevava para 75%. A taxa de participação das mulheres varia de acordo com o seu nível socioeconômico, expresso pela renda domiciliar *per capita*.

Dito de outra maneira, o diferencial entre mulheres e homens diminui à medida que a renda *per capita* cresce, evidenciando que a situação socioeconômica das mulheres é um fator decisivo para sua entrada e permanência no mundo do trabalho. Quanto mais pobres, mais tempo elas estarão afastadas do acesso a uma ocupação. Essa interrupção comprometerá de forma definitiva a sua vida laboral. Outro fator inibidor é a baixa escolaridade, 45,2% das mulheres fora da força de trabalho acessaram até o ensino fundamental incompleto. Em 2019, 24,566 milhões de pessoas viviam com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e 61,065 milhões com até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo e, do total em condições de extrema pobreza¹⁰, 52,3% eram mulheres e 47,7% homens, a pobreza é maior entre as pessoas negras, mulheres negras representavam 39,8% do total (SIS, 2020).

A presença de filhos e acesso às creches é um elemento central para as mulheres na sua definição em relação à participação em atividades remuneradas, o nível de ocupação das mulheres, sem a presença de crianças no domicílio de até 3 anos de idade, era de 70,8% para as brancas e de 61,6% para as negras. Com a presença de crianças, o percentual cai para 61,8% e 49,1%, respectivamente para brancas e negras. A redução é maior entre as mulheres negras que apresentam uma realidade de maior vulnerabilidade e maior dependência das políticas públicas (IBGE, 2016).

Com isso, as mulheres mais pobres e negras são facilmente empurradas para precárias condições de trabalho e tornam-se dependentes ora de arranjos familiares, ora de uma mão de obra mais vulnerável ainda para ficar com seus filhos pequenos ou parentes idosos em casa. Sem dúvida, a ausência de equipamentos públicos para as crianças em

horário integral é um fator determinante no desafio da inserção e manutenção da mulher no mercado remunerado.

Por outro lado, ao se ampliarem as oportunidades de emprego para as mulheres, a pressão sobre o mercado de trabalho exigirá medidas concretas sobre a própria distribuição do tempo entre o trabalho e o não trabalho, com a ampliação do tempo livre e a redução da jornada de trabalho como medida positiva para incorporar todos e todas que desejam trabalhar com uma remuneração justa. Para isso são necessárias mudanças profundas na estrutura produtiva, de forma que essa ampliação não resulte na elevação da taxa de desemprego ou na incorporação das mulheres em setores pouco dinâmicos, mas representando uma expansão da atividade econômica e produtiva com a ampliação da renda disponível e favorecendo toda a sociedade.

2.1 Políticas Públicas de Igualdade e Gênero: entre avanços, retrocessos e obstáculos

No início do século XXI, o Brasil passou por um período de crescimento econômico e redução das desigualdades da renda do trabalho, com grande papel de políticas públicas estruturadas para a inclusão social (Oliveira, 2019). Um exemplo destas políticas é o programa Bolsa Família (PBF), que reduz a pobreza, melhora as condições de saúde das crianças e, ao dar preferência para que mulheres sejam titulares do benefício, amplia possibilidades de escolha feminina. O programa gerou o que alguns apontam como uma revolução feminista silenciosa (Bartholo et al., 2017) e tem impactos consideráveis também na saúde: estudos mostram que o PBF reduz a incidência de tuberculose, reduz a incidência de doenças cardiovasculares, até mesmo reduz a mortalidade infantil (Nery et al., 2017; Pescarini et al., 2020; Silva & Paes, 2019).

Neste período o país contou também com a estruturação de políticas específicas para as mulheres e para o enfrentamento à desigualdade de gênero. Um dos maiores marcos do período, como já citado, é a aprovação da Lei Maria da Penha (11.340/2006). Segundo Meneghel et al. (2013),

¹⁰ Considera-se em condições de extrema pobreza as pessoas que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia.

antes da Lei Maria da Penha as situações de violência contra a mulher eram julgadas segundo a Lei nº 9.099/95 e grande parte dos casos era considerada crime de menor potencial ofensivo, com pena de até dois anos ou simbólicas, como cestas básicas ou trabalho comunitário, o que contribuía para produzir um sentimento de impunidade. A Lei Maria da Penha alterou o Código Penal, possibilitando que agressores de mulheres sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada, sem a possibilidade de penas alternativas. A legislação aumenta o tempo máximo de detenção e prevê desde a remoção do agressor do domicílio à proibição de sua aproximação da mulher agredida.

Segundo Calazans e Cortes (2011), a sanção da Lei foi um grande evento no Palácio do Planalto, com a presença de várias autoridades, representantes do movimento de mulheres, e de Maria da Penha, símbolo da luta pelos direitos humanos das mulheres. Segundo Calazans e Cortes (2011), a Lei Maria da Penha prevê onze serviços: i) casas abrigo; ii) delegacias especializadas; iii) núcleos de defensoria pública especializados; iv) serviços de saúde especializados; v) centros especializados de perícias; vi) centros de referência para atendimento psicossocial e jurídico; vii) Juizados de violência doméstica e familiar; viii) equipe de atendimento multidisciplinar para auxiliar Juizados; ix) núcleos especializados de promotoria; x) sistema nacional de coletas de dados sobre violência doméstica; xi) centros de educação e de reabilitação para os agressores. Junto à aprovação da lei, passa-se da existência de apenas uma ação orçamentária no Plano Plurianual (PPA)¹¹ de 1996–1999 para o enfrentamento à violência contra as mulheres ao PPA de 2000–2003 com um programa de combate à violência contra as mulheres – o Programa 0156–, que foi reforçado no PPA 2004–2007 e enfatizou as ações de prevenção e criação dos centros de referência.

De forma mais ampla, nos governos Lula (2003–2010) e Dilma (2011–2016) a agenda de gênero ganhou muito espaço, como abordamos anteriormente. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003, promoveu em 2004 a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que envolveu diretamente mais de 120 mil mulheres, além de movimentos feministas, que discutiram em plenárias municipais, regionais e estaduais, a situação das mulheres brasileiras, para propor o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O governo Lula assumia assim o compromisso de incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas (Gonçalves & Abreu, 2018).

No âmbito do PNPM, segundo Gonçalves e Abreu (2018), destacam-se três linhas de ação: (a) capacitar e qualificar os agentes públicos em gênero, raça e direitos humanos; (b) produzir, organizar e disseminar dados e pesquisas sobre gênero e raça; (c) criar e fortalecer os mecanismos institucionais de direitos e de políticas para as mulheres. Ainda, segundo as autoras, no aniversário de dez anos do I PNPM, a SPM lançou os princípios orientadores do PNPM 2013–2015 e considerou que o Plano permanecia como um marco no processo de consolidação e amadurecimento das políticas para as mulheres. Apesar de ainda haver muito o que avançar, naquele momento, o país ia estruturando políticas com enfoque de gênero e com centralidade na mulher.

No entanto, desde 2015, o Brasil tem sabotado seu Estado de Bem-Estar Social que ainda se estruturava, com um desmonte de diversas políticas que contribuem para a redução da desigualdade de gênero. Este desmonte ocorre com mais profundidade e velocidade a partir do golpe de 2016, que derruba a primeira presidenta da história do país. Diga-se de passagem, chamou a atenção do mundo que os 24 novos ministros, que assumiram junto ao vice-presidente Michel Temer, fossem homens brancos.

11 O processo orçamentário brasileiro passa pela discussão entre executivo e legislativo de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), com a duração de quatro anos, que inclui as diretrizes a médio prazo para o poder público federal; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que aponta as diretrizes orçamentárias para um ano específico; Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito. Em linhas gerais, todo o gasto com política pública discricionária precisa ser discutido e negociado nestas três etapas, a partir das diretrizes de políticas públicas, entre o executivo e o legislativo. Somente o executivo brasileiro tem o poder de executar políticas públicas. Iniciativas vindas do parlamento a partir da aprovação de leis precisam ser incluídas nestes instrumentos para que sejam executadas.

O PBF, que teve expansão rápida de 2004 a 2012, sofreu queda substancial de sua cobertura entre outubro de 2016 e julho de 2017, bem como de maio de 2019 a março de 2020. A redução da cobertura não foi motivada por uma redução da pobreza, mas ao contrário, ocorreu enquanto a pobreza também aumentava (Banco Mundial, 2019).

Sobre o orçamento para políticas de gênero, o Programa 2016 (Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência), que englobava diversas ações relativas a políticas para mulheres e havia sido paulatinamente estruturado, sofreu um esvaziamento orçamentário: sua dotação anual atingiu o pico em 2015, porém o valor empenhado teve seu pico em 2013 e o valor liquidado em 2014. Os dados revelam ainda a dificuldade em gastar recursos voltados para a área, refletidos na baixa execução orçamentária. Já o Plano Plurianual 2020–2023 excluiu o Programa 2016 e criou o Programa 5034 (Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos), para execução de políticas do ministério chefiado por Damares Alves (Inesc, 2020).

3. Trajetórias dos movimentos feministas no Brasil contemporâneo

Foram aos gritos de “queima, bruxa” que Judith Butler, reconhecida filósofa norte-americana especialista em estudos de gênero, foi recebida em 2017 por grupos conservadores na cidade de São Paulo, onde faria palestras. Este foi apenas um dos momentos de tensão que tem enfrentado o movimento feminista brasileiro nos últimos cinco anos desde que a presidenta Dilma Rousseff deixou o governo, não finalizando seu segundo mandato, após um processo de impeachment que, de fato, tratou-se de um golpe parlamentar. O que se seguiu com a saída da primeira mulher a ocupar a presidência do Brasil foram governos majoritariamente ocupados por homens, eliminação das áreas de políticas públicas destinadas a questões de gênero e uma redução dos debates e pautas feministas. Passados cinco anos do golpe, o que está em curso é um avanço acelerado de perda de direitos das mulheres negras e brancas, dos grupos LGBTQIA+, das mulheres indígenas e a

ascensão ao poder de grupos conservadores, cujas pautas estão marcadas pela centralidade da família heteronormativa, pela recusa do direito ao aborto sob quaisquer circunstâncias e, desse modo, pelo controle sobre o corpo e comportamento feminino e pela confusão estratégica entre uma moral cristã e as práticas de políticas públicas. Seguem, nesse sentido, os desafios frente os quais o movimento feminista tem que enfrentar nesta segunda década do século XXI. As tentativas de boicote à Lei Maria da Penha, via argumentos de alienação parental, também ilustra os golpes “legais” impostos a conquistas em direitos das mulheres. Outro campo importante que ao invés de avançar tem sido um espaço de resistência para não retroceder é a questão do aborto legalizado no país. Note-se que hoje 46 projetos estão em tramitação na Câmara de Deputados. As iniciativas, entretanto, vêm enfrentando o conservadorismo governamental e fundamentalista nas ruas e nas redes.

3.1 Movimentos de mulheres e feministas no século XX

A luta das mulheres e sua organização em movimento feminista é recente, mas dinâmica no Brasil. Tendo participação ativa na organização de algumas greves no início do século XX e protagonizado poucos movimentos cujas pautas fossem exclusivamente das mulheres – entre elas inclui-se um movimento precursor de 100 mulheres em 1917 pelo direito ao voto feminino – as mulheres tiveram suas lutas em busca de melhores condições de vida enquanto trabalhadoras (Teles, 1999). O voto feminino foi conquistado em 1934 com a ajuda da primeira mulher constituinte e também como fruto das disputas oligárquicas que dominavam o país. Nos anos 1950, várias organizações de mulheres foram criadas a fim de debater os direitos das mulheres e buscarem organização na luta contra a carestia de vida sob influência do Partido Comunista do Brasil (PCB).

Durante o período da ditadura militar (1964–1985), as associações de mulheres foram silenciadas, devido à repressão e ao fim da liberdade de ação dos sindicatos, partidos e dos movimentos comunistas e socialistas. As mulheres, todavia, continuaram

na luta clandestina a que foram levados esses movimentos, aderindo à guerrilha armada em muitos casos e sendo ativas no campo da imprensa alternativa com jornais que fizeram história como o “Brasil Mulher”, concentrando-se também em atividades junto a comunidades. Além disso, as mulheres foram as primeiras a se organizar à procura dos desaparecidos políticos, irmãos, filhos, companheiros (Teles, 1999). Um aspecto importante a se destacar do período foi o papel das mulheres de organizações conservadoras, religiosas e de familiares de generais do exército na mobilização pela deposição do presidente, legitimamente eleito, João Goulart, em 1964, em nome dos valores como família e vida e contra os supostos valores comunistas que o presidente representaria.

Nos anos 1970, ainda sob período militar, na periferia das cidades, as mulheres passaram a se articular contra o alto custo de vida, na luta por creches e também passaram a batalhar entre os militantes de esquerda pela ampliação dos debates sobre temas feministas e de sexualidade (Teles, 1999, pp. 74–81). Embora os temas da segunda onda feminista que mobilizava o movimento no hemisfério norte tenham desembarcado no Brasil nesse momento, o retorno à democracia e a melhoria das condições de vida eram demandas mais imediatas em que as mulheres envolviam na sua ação política. As mulheres organizadas tiveram papel destacado na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), até hoje elogiado internacionalmente e desenharam as Delegacias de Proteção à Mulher.

Em 1975, o Ano Internacional da Mulher, estabelecido pela Organização das Nações Unidas, foi um marco para a organização das mulheres brasileiras e das pautas feministas no país. Como ressalta a pesquisadora Celi Jardim Pinto, a conferência intitulada “O papel e comportamento da mulher na realidade brasileira” realizada na ocasião, foi considerada por muitos o momento inaugural do feminismo brasileiro (Pinto, 2003). Na conferência é que se decide a criação do Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, um espaço de estudo sobre as mulheres e também um local de ação comunitária. Os debates feministas do hemisfério

norte adentraram o Brasil a partir dos estudos feitos pelo Centro, entretanto, enfrentavam resistências pela redução do campo político com o regime militar. Desse modo, segundo as pesquisadoras, a tarefa urgente dos movimentos era a volta da democracia, afastando a possibilidade de um feminismo mais autônomo (Pinto, 2003, p. 60). Nessa época, também surgiam o Movimento Feminista pela Anistia, em busca de políticas para os desaparecidos pela repressão e pelos exilados, e também o denominado feminismo acadêmico. Ambos serão fundamentais para a redemocratização do país.

3.2 Feminismo na redemocratização brasileira

No Congresso Constituinte de 1986, que marcava a transição dos governos militares para o retorno às eleições democráticas, somente 26 mulheres foram eleitas num total de 559 deputados federais eleitos (Teles, 1999, p. 143). Das eleitas, todavia, apenas uma das deputadas, Moema São Thiago, tinha atuação no movimento feminista (Pinto, 2003, p. 73).

Apesar da ausência de maior número de feministas nesse processo, uma parcela considerável das mulheres teve grande mobilização pelos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, criados na primeira metade dos 1980, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, criado em 1985, e na realização do Encontro Nacional da Mulher pela Constituinte de agosto de 1986. As feministas, os diversos grupos de mulheres e uma gama de participantes de variadas condições entre operárias, trabalhadoras rurais, profissionais liberais exerceram pressão sobre o texto constitucional – pressão denominada como Lobby do Batom (Buarque de Holanda, 2018) – tendo praticamente todas as reivindicações incorporadas à nova Constituição que seria promulgada em 1988. A principal exceção não atendida referia-se ao direito ao aborto, o que sofreu resistência de grupos evangélicos e católicos que exigiam uma proteção do direito à vida a partir da concepção (Teles, 1999, p. 144). Sobre a participação do movimento feminista, a pesquisadora Celi Pinto argumenta:

O caso da Constituinte é particularmente interessante, pois não se tratava de forma alguma de um Congresso Constituinte feminista,

nem mesmo de uma bancada feminista. Todavia foram muitas as vitórias do movimento. Esses êxitos foram consequências de uma bem montada estratégia de mobilização que reuniu mulheres no país inteiro, levou para Brasília lideranças regionais, promoveu campanhas e manteve um atento acompanhamento ao longo dos trabalhos (Pinto, 2003, p. 76).

Entre as demandas asseguradas na Constituição que haviam sido mobilizadas pelos movimentos feministas estavam garantias pela saúde da mulher, igualdade na sociedade conjugal, assistência à mulher vítima de violência, direito de posse e propriedade de terra, contra a discriminação de pessoas e entidades (Pinto, 2003, p. 77).

Nos anos 1990, à luz da nova Constituição, o movimento feminista encontrou-se com a demanda de prestação de serviço às mulheres, especialmente, às vítimas de violência, o que foi realizado pelo SOS Mulher, e também adentrou o debate das políticas públicas, debatendo a saúde das mulheres, os direitos reprodutivos, o direito à sexualidade. Nessas demandas, a mobilização feminista, que incluía em sua maioria mulheres de classe média, encontrou as mulheres das classes populares e suas pautas em relação à violência, à ausência de políticas públicas, à urbanização desenfreada que acometia as cidades brasileiras com o avanço da globalização neoliberal.

O feminismo acadêmico também se fortaleceu nesse período. Diversos grupos feministas disputaram espaços em revistas científicas, em congressos, nos departamentos de ciência política, sociologia, antropologia, de pedagogia, história, letras, psicologia e direito desde meados dos anos 1970 (Pinto, 2003). Durante os anos 1980, grupos de pesquisa, centros e núcleos destinados ao estudo sobre a mulher foram conquistando espaço. Dentre eles, pode-se destacar o Núcleo de Estudos de Gênero (Pagu) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher e Relações de Gênero (Redor) e o surgimento da Revista de Estudos Feministas em 1992. Nos anos 1990, os estudos feministas ganharam espaço progressivamente na academia e os discursos sobre identidade foram

se tornando mais flexíveis transformando-se em estudos de gênero (Buarque de Holanda, 2018).

3.3 Disputa institucional, políticas públicas e o feminismo a partir dos anos 2000

Nos anos 2000, algumas pesquisadoras apontam que o feminismo se tornou difuso, isto é, suas demandas teriam passado a ser defendidas e ocupar o discurso tanto de instituições não feministas quanto de indivíduos, homens e mulheres, que não se identificam como feministas. Os temas de assédio sexual e violência também passaram a ser mais debatidos e condenados.

Nesse início de século, houve um grande aumento das candidatas mulheres a diferentes cargos políticos, tanto no espectro ideológico da direita quanto da esquerda. No ano 2000 passou a valer a nova lei eleitoral que estabelecia uma obrigatoriedade de 30% de candidatas mulheres nas listas partidárias. As mulheres passaram a ocupar mais cadeiras nas câmaras municipais, assembleias estaduais e federal, o que não implicou num aumento de pautas feministas, mas sim num tensionamento importante em relação aos direitos das mulheres na sociedade.

No mesmo período, no país, houve um aumento do número de Organizações Não Governamentais (ONGs) que se constituíam como instituições privadas sem fins lucrativos, com temas de trabalho ligados ao feminismo ou ao direito das mulheres. Essas ONGs também passaram a atuar no movimento feminista e em suas pautas enquanto grupos juntamente com os movimentos populares, os sindicatos e os partidos políticos. Vimos, desse modo, uma maior difusão dos temas feministas, dos grupos de atuação e também uma entrada importante em instituições tanto privadas quanto públicas.

Em 2003, com a ascensão à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, o Brasil passou por diversas mudanças em relação às políticas públicas e à atuação do Estado e, em relação ao tema dos direitos das mulheres e das demandas feministas, não foi diferente, uma vez que diversas feministas participavam ativamente na criação do Partido dos Trabalhadores e na ação

política que permitiu a chegada à presidência. Foi criada em 2003 a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres vinculada à Presidência da República com *status* de Ministério que passou a promover tanto conferências nacionais, quanto a realizar campanhas pelos direitos das mulheres e articular com diversos ministérios (tais como Saúde, Educação, Emprego e Renda, Cidades, etc.) políticas públicas voltadas à garantia de direitos e melhoria das condições de vida. Tal espaço foi ocupado por ativistas e militantes dos movimentos feministas e acadêmicas que haviam atuado nos movimentos a partir da redemocratização.

Como já ressaltado anteriormente, o Programa Bolsa Família criado no governo Lula, por vincular as mulheres como responsáveis pelo subsídio, provocou o que algumas pesquisadoras denominaram uma autêntica revolução feminista. Outras políticas públicas implementadas pelos governos petistas, tiveram atuação direta das feministas e suas demandas, tais como os Programas de Cisternas “Água para todos” e “Luz para todos”, que atuaram diretamente nas desigualdades de acesso à água, nos casos de seca, da falta de energia elétrica, impactando diretamente as mulheres e os trabalhos reprodutivos.

Em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, que visava combater a violência doméstica. A aprovação da lei e os diversos órgãos que passaram a compor a estrutura das políticas voltadas a combater a violência contra as mulheres, como as Delegacias de Atendimento à Mulher, e instituições como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apresentaram em seus estudos que, embora essas instituições tenham registrado diminuição dos casos de violência entre as mulheres brancas desde 2003, a incidência de violência contra as mulheres negras aumentou no período de 2003 a 2013 em 54% (Flacso, 2015). Sobre isso, ressalta a pesquisadora Márcia Bernardes,

Os feminismos transnacional e brasileiro lutaram por décadas para que os direitos das mulheres fossem compreendidos como direitos humanos, e, nessa luta, a discussão sobre violência de

gênero se tornou uma das mais importantes e mais consensuais na agenda de diversos movimentos feministas. Universalizou-se o problema da violência doméstica como um problema de mulheres, mas a dimensão racial da violência contra mulheres não foi devidamente abordada (Bernardes, 2020, p. 5).

As mulheres negras, em 1992, haviam criado a Marcha das Mulheres Negras durante o I Encontro da Mulher Afro–Latino–Americanas e do Caribe, momento em que também se instituiu 25 de julho como o Dia Internacional da Mulher Negra Latino–Americana e Caribenha. Frente ao avanço das políticas públicas para mulheres neste início do milênio, que atingiu de diferentes formas às mulheres brancas e às mulheres negras, e também às diversas políticas criadas pelo governo petista como a Secretaria Especial de Política para as Mulheres, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e o Conselho Nacional de Juventude, outras articulações do movimento feminista negro e do ativismo negro passaram a ser organizados (Rios & Maciel, 2018; Rodrigues & Freitas, 2021). Além das pautas do feminismo negro, as militantes negras passaram a reivindicar pautas interseccionais, pressionando para que além do eixo gênero/classe, as demandas e articulações passassem a compor-se no recorte racismo–sexismo–homo/lesbo/transfobia.

Em meados de 2010, com a institucionalização de certas atuações do feminismo, outros ativismos distanciados das pautas anteriores levantadas pelo movimento surgiram. Escapando às classificações oferecidas pelo termo “movimento social”, ativismos e ação política passaram a ser organizadas a partir de experiências e identidades e trazer à tona as implicações da subjetividade das mulheres negras, brancas e LGBTQIA+ para o campo político. Esse movimento foi o que pesquisadoras como Regina Facchini, Íris Carmo e Stephanie Lima denominaram de política discursiva dos “corpos–bandeira” que incluíram jovens em ativismo que passaram a compartilhar vivências, individualidades, produções criativas, científicas, tendo na internet o seu maior meio articulador. A Marcha das Vadias foi um desses

movimentos dos “corpos–bandeira”. Entre essas ações políticas, reconhecem–se coletivos como o Blogueiras Feministas, o Blogueiras Negras e o Slam das Minas (Rodrigues & Freitas, 2021).

Em 2015, mães e filhos marcharam num ato unificado na capital do país pedindo #ForaCunha, referindo–se a Eduardo Cunha, deputado federal que era autor de um projeto de lei que criminalizava mulheres vítimas de violência sexual e previa pena para quem orientasse quaisquer métodos contraceptivos ou mesmo o aborto legal em situações de violência. A *hashtag* #MãesECriasContraCunha tomou as redes e as ruas com mulheres carregando seus filhos em *slings* e nos colos. Após esse ato, foi realizada em Brasília a Primeira Marcha das Mulheres Negras com cerca de 50 mil ativistas. A marcha proporcionou uma oportunidade de diálogo real entre as mulheres negras, permitindo a construção de diversos coletivos de ação articulados na luta feminista antirracista. Ainda no mesmo ano, Brasília abrigou a Quinta Marcha das Margaridas com 70 mil mulheres trabalhadoras do campo (Bogado, 2018).

Associados aos coletivos que surgiam, mas não restritos a eles, várias ações políticas feministas ocorreram com a internet em suas mediações, realizando debates importantes e denúncias de violações cotidianas sofridas pelas mulheres. Entre essas ações, destacam–se as ações por *hashtags* em distintas redes sociais, tais como: #MeuPrimeiroAssédio, #MeuAmigoSecreto, #nãomereçoserestuprada, #meuprimeiroassédio, #chegadefiuuiu, #nãoénão. Essas ações políticas demonstraram também sua articulação internacional ao aderir a *hashtags* utilizadas pelas feministas do hemisfério norte como o #metoo, do feminismo argentino que mobilizou o #NiUnaMenos que reivindicava políticas públicas para mulheres e a legalização do aborto (Oliveira, Silveira, & Silva, 2020).

A retomada dos movimentos conservadores nas ruas, associados aos interesses neoliberais e conservadores e da classe industrial brasileira, que culminaram com a articulação política que produziu o impeachment da presidenta Dilma, realizou ainda demonstrações misóginas e machistas contra a

presidenta que a atingiam em sua condição de mulher, o que resultou na reação dos movimentos feministas e das ativistas e produziu diversas ações políticas que buscaram salvaguardar não só a presidenta, mas as conquistas do feminismo que estavam sob ataque. Na ciberesfera, as *hashtags* #deixaelatrabalhar, #8M, #elenão foram importantes pontos de luta política.

3.4 O feminismo frente ao neoliberalismo, ao neoconservadorismo e à nova caça às bruxas

A transformação política e ideológica no Brasil desde o impeachment da presidenta e também com o feminicídio político da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco tem demonstrado aos movimentos que a questão de gênero está no epicentro da crise contemporânea no país. A utilização da expressão “ideologia de gênero” que os movimentos neoconservadores têm mobilizado a fim de refutar qualquer formação e sensibilização para as questões das mulheres e das identidades LGBTQIA+, utilizada por setores neoconservadores, tem sido um reavivamento dos movimentos de caça às bruxas (Ballestrin, 2020).

Durante 2018, com a possibilidade da eleição de Jair Bolsonaro como presidente, as mulheres mobilizaram as organizações e os militantes de esquerda através da *hashtag* #elenão e também descenderam as ruas realizando a maior manifestação de mulheres na história do Brasil, chegando a reunir somente em São Paulo mais de 100 mil pessoas (Rossi, Carneiro, & Gagnani, 2018).

Apesar da grande mobilização realizada pelo movimento, parte da esquerda condenou as manifestações, recaindo num discurso neoliberal de concorrência e apagamento das diferenças, ao dizer que o ato convocado por mulheres teria reforçado o “estigma” da esquerda e do candidato Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores como vinculado ao comunismo e ao feminismo, tal como propagavam os discursos religiosos, conservadores e nacionalistas que apoiavam o candidato Bolsonaro. A manifestação permitiu um novo tipo de articulação política entre as esquerdas, não apenas permeado

pelas instâncias sindicais e partidárias, o que passou a ser redescoberto ao longo do tempo durante o que viria a ser o governo Bolsonaro que acabou por eleger-se e derrotar o candidato da esquerda.

Foi em 2017, todavia, em período muito anterior à eleição, que puderam ser vistas as ações políticas conservadoras, convocadas por redes sociais contra as demandas das mulheres e pautas feministas. Nesse ano, considerada promulgadora da “ideologia de gênero”, Judith Butler sofreu protestos de grupos conservadores e um abaixo-assinado que reuniu quase 400 mil assinaturas. O documento desses grupos anunciava: “Judith Butler não é bem-vinda no Brasil! [...] Seus livros querem nos fazer acreditar que a identidade é variável e fruto da cultura” (Isto é, 2017). Classificando as lutas e demandas das mulheres e dos movimentos LGBTQIA+ como “ideologia de gênero”, grupos religiosos de mulheres e sujeitos em atividade política em nome do tradicionalismo e da moral cristã, em sua maioria vinculados à igreja evangélica, estiveram em atuação no país desde 2013, e puderam atingir as ruas no momento do golpe parlamentar e alcançaram as instâncias do poder com a eleição de Bolsonaro, o que possibilitou aos líderes de tais demandas conservadoras acessarem as políticas públicas, as leis e o orçamento federal.

Dentre eles, podemos citar Damare Alves, ministra que veio a ocupar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que reuniu em um único órgão as antigas Secretarias Especiais da Presidência da República: a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Damare é pastora da igreja evangélica e uma das principais lideranças contra a “ideologia de gênero”, o feminismo, as mulheres de esquerda, e defensora das denominadas políticas antigênero. As disputas contra os direitos sexuais e reprodutivos passaram assim a ocupar o centro de tensão entre os movimentos neoconservadores e os movimentos feministas e LGBTQIA+.

2. A desigualdade de gênero no contexto da pandemia do coronavírus: acesso ao auxílio emergencial, o trabalho reprodutivo, o desemprego, a violência doméstica

A crise gerada pela covid-19 apresenta características distintas das crises econômicas e sociais anteriores: uma vez suspensas parcialmente as atividades econômicas gerou-se reações distintas e com impactos diferenciados sobre as pessoas. Uma parcela mais protegida pela legislação trabalhista teve seus contratos mantidos e suas atividades transferidas para o teletrabalho; aquelas que estavam inseridas nos empregos mais precários tiveram seus contratos de trabalho encerrados restando o recurso ao seguro desemprego e sem perspectiva de retorno; as pessoas que trabalham por conta própria tiveram suas atividades encerradas e passaram a depender exclusivamente das políticas emergenciais.

Com a pandemia, a desigualdade de gênero se torna mais presente, em especial nos seguintes quesitos:

- com o aumento das atividades domésticas e de cuidados, o fechamento de escolas, creches e com o isolamento social, as atividades domésticas e de cuidado extra foram absorvidas de forma desigual entre homens e mulheres (Fares et al., 2021), contribuindo para uma desigualdade ainda maior no uso do tempo e que terá impactos de longo prazo para as mulheres;
- durante a pandemia, a violência doméstica cresceu com as vítimas em casa sob controle dos abusadores (ONU Mulheres, 2020), enquanto os sistemas de suporte a vítimas – que já vinham sofrendo cortes orçamentários, pelo menos no caso do Brasil – foram prejudicados pela crise;
- as mulheres são também maioria entre os trabalhadores da saúde, mais expostas ao vírus, mas também ao excesso de horas trabalhadas, fadiga e *burnout*;
- os indígenas são outra categoria bastante afetada pela pandemia (APIB, 2020), e dentre eles as mulheres indígenas especialmente. Apesar

- dos fortes impactos da pandemia nos povos indígenas, o governo Bolsonaro tentou negar-lhes direitos básicos: o presidente vetou trechos do Projeto de Lei nº 1.142/2020 que garantiam aos indígenas o acesso à água, acesso a leitos de Unidade de terapia intensiva (UTI), produtos de higiene, distribuição de alimentos, entre outros, com a justificativa de que não havia previsão orçamentária para tais gastos;
- a desigualdade entre os sexos resulta de fatores estruturais e que se agravam em consequência de aspectos conjunturais, como os períodos de crise. Dependendo dos setores econômicos ou das ocupações em que estejam empregados mulheres e homens irão vivenciar os impactos das crises de forma diferenciada, embora possam variar ao longo do tempo e de acordo com a natureza da recessão. A aparente convergência para uma integração maior e mais duradoura das mulheres no emprego assalariado, apoiada por mais ocupações nas áreas de serviços sociais, educação e saúde e nas atividades por conta própria e flexíveis, afetariam em menor grau o emprego das mulheres em períodos de crise. Contudo, a realidade tem indicado que as mulheres são as mais afetadas pelas crises econômicas e pelas políticas de austeridade fiscal uma vez que reduz gastos em setores produtivos que são grandes empregadores de mão de obra feminina, a exemplo das áreas de saúde e educação. A autonomia relativa conquistada pelas mulheres no espaço de reprodução social propiciada pelo avanço das políticas públicas, da maior dependência da renda das mulheres para a economia familiar e mudanças nas normas e atitudes sociais são rapidamente desfeitos em períodos de retrocesso econômico e social e as respostas às crises tem sido uma maior pressão sobre as mulheres para retornarem ao espaço privado. Por exemplo, a crise recente fez recuar a taxa de participação das mulheres de 52,1% no início de 2020 para 48,8% no segundo trimestre de 2021. O desemprego saltou para 17,1% entre as mulheres, enquanto entre os homens foi para 11,7%;
 - as ocupações mais afetadas entre as mulheres correspondem aos trabalhos em serviços domésticos, vendedoras a domicílio, especialistas em tratamento de beleza, professoras de ensino fundamental e cabeleireiras. Nas atividades por conta própria três ocupações se destacam pela queda elevada: especialistas em tratamento de beleza e afins (25,4%), comerciantes de lojas (26,6%) e vendedoras ambulantes de serviços de alimentação (37,5%), além da queda de 20% na contribuição previdenciária das mulheres somente neste período da pandemia, a lenta recuperação em 2021 está marcada pela geração de empregos precários, no trabalho por conta própria e na informalidade. As condições de inserção e de realização do trabalho já vinham se deteriorando ao longo dos últimos anos, especialmente com a crise de 2016/2017. A crise acentuou aspectos que, embora já estivesse presente, foram historicamente negligenciados por parte da sociedade como a excessiva carga de trabalho reprodutivo e, assim, como nos regimes de acumulação anterior em que se estabeleceu um pacto de exclusão das mulheres do espaço produtivo, o debate atual é pelo restabelecimento de um novo pacto agora entre os explorados e oprimidos pela centralidade da vida humana;
 - a caso do serviço doméstico remunerado, entretanto, é ilustrativo da dialética propiciada pela pandemia, ao tempo de aumento de necessidades, crescimento e visibilidade de algumas organizações. Antes da crise, a categoria de trabalhadoras domésticas contava com cerca de 6,2 milhões de pessoas, fazendo do Brasil o maior empregador de trabalhadoras domésticas da América Latina. Desse contingente, 93% são mulheres, 61% são negras e 72% trabalham sem carteira assinada, ganhando uma renda média mensal inferior a um salário mínimo. Apenas 40% contribuem para a previdência social, uma proporção que cai para 10% dentre as que trabalham sem carteira assinada. Além disso, seu acesso aos direitos trabalhistas tardou muito em relação aos demais setores e segue, até hoje. Entretanto, no período da pandemia a

Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (Fenatrade) que reúne 25 sindicatos espalhados pelo Brasil, assumiu visibilidade, coordenando campanhas, apoiando as mais necessitadas com cestas básicas, e fazendo *lives*, inclusive sendo objeto de atenção internacional (Pereira et al., 2021).

Se algumas categorias têm sido mais penalizadas pela pandemia, as medidas tomadas pelo Brasil não tiveram uma preocupação com a questão de gênero (Fares et al., 2020). A única medida que teve um olhar para a questão de gênero foi o auxílio emergencial, que previu a concessão de parcelas duplas para mães solo, mas a política sofreu diversas alterações em seu formato e foi descontinuada em alguns períodos—chave como durante o início de 2021, em que o país enfrentou uma forte onda de casos e mortes.

Contudo, distintos autores destacam o crescimento da resistência por grupos de mulheres e a diversidade de movimentos, em especial com orientação crítica ao *status quo*. De acordo com Castro, Machado e Lodi (2021):

As mulheres brilham em “lives” críticas ao governo, com propostas de bem viver, subvertendo o monopólio da mídia mercado. Não se iludam, os movimentos de mulheres vêm subvertendo o que é tido como normal. Batem panela, se manifestam por diversas formas.

É ilustrativo da multiplicação de temas, lugares de luta e tônica de conjugação de demandas por direitos das mulheres com agenda crítica ao *status quo*, ou seja crítica ao capitalismo. A rede de 85 entidades de movimentos sociais que assinam o Manifesto 8 de Março Nacional – 2021, “Mulheres na luta pela vida! Fora Bolsonaro, Vacina para toda População e Auxílio Emergencial Já!”. Destaca—se a diversidade da pauta anunciada. No Manifesto se lê:

Nossas vidas estão ameaçadas por um projeto de morte, comandado por Bolsonaro e que conta com a cumplicidade e apoio de

fundamentalistas e setores conservadores dos poderes jurídico, parlamentar e da grande mídia a serviço do capital nacional e internacional.

Clama—se no manifesto, entre outras rubricas, por:

“Justiça à Marielle!

Pela derrubada dos vetos ao PL.

Por apoio à produção de alimentos saudáveis, fomento e crédito emergencial para a Agricultura Familiar.

Em defesa do SUS! Pela quebra imediata da patente! Vacinação para toda a população pelo SUS!

Pela legalização do aborto!

Pela revogação da Lei da Alienação Parental já!

Pela revogação da EC 95!

Auxílio emergencial até o fim da pandemia!

Fora Bolsonaro e todo o seu governo!

Impeachment JÁ!

Insistimos: um fantasma volta a rondar o continente”¹²

Considerações finais

Nesse artigo, buscou—se sintetizar os avanços que a política de gênero e de mulheres teve na primeira década dos anos 2000 que foi conjugada com a presença de um governo mais à esquerda no Executivo Nacional. Apesar das dificuldades, das correções de forças nem sempre favoráveis, de 2001 a 2015, em especial, as feministas participaram ativamente na construção de políticas e movimentos a fim de buscar a almejada igualdade de gênero e redução das desigualdades sociais. É fato que poucos avanços puderam ser feitos em relação às demandas referentes à legalização do aborto e um oferecimento de políticas públicas mais efetivas em relação às mulheres negras. No entanto, as políticas públicas dos governos petistas e a presença das feministas nas instâncias de governo, em cargos eletivos, bem como a realização de conferências e a participação nos conselhos nacionais e regionais propiciaram, de fato, inegável avanço em relação às demandas e pautas feministas.

12 Recuperado em <https://www.marchamundialdasmulheres.org.br/materiais-8-marco-2021/>

Nesse período, ainda, o país presenciou, junto com outros movimentos internacionais, a mudança das formas de ação coletiva, não mais se restringindo às instituições, aos partidos e sindicatos e avançou em políticas de disputa da subjetividade com a população em geral a partir da articulação entre política, estética, informação e denúncia nos movimentos e *hashtags* feministas que tiveram a internet como mediação. As mulheres também ampliaram sua participação nos debates públicos, nos debates políticos e conseguiram tanto aumento de renda e ampliação das condições de trabalho, como uma nova mobilização frente aos diversos tipos de violência que estavam sujeitas.

A chegada ao governo federal e também ao congresso nacional de forças neoconservadoras colocou as disputas referentes ao gênero no centro do debate nacional, tendo tanto as políticas dos governos petistas regredido quanto as pautas e debates feministas que circulavam na opinião pública há anos sofrido derrotas frequentes em vista dos ativismos reacionários. Na forma de uma nova caça às bruxas são defendidas políticas e ações antigênero e desarticulados debates e direitos sobre sexualidade e direitos reprodutivos. As ações políticas tiveram que se reorganizar perante a institucionalização das políticas reacionárias em vigor desde o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff e as mulheres tiveram um papel fundamental nessa disputa.

A disputa política e retomada do avanço das pautas e demandas feministas estão no campo político atuando de diversas formas, tanto institucionais quanto comunitárias, em busca de nova articulação que permita novas conquistas para as mulheres e para a igualdade de gênero a partir dos debates que acontecerão à luz das eleições presidenciais e do congresso no ano de 2022. Se o movimento feminista e as ações pelos direitos das mulheres conseguirem uma retomada de suas agendas, é ainda algo a se revelar.

Referências

- AFP. (2017). Visita da filósofa Judith Butler agita meios conservadores do Brasil. *Revista Isto é*. Recuperado de <https://istoe.com.br/visita-da-filosofa-judith-butler-agita-meios-conservadores-do-brasil/>
- APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil). (2020). Emergência indígena: Plano de enfrentamento da covid-19 no Brasil. *APIB info*. Recuperado de <https://bit.ly/2R2vnuA>
- Ballestrin, L. (2020). Deminismo De(s) colonial como Feminismo Subalterno Latino-Americano. *Revista Estudos Feministas*, 3(28). Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n375304>
- Banco Mundial. (2019). Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality. *Semiannual report – Office of the regional chief economist*. Recuperado de <https://bit.ly/2CaR73P>
- Bartholo, L., Passos, L.; & Fontoura, N. (2017). *Bolsa Família, Autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?* IPEA. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8051/1/td_2331.PDF
- Bernardes, M. N. (2020). Questões de raça na luta contra a violência de gênero: processos de subalternização em torno da Lei Maria da Penha. *Revista Direito GV*, 16(3). doi: 10.1590/2317-6172201968
- Bogado, M. (2018). Rua. In: H. Buarque de Holanda (Org.). *Explosão feminista: arte, cultura, política e universidade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Buarque de Holanda, H. (Org.). (2018). *Explosão feminista: arte, cultura, política e universidade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Calazans, M.; & Cortes, I. (2011). O processo de criação, aprovação e implementação da Lei

- Maria da Penha. In C. H. Campos (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Castro, M. G., Carvalho, A. M. A., & Moreira, L. (2012). *Dinâmica Familiar do Cuidado. Afetos, imaginário e movimento dos pais na atenção aos filhos*. Salvador: Edufba.
- Castro, M. G., Machado, R., & Lodi, S. (2021). O 8 DE março na história: entre resistências e lutas, combinando 'l's. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnoChapécó*. ISSN 1984-1566.
- Conectas. (2020). *A ofensiva antigênero como política de Estado*. Recuperado de <https://www.conectas.org/noticias/ofensiva-antigenero-politica-estado/>
- Facchini, R., Carmo, Í. N., & Lima, S. P. (2021). Movimentos feministas, negro, LGBTI no Brasil: sujeitos, teias e enquadramentos. *Educação & Sociedade*, Campinas, 41, 1-22.
- Fares, L., Oliveira, A., Cardoso, L., & Nassif-Pires, L. As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero, 2021. Recuperado de https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/01/NPE006_site.pdf
- Flacso. (2015). *Mapa da violência*. Recuperado de <https://flacso.org.br/?p=13485>
- Gonçalves, R., Abreu, S. (2018). Do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ao “machistério” de Temer. *Revista de Políticas Públicas*, 22(2), 753-771. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845008/html/>
- Hirata, H., Guimaraes, N. Araujo. (2012). *Cuidado e Cuidadoras. As várias faces do trabalho do Care.*, São Paulo: Ed. Atlas.
- Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos). (2020). *O Brasil com baixa imunidade: balanço do Orçamento Geral da União 2019*. Recuperado de <https://bit.ly/30GrYX3>
- Kalil, Isabela. (2020). Políticas antiderechos en Brasil: neoliberalismo y neoconservadurismo en el gobierno Bolsonaro. In A. T. Santana (Ed.). *Derechos en riesgo en América Latina: 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Mano, M. K., & Macêdo, M. S. (2018). Direitos reprodutivos, um dos campos de batalha do golpe. In, L. Rubim, & F. Argolo (Orgs.). *O golpe na perspectiva de gênero*. Salvador: Edufba.
- Meneghel, S. N., Mueller, B., Collaziol, M. E., & Quadros, M. M. D. (2013). Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(3), 691-700. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/s1413-81232013000300015>
- Nery, J. S., Rodrigues, L. C., Rasella, D., Aquino, R., Barreira D., Torrens, A. W., Boccia, D., Penna, G. O., Penna M. L. F., Barreto, M. L., & Pereira, S. M. (2017). Effect of Brazil's conditional cash transfer programme on tuberculosis incidence. *Int J Tuberc Lung Dis*. 21(7), 790-796. doi: 10.5588/ijtld.16.0599. PMID: 28633704. PMCID: PMC6082337.
- Oliveira, A. L. M. (2019). *Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?* (Tese de doutorado). Instituto de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/334186>
- Oliveira, M., Silveira, P. S., & Silva, C. M. (2020). As mulheres, os feminismos e as TICs. *Revista katálysis*, 3(23). doi: 10.1590/1982-02592020v23n3p449
- ONU Mulheres. (2020). *Mulheres indígenas avaliam situação de aldeias na prevenção à COVID-19 e acesso à saúde na pandemia*. Recuperado de <https://bit.ly/3fn5nF1>
- Paradis, C. (2013). *Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina* (Dissertação de mestrado). Faculdade de

- Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Pereira, C. P., Acciari, L., Brites, J. G., Pereira, L. B., Castro, M. G., & Monticelli, T. A. (2021). *Os sindicatos das trabalhadoras domésticas em tempos de pandemia: memórias da resistência*. Santa Maria: Facos, UFSM.
- Pescarini J.M., Craig P., Allik M. et al. (2020). Evaluating the impact of the Bolsa Familia conditional cash transfer program on premature cardiovascular and all-cause mortality using the 100 million Brazilian cohort: a natural experiment study protocol. *BMJ Open*, 10. e039658. doi: 10.1136/bmjopen-2020-039658
- Pinto, C. R. J. (2003). *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.
- Pitanguy, J., & Barsted, L. L. (Orgs.). (2011). *O progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres.
- Rios, F., & Maciel, R. (2018). Feminismo negro em três tempos: mulheres negras, negras jovens ativistas e feministas interseccionais. *Labrys*, Brasília, (1), 120-140.
- Rodrigues, C., & Freitas, V. G. (2021). Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34). doi: 10.1590/0103-3352.2021.34.238917
- Rossi, A., Carneiro, J. D., & Gragnani, J. (2018). #EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. *BBC News Brasil*. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45700013>
- Silva, E. S. D. A. D., & Paes, N. A. (2019). Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do Semiárido brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(2), 623-630. doi: 10.1590/1413-81232018242.04782017
- Teixeira, M. (2017). Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013. Campinas, SP: [s.n].
- Teles, M. A. A. (1999). *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- UN Women. (2020). *The shadow pandemic: Violence against women during COVID-19*. Recuperado de <https://bit.ly/3enJrbB>

CAPÍTULO 3

Avances y desafíos en las políticas públicas de igualdad de género en Chile: El rol de FLACSO y el movimiento feminista en la teoría y práctica

Daniela Horta y Lucía Miranda
FLACSO Chile

Introducción

Desde el comienzo de la transición a la democracia en marzo de 1990, Chile se ha enfrentado con una compleja variedad de cambios y desafíos a nivel socio-económico y político. Esto ha llevado a rápidas transformaciones, vislumbrando los desafíos con relación a la igualdad de género y los derechos de las mujeres, donde es necesario comprender desde un comienzo que, sin avances en igualdad de género, la democracia difícilmente se podría vislumbrar como consolidada. En este sentido, parte de los principales cambios y desafíos se han observado en áreas tales como la laboral, con un aumento del número de mujeres, la incorporación en espacios políticos e incluso en temáticas de derechos sexuales y reproductivos.

Los movimientos feministas han sido clave para generar concientización y avanzar con el objetivo de posicionar a las mujeres como sujeto político¹. Lo anterior ha sido relevante en temáticas de violencia de género, participación política, derechos sexuales y reproductivos, educación, entre otras temáticas – transformándose en parte central de la agenda política y de políticas públicas del país. Sin embargo, sin descartar la importancia de los variados avances, actualmente se posicionan diferentes limitaciones que hasta hoy en día apartan los esfuerzos para

avanzar hacia la igualdad de género. Entre estas restricciones se encuentran factores arraigados de bases culturales y sistemáticas – como el machismo y el patriarcado – que refuerza estereotipos de roles entre hombres y mujeres, las concepciones tradicionales binarias entre hombres–mujeres sin ampliar el espectro de la concepción de género y la propagación de ideologías conservadoras que perpetúan lo anterior.

En el año 1957 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales se instaló en Chile y desde ese entonces, pese a irrupciones originadas por la dictadura en los años setenta a los valores sociales y democráticos con los que la institución se comprometió seguir desde sus inicios, ha sido un aporte al país en materia de diseño de políticas públicas con perspectiva de género. La extraordinaria lista de *flacsianas* (mujeres que han implementado publicaciones o cátedras) que han sido un aporte histórico en este sentido es inmensa y – a riesgo de dejar alguna sin nombrar – el presente capítulo representará a alguna de ellas en función de su aporte al diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género².

Por lo tanto, a través de este informe se busca la serie de aportes claves en materia de producción teórica a partir de la transición a la democracia, así

1 La distinción entre sujeto y objeto de derecho, remite al hecho de reconocer en este caso a las mujeres no como un elemento derivado sobre el cual legislar (en cuanto a madre, esposa o heredera) sino que como sujeto en sí mismo con características particulares que deben ser contempladas (Pozzolo 2019; Pousadela 2013). Específicamente, los movimientos feministas y de mujeres se considera que han sido clave para, al posicionar a las mujeres como sujeto político, alentar el debate de legislar en tal que sujeto de derecho (Pozzolo 2019).

2 Las instituciones del Estado en Chile han concebido la igualdad de género desde un aspecto binario (hombre–mujer), por ende, la presente sección se centrará en los avances y desafíos de políticas públicas centradas en las mujeres

como reconocer la importancia de la incidencia del trabajo de FLACSO y sus autoras/es en los avances de políticas públicas en el país. Comprendiendo el contexto anterior, el presente capítulo se centra en tres protagonistas: 1) las instituciones del Estado y sus políticas públicas, 2) el rol de FLACSO a nivel práctico–teórico y 3) los movimientos feministas.

Como reflejo de la interrelación de actores y complejidades, el primer apartado provee la revisión teórica y presentación del enfoque desde el que se va a desarrollar el informe, relevando los aportes teóricos de autoras *flacsianas*. El segundo apartado presentará el contexto social y económico en el país durante los últimos 20 años, utilizando como base las políticas públicas más relevantes con relación a la igualdad de género en el país. En la tercera sección se provee un apartado que comprende global e institucionalmente el rol de los movimientos feministas, así como también, otorga una visualización de sus propuestas enmarcadas en la clasificación de los tipos de autonomías de las mujeres propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (toma de decisiones, económica y física). Finalmente, se describen las áreas en las que FLACSO ha sido un aporte práctico, así como un análisis de los avances y los desafíos por cumplir a nivel país en materias de igualdad de género.

Este capítulo permite una visión de la transformación y progreso de medidas académicas y prácticas desde instituciones, que se han visto reflejadas en las acciones tomadas a nivel estatal e institucional en Chile. A su vez, analiza los desafíos que se ven implicados en la creación e implementación de políticas públicas, dónde se visualizan incongruencias a partir de las necesidades a nivel país vocalizadas por los movimientos feministas e instrumentos internacionales adoptados, en comparación con las medidas tomadas por los distintos gobiernos en el transcurso de este tiempo. En definitiva, observar en retrospectiva permite reflexionar que, para generar avances sustantivos y sostenibles, la complejidad de las medidas que deben ser incorporadas para avanzar por los derechos de las mujeres, deben ser tan complejas como los problemas existentes.

Asimismo, es crucial para un futuro comprender que acciones y políticas públicas no son reducibles solamente a porcentajes de cumplimientos cuantificables, sino que, al ser temas sociopolíticos, deben ser considerados en la misma línea.

1. Marcos teóricos clave para el avance de las políticas en igualdad de género

La institucionalidad democrática está en deuda con las mujeres: desde cómo se ha perpetuado definir el concepto de democracia sin incluir a las mujeres (Kirkwood, 1986), hasta como se les ha apartado institucionalmente a través de la asignación de presupuestos a las instituciones relacionadas con los derechos de las mujeres e igualdad de género. La producción teórica desde FLACSO Chile, no ha estado exenta de esas mismas ofensivas. Un ejemplo de esto es que la sede situada en Santiago ha pasado por períodos en los que contaba con un área de género robusta con una composición formal con especialistas del área, y otros períodos en los que dicha área estuvo completamente ausente.

Uno de los desafíos que ha vivido el país y la región Latinoamericana ha consistido principalmente en dar el paso entre reconocer a las mujeres como sujeto de derecho en lugar de mero objeto de derecho (Pusadela, 2013). Uno de los avances teóricos principales que han permitido vislumbrar el estado en el cual se encuentran los países de la región respecto a lo anterior ha sido la CEPAL (2010) y su *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Estas instituciones han establecido una metodología que resulta de gran utilidad a la hora de observar la evolución en materia de análisis del papel del Estado en el desarrollo de políticas públicas a partir de la construcción de indicadores que permiten definir tres ámbitos para avanzar en términos de igualdad de género. Los indicadores pueden clasificarse en tres dimensiones: 1) autonomía económica 2) autonomía física y 3) autonomía en la toma de decisiones.

Los tres indicadores nombrados previamente surgen con base en la urgente situación de discriminación contra las mujeres en la región, y a través de la denominación de estos se destaca el valor de

analizar sistemáticamente la igualdad de género y la noción de la autonomía. La última es comprendida como la capacidad de las mujeres de definir sus acciones autónomamente y de manera informada en distintas áreas de su vida de acuerdo con sus propias aspiraciones (CEPAL, 2011). A su vez, la autonomía y sus indicadores están relacionadas a los avances en el control de materiales, y a la capacidad de decidir sobre los ingresos familiares, los bienes y el tiempo, respeto por la integridad física, decisiones relativas a su reproducción, así como también en la representación equitativa en la toma de decisiones (CEPAL, 2010).

Con el objetivo de comprender cada uno de los indicadores, en primer lugar, es importante entender que el empoderamiento económico de las mujeres está vinculado a su capacidad para controlar activos y recursos. A su vez, el progreso de este está vinculado a los marcos legales relacionados con el trabajo remunerado y no remunerado. Por lo tanto, el empoderamiento económico se refleja en el desarrollo de políticas y planes específicos de cuidado, corresponsabilidad y derechos laborales; sistemas de información sobre trabajo remunerado y no remunerado, entre varias (CEPAL, 2016).

En segundo lugar, la autonomía física se ha definido como la capacidad de tomar libremente decisiones sexuales, reproductivas y el derecho a vivir una vida libre de violencia (CEPAL, 2011). El avance hacia la autonomía física de las mujeres implica el desarrollo de diferentes tipos de legislaciones y medidas institucionales para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres, en particular que sean integrales ante la violencia de género contra las mujeres. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se definió como “todo acto de violencia contra las mujeres que tenga o pueda causar daño o sufrimiento físico, violencia sexual o psicológica contra las mujeres, así como amenazas arbitrarias, coacción o privación de libertad, ya sea en la vida pública o privada” (A/RES/48/104, 1993).

En tercer lugar, la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones está relacionada con acciones que amplían su capacidad para participar plenamente

en las decisiones que afectan sus vidas y de manera colectiva. En este aspecto, el objetivo de las políticas centradas en la autonomía de las tomas de decisiones es una representación igualitaria en los órganos de decisión, promoviendo acciones que favorezcan el reconocimiento de la diversidad y creando un espacio de competencia, de discurso político y social (CEPAL, 2011). En este sentido, existen ejemplos clave para generar mayor autonomía, tales como la implementación de mecanismos de cuotas, así como en la implementación de acciones positivas para promover la participación política de las mujeres (CEPAL, 2016).

Consecuentemente, el desarrollo de modelos que permitan considerar no solamente la igualdad de género y la autonomía de las mujeres como una concepción teórica, pero que también acompañe su índole política y la creación de indicadores de medición, es clave para el avance en políticas públicas y concientización de las necesidades que existen sistemáticamente y en el día a día. En esta misma línea, existen conceptos que precisan ser acuñados teórica y prácticamente para avanzar en políticas públicas de igualdad de género: la transversalidad de género y la interseccionalidad (*gender mainstreaming, intersectionality* correspondientemente en inglés). Estos conceptos corresponden a dos temas claves que complementan las metodologías para la investigación y funcionan como un trampolín para una agenda de acciones en el ámbito de la igualdad de género impulsando una concepción de la complejidad de la realidad de las mujeres.

El primer concepto correspondiente a la “transversalización de género” se basa en la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas y herramientas nacionales. El término fue impulsado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, 1997) como un método para garantizar que hombres y mujeres se beneficien de manera equitativa y justa de las políticas y programas estatales, como resultado fundamental de la Conferencia de Beijing de 1995. Veintitrés años después, el desarrollo global y las organizaciones locales desempeñan un papel crucial en el apoyo y

el establecimiento de proyectos relacionados con los derechos de las mujeres y la igualdad de género, a través de la introducción de la igualdad de género a distintas instituciones, sectores y políticas públicas del Estado.

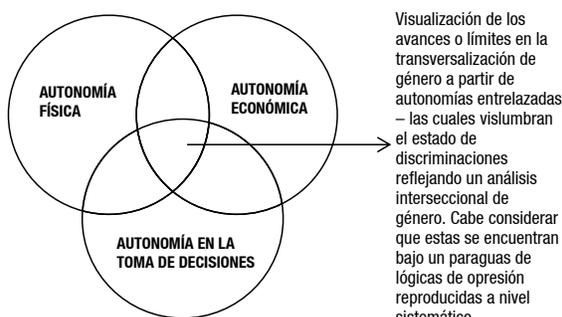
El segundo concepto, acuñado por Kimberlé Crenshaw (1989), plantea que las personas viven identidades múltiples, formadas por varias características que se derivan de sus relaciones sociales, la historia y las dinámicas procedentes de las estructuras del poder en el contexto que habitan. Cada ser humano puede formar parte e identificarse de diferentes maneras según etnia, religión, nacionalidad, orientación sexual, entre otras, y pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea. El análisis interseccional tiene como objetivo comprender los diferentes tipos de discriminación que se dan como consecuencia de la combinación de variables. Por lo tanto, esta herramienta busca particularmente integrar las formas en las que el patriarcado, racismo, opresión de clases y otros sistemas que crean desigualdades definiendo la realidad de las mujeres. Asimismo, el término expone que se debe entender la combinación de identidades no como una sumatoria o acumulación que aumenta la propia carga, sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes.

A través de los últimos treinta años, el concepto de interseccionalidad ha evolucionado a partir de las diferentes perspectivas que han aportado a la visibilización de la realidad de mujeres latinoamericanas, incluyendo concepciones que indagan en temáticas como considerar la diferencia sobre interseccionalidad desde el feminismo periférico versus el feminismo hegemónico (Sandoval, 1991; Medina Martín, 2014) y cómo los procesos de colonización afectan la concepción feminista de interseccionalidad (Portolés, 2007). En este sentido, la importancia de la expansión de la concepción teórica de interseccionalidad de género para Latinoamérica ha sido crucial para la concepción de luchas y realidades particulares de la región.

Comprendiendo la importancia de ambos conceptos, el rol de las *flacsianas* y sus aportes teóricos han generado avances sustantivos para posicionar una radiografía del estado de las mujeres en Chile, especialmente posterior al proceso de transición democrática. Uno de estos ejemplos, es el trabajo de Valdés y Gomariz (1992) el cual realizó tempranamente un acercamiento no intencional al concepto de interseccionalidad, al realizar un seguimiento profundo en materia de estadísticas sociales y económicas de las mujeres chilenas, repasando la cobertura en materia jurídica, educacional, empleabilidad, sanitaria, socio demográfica y de participación política, tanto a través de canales institucionalizados como no institucionalizados. Posterior a este trabajo se han realizado varias radiografías e informes que serán visualizados a través de este capítulo, para comprender el aporte teórico y en cifras que permitan diagnosticar el contexto al cual se enfrentan las mujeres del país.

A partir de la comprensión de las tres autonomías, la interseccionalidad y la transversalización de género, se puede comprender una importancia a nivel analítico que será considerada a través del presente capítulo para comprender la complejidad que implica estudiar e implementar políticas públicas con igualdad de género. Para esto, el Figura 1 – Marco Analítico Intersectorial de Autonomías – ilustra la concepción analítica que explica como las diferentes autonomías permiten observar y descubrir distintas dinámicas de discriminación que se intersecan entre sí, lo cual también podría considerarse analíticamente en conjunto con la interseccionalidad de género. En algunos escenarios la teorización de las autonomías, auxiliadas por la transversalización de género, han sido consideradas con la intención de mitigar la situación de desigualdad de género a la que enfrentan las mujeres en Chile.

Figura 1.
Marco Analítico Intersectorial de Autonomías



Visualización de los avances o límites en la transversalización de género a partir de autonomías entrelazadas – las cuales vislumbran el estado de discriminaciones reflejando un análisis interseccional de género. Cabe considerar que estas se encuentran bajo un paraguas de lógicas de opresión reproducidas a nivel sistemático.

Fuente: Compilado por autoras. Basado en Bárcena et al. (2016).

2. Los últimos veinte años en Chile: Avances y limitaciones para la igualdad de género

Durante los últimos veinte años Chile ha pasado por variados acontecimientos desde su transición a la democracia, incluyendo desastres socioambientales, crisis financieras, protestas masivas, reformas políticas, reformas económicas, cambios en las estructuras institucionales, e incluso recientemente el comienzo para generar el camino a la redacción de una nueva constitución. En este sentido, el presente apartado realizará una revisión centrada únicamente en los aspectos ligados a la igualdad de género y derechos de las mujeres.

Para realizar dicha revisión, la presente sección se divide en situar los avances y desafíos de Chile a nivel global en la adopción de tratados internacionales vinculados a los derechos de las mujeres y la igualdad de género, como también el nivel local: no-gubernamental y de Estado. Lo anterior es crucial dado que entrega un contenido histórico general de cómo se ha dado forma al contexto actual, especialmente a través de la consideración de diferentes actores que influyen en este proceso: movimientos sociales e instituciones del Estado. Es importante también tener en cuenta que a pesar de que estos procesos son explicados cronológicamente, no existe incidencia causal directa de cómo se han desarrollado los avances y limitaciones en relación con la igualdad de género y derechos de las mujeres.

Tratados internacionales vinculados a la igualdad de género

Desde el inicio del proceso de retorno a la democracia en Chile, el contexto se ha alineado y actualizado con la normativa internacional y regional en materia de género. El primer gran hito lo representa la firma del acuerdo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará). Ambas han sido clave para otorgar un marco de trabajo en una de las temáticas con mayor urgencia a nivel país: la violencia contra las niñas y mujeres.

Cuadro 1.
Marco Instrumentos Internacionales en materia de Violencia contra las Niñas y Mujeres

| Organización que emite | Nombre del instrumento jurídico | Fecha de adopción |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| ONU | Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). | 10 de diciembre de 1948 |
| ONU | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Adoptada el 18 de diciembre de 1979. | 9 de diciembre de 1989 |
| | Protocolo Facultativo | 12 de marzo de 2020 |
| ONU | Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD). | 21 de diciembre de 1965 |
| ONU | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR). | 16 de diciembre de 1966 |
| OEA | Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica). | 22 de noviembre de 1969 |

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| ONU | Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes. | 10 de diciembre de 1984 |
| OIT | Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. | 27 de junio de 1989 |
| OEI | Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). | 9 de junio de 1994 |
| ONU | Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional | 17 de julio de 1998 |
| OEI | Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. | 5 de junio de 2013 |
| OEI | Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia | 5 de junio de 2013 |

Fuente: Compilado por autoras, basado en Villegas y Francesconi (2017), Decreto 46 BCN (2021).

Además, en los dos instrumentos antes mencionados es crucial reconocer una instancia internacional adicional que ha sido clave en el crecimiento a nivel nacional en términos de igualdad de género: las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La Conferencia es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que se encarga de identificar regularmente las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, y realizar evaluaciones periódicas de las actividades realizadas de conformidad con los acuerdos y planes internacionales sobre la materia, y proporcionar un foro para el debate y la solución (CEPAL, 2016).

En este sentido, las normativas presentadas demuestran que existe un marco el cual el país se encuentra sujeto al cumplimiento de procedimientos. Estas, a su vez, asisten en la tarea de abogar regularmente a nivel internacional para que se continúe trabajando para avanzar hacia la igualdad de género en diferentes ámbitos. Por otro lado, dado que las dinámicas no son solamente “*top-down*”, es posible observar cómo la agenda pública del país (influenciada institucional y políticamente) refleja los estados de avance con cada uno de estos instrumentos (*bottom-up*). Un ejemplo de esto es la ratificación del tratado de la CEDAW (Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) por parte de Chile en 2020 – ya que este se encontraba pendiente desde el año 2000 y se vio influenciado por factores socioculturales y políticos que fijaron la agenda pública (Suárez–Cao y Miranda, 2018).

Consecuentemente, la consideración de un marco de instrumentos internacionales es crucial para un sistema transversal de rendición de cuentas: entre Estados y desde la ciudadanía hacia el Estado. La posibilidad de tratar con estas normativas entrega también espacio para reflejar las realidades en las cuales se encuentran las mujeres y niñas a nivel nacional desde una perspectiva internacional, lo cual permite trabajar tanto con la transversalidad de género como con los indicadores de autonomías. Un ejemplo de esto se puede ver a través de los informes otorgados a través de la CEDAW que indican avances y retrocesos a nivel nacional, los cuales entregan información que tienen el potencial de ser analizada a través de una perspectiva interseccional, integrando estos en los indicadores de autonomía y posteriormente entregando soluciones/medidas desde la transversalidad de género en el Estado.

El contexto socio histórico chileno

Antes de profundizar en el contexto de incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas, es necesario comprender el contexto histórico que surgió después del comienzo del proceso de retorno a la democracia en la década de 1990. El presente capítulo considera el comienzo del retorno

a la democracia como punto de partida, porque en primer lugar es coherente con uno de los hitos más críticos de la historia y los cambios socioeconómicos del país; en segundo lugar, porque coincide con la creación de la primera institución dedicada a los derechos de las mujeres (SERNAM) y finalmente, porque coincide con la década en la que el concepto de interseccionalidad y transversalidad de género se reforzaron a nivel mundial.

Para entender la transformación de las instituciones y el movimiento feminista, es crucial considerar los períodos más significativos que se han destacado desde la creación de programas, acciones e instituciones en la línea de los derechos de las mujeres y la igualdad de género desde el retorno del país a la democracia: a) 1991 a 1999, b) 2000 a 2010, y c) 2010 – 2019. Esta propuesta de tres períodos se basa en un cronograma establecido por Solar (2009), seguido de la actualización de contenidos establecidos por el presente capítulo a partir de los avances de política pública más actuales:

a) 1991 a 1999

La situación del movimiento feminista antes de los años 90 se fortaleció hacia la reivindicación de los derechos humanos y la recuperación de la democracia en el país durante la dictadura. Después de que Chile comenzó su transición a la democracia, hubo una desarticulación gradual y creciente del movimiento feminista debido a las tensiones internas entre dos ramas de este: las políticas o militantes versus las autónomas (Ríos *et al.*, 2003). La primera rama se centró en introducir a las mujeres en las instituciones del Estado para integrar los derechos de las mujeres en los procesos de diseño e implementación de política pública, mientras que el área autónoma rechazó el enlace movimiento–Estado (Ríos *et al.*, 2003; Lamadrid y Navarrete, 2019).

En este período, la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 1991 fue el inicio de la integración de los derechos de las mujeres en Chile, en la cual el estudio y propuesta de planes y programas a nivel socioeconómico, político y social fue una prioridad (Valdés, 2013). La creación del SERNAM permitió la generación de acciones como

los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades (EONP) que aún se implementan hasta nuestros días en los mismos períodos en que se divide este cronograma (Arce, 2016). Entre ellas figura que, en 1992, por decreto presidencial se estableció una Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia Doméstica con el fin de promover medidas, planes y políticas para hacer frente a la violencia en el hogar (CEDAW/C/CHL/CO/7, 2018).

b) 2000–2010

A principios de la década de 2000, la división entre las feministas autónomas e institucionalistas todavía estaba instalada; sin embargo, durante este período, se pudo observar una reactivación del movimiento cuando se trataba de la protesta que exigía la distribución pública de anticonceptivos en 2006, incluidos los anticonceptivos de emergencia (Lamadrid y Navarrete, 2019; Dides, 2006) – dando valor agregado a la tesis de una prolongada desarticulación y ruptura del movimiento (propuesto por Ríos *et al.*, 2004). Además, las masivas protestas estudiantiles que comenzaron en 2006 fueron realizadas por un gran número de mujeres participantes, a diferencia de ocasiones anteriores donde la participación de las mujeres en las esferas sociopolíticas no fue alta (Lamadrid y Navarrete, 2019).

Uno de los mecanismos institucionales cruciales creados entre el 2000 y 2010, fue la creación del Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, cuyo objetivo era supervisar e implementar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para abordar políticas específicas sobre igualdad de género dentro de los organismos estatales, ministerios y empresas (PNUD, 2010). Dentro de los avances más significativos hubo una enmienda a la Ley sobre violencia doméstica (2005), una legislación que autoriza a las parteras del sector público a proporcionar anticonceptivos, incluida la anticoncepción de emergencia (2010), y una ley que salvaguarda el derecho a la igualdad salarial para mujeres y hombres en 2009 (CEDAW/C/CHL/CO/5–6, 2012). Además, en 2001 se creó el Programa de Mejoramiento de la Gestión – el cual provee incentivos monetarios a funcionarios públicos con

base en objetivos específicos – seguido de una modificación que integró una perspectiva de género a este sistema a través del Sistema de Equidad de Género (GES) desde el 2002.

c) 2010 – 2019

A partir de 2011, las masivas protestas estudiantiles en Chile que abogaban por la gratuidad y la calidad en la educación pública lograron generar una coyuntura crítica, transformando la protesta masiva en un mecanismo legítimo para generar cambios en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas (Gaudichaud, 2014). A partir de este momento, se pudo observar un fortalecimiento del movimiento feminista con una participación masiva en las jornadas tradicionales instaladas a través de la historia (Día de la Mujer, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer) así como las nuevas contingencias internacionales y nacionales como #NiUnaMenos, protesta contra el Acoso Sexual Público y por los derechos reproductivos (Lamadrid y Navarrete, 2019).

En esta etapa, es posible afirmar que los desarrollos más cruciales para la incorporación de la perspectiva de género en los cambios institucionales se realizaron dentro de los tres períodos, principalmente porque en 2015 se aprobó la Ley N° 20.820 que creó el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modificó el SERNAM, al que se le asignaron funciones diferentes y un nuevo nombre: el Servicio Nacional de la Mujer y la Igualdad de Género (SERNAMEG). En este nuevo contexto, las responsabilidades de formular y evaluar las políticas de las mujeres fueron separadas y asignadas al nuevo Ministerio, que, como órgano rector, es responsable de garantizar la coordinación, profundización y coherencia de las políticas, planes y programas de igualdad de género, mientras que el SERNAMEG es responsable de implementarlos (CEDAW/C/CHL/CO/7, 2018).

Adicionalmente, el Plan Nacional de Acción sobre la Violencia contra las Mujeres, 2014–2018, implementa un plan nacional para coordinar a las agencias estatales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres. Hubo también políticas adicionales enfocadas en los

derechos de las mujeres y la igualdad de género: por ejemplo, mejorar las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas en 2014, adoptar Acuerdos de Unión Civil entre personas del mismo sexo en 2015, modificar la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos en 2017 para proporcionar cuotas de género garantizando al menos el 40% de las mujeres candidatas al Congreso (CEDAW/C/CHL/CO/7, 2018).

Consecuentemente, la relevancia de comprender los procesos históricos a nivel país permiten observar un contexto dinámico que se refleja en la transformación de instituciones en Chile, y las cuales finalmente actúan en coherencia con las vivencias de los movimientos feministas y las instituciones del Estado. El siguiente capítulo realiza un análisis de cómo esta dinámica y este contexto se ha visto reflejado en el trabajo de *flacsianas*, a partir de los conceptos definidos en la primera sección de este capítulo, de acuerdo con los tres momentos históricos que se han definido.

3. Analizando los avances y desafíos: Los aportes de *flacsianas* en Chile

Comprendiendo los avances a nivel histórico que existen en varias políticas públicas implementadas en el país, movimientos feministas y cambios institucionales, se puede identificar una visión que establece las prioridades y temáticas que han sido abarcadas hasta hoy en día. En este sentido, el presente capítulo comprende la incidencia del trabajo de FLACSO y *flacsianas* durante los últimos 20 años, así como también los clasifica a partir de los indicadores teóricos basados en las autonomías de: toma de decisiones, económica y física.

Sin perjuicio de considerar la categorización previa, es importante también destacar el trabajo de FLACSO respaldando la transversalización de género en iniciativas gubernamentales, más allá de trabajar con una temática en particular. La iniciativa más destacada en este sentido es el Grupo Iniciativa Mujeres, el cual comenzó su trabajo en 1996, compuesto por organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el cual creó un sistema de indicadores que

puede medir el cumplimiento por parte del Estado de diversos acuerdos internacionales y de planes gubernamentales (Franceschet, 2003). Esta, como otras iniciativas, han sido parte esencial de trabajo de la organización para continuar con el trabajo avanzando hacia la igualdad de género.

Una importante *flacsiana* – y precursora del tiempo que considera este capítulo del reporte – es Julieta Kirkwood. El aporte de ella desde FLACSO ha sido clave para el posicionamiento y desarrollo en la comprensión y entendimiento del rol de las mujeres en política en Chile. A partir de su trabajo sobre mujeres y partidos políticos en Chile (1986), se generó conciencia en la opresión que ellas vivían colectiva, política e históricamente. Por lo tanto, generando una visibilización de estos temas, es posible señalar que el rol de las *flacsianas* ha sido relevante no solamente posterior a la dictadura en el país, sino que previamente.

(a) Autonomía económica

El aporte de *flacsianas* en este sentido no queda desapercibido. Por ejemplo, Alvear (2009) explica la visibilización del rol de las mujeres en el trabajo formal y las discriminaciones que ellas sufren en el mercado laboral a nivel interno, social y cultural, tanto vertical como horizontalmente. Esta publicación permite generar un marco que otorga una fotografía al contexto en el cual las mujeres se encuentran insertas laboralmente a nivel nacional, donde sigue existiendo una fuerte discriminación que, a pesar de ser regulada, es completamente ineficiente para lograr alcanzar los objetivos de medidas sobre igualdad de género.

Por otro lado, la publicación sobre “Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras” (2006) enmarca el contexto de la realidad de hombres y mujeres jóvenes y su integración al mercado laboral en Chile – el cual vislumbra diferentes situaciones las cuales presentan dificultades y desafíos. A su vez, se puede observar que el aporte de FLACSO Chile en esta temática se encuentra recientemente generando esfuerzos, dado a que coincidentemente al contexto socio-político del país, se ha enfocado en otras temáticas relacionadas a la igualdad de género.

(b) Autonomía física

La violencia contra las mujeres ha sido prioridad a nivel país desde comienzos de los años noventa, explica Guajardo y Cenitagoya (2017) en su publicación, la cual se centra en esta temática no solamente a nivel nacional, sino también regional. Esta publicación es reflejo de la importancia de considerar perspectivas que comprendan de manera transversal e interseccionalmente las variables que influyen a los distintos tipos de violencia de género, no solamente en su forma más extrema como el femicidio, si no que en todas sus modalidades.

Por otro lado, el concepto de autonomía física ha tomado forma desde el desarrollo sociopolítico chileno en el caso del debate sobre la anticoncepción de emergencia en Chile, donde un conjunto de *flacsianas* tomaron liderazgo político y académico en el tema, como Lidia Casas (2008), junto con Claudia Dides, Cristina Benavente e Isabel Sáez (2006; 2011). En este caso, existe una revisión exhaustiva sobre el debate político, cultural y social que existió en Chile para lograr alcanzar la utilización de la anticoncepción de emergencia en Chile – en este caso – de la comúnmente llamada “la pastilla del día después”. Estas publicaciones fueron ex-ante y ex-post de la aprobación de esta medida de emergencia para que las mujeres chilenas tuvieran acceso a la posibilidad de optar por sus propias autonomías físicas.

(c) Autonomía en la toma de decisiones

En el caso de la participación de las mujeres, existen diferentes áreas en las cuales las mujeres son partícipes. Uno de los casos destacados por la *flacsiana* Viviana Rebufel (2009), explica la participación de las mujeres en áreas de las ciencias y tecnologías. En el caso de su investigación, distingue las fases en las cuales las mujeres se desarrollan profesionalmente y compatibilizan su vida laboral con su fase reproductiva, y cómo las políticas de instituciones del Estado han impulsado fondos y financiamiento para proyectos desde un acceso equitativo.

Por otro lado, investigadoras claves como Marcela Ríos (2006) aportaron con una investigación clave

para la instauración de políticas públicas de cuota en el país con la publicación “Cuotas de género, democracia y representación”. Esta publicación entregó datos claves en particular para robustecer enfoques en representación y mejora de los mecanismos democráticos para apuntar un aumento en la participación de las mujeres en política. En la misma línea, la publicación “Mujer y Política” (2008) que habla sobre el impacto de las cuotas de género en América Latina, reúne a un conjunto de personas de la academia realizando un estudio comparado de países y el impacto de la implementación de leyes de cuotas y representación de las mujeres.

De forma paralela, la publicación “La política siempre ha sido cosa de mujeres” (2018) fue publicada posterior a un año, con hitos para la institucionalidad política y electoral en Chile con la inclusión de la ley de cuotas y el sistema electoral. Posterior a estos cambios, la publicación nació desde la repercusión que tuvo un sustantivo seminario académico – con el mismo nombre de la publicación – que buscó tomar conciencia de las visibilizar el rol de mujeres en políticas y liderazgo.

Consideraciones del rol de autoras flacsianas

Hasta este punto, es claro que FLACSO ha tenido un papel clave no solo en el diseño de políticas públicas con perspectiva de género sino también de incidencia en la institucionalidad no exenta de dificultades. Como institución que genera una relación intrínseca entre la academia y el diseño de políticas públicas, FLACSO Chile ha posicionado un mensaje claro y en gran medida pionero respecto de la importancia de avanzar en el diseño de políticas públicas tomando a las mujeres como sujeto de derecho. Esto ha sido finalmente reflejo de las necesidades culturales y sociopolíticas que han sido demarcadas a través de la agenda pública, la cual ha llevado a hitos importantes para la continuación de creación de políticas públicas.

Sin embargo, es necesario destacar que la creación de políticas públicas y normativas no significa que se genere un avance efectivo hacia la igualdad de género. En ese sentido siguen existiendo temáticas claves que – a pesar de ser consideradas – no

han sido abarcadas lo suficientemente como para generar cambios sustantivos en la vida de las mujeres chilenas. Entre estos, se encuentra la violencia contra las mujeres (que no ha bajado sus números – tanto de femicidios como de femicidios frustrados – a pesar de las varias medidas que existen al respecto), la precarización laboral de las mujeres, los altos índices de mujeres en trabajo informal, salud, atropello de derechos humanos a mujeres por parte del Estado, la inclusión de políticas públicas con perspectiva de género incluyendo perspectivas interseccionales (considerando la comunidad LGBTQI+, personas indígenas, estratos socio-económicos, raza, entre varios), la falta de perspectiva de género en el currículo educacional a nivel nacional, la falta de representación de mujeres en todas las esferas (política, por ejemplo) y variados temas que exceden el alcance y extensión de este capítulo.

4. El futuro de la igualdad de género en Chile: La necesidad de mayor complejidad.

La evolución de la producción teórica ha estado en sintonía con las demandas y coyunturas sociales posicionada por los movimientos feministas y de mujeres. Dichas demandas han tenido un ciclo de evolución que con base en la secuencia en la producción teórica de FLACSO, podría identificarse de la siguiente manera: de forma previa a la recuperación de la democracia las publicaciones de FLACSO con perspectiva de género estaban enfocadas en analizar la participación política de las mujeres y protagonismo en la economía del país.

Luego de la recuperación de la democracia, el énfasis teórico se localizó sobre todo en el acceso de las mujeres a los cargos de representación. Algunos aportes desde la autonomía física centradas en los derechos sexuales y reproductivos también fueron posicionados (en sintonía con las protestas por el *pildorazo*). Asimismo, en el último tiempo el aporte teórico de FLACSO ha estado centrado en la autonomía física de las mujeres en su dimensión de eliminación de todo tipo de violencia.

Los procesos de generación de contenido de FLACSO pueden observarse a la par de la agenda pública del

país, la cual se ha ido posicionando a través de los últimos treinta años, representando una respuesta a la necesidad de generación de datos y contenidos para el manejo de información y la creación de políticas públicas con más información para los procesos de planificación. En la medida que existen diferentes temáticas que impactan en la vida de las mujeres, es posible observarlas a través de las autonomías.

Importa visualizar cómo mientras se abogaba y creaba contenido en temas relacionados a los derechos sexuales y reproductivos, existía abogacía por temáticas relacionadas a la representación política. Esto es, por lo tanto, reflejo de cómo mujeres que en base se ven afectadas por la interseccionalidad de variables que definen sus vidas a nivel micro, se ven también afectadas por la relación de temáticas que ocurren a nivel macro. Por lo tanto, la importancia de este análisis recae en que existe una multiplicidad y complejidad a la hora de definir a “las mujeres” bajo una única explicación o generalización.

Asimismo, el presente capítulo entrega la información necesaria para comprender el desarrollo de diferentes temáticas e hitos a través de 30 años, y refleja los cambios y persistencias en temas que han sido claves en la agenda pública. Actualmente, es sustancial reflexionar sobre cómo los contextos externos afectan los avances y límites, tales como el aumento de desigualdades socio-económicas a través del tiempo (ONU Mujeres, 2019), o de cómo se ha observado con el caso de pandemia COVID-19, dónde se ha visto una emergencia de los temas bases (salud, violencia) que se han analizado desde décadas en temáticas de igualdad de género, en combinación con temáticas actuales como el nuevo Proceso Constituyente que se está llevando a cabo en el país.

Lo anterior demuestra que es crucial para las próximas décadas considerar la sostenibilidad en las políticas públicas, dónde se considere la igualdad de género de forma transversal más allá de la implementación de cumplimientos de programas, de manera que genere un cambio trascendental cultural e institucional que sea capaz de incidir en la raíz y desafíe la desigualdad sistemática que nace desde

el patriarcado y el neoliberalismo. Para realizar esto, es necesario otorgar consistencia en la entrega de datos y de formación de políticas y proyectos, aumentar los fondos sosteniendo presupuestos públicos con perspectiva de género, aclarar y amplificar la concepción de género, considerar que las políticas públicas deben ser sostenibles en el tiempo, interseccionales, diversas e inclusivas.

Finalmente, el rol de FLACSO y de *flacsianas* en la igualdad de género seguirá siendo trabajado para reflejar las intenciones transformativas necesarias para avanzar con cambios sustanciales. A su vez, continuará otorgando marcos teóricos, información e instancias formativas inclusivas para que todas las personas puedan acceder al conocimiento necesario para proteger y resguardar los derechos de las mujeres en Chile.

Referencias bibliográficas

- A/RES/48/104. Asamblea General Naciones Unidas. (1993). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución, 48 (104), 20.
- Alvear, C. (2009) Programa de Género y Equidad: Mujer, trabajo y responsabilidad social empresarial Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Sede Chile.
- Arce, J. (2016). Incorporar la diferencia. Transversalización de género en la gestión del Estado en Chile. Tensiones y retos de la gestión pública.
- Casas, L. (2008). La saga de la anticoncepción de emergencia en Chile: avances y desafíos. Serie Documentos electrónicos FLACSO, 2.
- CEDAW/C/CHL/CO/5-6. (2012) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 03918(March), 337-346. <https://doi.org/11-41712.3105120711>
- CEDAW/C/CHL/CO/7. (2018). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 03918(March), 337-346. <https://doi.org/10.4324/9781315698113-48>

- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010) *¿Qué Estado para qué igualdad?* Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). Dighiero et Montaña. (Coord). *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género.* Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (LC/G.2686/Rev.1)*, Santiago.
- Charlin de Groote. M. & Weller. J. (2006). *Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras.* Santiago, Chile; FLACSO-Chile; 252 pp. ISBN: 956-205-212-5
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *u. Chi. Legal f.*, 139.
- Dides C., C. (2006). Aportes al debate sobre el aborto en Chile: derechos, género y bioética. *Acta Bioethica*, 12 (2). Recuperado de: <https://actabioethica.uchile.cl/index.php/AB/article/view/16660/17344>
- DIDES, C. (2006). *Voces en emergencia: el discurso conservador y la píldora del día después* (Santiago, Flacso).
- Dides, C., Benavente, C., Sáez, I., & Morán, J. M. (2011). Estudio de opinión pública sobre aborto y derechos sexuales y reproductivos en Brasil, Chile, México y Nicaragua.
- ECOSOC. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997). *Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de las Naciones Unidas.* Resolución E/1997/66.
- Franceschet, S. (2003). "State feminism" and women's movements: The impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin American Research Review*, 9-40.
- Gaudichaud .(2014). "Progresismo Transformista, Neoliberalismo Maduro y Resistencias Sociales Emergentes". *Revista OSAL – CLACSO*, n. 35
- Guajardo, G., & Verónica, C. (2017). *Femicidio y suicidio de mujeres por razones de género.* FLACSO– Chile; Santiago, Chile.
- Kirkwood, J. (1986). *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos.* FLACSO. Santiago de Chile.
- Lamadrid Alvarez, S., & Navarrete, A. B. (2019). *Cronología del movimiento feminista en Chile 2006–2016.* *Revista Estudios Feministas*, 27(3), 1–15. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2019V27N354709>
- Medina Martín, R. (2014). Resignificaciones conceptuales y epistemológicas en el pensamiento político feminista eurocéntrico desde los feminismos periféricos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (29), 72–98. Recuperado de <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/3247>
- Miranda. L., & Suárez-Cao. J., eds. (2018) *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y protagonistas en Chile y la región.* Santiago: FLACSO.
- Naciones Unidas (1996). *Declaración de Beijing y plataforma para la acción. IV Conferencia mundial sobre la mujer.* Beijing (China) septiembre 1995. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Oliva Portolés, A. (2007). «Debates sobre el género». En C. Amorós y A. De Miguel (Eds.), *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización. De los debates sobre el género al multiculturalismo* (pp. 15–60). Madrid, España: Minerva.
- ONU Mujeres (2019). *El progreso de las mujeres en el mundo 2019–2020. Familias en un mundo cambiante.* Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/progress-of-the-worlds-women>.

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010) Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2010, Género: los desafíos de la igualdad. Santiago, Chile. Marzo. ISBN: 978-956-7469-20-8
- Pousadela, I. M. (2013). From embarrassing objects to subjects of rights: the Argentine LGBT movement and the Equal Marriage and Gender Identity laws. *Development in Practice*, 23(5-6), 701-720.
- Rebufel, V. (2009). Chile: participación de la mujer en los fondos públicos de financiamiento en investigación científica y tecnológica y algunas propuestas de intervención. Chile: Programa Género y Equidad. FLACSO. Sede Chile.
- Ríos Tobar, M., Godoy Catalán .L., & Guerrero Caviedes., E. (2004). ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile osdictadura. Santiago: cem y Cuarto Propio.
- Sandoval, Ch. (1991). U.S. Third World Feminism. *The Theory and Method of Oppositional Consciousness in the Postmodern World. Gender*, (10), 1-24.
- Solar, X. (2009) 'Género y políticas públicas', *Germina. Conocimiento para la Acción.*, 1, p. 50.
- Valdés, T. (2013). La CEDAW y el Estado de Chile: Viejas y nuevas deudas con la igualdad de género. *Anuario de Derechos Humanos*, 9, 171-181.
- Valdés, T., & Gomáriz, E. (1992). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Avances de Investigación. Chile. VIII. Organismos y acción de promoción de la mujer. Documento de Trabajo. Serie Estudios Sociales N°37.* Santiago: Flacso.

CAPÍTULO 4

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer en Costa Rica: avances y desafíos

Maritza Rojas y Cathalina García
FLACSO Costa Rica

Introducción

Costa Rica se ha caracterizado por tener un marco normativo (mecanismos legales) e institucional (mecanismos de avance y políticas sociales) robustos en materia del avance de los derechos de las mujeres. Uno de los hitos más importantes en materia legal es la aprobación en el año 1990 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que guarda relación con el contexto mundial generado a partir de las luchas de reivindicación impulsadas por los movimientos de mujeres y feministas que, progresivamente, han obtenido un lugar en la agenda pública y han establecido demandas de cumplimiento al Estado. Sumado al consenso de la comunidad internacional, generado por la Organización de las Naciones Unidas y sus Conferencias sobre la Mujer, con respecto al establecimiento de los mecanismos gubernamentales apropiados para mejorar la situación de las mujeres, así como el cumplimiento efectivo de sus derechos.

Otros logros importantes son la ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres en el año 1998, y más recientemente la actualización de las dos principales políticas de igualdad y género en el país: la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre hombres y mujeres (PIEG 2018– 2030) y la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Contra las Mujeres de todas las edades (PLANOVI 2017–2032), ambas actualizaciones realizadas mediante un amplio y exhaustivo proceso de consulta con representantes de organizaciones de sociedad civil, mujeres de diversos sectores del país, instituciones públicas y el sector privado.

Estos acuerdos definidos y suscritos por Costa Rica se refuerzan, articulan y complementan con las obligaciones en las convenciones que protegen los derechos humanos de las mujeres; en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1984) y, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. También se articulan con otros tratados, convenios y convenciones que integran el marco jurídico internacional para proteger, respetar y garantizar todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas en su diversidad.

En el informe país al Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) del año 2020, se reconocen los esfuerzos para implementar en el ordenamiento jurídico interno las obligaciones internacionales que ha permitido materializar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. En este sentido, por ejemplo, desde el año 1995 se incorporó en el derecho interno la Convención Belém do Pará, así como la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N° 8.589) que tipifica el feminicidio. Por otro lado, constituye un avance importante el reconocimiento social de formas de violencia contra las mujeres que hasta ahora habían sido naturalizadas e invisibilizadas, como el acoso callejero, las relaciones impropias, la violencia política y la violencia obstétrica. Estos avances se encuentran directamente relacionados con el fortalecimiento de una cultura de denuncia formal e informal de las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres, que se evidencia en el número creciente de denuncias interpuestas ante el Ministerio Público.

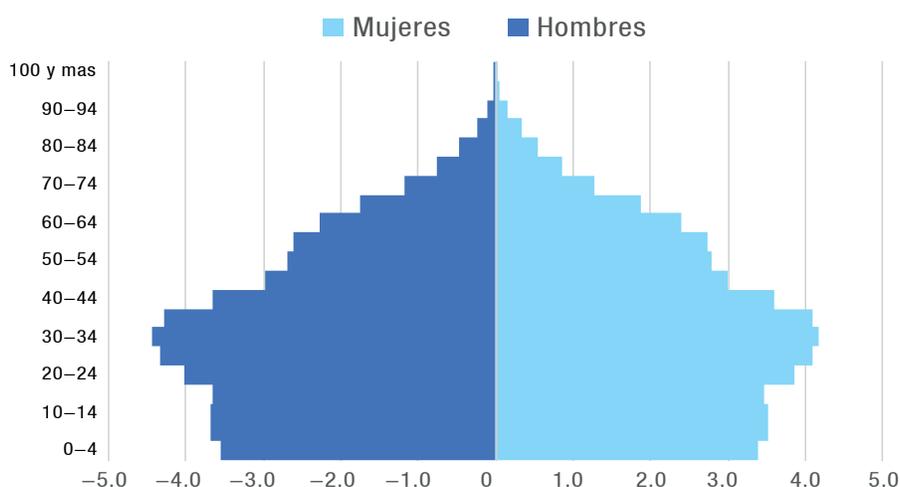
Asimismo, es importante citar en el ámbito político la aplicación del principio de paridad horizontal y vertical que dio como resultado un mayor porcentaje de mujeres electas en el Poder Legislativo o bien en puestos de designación en el gobierno central para el periodo 2018–2022.

A pesar de estos logros, la igualdad sustantiva aún no se ha alcanzado, y queda mucho camino por recorrer. Existen importantes brechas de género que se hicieron más visibles y se ensancharon con las crisis ocasionadas por la COVID–19. Costa Rica, al igual que los otros países de América Latina y el Caribe (ALC), se caracteriza por ser un país de enormes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con bolsillos de extrema pobreza, atraso y vulnerabilidad (PNUD, 2021). Para el año 2021 el coeficiente de Gini que refleja la medida relativa de la desigualdad alcanzó 0,524, sin cambio significativo respecto al 2020, además ocupó el octavo lugar en el Índice de Desarrollo Humano para 2018 de 0,794, el mismo que en 2017, manteniendo la posición 68 entre 189 países. Por su parte, el Índice de Desigualdad de Género (IDG–D) para Costa Rica en 2018 tiene un IDG–D de 0,285 que lo ubica en el lugar 61 de 162 países y muestra una mejora con respecto a 2017 cuando fue de 0,300¹.

Otras de las áreas que presentan importantes desafíos es en temas de salud sexual y reproductiva. Por una parte, “desde el 2015, la Encuesta de Salud Sexual y Salud Reproductiva en Costa Rica, encontró que la demanda insatisfecha de anticoncepción en el país era del 17,5%. Es decir, de las mujeres casadas o en unión, ese porcentaje deseaba limitar o espaciar el número de hijos/as y no estaban usando ningún método anticonceptivo. Este porcentaje había aumentado en seis puntos porcentuales en comparación con lo encontrado en la encuesta del 2010. Durante el 2018, la Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia 2018 (EMNA) encontró que el 29,1% de las mujeres de 15–49 años casadas actualmente o en unión no estaban usando un método anticonceptivo” (UNFPA, 2020, p. 4). Por otra parte, mientras que en el año 2000 se dieron casi 16 mil nacimientos en adolescentes de 15 a 19 años (20,5% del total), para el año 2020 se redujo a casi 6 mil, lo que representa 10,2% del total. Sin embargo, la tasa de mortalidad materna creció en los años 2020 y 2021 alcanzando 4,1 por 10 mil nacimientos.

Costa Rica además no escapa a los movimientos mundiales en contra de los derechos humanos que amenazan los avances alcanzados, y que afectan especialmente a las mujeres que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión

Gráfico 1
Pirámide poblacional Costa Rica, 2021



Fuente: INEC CR (2011) Proyecciones Nacionales 2011–2050

1 Es importante señalar que, en el caso de este índice, el valor es mejor conforme se acerca a 0.

como son: las mujeres rurales y periurbanas, las indígenas, las afrodescendientes, las mujeres con discapacidad, las adultas mayores, las migrantes, las solicitantes de refugio, las lesbianas, las bisexuales, las transexuales y las intersexuales. Se requieren acciones afirmativas legales y sociales, y un mejor nivel de respuesta de parte de las instituciones públicas costarricenses.

Caracterización de la situación de las mujeres en Costa Rica

El Instituto de Estadística y Censos (INEC) proyectó para el año 2022 un total de 5,2 millones de personas, de las cuales 2,6 millones son mujeres. Además, se puede observar un paulatino envejecimiento de la población con un 13,0% de las mujeres y 12,1% de los hombres con 50 años o más (Gráfico 1).

La pobreza es un fenómeno social que afecta a miles de personas en el país. Naciones Unidas ha acuñado el término “feminización de la pobreza” para referirse a la afectación particular de las mujeres y la evolución cada vez mayor de éstas, en esas condiciones. Naciones Unidas señala

que la feminización de la pobreza “ha llevado a un empobrecimiento material cada vez mayor de mujeres, un empeoramiento de sus condiciones de vida y la violación de sus derechos fundamentales”. En la Tabla 1 se puede observar que las mujeres son las que presentan un nivel de ingreso menor que los hombres, siendo la diferencia más significativa en el quintil 1, con un 23,7% de mujeres versus un 21,1% de hombres, y en el quintil 2 con 21,5% de hombres y un 22,3% de mujeres.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que se basa en la metodología Alkire–Foster (2008), es la otra medida que se utiliza en el país para realizar el recuento de las privaciones que presentan los hogares (INEC, 2015, p. 3). Se puede construir una combinación de ambos métodos, pobreza por insuficiencia de ingresos y pobreza estructural. En relación con la condición por la línea de pobreza de ingreso, un 27,5% de mujeres presentan dicha situación, versus un 24,7% de los hombres. Al incluir el efecto de la pobreza multidimensional, se tiene 35,6% de mujeres en condición de pobreza por al menos un método, versus 34,4% en los hombres.

Tabla 1
Distribución de la población según sexo por quintil de ingreso per cápita y condición de pobreza, 2021

| | Total | Hombres | Mujeres |
|------------------------------------------|-------|---------|---------|
| Quintil de ingreso per–cápita | | | |
| Q1: 94640 o menos | 22,4% | 21,1% | 23,7% |
| Q2: Más de 94640 a 165000 | 21,9% | 21,5% | 22,3% |
| Q3: Más de 165000 a 280734 | 21,1% | 21,7% | 20,5% |
| Q4: Más de 280734 a 520000 | 18,6% | 19,2% | 18,0% |
| Q5: Más de 520000 | 15,9% | 16,4% | 15,5% |
| Condición de pobreza por LP o IPM | | | |
| Pobre por LP e IPM | 11,6% | 11,3% | 11,9% |
| Pobre por LP no IPM | 14,6% | 13,4% | 15,6% |
| Pobre por IPM no LP | 8,8% | 9,7% | 8,1% |
| Vulnerable | 15,4% | 15,0% | 15,7% |
| No es pobre | 49,4% | 50,7% | 48,3% |

Fuente: FLACSO CR a partir de ENAHO 2021.

En cuanto a la condición de migración, tanto en la situación de migración interna como externa es mayor el número de mujeres que de hombres que migran (Tabla 2), lo cual podría explicarse porque “los procesos migratorios individuales y familiares se definen en gran medida a partir de los roles de género determinados culturalmente en cada localidad. Por ejemplo, en algunos casos las familias optan por la

migración de las mujeres, ya que por un lado tienen mayor facilidad para conseguir trabajo en tareas de cuidado, mientras que por el otro han demostrado tener un mayor compromiso familiar, garantizando el envío de remesas por mayor valor y de manera más constante” (Granada, I. y otras, 2021, p. 13). Además, en las mujeres también inciden factores como la violencia doméstica.

Tabla 2
Distribución de la población según sexo por condición migrante, 2021

| Persona | Total | Hombres | Mujeres |
|------------------|-------|---------|---------|
| No migrante | 63,9% | 65,2% | 62,7% |
| Migrante interna | 27,4% | 26,6% | 28,1% |
| Migrante externa | 8,7% | 8,2% | 9,2% |

Fuente: FLACSO CR a partir de ENAHO 2021.

En cuanto al nivel educativo, según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en Costa Rica, el 2% de los alumnos en la educación inicial media inferior y el 1% en la educación media superior repitieron un grado en 2019, en comparación con 1,9% y 3% respectivamente en promedio entre los países de la OCDE. Los niños son más propensos a repetir

un grado en la educación inicial secundaria que las niñas. Además, como ha sido la tendencia histórica en el país, es más alto el porcentaje de hombres con menor grado académico, y a más alto nivel de aprobación de educación es mayor el porcentaje de mujeres que tienen más probabilidad de graduarse de los programas generales de educación media superior (Tabla 3).

Tabla 3
Distribución de la población según sexo por nivel educativo alcanzado y educación no regular, 2021

| | Total | Hombres | Mujeres |
|---------------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|
| Nivel educativo alcanzado | | | |
| Sin estudios | 10,3% | 10,6% | 10,2% |
| Primaria incompleta | 16,0% | 16,1% | 15,9% |
| Primaria completa | 20,2% | 20,4% | 19,9% |
| Secundaria incompleta | 19,7% | 20,9% | 18,6% |
| Secundaria completa | 15,5% | 15,1% | 15,9% |
| Universitaria | 18,2% | 16,9% | 19,5% |
| Educación no regular | | | |
| Sin educación no regular | 80,5% | 81,9% | 79,2% |
| Con educación no regular en Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) | 7,8% | 6,8% | 8,8% |
| Con educación no regular en otra | 11,7% | 11,3% | 12,1% |

Fuente: FLACSO CR a partir de ENAHO 2021.

Sin embargo, los altos niveles educativos en las mujeres no se traducen en mejores condiciones laborales. Según este mismo organismo, las mujeres jóvenes tienen menos probabilidad de obtener empleo que los hombres jóvenes, particularmente aquellas con niveles de educación más bajos. Únicamente 36% de las mujeres entre 25 a 34 años que no tenían estudios de educación media superior, obtuvieron empleo en 2020, comparadas con 76%

de los hombres en Costa Rica. Esta diferencia de género es mayor que el promedio de países de la OCDE, donde 43% de las mujeres y 69% de los hombres con estudios de educación media superior tienen un empleo. El porcentaje de hombres ocupados es mayor que el de las mujeres, 63,0% y 37,2% respectivamente para el año 2021 (Tabla 4).

Tabla 4
Distribución de la población según sexo por condición de actividad, 2021

| | Total | Hombres | Mujeres |
|-------------------------------|-------|---------|---------|
| Ocupada | 49,5% | 63,0% | 37,2% |
| Desempleo abierto | 6,2% | 6,5% | 5,9% |
| Fuera de la fuerza de trabajo | 44,3% | 30,5% | 56,9% |

Fuente: FLACSO CR a partir de ENAHO 2021.

Finalmente, queremos referirnos a la población con discapacidad. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2021 muestran que el porcentaje de mujeres en situación de discapacidad es sensiblemente mayor al de hombres, un 8,9% y 8,4% respectivamente.

Género y COVID-19

La propagación de la COVID-19 ha exigido que cada país brinde respuestas urgentes, las cuales requieren de un balance e integralidad entre las acciones que se tomen para garantizar la salud y la atenuación de los impactos sociales y económicos derivados de esta crisis. La emergencia derivada de la pandemia del COVID-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto en el espacio familiar como en las dinámicas laborales, familiares, económicas y la forma como se gestiona la política pública (PNUD, 2020b).

Las lecciones que han dejado otras pandemias (Ébola, Zika, SARS) han demostrado los efectos diferenciados en la vida de las mujeres, las adolescentes y las niñas, sobre todo en temas relacionados con el acceso al mercado laboral y el incremento en las labores de cuidado, lo cual tiene una repercusión en temas como

la salud sexual y reproductiva, la violencia basada en género y los embarazos adolescentes. Uno de los factores que podría representar un retroceso en materia de derechos de las mujeres es que “los hogares se han convertido en el espacio donde todo ocurre: el cuidado, la educación de los niños, niñas y adolescentes, la socialización, y el trabajo productivo; lo que ha exacerbado la crisis de los cuidados. Se ha incrementado la carga de trabajo relacionada con el cuidado y la atención a las personas, cuya respuesta debería ser colectiva” (OEA, 2020, p. 1). Además, ante el confinamiento las mujeres presentaron mayores vulnerabilidades de sufrir abuso emocional, físico y sexual: la pérdida de ingresos redujo su poder de negociación en el hogar, sumando al repentino aumento del nivel de contacto interpersonal en el hogar, el aislamiento forzoso, así como el estrés y la ansiedad añadidos, tanto a raíz de la crisis de salud pública como de la pérdida de ingresos, incrementan los conflictos familiares y la violencia doméstica.

Otro factor que ha incidido es el cambio en la modalidad virtual de la atención institucional que afecta a las mujeres que tienen menos acceso tecnológico, dificultando la atención oportuna. No considerar un enfoque diferenciado por género e interseccionalidades en la atención de la actual

pandemia y las consecuencias que ella genere, profundizará las desigualdades con efectos que se prolongarán en el largo plazo y serán difíciles de revertir, lo que podría implicar un retroceso en los logros históricos que se han alcanzado desde los movimientos de mujeres y feministas. La pandemia, además, vino a imponer una reducción significativa de los programas sociales, incluidos los focalizados en pobreza de los cuales las mujeres y la niñez eran la principal población beneficiaria. La desigualdad de género merma significativamente el potencial de desarrollo humano de las mujeres, las adolescentes y la niñez y por ende el de la ciudadanía costarricense en general. Un aspecto para tomar en cuenta es que Costa Rica, se encuentra entre los países que adoptaron medidas de contención, pero nunca se dio una restricción total de la movilidad y a pesar de que los servicios esenciales se dieron de manera ininterrumpida, se presentaron modificaciones en su prestación.

En el año 2018 la violencia contra las mujeres se declaró emergencia nacional y durante la pandemia en 2020 se tomaron acciones específicas en los centros que brindan Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia, sus hijas e hijos y se pusieron a disposición de la población líneas telefónicas correspondientes al Centro de Información y Orientación en Derechos (Inamu, 2020). Asimismo, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 42293–S del 3 de abril de 2020 con el cual se crea una excepción a la aplicación de las multas por abandono del sitio de aislamiento establecidas para contener el contagio de la COVID–19, cuando se trata de una situación de violencia doméstica. De este modo, si una mujer es detectada fuera de su sitio de aislamiento a razón de huir de una situación de violencia, las autoridades de salud deben coordinar con otras instituciones como el Inamu, el Juzgado de Violencia, la Fuerza Pública, o la instancia competente para el caso de excepción, para determinar el sitio en que la persona deberá cumplir con la orden de aislamiento.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la violencia contra las mujeres aumentó de manera alarmante durante la pandemia. De acuerdo con datos de la Fuerza Pública se presentó un aumento de 2.044 casos más de informes policiales por casos

asociados a la violencia intrafamiliar durante el primer semestre de 2020, en comparación con el 2019. Al mismo tiempo, el número de denuncias de violencia física contra las mujeres registrado de enero a marzo de 2020 sufrió un incremento del 13,9 % respecto del mismo periodo de 2020. En esta misma línea, las denuncias de violencia al sistema 911, en los primeros semestres de los años 2019, 2020 y 2021, se reportaron 7,6% en el primero, 7,0% en el segundo año y 7,4% en el tercer año. En relación con los femicidios antes del segundo semestre del 2021 se reportaron 7 víctimas en 2019, aumentando a 15 en 2020 y descendiendo a 6 en 2021.

En el tema económico, la estrategia nacional para contener la crisis sanitaria llevó a la implementación de una serie de medidas, como el cierre de fronteras, comercios no esenciales y centros educativos, restricción de circulación vehicular, y la implementación de trabajo remoto, lo que ocasionó una serie de cambios en la dinámica de la prestación de los servicios públicos y privados. La implementación del teletrabajo, del estudio en casa y la forzada adaptación del espacio del hogar, trajeron consigo cambios profundos en la dinámica familiar, lo cual afectó de manera diferenciada en la vida de las mujeres. Tal y como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

“el COVID–19 llega a una región marcada por una matriz de desigualdad social, cuyos ejes estructurantes —el estrato socioeconómico, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico–racial, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio, entre otros— generan escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea que redundan en una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad” (Cepal, 2021, p. 13).

Se estima, además, que la crisis sanitaria disparará una recesión económica aún más profunda que la crisis financiera generada en el año 2008. La pandemia ha paralizado el orden global, agudizando las condiciones de pobreza y descomposición social generadas por décadas de imposición de una lógica de desarrollo neoliberal,

la enfermedad COVID-19 ha suscitado una crisis humanitaria que, profundizando la precarización de la vida de las mayorías, ha dejado la evidencia de que la vida humana en condiciones de dignidad es incompatible con el sistema capitalista. Para el caso de Costa Rica, según cifras de la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para el IV trimestre del 2020 en Costa Rica, 46% de los hombres desocupados tenían un empleo informal, 43,7% de las mujeres y 47,7% de las personas entre 15 y 24 años.

En el estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu): “Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica”, se analizó la afectación económica de 225 mujeres que se acercaron a las oficinas regionales del Inamu, donde reportaron que previo a la emergencia la actividad principal a la que se dedicaban era servicios (36,9%), comercio (27,1%) y agroindustria (8%), entre otras. Vale señalar que un 6% de estas mujeres, no contaba con ningún tipo de empleo ni actividad remunerada antes de la crisis. El principal ingreso familiar reportado provenía, en la mayoría de los casos, de un trabajo asalariado (36,4%) o de un negocio (27,1%). Si bien cerca del 70% afirma contar con seguro social, esta situación de vulnerabilidad laboral que tanto ellas como sus familiares enfrentan, pondrá en peligro esta condición con importantes consecuencias a futuro, en términos de atención médica y de la limitada posibilidad de contar con una pensión digna. Específicamente sobre el ingreso actual de los hogares resulta muy preocupante que un 30,7% de las mujeres reporten cero ingresos en estos momentos; el 20,4% cuenta con ingresos menores a los 50.000; 17,3% tienen ingresos entre los 51.000 y menos de 100.000; el 20,9% reporta ingresos entre los 100.000 y los 200.000, mientras que solamente el 10,2% tiene ingresos superiores a los 200.000. Actualmente, la fuente principal de dichos ingresos son las becas y subsidios, pensiones voluntarias, y el apoyo por parte de familiares y amistades que solidariamente les están ayudando a pagar los recibos de servicios básicos y a comprar alimentos (Inamu, 2020, p.28).

Por otra parte, estimaciones preliminares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sostienen que un 40% del total de empleos en Costa Rica están en riesgo alto, es decir, que aproximadamente 870.000 empleos de diferentes sectores económicos serán los más afectados por la crisis económica, siendo que *“los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: los hogares como empleadores y hoteles y restaurantes (89,2% y 63,3% respectivamente)”* (OIT, 2020a, p. 2).

Una de las medidas adoptadas por el Gobierno fue mediante el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) con el cual se otorgó un subsidio temporal de empleo a las personas que como consecuencia de la COVID-19 perdieron su empleo o la fuente habitual de sus ingresos, vieron sus ingresos reducidos por cambios en su jornada laboral o están en condiciones de desempleo (Decreto Ejecutivo N° 422272-MTSSCOMEX). Adicionalmente, se implementó el llamado Plan Proteger con el objetivo de brindar alivio económico temporal a las personas trabajadoras que han visto afectados sus ingresos por la COVID-19. Este bono se les brindó a personas trabajadoras que fueron despedidas, cuya jornada laboral haya sido reducida o cuyo contrato laboral haya sido suspendido, así como personas trabajadoras independientes, informales y temporales afectadas por la crisis de la COVID-19.

Datos del MTSS (2020) dan cuenta que, de un total de 696.519 bonos otorgados al 6 noviembre de 2020, 375.352 mil bonos han sido entregados a mujeres, representando el 53,9% del total de personas beneficiarias. Con estos datos, se puede afirmar que, en el caso de las mujeres, se ha dado un impacto importante en los temas estructurales que el país venía presentando antes de la pandemia: un creciente empobrecimiento material, el empeoramiento de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la tasa de desempleo de la población masculina para el cuarto trimestre 2020 se estimó

en 16,4%, mientras tanto, la tasa de desempleo de las mujeres fue de 25,2% para colocarse en 11,3% y 17,3% un año después, respectivamente. Un aspecto preocupante es el caso de las mujeres que brindan servicios domésticos a otros hogares, de acuerdo con el INEC (2020), en el tercer trimestre de 2020 el sector comercio y de servicios ha sido el más golpeado, particularmente 179 mil mujeres han visto disminuida su ocupación, de ellas 57 mil (equivalente al 32%) laboraban en la rama de actividad “hogares como empleadores”.

En Educación el impacto fue mayor debido al cierre de los centros educativos y la consiguiente movilización de niños, niñas y adolescentes a educación virtual y a distancia desde sus hogares. Esto supuso que las mujeres tuvieron que desarrollar una escuela en casa, lo que implicó desempeñar una labor pedagógica sumada a las labores de cuidado, por un lado, y por otro enfrentar la brecha digital; sin embargo muchas mujeres asumieron el reto y perdieron el miedo no solamente a los aparatos tecnológicos, sino al uso de herramientas para participar en espacios y procesos virtuales (Inamu, 2020).

En Costa Rica, las escuelas primarias y secundarias cerraron totalmente durante un promedio de 175 días entre el 1 de enero de 2020 y el 20 de mayo de 2021. En este punto es importante considerar las brechas de acceso a la tecnología, cuestionarse el acceso que tuvieron los hogares y de forma particular las mujeres a la tecnología. Según la Encuesta Nacional de Hogares del 2019, un 67% de los hogares de la Región Central tenía conexión a Internet; situación que contrasta significativamente con quienes viven en regiones como la Huetar Caribe, Huetar Norte o la Brunca, pues la conexión desde el hogar rondaba apenas el 40%. Estas brechas en el acceso a los recursos tecnológicos reflejan las desigualdades territoriales históricas del país, asociadas al bajo desarrollo relativo y socioeconómico que ha caracterizado a las regiones de la periferia y en el contexto actual, profundizan las diferencias en el acceso a los servicios.

Problemas de desigualdad de género a relevar

Autonomía económica de las mujeres

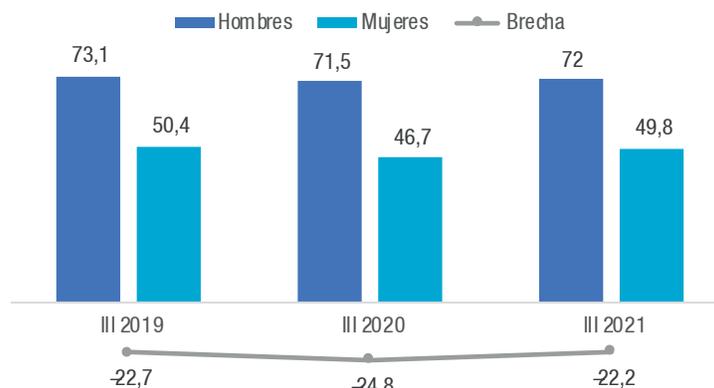
En materia social, uno de los principales problemas estructurales de Costa Rica está en el mercado de trabajo, el cual acumula ya varios años de no generar puestos suficientes. Esto repercute en los indicadores de pobreza y desigualdad (pobreza multidimensional), debido a que más del 80% de los ingresos de los hogares proviene del empleo (Estado de la Nación, 2018).

El Informe Estado de la Nación 2018 profundizó en el análisis de las brechas en el mercado de trabajo. El principal hallazgo es que en Costa Rica las mujeres enfrentan una triple barrera: de inserción (es decir, de participar en la fuerza de trabajo), de selección (se refiere a obtener un empleo de calidad) y de valoración (que se manifiesta en la brecha salarial). Aunque posean alta calificación, sufren con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, remuneraciones discriminatorias y patrones de segmentación ocupacional, que afectan sus derechos y oportunidades. Esos obstáculos no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino que llevan al país a desaprovechar el potencial de la mitad de su población.

De acuerdo con la OIT, a lo largo de la vida laboral, las mujeres siguen percibiendo grandes dificultades para acceder a empleos dignos. “Únicamente se han obtenido avances mínimos desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, estas brechas persistentes deben trabajarse en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las Naciones Unidas en 2015” (OIT, 2016, p. 3).

Según el trabajo desarrollado por este organismo y denominado *Las Mujeres en el Trabajo: Tendencias de 2016*, la desigualdad entre mujeres y hombres persiste en los mercados laborales mundiales, en lo que concierne a las oportunidades, al trato y a los resultados. En el caso de Costa Rica, presenta una brecha histórica que se acentúa en el año 2020, probablemente debido a la pandemia (Gráfico 2).

Gráfico 2
Tasa neta de participación en el empleo remunerado (PEA) según sexo. 2019–2021



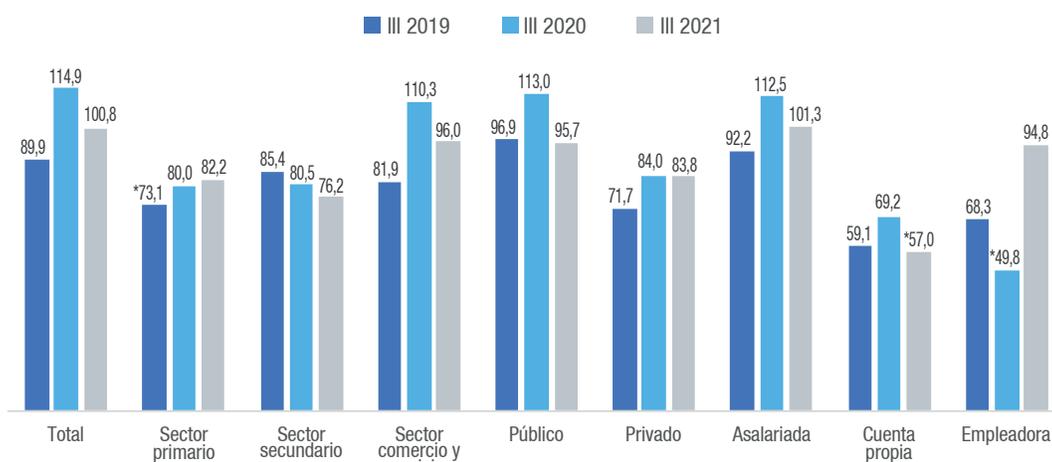
Fuente: INEC. Encuesta Continua de Empleo (ECE) 2019–2021.

El análisis del Barómetro Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a partir de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), muestra una recuperación de la fuerza de trabajo (FT) en 2021 en un 4,5%. En cuanto a la tasa de desempleo para los hombres pasó de 17,4% a 12,2%, disminuyendo 5,2 puntos porcentuales, mientras que para las mujeres, su disminuyó 3,2 puntos porcentuales. “...La TDA evidencia las limitaciones que enfrentan las mujeres para vincularse a un puesto de trabajo, las cuales a pesar de la

recuperación observada se ubica en 19,8%, la cual en comparación con la de los hombres muestra una brecha de 7,6 pp”.⁴⁸

En el Gráfico 3 se muestra la brecha de ingreso bruto corriente entre mujeres y hombres, a partir de la ECE. En términos generales, los índices son inferiores a 100, lo que muestra que el ingreso promedio bruto de la mujer en el empleo principal es inferior al del hombre, más evidente en el sector de agricultura e industria, en el sector privado y entre las mujeres que tienen trabajo independiente.

Gráfico 3
Brecha de ingreso bruto corriente en el empleo principal de la mujer respecto al hombre. 2019–2021



Fuente: INEC. Encuesta Continua de Empleo (ECE) 2019–2021.

2 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Empleo en Costa Rica. Fuerza de trabajo. Disponible en <https://barometrolaboralcr.com/fuerza-de-trabajo>

En otro orden, la tasa de participación de las mujeres en el empleo remunerado según la zona rural y urbana, comparando los terceros trimestres del año 2019 al 2021, muestra un aumento de la brecha en detrimento del empleo rural. Mientras que en 2019 era del 12,1, en 2020 del 12,9 y 13,5 en 2021, probablemente ha influido el efecto de la pandemia en el turismo, y las dificultades de movilidad para el transporte de los productos agrícolas.

Estos datos están afectados por el impacto económico que ha provocado y seguirá provocando la pandemia a nivel mundial, el cual es abrupto y desmedido, con repercusiones particulares en los grupos más vulnerables dentro de la economía, entre ellos las mujeres. La desaceleración económica traerá consigo graves consecuencias en términos de ingresos de los hogares, empleo, acceso y cobertura de los sistemas de protección social, sistemas de cuidados y el inminente deterioro de las condiciones financieras globales (PNUD, 2020b). El sector privado, es el principal empleador para ambos sexos, la función pública tiene mayor peso entre las mujeres (19%) que entre los hombres (11,5%). El 80% de las mujeres ocupadas reside en zonas urbanas, versus el 72,4% de los hombres (estas cifras son similares a la distribución de la población total del país). Esto confirma la poca presencia de mujeres rurales en el mercado laboral (Informe del Estado de la Nación, 2018, p. 80).

Un estudio realizado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco del proyecto Ganar–Ganar que ejecuta ONU Mujeres con fondos de la Unión Europea sobre la participación económica de la mujer, (2018), confirma que existen rezagos y diversos obstáculos como la falta de un entorno propicio para conseguir una participación plena y equitativa de las mujeres en el entorno laboral. Entre los detalles más relevantes se mencionan que en sólo el 17% de las empresas de nuestro país más del 50% de la planilla son mujeres, mientras que en el 54% de las empresas, más de la mitad de sus planillas están conformadas por hombres. Casi una tercera parte de las empresas ticas tiene planillas

muy “masculinizadas”; es decir, que las mujeres representan menos del 20 % de los colaboradores, mientras que, en otro tercio, llegan a tener entre el 20 % y el 40 % de los puestos. Esto evidencia un gran rezago en el país, donde la principal barrera se debe a los estereotipos sobre el papel y las habilidades de las mujeres.

Según ese mismo estudio, el problema se agudiza en los altos cargos, donde solo el 14 % de las empresas ticas tienen a una mujer de CEO, y este número es aún más bajo para las empresas grandes. El 22% de las empresas no cuenta con ninguna mujer directiva en los niveles de supervisión y administrativos y esto se incrementa al 57 % en los niveles de gerencia superior y altos cargos ejecutivos.

En materia de uso de tiempo los datos de la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT) realizada por el INEC en el año 2017, calcula el promedio de horas dedicadas a diferentes actividades por parte de la población del país, mayor de 12 años, muestran lo siguiente:

- Las mujeres dedican 8:59 horas a labores de limpieza y mantenimiento de la vivienda mientras que los hombres presentan un promedio de 3:37 horas.
- En materia de preparación y servicio de alimentos las mujeres usan 13 horas con 53 minutos, y los hombres 3 horas y 50 minutos.
- En limpieza de ropa y calzado, las mujeres dedican 4:06 horas y los hombres 0:51 minutos.
- En el único rubro donde se presenta un uso de tiempo más parejo es en el de compras del hogar las mujeres tienen un promedio de 1:34 y los hombres de 1:36.

Desde los 12 años las niñas tienen más responsabilidades que los niños, siendo las principales actividades la preparación de alimentos y bebidas, las compras del hogar, la limpieza y mantenimiento de la vivienda, y el cuidado de la niños y niños menores de 12 años, tendencia que tiene un incremento en la carga de las labores domésticas a partir de los 20 años y que se traduce a lo largo

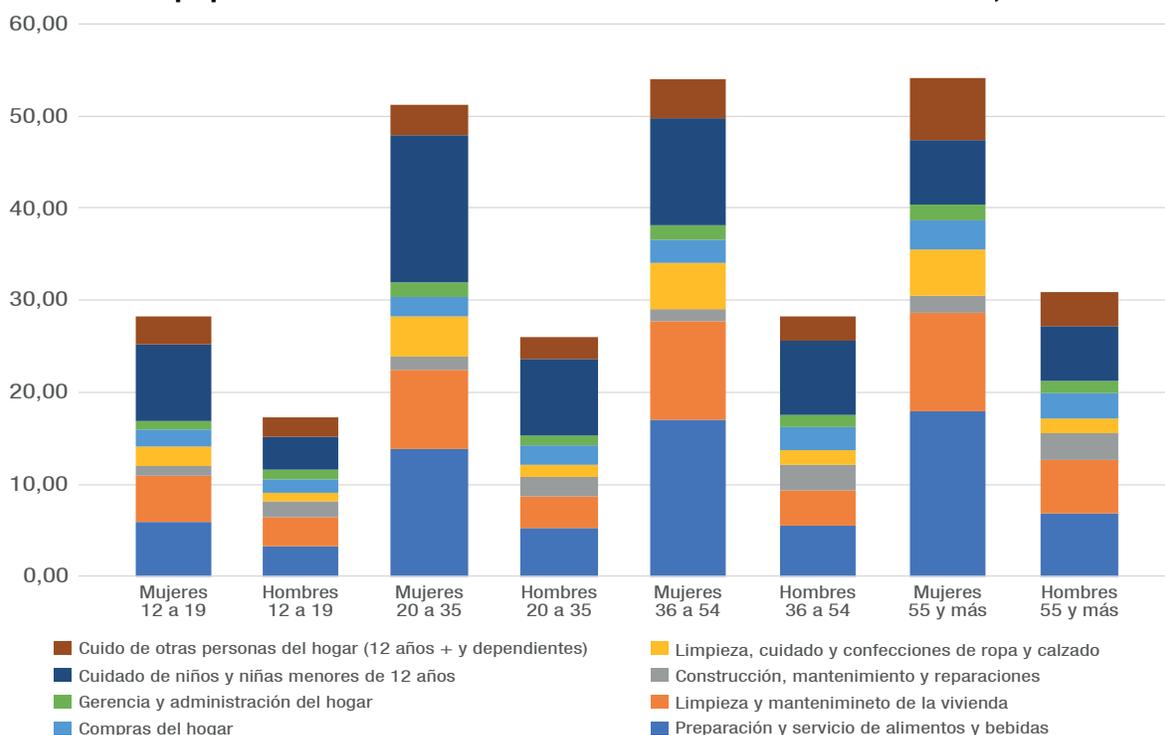
del ciclo de vida de las mujeres. Las labores en las cuales se tiene mayor participación masculina son en la gerencia y administración del hogar, donde los porcentajes son muy similares a las compras del hogar, y hay una tendencia a participar más en las labores del hogar en el caso de los hombres después de los 55 años.

La Ley N° 9.325 sobre la Contabilización del aporte del trabajo doméstico no remunerado (TDNR) en Costa Rica, define que este trabajo corresponde aquellos servicios domésticos, personales y de cuidados generados y consumidos dentro del propio hogar por los que no se percibe retribución económica directa. Entre esas actividades se incluyen: preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento de la vivienda, construcción y reparaciones menores, limpieza de ropa y calzado, gerencia y administración del hogar, compras, y el cuidado y apoyo a integrantes del hogar.

La Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico no remunerado fue creada por el Banco Central de Costa Rica, a partir de la ENUT 2017 provista por

el INEC, cuyo propósito es “la valoración económica del trabajo doméstico no remunerado que realizan los miembros del hogar en actividades productivas para autoconsumo” (como la cocina, la limpieza y el cuidado) a fin de visibilizar el aporte a la producción de estos servicios que precisamente por no ser remunerados, quedan excluidos de las cuentas nacionales. Este estudio indicó que los hombres dedican menos tiempo al trabajo doméstico, un 7,9%, en comparación con las mujeres que dedican más del doble: un 18%. Aunado a esto, del total de horas que se requieren para llevar a cabo las tareas del hogar, las mujeres en promedio realizan el 71,8%, mientras que los hombres apenas el 28,2%. Esta información plantea el desafío de las políticas públicas en avanzar hacia la corresponsabilidad en los cuidados de las personas dependientes y compartir equitativamente dichas labores por parte de hombres, ya que las mujeres llevan una doble o triple jornada que les impide el acceso a opciones laborales y de disfrute del tiempo para mejorar sus vidas y su aporte a la sociedad.

Gráfico 4
Tiempo promedio efectivo semanal dedicado a actividades no remuneradas, 2017



Fuente: INEC. Encuesta de Uso del Tiempo (ENUT) 2017.

En cuanto al tema de la empresariedad de las mujeres, relacionado a la cantidad de horas que las mujeres pueden dedicar a sus negocios productivos, les genera desventaja ya que al invertir menos tiempo en la actividad económica, va a tener una repercusión en los resultados obtenidos y por ende en las ganancias que tengan en la actividad que están desarrollando.

El informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del Sistema Financiero hace referencia a brechas en el acceso al crédito entre mujeres y hombres. Los créditos para Micro y Pequeña Empresas constituyen un total de 10.587 mujeres deudoras, de las cuales 55% solicita sus créditos en bancos comerciales del Estado, el 25% en bancos creados por leyes especiales y el 12% en organizaciones cooperativas de ahorro y crédito. El informe también refleja que la morosidad menor a 90 días es más baja en mujeres que hombres, lo cual refuerza la idea de que las mujeres son mejor pagadoras que los hombres.

Asimismo, según el Estudio con enfoque de género del Inamu, que permita conocer el estado de las organizaciones MiPymes lideradas por mujeres, los productos de las organizaciones productivas de mujeres se comercializan principalmente en lugares como el barrio, cantón y distrito; mientras que las organizaciones de los hombres los comercializan más a nivel cantonal, regional, nacional o internacional. Esto genera un aumento en el mercado y mayores ganancias para los hombres. Según la caracterización de los trabajadores independientes de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2017 (Enameh), el 63% corresponde a hombres y 36,7% mujeres. Esos datos coinciden con la distribución de personas ocupadas en el país según la Encuesta Continua de Empleo (ECE), donde el 63,2 % son hombres y 36,8% mujeres. Lo cual evidencia las diferencias en la participación por sexo de los dueños de microempresas.

En términos generales los datos muestran que una de las brechas que persisten para sumar en el avance de una sociedad más justa e igualitaria, es el tema de lo laboral y en materia de uso de tiempo ya sea para su ingreso en el mercado de trabajo, o cuando

suman horas de trabajo laboral y en las tareas del hogar de forma no remunerada, lo cual ha llevado a mayores niveles de estrés por parte de las mujeres, asumiendo que las mujeres, son “multi tarea”, y que por lo tanto pueden asumir múltiples funciones que atentan contra su salud.

Otro de los grandes problemas en materia de condiciones laborales igualitarias son las situaciones de hostigamiento sexual, las cuales además en los últimos meses han sido objeto de la mirada pública, debido a que se ha gestado un movimiento de denuncia pública de una problemática de género que ha estado presente desde siempre.

Un reporte emitido por la Defensoría de los Habitantes en el año 2017, presentó más de 200 casos de hostigamiento sexual en el sector público. De acuerdo con las estadísticas, la mayor parte de las víctimas fueron mujeres (el 77% de los casos) mientras que el 11% correspondió a hombres, mientras que si se toma en cuenta la persona denunciada, el 94% correspondió a hombres, un 4% de mujeres y un 2% no reportó esa variable (Defensoría de los Habitantes, 2018, comunicado de prensa).

“Las tres entidades públicas donde se registran más denuncias son el Ministerio de Educación Pública con 59 casos, seguido por la Caja Costarricense del Seguro Social con 51 casos y la Universidad de Costa Rica con 18 casos. Por lugar donde ocurrieron los hechos, la provincia de San José encabeza la lista con el 40%, seguido de Alajuela con un 17%; Heredia con 12%, Cartago con 10%, Limón con 8%, Puntarenas con 7% y Guanacaste con un 4%” (Defensoría de los Habitantes, 2018, comunicado de prensa).

Autonomía física de las mujeres

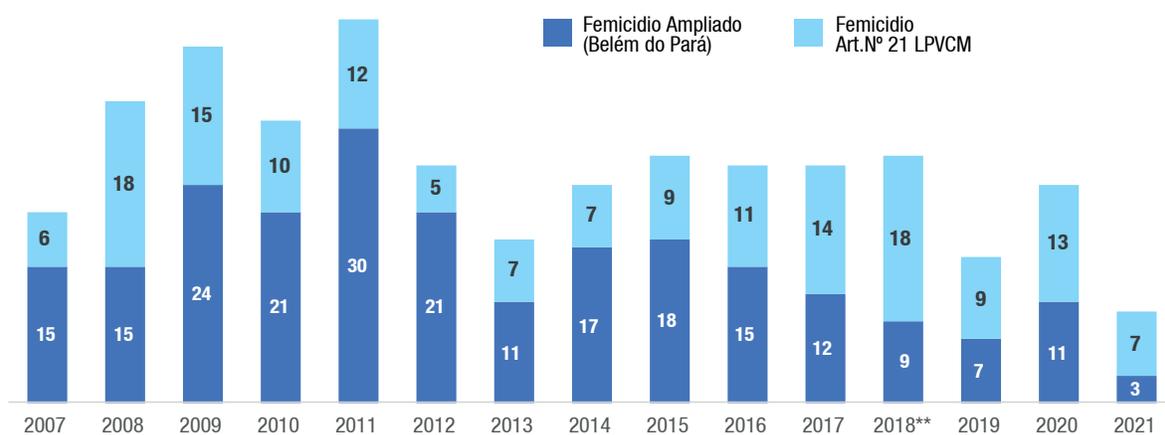
En materia de violencia contra las mujeres el país ha tenido grandes avances. Desde el año 2007 en Costa Rica existe la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres (Ley N° 8.589). También se firmó y ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo).

Según el informe, para Costa Rica del mecanismo de seguimiento de la Convención Belém Do Pará (Mesecevi) del año 2017:

“parte de la estrategia de prevención primaria incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2015—2018, el Inamu implementó un nuevo modelo preventivo para mujeres en alto riesgo de femicidio, denominado Kit de Emergencia. Este dispositivo está dirigido a brindarle otros mecanismos de protección a mujeres en muy alto

riesgo de muerte. Las mujeres son evaluadas a través de los servicios de atención directa como el Inamu, Oficinas de la Mujer de los gobiernos locales, Juzgados de Violencia Doméstica, Comité Locales para la Atención Inmediata y el Seguimiento de casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres (CLAIS), entre otros. Este modelo es considerado junto con la usuaria para el uso del dispositivo con geo localizador que podrá activar a través de un botón de pánico” (P. 11 y 12).

Gráfico 5
Femicidios registrados según tipología 2007–2021



Fuente: Información actualizada el 19 de octubre de 2021 con datos de la Fiscalía Adjunta de Género, el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial y de la Sub-Comisión Interinstitucional de Prevención del Femicidio. Elaborado por el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia.

Sumado a estas iniciativas, en la administración 2018–2022 se declaró la violencia contra las mujeres como emergencia nacional a solicitud de la Ministra de la Condición de la Mujer. Las cifras indican que hubo un aumento significativo de las infracciones a la Ley de violencia doméstica entre 2018 y 2019, principalmente en las provincias de Puntarenas, Guanacaste, Alajuela y San José; y, para los años 2016–2019, respecto a la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres.

Otro mecanismo de gran importancia son las redes de atención y prevención de la violencia contra las mujeres e intrafamiliar, creadas desde el año 1996 en el marco del Sistema Nacional para la Atención a la Prevención de la violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar.

A pesar de los avances tan significativos, el problema de la violencia sigue en aumento y se manifiesta de formas muy diversas. La violencia de género resulta ser un problema multifacético, que frecuentemente sigue siendo tolerado o justificado, y es uno de los principales problemas a que se enfrentan las mujeres. En las últimas décadas las estadísticas de la violencia contra las mujeres han ido en aumento, así como las cifras de femicidio. No obstante, pocos casos llegan a la justicia, ya que un porcentaje reducido de las víctimas denuncian la violencia que viven y las mujeres que lo hacen, habitualmente se enfrentan con sospecha, indiferencia, y en muchos casos revictimización e impunidad.

El Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial,

señala que el femicidio es la más grave de las violencias de género, en la cual una mujer es asesinada, por su condición de mujer, usualmente a manos de su pareja actual o pasada, o de otro hombre con quien no tiene o tuvo una relación de pareja. No es un homicidio común, sino producto normalmente de una violencia escalonada y una relación desigual entre la mujer y el hombre feminista.

En Costa Rica, del 2007, año en que se promulgó la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (LPVcM), al 31 de diciembre de 2019, hubo un total de 367 femicidios, según el Informe NO. 1885-PLA-ES-2020 del Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Considerando las dificultades que enfrentan las mujeres para identificar el ciclo de violencia, lograr romper el silencio y generar las condiciones emocionales y materiales para salir de una relación de violencia, en el contexto actual de un cambio social y económico de gran profundidad es un reto sin precedentes que mantiene preocupadas a múltiples organizaciones feministas y a los mecanismos nacionales para el avance de los derechos humanos de las mujeres. El hecho de que las mujeres y las niñas tengan que vivir en confinamiento junto con sus agresores, hace del hogar un lugar inseguro, por lo que resulta indispensable que los sistemas de atención y protección para mujeres y niñas, incluidos servicios de apoyo psicosocial sigan funcionando (UNFPA, 2020).

La necesidad de practicar el aislamiento social para evitar la propagación del virus aumenta el aislamiento de las mujeres, niñas y adolescentes, lo cual se convierte en un obstáculo adicional para huir de situaciones de violencia o para acceder a servicios esenciales para salvar sus vidas ante medidas como la restricción vehicular y de circulación emitidas por los gobiernos (ONU Mujeres, 2020). Las niñas, niños y adolescentes también sufren los impactos de la violencia contra las mujeres, mientras que la interrupción del curso lectivo significa que se reduce la atención y el acompañamiento que reciben en los centros educativos, disminuyendo significativamente uno de los principales factores de protección que ellas tienen, sobre todo en una coyuntura de mucho riesgo cuya fecha de término

aún no se conoce (Munhozhttps, 2020). Perder el empleo, la estabilidad económica y el estrés que conlleva la crisis por la COVID-19, puede generar una sensación de pérdida de poder para quienes perpetran la violencia doméstica, por lo cual pueden aumentar los casos y la severidad de estos, así como del acoso sexual en línea y en la calle (ONU Mujeres, 2020c).

De acuerdo con ONU Mujeres (2020c) en algunos países se contabilizan menos denuncias de violencia contra las mujeres, lo cual no significa que la violencia haya disminuido, sino que se trata de una consecuencia de que las mujeres no puedan salir de sus hogares o hacer llamadas por estar en confinamiento con su agresor. De igual manera, la pérdida de ingresos incrementa la dependencia económica de muchas mujeres con los perpetradores, demorando así las estrategias de salida de situaciones de violencia de género y aumentando el poder de los agresores.

“En el caso costarricense, desde el 30 de marzo al 31 de mayo de 2020 el sistema de llamadas de emergencia por violencia contra las mujeres reporta haber respondido a 1.964 consultas por violencia intrafamiliar y delitos sexuales; asimismo, informa acerca de 19.044 incidentes tramitados por violencia intrafamiliar en proceso. Es importante indicar que, desde enero al 26 de abril de 2020, la semana que presentó más consultas por violencia intrafamiliar fue la del 30 de marzo al 5 de abril con 311 llamadas al 9-1-1 por este motivo. Según el Informe Semanal de Personas Usuarias de los Servicios Institucionales, del 30 de marzo al 29 de mayo, de la atención y seguimiento que brinda el Inamu desde instancias como la Delegación de la Mujer” (Inamu, 2021, P. 18).

Autonomía política de las mujeres

El Diagnóstico de la Iniciativa de Paridad de Género en Costa Rica (2019) que lleva a cabo la Primera Vicepresidencia de la República con apoyo del BID, revela que Costa Rica destaca en el Índice de Brecha de Género Global en cuanto a la distribución del poder, ya que se sitúa en el puesto 16 de un total de 149 países. Dicho índice está dividido en tres subíndices,

los cuales son: la representación de mujeres en el Parlamento (posición #8), representación de mujeres en puestos ministeriales (posición #25) y años con una mujer como jefa de Estado o Presidenta (posición #30). La presencia de mujeres en puestos de liderazgo del sector público, según la información de la ENAHO 2018, refiere que dicha representación en los puestos de Dirección y Gerencia en el Gobierno Central fue del 32%, descendiendo al 26% en el resto de los niveles de gobierno.

Esta información muestra una brecha de liderazgo a nivel de servidores públicos, ya que las mujeres representan 53% del empleo público del país y el 62% del empleo en el Gobierno Central. Observando con detalle las cifras del Tribunal Supremo de Elecciones, en relación con las diputaciones electas por sexo, en las elecciones nacionales del 2018 se recortó la brecha entre las curules masculinas y femeninas. Esta diferencia es histórica debido a que se contabilizó la menor cantidad de hombres diputados (31) y la mayor cantidad de mujeres diputadas (26). Este incremento de mujeres diputadas ha venido aumentando desde las elecciones nacionales de 1998, en 26,3 puntos porcentuales.

Con respecto a las elecciones municipales, la participación política de las mujeres en los puestos de alcaldías disminuyó en 4 puestos, ya que en el 2016 quedaron electas 12 mujeres de un total de 81 cantones y en las recientes elecciones municipales del 2020 aseguraron su puesto 8 mujeres de un total de 82 cantones. Pero, tomando en cuenta los puestos de primera vice alcaldía, en las elecciones municipales del 2016, había un total de 69 mujeres y 12 hombres, lo cual representa un 85%. No obstante, para los puestos de segunda vice alcaldía, apenas el 22% fueron para mujeres. Cabe señalar que las cifras de primera y segunda vice alcaldía, así como los datos de otros puestos políticos aún no estaban disponibles para las elecciones municipales del 2020 en la realización de este estudio. En otros puestos políticos, en las elecciones municipales del 2016, los puestos para regidoras representan el 46%, las síndicas el 50%, las concejales de distrito un 49%, las concejales municipales de distrito un 47% y, por último, las intendentas un 38%.

Aportes desde FLACSO Costa Rica

El presente apartado se enfocará en presentar los resultados de dos evaluaciones sobre el tema de mujeres en condiciones de pobreza y en materia del modelo de gestión de cuidado en primera infancia, la información se basa en las dos evaluaciones realizadas en el marco de dos consultorías una con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y otra con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

La feminización de la pobreza

El IMAS solicitó a la Sede Académica FLACSO Costa Rica, realizar una evaluación sobre los efectos del Beneficio Procesos Formativos (PF), Motivo Formación Humana (FH), dirigido a mujeres en situación de pobreza que atiende la institución. Forman parte de la ejecución de esta ley el IMAS, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). De igual manera, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) se ha sumado al conjunto institucional que busca, a través de su oferta programática, mejorar la calidad de vida de las mujeres beneficiarias. En la siguiente línea de tiempo se resumen los principales hitos institucionales y normativos vinculados con la ejecución de FH.

La evaluación fue de carácter formativo y sumativo, y pretendió identificar las fortalezas y debilidades de la intervención y de los procesos de atención implementados, para proponer medidas correctivas tendientes a la mejora de su gestión; así como valorar los efectos generales y a largo plazo sobre la atención de las necesidades de la población objetivo y el vínculo de la intervención con la política pública. Esta se circunscribe al período de análisis del 2014 al 2018 y tiene como unidad de estudio el beneficio PF, motivo FH dirigidos a mujeres en situación de pobreza.

El beneficio ofrece oportunidades de acceso a actividades formativas integrales en temáticas relacionadas con violencia, género, autoestima y proyecto de vida; así como un aporte económico

otorgado por la institución para complementar el ingreso familiar de las mujeres que se encuentran en estado de pobreza. El desarrollo del beneficio PF tiene sustento en la Ley N° 7.769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, y su objetivo es garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprende, al menos, capacitación y FH, capacitación técnica laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.

Asimismo, atiende el fenómeno de la pobreza como un fenómeno social y multidimensional que afecta a miles de personas en el país; sin embargo, perjudica de manera diferenciada a hombres y mujeres, pues cuando ellas son pobres sus derechos no están protegidos y se enfrentan a obstáculos que pueden resultar extraordinariamente difíciles de superar. Esta situación da como resultado privaciones en sus propias vidas y pérdidas para la sociedad en general y para la economía, pues es la productividad de este grupo lo que constituye uno de los principales motores del dinamismo económico.

La socialización de género y las exigencias sociales a las mujeres madres, generalmente ante una

situación de privación material, serán las últimas en alimentarse y en acceder a la atención médica; además, normalmente se ven atrapadas en tareas domésticas no remuneradas y que les consumen gran parte de su tiempo. También, tienen menores opciones para trabajar o emprender negocios. Una educación adecuada puede estar fuera de su alcance y algunas además viven situaciones de violencia doméstica que les limita alcanzar una vida digna. Mientras las mujeres, en su conjunto, siguen sin contar con la misma representación política que los hombres, en situación de pobreza se enfrentan a una marginación adicional. En ocasiones aisladas se hace caso a cuanto dicen, por ejemplo, en la forma de gestionar una economía o compartir beneficios y costos.

Según la Encuesta Nacional de Hogares las condiciones de pobreza de las personas en el país aumentaron durante el periodo 2014–2018, para luego darse una disminución significativa del 2018 al 2019. Sin embargo, la situación no es igual para los hogares con jefatura femenina, donde se dio un incremento paulatino en la pobreza no extrema y una pequeña disminución de la pobreza extrema en estos últimos años.

Tabla 5
Total de hogares con jefatura femenina en condición de pobreza, 2014–2019

| | 2014 | 2018 | 2019 | Cambio 2014–2018 | Cambio 2018–2019 |
|------------------------------------------|----------|----------|----------|---------------------|---------------------|
| Número de hogares | | | | | |
| No pobres | 399 173 | 466 437 | 493 878 | 67 264 | 27 441 |
| Pobreza no extrema | 94 969 | 108 295 | 116 367 | 13 326 | 8072 |
| Pobreza extrema | 43075 | 49 005 | 46 189 | 5930 | –2816 |
| Porcentaje de pobreza | 25,7 % | 25,2 % | 24,8 % | –0,5 % | –0,5 % |
| Porcentaje hogares en pobreza no extrema | 17,7 % | 17,4 % | 17,7 % | –0,3 % | 0,4 % |
| Porcentaje hogares en extrema pobreza | 8,0 % | 7,9 % | 7,0 % | –0,2 % | –0,8 % |
| LP urbana (colones per cápita) | | | | | |
| Línea de pobreza | ¢105 976 | ¢110 047 | ¢112 317 | ¢4071 | ¢2270 |
| Línea de extrema pobreza | ¢47 840 | ¢49 999 | ¢50 618 | ¢2159 | ¢619 |
| LP rural (colones per cápita) | | | | | |
| Línea de pobreza | ¢81 344 | ¢84 535 | ¢86 353 | ¢3191 | ¢1818 |
| Línea de extrema pobreza | ¢39 633 | ¢41 483 | ¢42 117 | ¢1850 | ¢634 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INEC.

Lo anterior se refuerza con los datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) para el año 2019, según los cuales las mujeres en condición de pobreza básica suman un 24%, superior al promedio nacional, y los hogares en pobreza extrema son un

20 % (Tabla 6). De acuerdo con la misma fuente de información del total de 459.674 hogares de jefatura femenina, 312 tienen una jefatura femenina de edad entre los 15 y 17 años. Sería interesante a futuro revisar si hay una tendencia al aumento de estos hogares jóvenes y feminizados.

Tabla 6
Condición socioeconómica de hogares con jefatura femenina, 2019

| Situación | Número | Porcentaje |
|-----------------|----------------|-------------|
| Pobreza extrema | 94 178 | 20 % |
| Pobreza básica | 109 826 | 24 % |
| Vulnerables | 60 786 | 13 % |
| No pobres | 194 885 | 42 % |
| Total | 459 675 | 100% |

Fuente: Información suministrada por Sinirube, IMAS–Sinirube–445–2019, 29 octubre del 2019, tomado de Estrategia Operativa 2020–2023: Ley N° 7769. IMAS.

El esfuerzo de recolección de datos se basó en el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas que se resumen en el siguiente diagrama. Con el equipo

gestor se identificaron 4 regiones de enfoque: San José Noreste, Huetar caribe, Brunca, Puntarenas y 5 grupos especiales: indígenas, privadas de libertad,

grupo Trans, mujeres semilla y adolescentes. Para el análisis de los datos cuantitativos se utilizó el método diferencias en diferencias, pues en el período de la evaluación (2014–2018) las mujeres pudieron ser o no beneficiarias de FH y ser o no beneficiarias de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD), esto con el propósito de aislar el efecto que el FH tuvo independientemente de la participación en la ENPD. Es muy importante destacar que la muestra obtenida responde a las características de las mujeres en las poblaciones objetivo IMAS, clasificadas en beneficiarias y no beneficiarias y, por lo tanto, la muestra de no beneficiarias es más joven que la de beneficiarias. Esta variable influye ciertamente en los resultados, como se verá más adelante, pero se controla su efecto mediante el análisis de regresión multinivel.

A través de los cuatro años, las beneficiarias de FH en las ARDS seleccionadas, pasaron de 1436 en el 2015 a 6387 en el 2018; este crecimiento fue impulsado por la ENPD. Además, este comportamiento hace que la composición varíe en el tiempo y, por ende, se reduzcan las beneficiarias de FH que no están dentro de la ENPD; pasaron de 33% en el 2015 a 23% en el 2018.

Principales hallazgos del proceso evaluativo

Sobre la pertinencia del programa respecto a la realidad nacional

A escala conceptual y desde la perspectiva de diseño, el beneficio de FH tiene un alto grado de pertinencia con el contexto país donde surge, pues responde a convenios internacionales y a políticas y estrategias de atención de la pobreza y atención de la autonomía económica de las mujeres. De igual forma, es pertinente con las políticas país, específicamente al estar integrado dentro de las metas e indicadores de los planes nacionales de desarrollo (PND) 2015–2018 y 2019–2022, en relación con su vínculo con el eje de riqueza de la política nacional para la igualdad entre hombres y mujeres 2018–2030, y con la ENPD liderada por el IMAS. Además, se evidenció que la construcción del diseño de FH estuvo alineada con los marcos normativos nacionales e internacionales, logrando hacer una lectura pertinente del contexto,

el cual partió de un enfoque de género y diversidad de los derechos humanos.

Por su parte, es muy pertinente destacar que la disponibilidad del incentivo económico que brinda el IMAS hizo que las mujeres se sintieran seguras para tomar decisiones en sus vidas, lo cual ocurre más entre beneficiarias sin la ENPD, que entre quienes estaban en la ENPD. Esta situación señala la necesidad de modificar la Ley N° 7.769 para que incluya la institucionalidad actual y no la existente en el diseño del programa, en los años ochenta. Por esto se pierde pertinencia, al obedecer la Ley a otro marco de gestión institucional que no está vigente, dejando Instituciones como el Ministerio de Economía y Comercio (MEIC) o la CCSS por fuera de la obligatoriedad que establece la ley, y no necesariamente ligado a los nuevos programas y proyectos que ejecuta el gobierno y que podrían ayudar con el impacto de la superación de la pobreza para mujeres.

Sobre la congruencia del motivo FH respecto a las necesidades de las participantes

Las mujeres que participan en FH son elegidas a partir de la aplicación de la Ficha FIS (Ficha de Información Social del IMAS) y su condición de pobreza o extrema pobreza, en parte impulsado por ENPD. De acuerdo con las personas enlaces del IMAS y las facilitadoras del Inamu, el principal problema es la violencia contra las mujeres, lo cual dista a lo establecido por la Ley N° 7.769, que en su artículo 2, garantiza el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres mediante un proceso de formación integral que comprenda, al menos, lo siguiente: capacitación y FH, capacitación técnica laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación. Por cuanto dicho programa no genera, todo el tiempo, acciones concretas que permitan una mayor participación de las mujeres en distintas áreas y ámbitos de acción, pierde pertinencia de cara a las necesidades de las mujeres.

Como oportunidades de mejora se puede evidenciar que debido al contexto que dio origen al beneficio de FH, no se tomó en cuenta en la construcción de

su diseño el enfoque de interseccionalidad y el de territorialidad, lo cual ha mejorado con los años al incorporar grupos de mujeres indígenas, privadas de libertad, mujeres trans, entre otras; sin embargo, pierde pertinencia al no variar los contenidos temáticos de las guías de capacitación y aplicarlas por igual independientemente del grupo poblacional al que va dirigido el proceso de formación.

Otro de los aspectos mencionados en el 100% de los grupos de especiales de mujeres, es que las metodologías de trabajo propuestas desde los módulos deben adaptarse a las situaciones particulares de vida, tales como mujeres adolescentes, trans, migrantes, mujeres en extrema pobreza, de bajo nivel educativo, entre otras. En este sentido pierde pertinencia, por cuanto los contenidos y la estrategia de enseñanza no se ajustan a la población objetivo en grupos especiales.

Sobre la eficacia del programa en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas de capacitación

Cuando las mujeres participan en el ENPD reciben un mayor acompañamiento ellas y sus familias y la articulación interinstitucional se facilita para alcanzar el efecto y el impacto deseado en las condiciones de vida de las mujeres. Esto no debería ser así, por cuanto ENPD corresponde a una estrategia de gobierno y no puede estar por encima de la Ley N° 7.769, pero esto evidencia que la ley debe ser revisada de cara a promover el resultado esperado.

Adicionalmente, se señala que falta comprender con más detalle los distintos procesos de atención institucionales de manera que exista claridad sobre cuáles son los límites y alcances reales de las instituciones que reciben las referencias, lo cual podría solventarse en un primer momento coordinando esfuerzos con Sinirube, para al menos contar con una noción general de qué ha pasado con las mujeres beneficiarias meses después de finalizar FH, pues actualmente no existen estrategias claras de seguimiento sobre las referencias intrainstitucionales realizadas, y recae en las propias mujeres la responsabilidad de recurrir a cada una de las distintas instituciones para el conocimiento de su oferta programática de servicios.

Haciendo un balance de la gobernanza de la Ley N° 7.769, en cuanto a su efectividad y al logro del efecto de que las mujeres superen la condición la pobreza, el Estado se queda “a medio camino”, las mujeres se empoderan, tienen un alto nivel de consciencia acerca de la importancia de defender sus derechos; sin embargo, uno de los mayores tropiezos está en la articulación de las acciones que el Estado debe realizar para que la oferta programática, esté alineada con el Plan de Vida de cada mujer al final del proceso formativo. Y esta falta de articulación ocurre en tres pasos, de FH a completar la educación formal, de la educación formal a la capacitación técnica laboral y de ahí a la inserción laboral, lo cual implica que el MEP, el INA y el MTSS deben trabajar en conjunto con el Inamu una vez que las mujeres se gradúan de FH. Aunque ha habido algunos progresos y esfuerzos institucionales, las políticas y la legislación aún no están eliminando las desigualdades de género para las mujeres en pobreza y en pobreza extrema. Se sigue dando una importante brecha de acceso a los servicios.

Sobre el cambio en las condiciones de vida de las mujeres participantes en Formación Humana (FH)

Mediante el abordaje de los cambios que han experimentado las mujeres con el beneficio de FH, desde diversas perspectivas, se encontró efectos en la resolución de una condición de violencia doméstica y en mejores ingresos en su trabajo. Un mayor acceso al empleo no es contundente.

Cuando se comparan los aspectos de educación, se encuentra que hay menos beneficiarias que mejoraron el nivel educativo y son más las no beneficiarias que se mantienen estudiando o regresaron a sus estudios. Es decir, el efecto en el ámbito educativo formal no es claro, lo cual está asociado a que las mujeres beneficiarias de FH tienen mayor edad que las no beneficiarias y les facilita a estas últimas el acceso o reingreso al sistema educativo. Desde la perspectiva del nivel educativo alcanzado por las mujeres según beneficio y edad, hay más mujeres que completaron primaria, pero no la secundaria entre mujeres beneficiarias; pero hay más mujeres que completaron la educación secundaria entre no beneficiarias. En ambos casos los porcentajes de

mujeres educadas disminuyen conforme aumenta la edad.

Esta diferencia es muy relevante y brinda información valiosa para política pública, por cuanto el Plan de Vida y los servicios a ofrecer varían según la edad inicial de la mujer y su nivel educativo. ONUMUJERES plantea que cuando las mujeres son pobres sus derechos no están protegidos. Se enfrentan a obstáculos que pueden resultar extraordinariamente difíciles de superar. Un resultado relevante de este análisis es que las mujeres más jóvenes beneficiarias del IMAS no están siendo atendidas en FH y podrían tener mayores posibilidades de avanzar en su educación formal y formación técnica laboral, debido a que su expulsión del sistema educativo es más reciente.

Se encontró también que la formación técnica es más alta entre beneficiarias de FH. Más beneficiarias de FH reportaron haber recibido formación técnica (57,4% versus 44,4% en no beneficiarias). Sin embargo, es significativamente más alto este acceso cuando media la ENPD, lo que evidencia mejor articulación con las instituciones involucradas bajo la modalidad de la ENPD y mejor seguimiento a las mujeres en sus familias, mediante la gestora.

El otro aspecto de la formación técnica se relaciona con el área temática en la que se enfocaron. Durante el trabajo de campo los cursos más mencionados son manipulación de alimentos, servicio al cliente, paquetes de Office, belleza y estética y panadería y repostería. Es decir, se trata de áreas tradicionalmente femeninas, donde hay limitadas oportunidades de empleo o emprendimiento, o que son ingresadas en cursos de manipulación de alimentos o de servicio al cliente porque no cuentan con requisitos para otras áreas.

En lo que corresponde a la comparación estadística de los hechos en la vida de las mujeres, se identificaron cambios relevantes en relación con el nivel educativo alcanzado y la formación técnica, pero con un efecto adicional de la edad de la mujer que fue mencionado antes. Los efectos de empleo, vivienda y aseguramiento no se diferencian entre mujeres con y sin beneficio de FH.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones, más mujeres beneficiarias (96%) tomaron decisiones importantes gracias a ese beneficio versus las mujeres no beneficiarias (71%), para el mismo período 2014–2018. Las dimensiones de su vida donde, en mayor medida, hay diferencias entre ambos grupos, son sobre la pareja, la familia, la educación de hijos e hijas y sobre su autoestima y sexualidad.

Dado que el curso de FH pretende como uno de sus productos y efectos producir cambios a nivel del empoderamiento de las mujeres, se midió con el instrumento la operacionalización de los constructos de empoderamiento, agencia y autonomía mediante 66 frases. A través del análisis de variancia, que permite comparar los promedios en ESAGE, para mujeres beneficiarias y no beneficiarias de FH se encontró que no hay diferencias significativas. Sin embargo, si se subdividen según la ENPD, hay dimensiones donde se identifican variaciones significativas.

En general es mejor el desempeño de quienes están en la ENPD, que las que no lo están, particularmente en autodeterminación e identificación de la necesidad del cambio. En ambos grupos la dimensión de participación tiene el puntaje más bajo, eso es, no se logra motivar a las mujeres a incidir en las organizaciones comunales o en las condiciones de sus vecindarios. En general las mujeres manifestaron poco interés en involucrarse en cambios en sus comunidades, proponer ideas o pensar acerca de los problemas locales.

Sobre la sostenibilidad del programa

En relación con el criterio de sostenibilidad, el factor que más influye en el mantenimiento de los resultados obtenidos más allá de su egreso del proceso formativo es el empoderamiento de las mujeres y el conocimiento de sus derechos, y en el caso de las mujeres que han tenido acceso a educación formal o técnica, es que las mujeres puedan mejorar sus niveles de instrucción, lo cual hace más sostenible el logro de los resultados.

Una de las evidencias del trabajo de campo es que tanto el IMAS como el Inamu, han trabajado intensamente en los procesos de FH. No ha ocurrido lo mismo con la dimensión trabajo y empleo, a pesar de que la Ley N° 7.699 y su reglamento, establecen funciones de manera integral para la atención de la población (estas no se cumplen). Es importante tener en cuenta que un factor que influye en su sostenibilidad es que el tiempo de intervención del proceso de FH es muy corto, y que la mayoría de las mujeres han estado en situación de pobreza toda su vida, con un modelo de desesperanza aprendida, aunado a que muchas de las situaciones de pobreza que viven las mujeres vienen acompañadas de violencia doméstica y abuso sexual infantil.

Como se ha dicho anteriormente, una de las herramientas con las que se cuenta desde la intervención es con el Plan de Vida, realizado por las facilitadoras del Inamu, sin embargo, no todas las mujeres cuentan con las herramientas para hacer exigir las referencias, y requieren mayor asesoría, acompañamiento y seguimiento para que las mujeres puedan hacer las gestiones pertinentes para lograr los beneficios de la lógica institucional.

Modelo de Gestión de Cuido

El MTSS contrató a la FLACSO Costa Rica para la realización de dicha evaluación, la cual se centra en el modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido (Redcudi), para la generación de insumos y la mejora de la gestión institucional.

Costa Rica, a diferencia de otros países de la región, se ha caracterizado por ser una sociedad solidaria y basada en el principio de seguridad social y derechos humanos, con políticas orientadas a la protección de los sectores más vulnerables. Uno de los grandes desafíos que tiene el país es el cierre de brechas que permita continuar con un Estado que promueva la movilidad social a través de políticas y programas sociales. La Redcudi, en ese sentido, ha apostado por brindar cuidados y protección a la infancia y a su vez, tal y como lo indica la Ley N° 9.220, señala como objetivos de la Redcudi en su artículo 2, inciso d) “Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo

infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres”.

La Redcudi arranca en el año 2010 con la firma del Decreto Ejecutivo N° 36.020 que la declaró de interés público y constituye la base que sustentó su implementación como una política pública, según el artículo 3 en el cual plantea que el gobierno: “[...] insta y autoriza a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboren activamente y aporten recursos humanos, físicos y económicos para el desarrollo de las actividades conducentes a la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, 2010).

A partir de este Decreto N° 36.020 de mayo de 2010, se arranca con la política pública como prioridad del gobierno aspirando a impulsar su sostenibilidad en el tiempo, aspecto que finalmente se logra con la aprobación de la Ley N° 9.220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) en marzo de 2014. Uno de los grandes retos que se ha planteado a partir de su creación, es el Modelo de Gestión bajo el cual debe operar, debido a su carácter de coordinación interinstitucional y desarrollo de diferentes alternativas.

El informe de la OCDE sobre estudios económicos para Costa Rica (2018) señala que, aunque el país ha dado pasos determinados para mejorar el acceso y la calidad de la atención y educación de la infancia, el sector sigue estando considerablemente subdesarrollado. Únicamente el 63% de la niñez asiste a dos años de preescolar y menos del 10% de los menores de 4 años se benefician de servicios de atención de cuidado y desarrollo infantil. Además, se da una atención limitada para la creación de habilidades cognitivas críticas, emocionales y sociales que los niños y niñas pueden desarrollar mejor en sus primeros años de vida. Todo esto hace que la niñez menos favorecida tenga menos posibilidades de disfrutar de un entorno de aprendizaje positivo en el hogar, y les pone en condiciones de desventaja al comenzar la escuela. El paso más positivo que Costa Rica puede dar para mejorar los resultados generales

en educación, es ampliar el acceso a preescolar de calidad; así como, las oportunidades de atención y apoyo de los padres y madres de la población menor de edad menos favorecida. Para dar este salto se requiere de mayor liderazgo e inversión en el sector. Esto también contribuiría a reducir la desigualdad y respaldar la participación femenina en la fuerza laboral (Araújo, S. y Meehan, L. 2018).

Los temas de cuidados contribuyen con los objetivos de desarrollo sostenible que establecen: Fin de la pobreza (ODS 1), Educación de calidad (ODS 4), Igualdad de Género (ODS 5), Reducción de las desigualdades (ODS 10), Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17). Frente a este reto Costa Rica cuenta con una oportunidad irrepetible, que es la tradición de derechos y desarrollo de la institucionalidad social del país. Las políticas y las acciones en materia de cuidados e infancia específicamente, son una de las mayores apuestas hacia la disminución de brechas sociales, que han hecho los países más desarrollados, esto de cara a las transformaciones demográficas y la mayor presencia de mujeres en el mercado laboral. Según un dato de la Unicef (2019), aproximadamente el 80% de los niños y niñas de países ricos en edades comprendidas entre los tres y los seis años reciben algún tipo de educación y cuidados en la infancia.

Dichas políticas abarcan acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo, destinado a garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de la ciudadanía con algún nivel de dependencia, y consideran tanto a las personas destinatarias del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas destinadas a garantizar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado o cuidada, así como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones.

Costa Rica es un buen exponente de cómo esas transformaciones demográficas y socioeconómicas han acompañado la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, y han tenido eco en la agenda política y la vida pública; al ser el único país centroamericano que incluye “la corresponsabilidad

social en el cuidado” como uno de los objetivos de la Política para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG). Es importante señalar que el término corresponsabilidad señala que las acciones en materia de cuidados tienen que ser compartidas entre el Estado, cuyo liderazgo es indiscutible, las empresas, las personas trabajadoras y la sociedad. Esto requiere de fórmulas de gestión innovadoras que permitan aumentar la oferta de servicios de cuidados de calidad para todas aquellas personas que lo requieran.

El país se ha caracterizado por ser pionero, en materia de acciones dirigidas a los cuidados de la infancia con acciones como: la creación del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en el año 1930, en 1951 con la creación de los Centros de Nutrición, a cargo del Ministerio de Salud, y en el año 2010, la Redcudi se consolida con el decreto ejecutivo que vino a establecer la coordinación y articulación del Estado en materia de las diferentes alternativas de cuidados, y se refuerza en marzo 2014 con la promulgación de la Ley N° 9.220. Las iniciativas vinculadas al cuidado infantil han sido múltiples y fueron institucionalizadas a través de la creación del PANI el 6 de agosto de 1930. Este hito posibilita al Estado costarricense, en primera instancia, sentar las bases del desarrollo de política social para la niñez e iniciar el recorrido para la promulgación de la legislación que da sustento a dicho sistema de protección social infantil.

A estos elementos hay que agregar que dichos esfuerzos se pudieron desarrollar hasta la década de los 90, debido a la complejidad que implicó para la institucionalidad del momento, el diseño y la formulación de programas para la protección de la niñez. En el siguiente párrafo se resumen algunos de los logros alcanzados durante esa época (Desaf, 2019, p.15):

[...] en el país se empiezan a formular políticas públicas de cuidado que gozan de mayor alcance e impacto en la población costarricense. Entre ellas se encuentran la creación de: i) Centros de Nutrición; ii) Centros de Educación y Nutrición (CEN); iii) Centros Infantiles de Atención Integral

(Cinai); iv) Guarderías Infantiles y Guarderías de Previsión Social; v) Hogares Comunitarios, y vi) Centros de Atención Integral (CAI) (Cepal, 2014, p. 13).

En el año 2006, en el marco de la elaboración de la PIEG, se planteó el objetivo estratégico de desarrollar corresponsabilidad social en los cuidados de las personas menores de edad (PME) y plantea el reto al 2017 de que toda mujer que requiera servicios de cuidados de la niñez para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidados pública, privada o mixta, de calidad. De la misma forma, es el primer país de la región cuyo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), cuenta con una política institucional de igualdad de género con un eje estratégico centrado en la conciliación entre trabajo y vida familiar. De igual manera, la PIEG exigió un cambio cultural con miras a que la responsabilidad de los cuidados de la niñez dejara de ser un asunto propio del ámbito privado de los hogares, asignado y encomendado a las mujeres, para pasar a involucrar activamente a los hombres, y ser reconocido como un asunto público, que compete al Estado y al sector empresarial.

La demanda, muy sentida por la mayoría de las mujeres y muchos hombres costarricenses, de un Estado más proactivo en el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidado, tiene su primera respuesta durante la Administración 2010–2014 de la primera presidenta en la historia costarricense. Una de las primeras acciones de la señora Laura Chinchilla Miranda fue la firma del Decreto Ejecutivo con la Declaratoria de Interés Público para la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” N° 36.020–MP, y la creación del Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, a cargo de la implementación de la Red.

La Redcudi nace como una propuesta en la campaña electoral de la señora Chinchilla Miranda, enfocada básicamente en que las mujeres son las que se encargan de los cuidados de las PME y personas adultas mayores, y por lo tanto brinda una respuesta a una de las líneas estratégicas de la PIEG. Estas

acciones se consolidan con la promulgación de la Ley N° 9.220. Las orientaciones de esta Ley definen como propósito establecer un “sistema de cuido y desarrollo infantil, de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Art. 1). En este sentido, la Ley se erige como política pública y constituye una iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar las intervenciones estatales desde el enfoque del proteccionismo social y ofrecer servicios que potencien el desarrollo humano de la primera infancia (Guzmán, 2014, p.10).

Al abordar la temática desde el punto de vista de la importancia de la autonomía económica de las mujeres, existe un nudo crítico entre la participación laboral de la madre y el cuidado de la niñez; es por lo que la propuesta de la Redcudi, parte de la interacción trabajo–tiempo para reivindicar el derecho a un desarrollo óptimo para ambas partes.

La política pública de cuidado infantil se enmarca en las necesidades de las familias en pobreza, y en los efectos que esto tiene en el desarrollo integral de niños y niñas. Además, aunque existen distintas modalidades de atención, la Redcudi, considera como problema la escasa, insuficiente y costosa oferta de servicios de cuidado en el país, al que sólo accede seis por ciento de la población infantil pero que en los sectores pobres se incrementa a 30 por ciento (Grillo *et al.*, 2010). Se observa, además, que los Centros de Cuido se caracterizan por su estratificación y la Red los considera servicios de carácter público y mixto. Esta política también asume el marco de implicaciones que el cuidado infantil tiene para las mujeres debido a que el tiempo que dedican a estas actividades afecta su participación en los mercados de trabajo, así como el marco del papel del Estado como empresa gestora de los servicios de cuidado infantil (Guzmán, 2014, p.12).

Ante la necesidad de una oferta articulada de alternativas de cuidados para la niñez, y de una coordinación interinstitucional para crear impactos

positivos, surge la Redcudi como una iniciativa que busca la integración y la coordinación de los actores. A pesar de los valiosos programas públicos y privados que se vienen implementando desde hace décadas en Costa Rica, a favor de los derechos y la satisfacción de las necesidades de cuidado y protección de la niñez, la cobertura de los servicios públicos para el año 2010 en este campo, no superaba el 5% de la población infantil menor de 7 años. Al respecto, mientras el país registró una población de 472.572 personas menores de 7 años, únicamente se beneficiaba a 20.000 personas, lo que resulta en un porcentaje de cobertura de apenas un 4,2% (Redcudi, 2018).

En la actualidad, la cobertura de los servicios públicos de atención a la infancia que constituyen soluciones de cuidados es reducida a pesar de que se han dado importantes avances, por ejemplo:

“Al 2016 la cobertura creció en un 56% de más en relación con el año 2010; pero sigue siendo insuficiente para atender la población potencialmente beneficiaria de 472.572 personas menores de 7 años; dado que para el año 2016 la cobertura alcanzó un 10% de esa población; quedando al descubierto el grueso de la población que requiere los servicios de cuidado y desarrollo infantil integral. Según proyecciones al 2018 se tienen 445 mil potenciales personas beneficiarias menores de 7 años... La información difiere en relación con la población en pobreza, dado que la población beneficiaria está focalizada en esta situación, resultando una cobertura aproximada de un 28%, lejos aún de la población potencialmente beneficiaria de 184.000 personas en situación de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social” (Redcudi, 2018, p. 24).

Sin embargo, es importante problematizar que estas estimaciones parten del supuesto de que todos los niños y las niñas del país requieren de servicios de cuidados en Alternativas de Atención y que el Estado debería subsidiar parcial o totalmente su acceso. La realidad dista de esta situación, dado que existen familias que, en su derecho a la autodeterminación, deciden optar por otros mecanismos para el cuidado

y desarrollo infantil de sus personas menores de edad. Asimismo, el Estado no tiene la posibilidad material de subsidiar el acceso a servicios de cuidados a todos los estratos socioeconómicos del país— y yo agregaría el cuestionamiento de si tiene la obligación, a mi parecer no es así.

Desde sus inicios la Redcudi planteó como un pilar fundamental la universalización de un sistema de cuidado que pudiera responder a las necesidades de las familias en condición de pobreza y alcanzar un impacto mayor promoviendo una visión estratégica orientada eficazmente en función del desarrollo integral de los niños y las niñas (Cepal, 2014, p. 15). Este enfoque estaba dirigido al cuidado no solo de la persona menor de edad en la infancia sino también su desarrollo y nutrición. Además, abrió la posibilidad de que la madre o padre pudieran insertarse al mercado laboral y/o estudio. Estos beneficios se establecieron para que fueran brindados por el Estado dentro de un sistema de articulación entre opciones públicas y privadas que en primera instancia aspira a la consolidación de los derechos de la niñez, el desarrollo integral de las familias y a la universalidad en la cobertura, planteamiento que, dicho sea de paso, se recoge en el objetivo central de la Ley de su creación (Ley N° 9.220).

Sobre la eficacia

Se identificaron dos grandes barreras para el cumplimiento de los objetivos de la Redcudi: presupuesto y la articulación institucional. Estas situaciones están asociadas a aspectos de procesos de trabajo: normativa, comunicación, supervisión, inspección. La articulación con aspectos de alianzas estratégicas entre las instituciones relacionadas con la Redcudi, su rectoría técnica y los proveedores de servicio.

Se observan pocos avances en materia del cumplimiento de los objetivos, en el marco orientador, se establecen los mecanismos para hacerlos posible, sin embargo, en el momento de la realización de la evaluación a pesar de que ha pasado un año, no se logran visibilizar avances que faciliten la implementación de los procedimientos de supervisión de la atención integral, de la

incorporación de padres y madres a oportunidades educativas y laborales, y el lento avance en la ampliación de la cobertura. Uno de los factores que potencian es la priorización en materia de infancia que ha trabajado el país, ya que permite alcanzar, al mismo tiempo, objetivos de equidad y eficiencia e impacta positivamente en el futuro de los niños y las niñas que viven en el país y en el de toda la sociedad y donde las investigaciones económicas muestran que las inversiones en infancia tienen tasas elevadas de retorno, en términos de la rentabilidad futura de la sociedad.

Es importante destacar que se han implementado desde las alternativas modelos más integrales de cuidados que potencian el desarrollo del cerebro en entornos de crianza ricos y estimulantes, así como por la aprobación de estándares de calidad. Sin embargo, su eficacia es limitada debido a la debilidad y dificultad para garantizar mecanismos de comunicación efectivos, oportunos y asertivos entre todas las personas miembros de la Red (instituciones, administradores, instancias ejecutoras y personas beneficiarias). Cabe destacar que no se tiene una estrategia clara de la forma como se van a gestionar las grandes barreras, porque, además, el mayor nudo crítico es resolver la rectoría en una institución que cuente con la experiencia y los recursos necesarios.

Dos de los factores mayormente señalados por las alternativas que reciben población subsidiada por el IMAS, fueron los siguientes: el tema del punto de equilibrio del monto que se brinda por cada niño o niña y la falta de orientaciones claras en cuanto a los procesos de supervisión. Lo que hace necesario mejorar el modelo de gestión que debe operar desde las alternativas privadas, las cuales son necesarias para cubrir la demanda.

Los centros de cuidados y desarrollo infantil han brindado oportunidades a las familias al dejar a sus hijos e hijas en ambientes seguros, adecuados para la niñez, lo que abre la opción para que accedan a oportunidades laborales y de capacitación. También hay un crecimiento de la familia mediante el modelaje de estilos de crianza positivos desde el accionar de las alternativas. Sin embargo, existe una tendencia de poco o nulo involucramiento de los padres y

madres en el proceso, lo cual implica un reto para que la ST Redcudi y la CTI genere un currículum que propicie la participación y que sea pertinente a las familias con las que trabajan, a partir de un análisis de la cultura (actitudes y percepciones sobre el cuidado, entre otros temas) de esas familias.

Sobre la eficiencia

Existe una falta de claridad del rol de la ST Redcudi y de la instancia a cargo de la supervisión, por parte de las alternativas. Además, hay vacíos de competencias legales sobre todo desde el IMAS, ya que no puede ejecutar labores de supervisión a entidades que no son contratadas por la institución. Existe una confusión a nivel nacional de la instancia rectora en términos de infancia y cuidados y sus competencias, existen vacíos legales y normativos en competencias institucionales, rectoría política y técnica del proceso, como lo señalan los hallazgos.

Asimismo, se presenta un vacío en relación con la forma de relacionamiento con las alternativas privadas lo que hace que hayan tenido un crecimiento desordenado y sin los controles y las supervisiones necesarias, y situadas en una institución como el IMAS, sin experiencia ni la capacidad técnica para actuar en temas de cuidados e infancia. Durante el proceso evaluativo se evidenció que no existe un plan estratégico para la apertura de alternativas privadas ni criterios para la asignación de población beneficiaria en los cantones, creando falsas expectativas entre los operadores que el IMAS no puede suplir y que no está en asignado en sus funciones, debido a que la institución se encarga de dar beneficios a las familias.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos a futuro consiste en reducir las inequidades para que los niños y niñas puedan ejercer efectivamente sus derechos más allá del nivel económico y del lugar en que nacen y viven. Se requiere trabajar en diagnósticos de oferta y demanda de cuidados e infancia a nivel cantonal.

A nivel de la consulta cualitativa y cuantitativa con las alternativas y contrastado con la documentación, es evidente que, aunque los procedimientos y

protocolos existen, una amplia mayoría de las alternativas no los conocen al momento de hacer la evaluación. Es decir, falta información y comunicación del diseño de la Redcudi que se viene trabajando en los años recientes. Tampoco existe un sistema de información, en funcionamiento, que integre tanto las familias beneficiarias (Sinirube) como las familias no subsidiadas o en un sistema de copago (gradual en el tiempo) que tome en consideración la retroalimentación de los centros sobre la niñez y sus familias.

El financiamiento de la Red proviene de Fodesaf y aportes de organizaciones no gubernamentales y recursos institucionales. Sin embargo, el presupuesto no es suficiente para ampliar la cobertura, a menos que se involucre al sector privado y se consideren aportes de familias no pobres, mediante las propuestas de copago, lo que se ha venido planteando por parte de la Secretaría Técnica (ST). La ST Redcudi ha elaborado en conjunto con las instancias de la CTI, procedimientos para mejorar la calidad de la oferta, los sistemas de información y la supervisión, sin embargo, todavía no se ha evidenciado su implementación.

La capacidad instalada institucional no crece en respuesta a las metas y demandas de la Redcudi. Hay disparidad entre el crecimiento de demandas para la atención y la posibilidad presupuestaria, y no se encontraron evidencias de la forma cómo se planifica la incorporación del sector privado a la CTI, para que exista una mejor coordinación de las iniciativas privadas.

Sobre la sostenibilidad

Uno de los factores que limita la sostenibilidad es la existencia de una multiplicidad de intervenciones, desde distintos enfoques, con diversas lógicas e inserciones institucionales, que por su falta de integración no constituyen sistemas de protección integrales. Existe una distancia entre la normativa y la práctica en lo que respecta con la definición de la función de rectoría, debido a que la legislación no indica que la rectoría recaiga en la ST, y en la práctica como se ha venido desarrollando la ST no cuenta con

los recursos suficientes para ejercer su autoridad. El organismo a cargo de la función de rectoría debe contar con un empoderamiento normativo (dado desde la Ley N° 9.220) pero también con el apoyo político y los recursos presupuestarios necesarios para llevar adelante su tarea.

Otro de los factores que limitan la sostenibilidad es en términos de la calidad de los servicios por igual para todas las poblaciones, lo que hace que una tarea urgente de la CTI sea la implementación de los estándares de calidad. Asimismo, uno de los principales retos a los cuales debe poner atención la ST, es la verificación de la calidad de los procesos de cuidados debido a la diversidad que ofrece en este momento la Redcudi, y verificar la calidad de la formación y la cualificación de las personas que trabajan directamente con los niños y niñas, debido a que además de garantizar la cobertura, se debe garantizar la calidad de los servicios a toda la población y sobre todo, en los cuidados de la infancia.

Otro de los retos es la detección y atención no sólo de las familias en situación de pobreza sino también de los niños y niñas en vulnerabilidad, lo que hace necesario trabajar en la definición de categorías para entender los diferentes niveles de vulnerabilidad social, psicológica, entre otras por las que puede pasar el niño y la niña desde su nacimiento, y que pueden marcar una brecha de oportunidades para el resto de su vida.

Desde la ST Redcudi, se ha realizado una buena labor con la articulación de las alternativas para cubrir a la población en pobreza y pobreza extrema, sin embargo, no existe un planteamiento estratégico más allá de los avances en materia de copago, para cubrir familias con otros tipos de vulnerabilidades, así como que superen por poco dinero la línea de pobreza. Además de que actualmente la cobertura no es igual en todo el territorio nacional dándose todavía una alta concentración en las zonas urbanas.

Conclusiones

Una de las mayores brechas que presentan las mujeres es el acceso al empleo y las oportunidades de la autonomía económica, por lo que es urgente desarrollar programas y proyectos enfocados a brindar opciones de cuidado en todas las regiones del país tomando en cuenta las particularidades del modelo productivo y de desarrollo de cada zona, complementado con opciones laborales en ocupaciones no tradicionales como la tecnología y las telecomunicaciones. Del mismo modo, resulta urgente revisar los modelos educativos técnicos de forma que se adapten a las condiciones y necesidades de las mujeres sobre todo las que se encuentran en situaciones de pobreza, por ejemplo, certificando sus competencias, promoviendo alternativas para las personas dependientes. Además, promover el acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación para las mujeres de una manera transversal en las diversas agendas, ya que con ello pueden acceder a otros sistemas como el educativo, empresarial, laboral, de justicia y social, así como su uso en el desarrollo de las actividades económicas rurales y urbanas empresariales.

Otra acción encaminada a mejorar la situación de la feminización de la pobreza es que se deben fomentar los programas y proyectos para la certificación de género de las empresas privadas de forma que se logren equiparar las condiciones salariales entre hombres y mujeres en el sector privado, para que exista mayor inserción de mujeres en el mercado laboral y de este modo una distribución del ingreso más equitativa en el país. Asimismo, resulta imperativo para el país realizar mayor difusión del bono de género, mediante la investigación y los beneficios asociados como una forma de reducir la feminización de la pobreza, mediante la corresponsabilidad en los cuidados, las licencias de paternidad y otros temas esenciales para la igualdad en el desarrollo.

Finalmente, uno de los grandes desafíos que se plantea en otro ámbito, es la formación política de las mujeres y la activación y compromiso de los gobiernos locales para la incorporación de la

perspectiva de género. Por ejemplo, aumentar las intervenciones públicas a lo largo de los sectores que se orientan hacia las mujeres según convenga, de forma que resulte posible contar con bienes y servicios cada vez más orientados a un diseño a la medida según las características de la población, especialmente las mujeres.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE (2021). La ONU alerta que la COVID-19 no es solo emergencia sanitaria sino crisis sistémica.
- Agenda pública (2020). El Coronavirus y sus impactos en el embarazo adolescente en América Latina.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Código de la niñez y la adolescencia. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico. Obtenido de Cepal: www.cepal.org
- Araújo, S., & Meehan, L. (2018). Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2018. . San José, Costa Rica: OCDE.
- Araya, K. (2018). Informe de gestión 2015–2018 Dirección Ejecutiva ST Redcudi. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2016). Ley N° 9.379 Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad. San José: La Gaceta No. 166.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No 5762. Obtenido de <http://www.pgrweb.go.cr/>
- Barahona, M. y Montero, S. (2003). La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad, financiamiento, políticas, programas. Lugar Chile CEPAL, División de Desarrollo Social.

- Benavides, O. y Gómez, C. (2005). Métodos en Investigación Cualitativa: Triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*. XXXIV (1): 118–124.
- Castro, V. (2004). Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final: programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década. San José, Costa Rica.
- Consortio CASMAJ. (2015). Evaluación de Impacto Social de la Ley N° 7.769 de atención a mujeres en condiciones de pobreza: Programa Avanzamos Mujeres 2008–2013. San José, Costa Rica: editorial EUNED
- Contraloría General de la República (CGR). (2018). Informe de la auditoria operativa sobre la eficacia de la operación para la implementación de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) con énfasis en género (ODS 5). División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de fiscalización de servicios sociales. San José, Costa Rica.
- CCSS. 2020. Lineamiento Técnico LT.GM. DDSS.040520 para la Atención de Mujeres Embarazadas durante la Pandemia COVID–19 en los Servicios de Salud de la CCSS.
- CEPAL. 2020a. “Dimensionar los efectos del COVID–19 para pensar en la reactivación”, Informe Especial COVID–19, N.2, Santiago 21 de abril de 2020.
- CEPAL. 2020b. Los efectos de la pandemia del COVID–19: desafíos para la salud sexual y reproductiva en el contexto del logro del desarrollo sostenible.
- CEPAL 2021. Panorama Social de América Latina.
- _____. (2020). Datos sobre consultas realizadas al Sistema de Emergencias 9–1–1. San José, Costa Rica: INAMU, Departamento de Violencia. Documento Interno.
- _____. (2020). Datos de la Caja Costarricense de Seguro Social San José, Costa Rica. Documento Interno.
- EveryWomanEveryChildLatinAmericaandCaribbean. 2020. La COVID–19 probablemente exacerbará las desigualdades sociales en salud que ya son altas en ALC
- Godoy Garraza L, Tobar F, Rodríguez Bernate I. 2020. Out–of–pocket spending for contraceptives in Latin America. *Sex Reprod Health Matters SRHM* under review; 28.
- Hidalgo, S. (2017). Incidencia de la lúdica en la reducción del embarazo adolescente de la unidad educativa “Cristóbal de Troya” en el año lectivo 2016– 2017. Universidad Técnica del Norte. Ecuador.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2014). Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo (ENPD). San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2007). Ley de Fortalecimiento Financiero.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2016). Sitio web institucional: <http://www.IMAS.go.cr>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2018a). Plan Operativo Institucional 2019. Planificación Institucional.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2018b). *Términos de Referencia de la Evaluación (TdR)*.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2018). *Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2015). Índice de pobreza multidimensional: resultados generales. San José, Costa Rica.

- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). (2011). Primer Estado de los derechos de las Mujeres en Costa Rica / Instituto Nacional de las Mujeres. 1. ed. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). (2014). Informe de Costa Rica sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el contexto del 20° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). (2016). Pobreza en Costa Rica: la situación de las mujeres. Una caracterización de las mujeres participantes en el Programa Avanzamos Mujeres 2015. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica. Área de Investigación.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2019). Encuesta Nacional de Hogares julio 2019. Resultados generales. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2020). Encuesta Continua de Empleo al tercer trimestre 2020. Resultados generales. San José, Costa Rica: INEC.
- Martínez. M. 2020. Quedarse en casa aumentó el riesgo de sufrir violencia. Recuperado de <https://www.connectas.org/pandemia-invisible/index.html?p=11.html>
- Mazza, M., Marano, G., Lai, C. Janari, L. & Sani. G. (2020). Danger in danger: Interpersonal violence during COVID-19 quarantine. *Psychiatry Research*. 289. 1-3.
- Naciones Unidas. 2020b. El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe.
- ONU Mujeres 2020a. COVID-19: Nuevos datos revelan que sólo uno de cada ocho países de todo el mundo ha adoptado medidas para proteger a las mujeres contra los impactos sociales y económicos.
- ONU Mujeres. 2020b. Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe.
- OPS (2020). Encuentro para analizar las inequidades en el embarazo adolescente en Centroamérica y República Dominicana.
- Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia. (2020). Femicidio 2020.
- Organización Internacional para el Trabajo (OIT). (2020a). COVID-19 y el Mundo del Trabajo: punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica.
- Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición.
- PAHO. 2020. Informe estratégico mensual N° 7 Período del 7 de septiembre al 6 de octubre de 2020.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2020a). Brecha digital y desigualdades territoriales afectan acceso a la educación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2020b). Brechas que dificultan el aprendizaje durante la pandemia del Covid-19.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2020c). Familias se sienten poco preparados para ayudar con el aprendizaje y las tareas de sus hijas e hijos en casa.
- RED-LAC.2020. Riesgos de protección asociados a violencia en el marco de la pandemia de COVID-19.
- Semanario Universidad. 2020. COVID-19 recrudece el drama de nicaragüenses en el exilio.

- UNESCO (2020) El cierre de escuelas debido a la Covid-19 en todo el mundo afectará más a las niñas.
- UNFPA. 2020a. La Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos, la Salud Materna y Neonatal y la COVID-19.
- UNFPA. 2020b. La Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos: Necesidades de Anticonceptivos Modernos y otros Insumos Médicos, incluidos aquellos para la Prevención, Protección y Respuesta a la COVID-19.
- UNFPA. 2020c. La Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos: Necesidades de Anticonceptivos Modernos y otros Insumos Médicos, incluidos aquellos para la Prevención, Protección y Respuesta a la COVID-19.
- UNFPA. 2020d. Preparación y Respuesta a la Enfermedad del Coronavirus (COVID-19). Resumen Técnico Provisional del UNFPA.
- UNFPA. 2020e. EL Impacto de COVID-19 en el Acceso a los Anticonceptivos en América Latina y El Caribe.
- UNFPA. 2020f. Informe técnico. COVID-19. Un enfoque de género. Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género
- UNICEF. (2020). Demasiadas niñas y niños son víctimas de la violencia, la explotación y el abuso en América Latina y el Caribe, la región más violenta y desigual del mundo.
- United Nations. 2020. Informe de políticas núm. 58 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "COVID-19: Addressing the social crisis through fiscal stimulus plans".
- Yuksel B, Ozgor F (2020) Effect of the COVID19 pandemic on female sexual behavior. Int J Gynecol Obstet 150: 98-102.

CAPÍTULO 5

Docencia, investigación y articulación para las transformaciones de género: la experiencia de FLACSO–Cuba

Geydis Elena Fundora Nevot, Tania Caram León, Danay Díaz Pérez y Giselle Armas Pedraza
FLACSO Cuba

El contexto en voz de sus protagonistas. Avances en políticas de género

El mundo de hoy se caracteriza por diferentes tendencias en las desigualdades sociales: ampliación de brechas, reproducción de desigualdades, estructuración de nuevas inequidades, entre otros. Las relaciones asimétricas de género son parte de estas configuraciones.

El triunfo de la Revolución Cubana, el 1 de enero de 1959, abrió una nueva etapa en la historia del pueblo cubano. El conjunto de transformaciones que se emprendieron incidió sobre la trayectoria y el comportamiento de las clases, las razas y los géneros. La dirección del país se planteó entre sus principales objetivos la incorporación social de las mujeres, lo cual reflejaba un primer momento de la lucha por la igualdad.

En el marco del proceso revolucionario cubano se han implementado programas sociales focalizados en diferentes grupos sociales (familias, madres solteras con hijos, atención a personas con discapacidad, a niños con desventaja social, para el adulto mayor) y en distintos ámbitos del desarrollo (construcción, transporte, educación, alimentación, entre otros). En todo este proceso ha jugado un papel fundamental la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), organización creada por voluntad de las propias mujeres y constituida oficialmente el 23 de agosto de 1960. La FMC ha sido y es un factor decisivo en la iniciativa, proposición y materialización de las leyes en beneficio de las mujeres. Tanto la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), como la FMC, han sido promotoras y

factores primigenios en el estudio y propuesta de leyes que benefician y apoyan, tanto a las mujeres trabajadoras como a las familias.

A partir de la década de los años 70 fueron aprobadas importantes leyes que favorecieron la participación social de las mujeres, entre ellas la Ley de Maternidad (1974), el Código de la Familia (1975), la Constitución de la República de Cuba (1976), la Ley de Protección e Higiene del Trabajo (1977), la Ley de Seguridad Social (1979) y el Código Penal (1979). En la actualidad muchas de las premisas de estas leyes se perfeccionan y enriquecen mediante la investigación científica, las experiencias y resultados prácticos de la actividad laboral femenina, a fin de evitar que con un falso proteccionismo se enmascaren conductas discriminatorias.

En el período 2000–2021 se destacan diferentes hitos en materia de política pública, que expresan una evolución en la voluntad política para avanzar en la atención a las desigualdades de género. Para identificar los hechos más relevantes, se realizó una consulta a expertas cubanas de diferentes disciplinas científicas, y a la vez protagonistas de instituciones, organizaciones y proyectos en los cuales se promueve la transformación en las relaciones de género; así como el feminismo en tanto concepción y praxis de la vida cotidiana. Las mujeres entrevistadas fueron: Dra. Dayma Echevarría León, Dra. María del Carmen Zabala Argüelles, Dra. Yamila González Ferrer, Dra. Tania Caram León, Dra. Yulexis Almeida Junco, M.Sc. Marilys Zayas, M. Sc. Mariela Mong y M. Sc. Zulema Hidalgo. La información se complementó con el análisis de documentos programáticos, de

los debates del Seminario Permanente de Políticas Sociales, del documental por el XXXV Aniversario de FLACSO–Cuba y de la colección Tensión y Complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis interseccional del contexto cubano 2008–2018.

En 1997 en Cuba se crea el Grupo Nacional para la Prevención y Atención a la Violencia, que en aquel momento se le llamó intrafamiliar. Fue creado por Vilma Espín y había representación de las universidades y los organismos con encargo social para la atención a la violencia y funcionó hasta 2013 (...). (Entrevista con Zulema Hidalgo).

En la primera década analizada se destaca el Plan de Acción Nacional para el Seguimiento a la Conferencia de Beijing, con un período muy activo de 1997 a 2004, y que se retoma en 2013 durante la evaluación. La mirada crítica al mismo sienta las bases para el posterior diseño del Decreto Presidencial 198/2021.

Desde 1997 hasta 2004 se le dio un seguimiento bastante sistemático, y todos los organismos tenían que rendir cuenta sobre eso. Después cayó en un estancamiento y en la tercera evaluación de 2013; ya se hablaba de modificación (...) con esa semillita se avanzó al Plan para el Adelanto de las Mujeres que es una de las políticas más importantes para la modificación de las relaciones de género. (Entrevista con la Dayma Echevarría León).

Respecto a las brechas educativas, se resalta el proceso de universalización de la educación superior en 2002 y los ajustes al ingreso en 2016 para el Curso por Encuentro y el Curso a Distancia que favoreció a mujeres de menos ingresos, de origen familiar no profesional, a las mujeres rurales; y desde un enfoque interseccional con aplicación del análisis de masculinidades, que también favoreció a los jóvenes negros y mulatos.

En el caso de este proceso, aunque se favorecieron carreras que ya estaban feminizadas en el campo de las Ciencias Sociales y Humanísticas, un

número importante de mujeres que no tenían las posibilidades y las condiciones para acceder a la Educación Superior, pudieron hacerlo como forma de continuidad de estudios. Y dentro de este grupo, también les dio posibilidad a los varones negros de cursar estudios universitarios. (Entrevista con Yulexis Almeida).

Con la actualización del modelo de desarrollo cubano se continúa trabajando en los compromisos adoptados en la Conferencia de Beijing. Los Ministerios de la Agricultura, la Ciencia, la Tecnología y el Medio Ambiente, la Industria Alimentaria, entre otros, diseñaron Estrategias de Género para avanzar en la transversalidad.

La transversalización de género en el Ministerio de la Agricultura, reconociendo el sector rural en desventaja en relación con la parte urbana; todo lo que hay en el arraigo de estereotipos, prejuicios y discriminación en ese sector (...). (Entrevista con Mariela Mong).

Los lineamientos de políticas y el Plan Nacional de Desarrollo de Cuba hasta 2030, incluyen la combinación de políticas universales con políticas diferenciadas para atender situaciones de desventaja social, lo que amplía la posibilidad de trabajar las desigualdades con respaldo político y presupuestario.

En las leyes promulgadas de Seguridad y Asistencia Social, se han dictado los principios que protegen también a las mujeres. La vigente Ley No. 105 de 2008 de Seguridad Social establece pautas para asegurar la maternidad de la mujer trabajadora y la protección de la viuda en caso de muerte de su cónyuge.¹ Con la aprobación del nuevo Código del Trabajo en 2014, se amplía el tratamiento diferenciado a la mujer trabajadora. En 2017 se transforma la legislación de protección a la maternidad y la paternidad, con la ampliación de licencias a otros miembros de la familia. Además, como parte de la política de atención a la dinámica demográfica, se avanza en el otorgamiento de bonificaciones especiales a madres trabajadoras del sector privado y a trabajadores

¹ En las leyes de maternidad se han valorado las distintas fases del embarazo y la protección que en el orden médico laboral deben tener la mujer y su hija o hijo. La Ley de Maternidad de la Mujer Trabajadora y todo el articulado que tanto el Código de Trabajo como otras legislaciones laborales tienen con relación al tema, resultan ejemplo de las medidas afirmativas que ha sido necesario establecer.

por cuenta propia en los servicios de cuidado; y en reducción de tarifas de estos servicios estatales para familias con varios hijos o hijas.

En 2019, con la aprobación de la nueva Constitución, se ratifican los principios de no discriminación, igualdad de derechos y oportunidades, y justicia social, donde se incluye la dimensión de identidad de género. Se modifica el binarismo explícito en la institución matrimonial. También se avanza en la protección, a través de la Carta Magna, frente a la violencia de género. Ello se instrumenta mediante la Estrategia Integral de Prevención y Atención a la Violencia de Género aprobada en 2021. El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas focaliza en otras formas de violencia específica, complementando estos esfuerzos.

La Constitución del país que en temas de género es bastante avanzada (...) también incluiría el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres para lograr mayor integralidad y efectividad en la prevención y eliminación de la discriminación hacia las mujeres y también incluir de manera explícita las cuestiones de género en el diseño de políticas y programas en el servicio público. (Entrevista con María del Carmen Zabala).

Como se mencionó anteriormente, en la segunda década analizada se resalta la aprobación del Plan para el Adelanto de la Mujeres, mediante un decreto presidencial. Dentro de los propósitos específicos del Programa se encuentran lograr una mayor sistematicidad en el cumplimiento de acciones por parte del gobierno y las organizaciones sociales y políticas; promover acciones educativas, formativas y divulgativas para fortalecer las relaciones interpersonales basadas en la igualdad, el respeto y la responsabilidad compartida en temas de género; fomentar el debate en las familias, las comunidades, los medios de comunicación, las organizaciones de masas, políticas y estudiantiles, y en los centros laborales; incorporar el tema de género en todo el sistema de formación y capacitación de funcionarios públicos; asesorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas y de estrategias de género; enfrentar las manifestaciones violentas o discriminatorias; realizar evaluaciones y rendiciones de cuenta periódicamente; divulgar el programa;

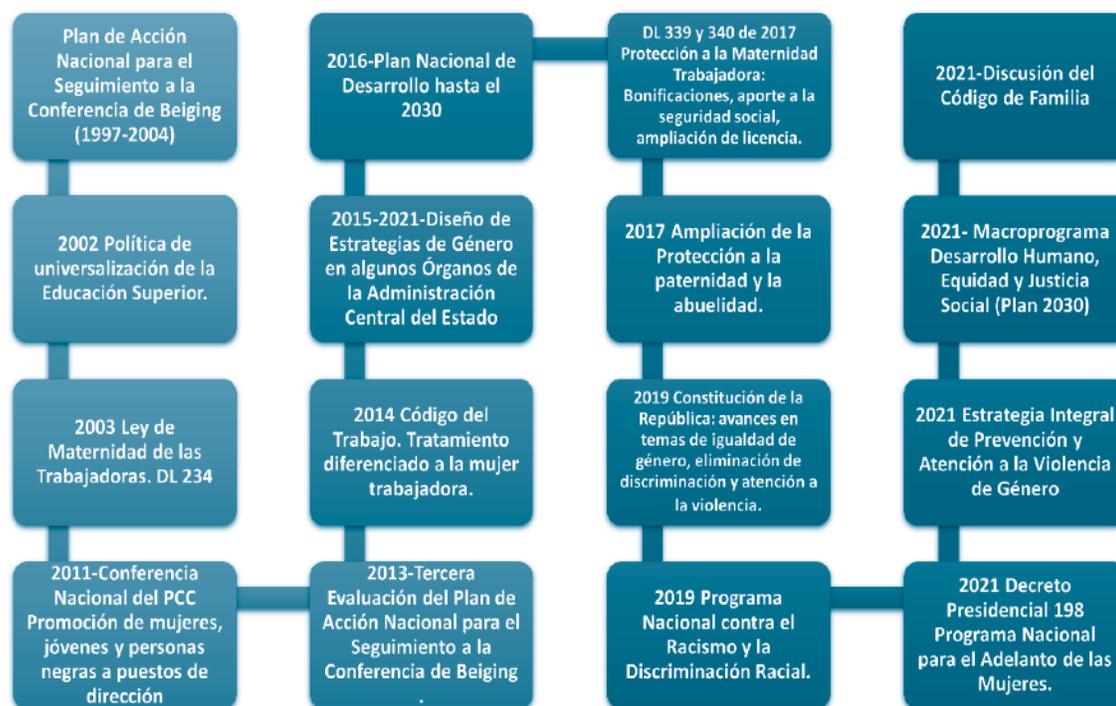
y potenciar el reconocimiento de los aportes de las mujeres en diferentes períodos históricos con perspectiva intergeneracional.

El Programa se estructura en siete áreas especiales: 1. Empoderamiento económico de las mujeres; 2. Medios de comunicación; 3. Educación, prevención y trabajo social; 4. Acceso a la toma de decisiones; 5. Legislación y derecho. Marco normativo y sistemas de protección contra todas las formas de discriminación y violencia; 6. Salud sexual y reproductiva y 7. Estadísticas e investigaciones. Entre sus primeros resultados se encuentra la presentación de la Estrategia para atender y prevenir la violencia de género.

Para alcanzar un trabajo más integral, participativo e intersectorial, se decide que el programa forme parte del macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, promovido y monitoreado por actores de la máxima dirección administrativa del Estado cubano. El diseño de dicho macroprograma también constituye un hito político relevante, pues forma parte de la innovación gubernamental para avanzar con mayor efectividad en las metas del Plan 2030. La perspectiva de género, en conjunto con el enfoque de equidad aplicado a otras desigualdades de manera multidimensional (color de la piel, edad, generación, territorio, ingresos, discapacidad) se ha transversalizado en el diseño de importantes proyectos que se proponen transformaciones de mayor alcance en el bienestar. Algunos de ellos son el mejoramiento del hábitat, el acceso a empleo de calidad, la atención al trabajo no remunerado, el consumo de alimentos, el consumo de bienes y servicios, la transformación integral de personas, familias, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, entre otros.

Actualmente la sociedad cubana se encuentra en el debate del nuevo Código de Familias, el cual se someterá a consulta pública próximamente. En su diseño se responde a demandas reivindicativas de los movimientos por la igualdad y la equidad de género, pero la pugna entre tendencias conservadoras que van en incremento y tendencias feministas, tensan el escenario y crean incertidumbre respecto a su aprobación.

Figura 1
Algunos cambios en el marco político y normativo sobre género



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a expertas y el análisis de documentos.

Desigualdades existentes. Intersecciones de género con racialidad, discapacidad, edad y territorio

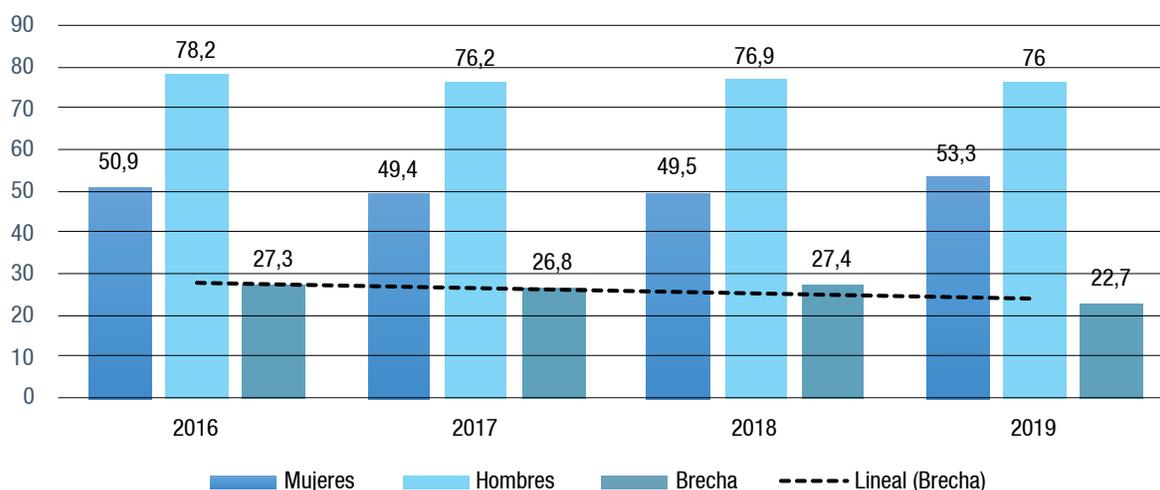
Aunque se han emitido políticas para lograr una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico y social del país, aún persisten desigualdades que continúan posicionándolas en situaciones de desventaja. En ámbitos como la educación superior, “desde 1982 las mujeres representan la mayoría de la matrícula universitaria y desde 1985 también la mayoría de las graduadas. Sin embargo, continúa una tipificación de los estudios, principalmente hacia carreras sociales y menos hacia las ciencias técnicas y agropecuarias”. (Echevarría, 2020, p. 16).

Otros análisis reflejan, en el curso 2018–2019, la dificultad de las profesoras para posicionarse en la categoría docente más alta, la de Profesor Titular, y el grado científico más alto, Doctor en Ciencias.

En categorías inferiores (Profesor Auxiliar, Profesor Asistente y Máster en Ciencia), el índice de paridad de género (IPG) alcanza valores más altos (Caram *et. al.*, 2021).

Con relación al empleo, aun cuando se han emitido políticas a favor de las mujeres, se mantiene la división sexual del trabajo. Según Echevarría (2020), en la última década, las mujeres han predominado como personal administrativo y como técnico, y aunque han tenido un comportamiento favorable en la categoría de Dirigente, no han logrado rebasar el 36%. Por actividad económica, los sectores más feminizados son educación, salud pública y asistencia social, con niveles superiores al 65%, mientras que aquellos con menor participación de las mujeres son la construcción, la agricultura y el transporte, con niveles inferiores al 20% de la estructura de ocupación femenina.

Gráfico 1
Comportamiento en la tasa de actividad económica por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico de Cuba. ONEI, 2020.

En el sector no estatal de la economía (trabajo por cuenta propia y cooperativas) se posicionan en niveles inferiores con relación a los hombres, con una mayor representación en trabajadores contratados

con un 50%. Además, son las que entregan las licencias para ejercer el trabajo por cuenta propia en mayor proporción. (Díaz y Echevarría, 2015).

Gráfico 2
Porcentaje de mujeres en el espacio cooperativo y cuentapropista



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico de Cuba. ONEI, 2019.

Otro de los ámbitos de desigualdad es el familiar, donde el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados permanece poco visibilizado y subvalorado, el cual y es realizado principalmente por mujeres. La Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (2016)

revela que se mantiene la brecha entre hombres y mujeres, donde estas mujeres dedican 14 horas más como promedio al trabajo no remunerado y de cuidados, independientemente de si están o no ocupadas en la economía (CEM–CEPDE, 2018).

Las desigualdades de género se conectan con otras categorías que refuerzan las situaciones de desventaja social. Estudios demuestran la relación del género con la pobreza, la exclusión y las condiciones de salud (Zabala, 2010; Morales, 2011; Voghon, 2009, 2015; Munster, 2013, Fleitas, 2013; y Pupo, 2017). Zabala (2010) destaca el peso de factores históricos y coyunturales en la reproducción de la pobreza: carencia de patrimonio familiar por varias generaciones, vinculado con el predominio de familias negras y mestizas, patrones de género que marcan la maternidad temprana y la búsqueda de pareja, así como elevados niveles de fecundidad.

Si se analizan las desigualdades económicas atravesadas por la mirada de género en el ámbito rural en Cuba, se evidencia la persistencia de las distancias entre espacios rurales/urbanos, así como las formas específicas en que se (re) construyen las brechas de equidad. Las mujeres rurales se encuentran en desventaja en la tenencia de activos físicos y financieros, en el acceso a la tecnología, en la movilidad desde sus comunidades a cabeceras municipales o ciudades, en la gestión de recursos naturales, y en la estructura socioclasista. Al realizar un análisis interseccional, se demuestra que las mujeres rurales pueden experimentar múltiples desigualdades por su condición de mujer, su color de piel, el territorio donde residen, sus ingresos, si presenta una discapacidad, entre otros factores que confluyen y acentúan su vulnerabilidad social (Ramos *et. al.*, 2021).

Al poner el centro de atención en las mujeres negras, se evidencian vulnerabilidades en la vivienda y el hábitat. Esto debido a desigualdades socioespaciales, el escaso aprovechamiento de las oportunidades, insuficiencia en la implementación de las políticas, así como los activos y pasivos que poseen estas (Fundora *et. al.*, 2021).

Aportes de las ciencias cubanas a las acciones por la igualdad de género, con énfasis en el caso de FLACSO Cuba

1. Enfoques de género en la comunidad científica de FLACSO Cuba

Cuando se creó el Programa Académico FLACSO Cuba, una de sus líneas de investigación y docencia fue el estudio de la participación de las mujeres cubanas dentro de los procesos de desarrollo social.

A partir del año 2000, en las investigaciones sobre mujeres, familias e infancias, se enfatiza en el concepto de género partiendo del supuesto de que si las relaciones entre los géneros son construidas, pueden ser cambiadas, transformadas. Se asume el compromiso de que no se puede estudiar las realidades sociales sin un análisis de género como condición intrínseca de un desarrollo equitativo. Se enfatiza en el concepto de género en la cultura y su acción, modelando conductas de acuerdo a patrones sociales establecidos y transmitidos por vías educacionales, formales y no formales.

Las investigaciones y actividades docentes en FLACSO Cuba con perspectiva de género han estado basadas en la concepción marxista, especialmente en su integralidad como teoría emancipatoria. Estos presupuestos epistemológicos son parte del *habitus* de profesionales de la ciencia y la docencia que, estudian diferentes escuelas de pensamiento con perspectiva crítica, y profundizan en el marxismo. Es a partir de los clásicos del marxismo, que es posible comprender el condicionamiento social de los fenómenos, punto de partida del concepto de género. Este concepto identifica las diferencias entre los sexos como una construcción social, un proceso que condiciona pensamientos, conductas y actitudes con tendencias polarizadas en hombres y mujeres.

Con la expansión del feminismo en sus diferentes corrientes, a través de los talleres de paradigmas emancipatorios, los intercambios con colectivas y movimientos, las escuelas feministas Berta Cáceres, y la red de formación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre otros, se participa en el debate de la crítica feminista al marxismo

clásico europeo y la necesidad de enriquecer esta perspectiva teórica.

En su sentido transformador, la teoría feminista se propone el cambio de las relaciones de dominación–subordinación, por lo que se hace necesario modificar las relaciones sociales y las ideologías. De esta forma se asume que la perspectiva de género implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra cosa son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia a esa diferencia sexual (Lamas, 2004).

El feminismo negro con la herramienta de la interseccionalidad; el feminismo popular con la construcción de otros sujetos de cambio y otras formas de relación económica, social, política y ecológica; el feminismo marxista con los aportes a la comprensión de las relaciones entre patriarcado y capitalismo; entre otras corrientes, retroalimentan los marcos teóricos de algunas investigadoras y equipos de trabajo.

De esta forma coexisten en FLACSO Cuba los enfoques tradicionales de mujer y desarrollo, y género y desarrollo que develan brechas de forma binaria, y que son más utilizados en programas con la cooperación internacional; los enfoques de género que trascienden el binarismo y se enfocan en brechas por identidad de género y orientación sexual; el enfoque cepalino de la matriz de la desigualdad; el afrofeminismo y el enfoque del feminismo popular desarrollados en América Latina. Se destaca la construcción de marcos analíticos en los cuales se incluyen las categorías del sistema sexo–género,

sistema patriarcal, división sexista del trabajo, sexismo, brechas de género, interseccionalidad, políticas para la transversalidad de género, entre otras.

Esta diversificación epistemológica es resultante de una política institucional² centrada en aumentar la cantidad de miembros del claustro que trabajen género; incrementar la producción científica sobre las desigualdades y las políticas para afrontarlas; mejorar la distribución del conocimiento científico producido a través de nuevos productos comunicativos; incrementar la oferta académica sobre temas de desigualdad, política y desarrollo, para diversos tipos de actores; incrementar la incidencia política; e insertarse en redes académicas y de activismo social especializadas en temas de desigualdad.

Imagen 1 Presentación de la Estrategia de Género ampliada



Fuente: Archivos de FLACSO.
Celebración del XXXV Aniversario de la institución.

2 La Unidad Académica FLACSO Cuba desde sus inicios ha trabajado el género como parte de su programa docente y sus líneas de investigación. Como fortalezas se destacan la especialización de profesoras en los estudios de la mujer, estudios sobre género y orientación sexual, y estudios de pobreza, familia e infancia con perspectiva de género. Principalmente a través del trabajo de estas expertas se habían alcanzado resultados importantes, como la inclusión de los cursos de Antropología de género y Pobreza, exclusión y desigualdad social en el programa de la Maestría en Desarrollo Social; los cursos de Género y Desarrollo de Cooperativas en Programas de posgrado; y la producción de 6 libros y 57 artículos científicos especializados. A partir del año 2015, la Unidad Académica FLACSO Cuba es convocada para participar activamente en los debates sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), la conceptualización del Modelo Cubano de Desarrollo Socialista, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, los Lineamientos que quinquenalmente orientan las políticas públicas (2011–2015; 2016–2021) y la Tarea Vida (Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático). A partir del año 2015, el Consejo Científico de FLACSO Cuba aprueba la reorganización de las áreas científicas. En este proceso se despliega una estrategia combinada para trabajar los ejes de la desigualdad: 1) Especialización de un área en los estudios sobre las desigualdades sociales y las políticas de equidad, con una perspectiva de interseccionalidad; y 2) Transversalidad del género en todas las áreas científicas, colocando una especialista de género en cada una de ellas.

En sentido general, se ha logrado una mayor contribución al conocimiento, reflexión, debate y propuestas sobre la situación de los géneros en Cuba, partiendo del criterio de que este conocimiento es uno de los instrumentos de transformación social, especialmente en la esfera educativa. Con este, se profundiza en la comprensión, sensibilización y concientización sobre el tema, y a eliminar los elementos de inequidad que aún persisten en la interacción entre los géneros y en la proyección social de los mismos, como tendencia hacia una mayor equidad en el país.

El énfasis sobre la igualdad de género como una meta del desarrollo, asumir la diversidad de situaciones de las personas y relacionar el concepto de género con los de clase, racialidad, discapacidad, edad, generación, territorio, migración, está en la base de las investigaciones, actividades docentes y asesorías en diseño y gestión de políticas públicas que actualmente desarrolla FLACSO Cuba.

2. Trabajo de FLACSO con la FMC y el CEM entre 2000 y 2021

Las ciencias cubanas en los últimos años están empleando las perspectivas de género en sus investigaciones y acciones. Ya se domina el enfoque de género por especialistas de diferentes especialidades: sociólogos, psicólogos, biólogos, economistas, geógrafos, literatos, entre otros.

FLACSO Cuba desde su fundación ha estado en estrecha relación con la Federación de Mujeres Cubanas (FMC)³ en la ejecución de sus investigaciones sobre mujeres, familias e infancias y en el acompañamiento y asesoramiento de disímiles investigaciones y encuentros. En la década de los 80, 90 y 2000 el centro participaba en el asesoramiento de los informes nacionales e internacionales de la FMC. La creación del Centro de Estudios de la Mujer (CEM)⁴ por la FMC, impulsó los estudios sobre el tema a nivel nacional y las relaciones entre los

centros de educación superior, y específicamente con el nuestro.

También FLACSO Cuba ha mantenido estrechos vínculos con la Cátedra de la Mujer de la Universidad de La Habana,⁵ cuyo objetivo es aglutinar los trabajos de investigación desde un enfoque de género con un carácter multidisciplinario y relacionar diferentes especialidades en un enfoque integrador. La Cátedra contribuye no solamente a la investigación sino también a potenciar los resultados con efectos divulgadores y de impacto ideológico.

Otras articulaciones importantes han sido con la Editorial de la Mujer, con importantes experiencias colaborativas en el Seminario de Políticas Sociales sobre Mujeres negras y vulnerabilidades y los encuentros nacionales organizados por la plataforma Participación y Equidad, en las que se ha socializado su accionar desde el proyecto Con tus propias manos, el taller de verano Gente son swing, las publicaciones periódicas Mujeres y Muchachas, libros para la formación en género y comunicación, la sistematización de experiencias de economía feminista convocada por la Marcha Mundial de Mujeres, entre otras.

3. Trabajo de FLACSO Cuba con otras universidades e instituciones educativas nacionales e internacionales para impulsar la igualdad de género entre 2000 y 2021

FLACSO Cuba mantiene estrechas colaboraciones académica e investigativa con varias Facultades de la Universidad de La Habana, en función del trabajo con el enfoque de género: Filosofía e Historia (invitaciones a cursos sobre estructura social, género y racialidad, actividades convocadas por la Red Nacional de Cuidados, por el proyecto TxT y la Cátedra de la Mujer), Derecho (actividades del proyecto Justicia en clave de género), Comunicación (actividades con la Cátedra de Comunicación y Desarrollo), así como sus centros de estudios: Centro de Estudios de la

3 Organización promotora de iniciativas, propuestas y materialización de leyes en beneficio de las mujeres desde su creación en 1960 y que contribuye en el avance de la emancipación de ellas. Es referente obligado para el gobierno en el diseño de políticas, programas y leyes orientados hacia las mujeres o que inciden sobre ellas. Funge como Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer en Cuba.

4 Creado en 1997 para continuar el trabajo de investigación que realizaba la FMC y elevar a mayor nivel y rigor científico los estudios sobre las relaciones de género.

5 Creadas por la FMC desde 1989 en muchas universidades del país; desarrollan las investigaciones sobre las relaciones de género. Uno de sus objetivos es la atención del trabajo de las Cátedras de la Mujer.

Economía Cubana (proyectos, eventos y publicaciones convocadas por la Dra. Dayma Echevarría León), Centro de Estudios Demográficos (actividades sobre dinámica demográfica, fecundidad adolescente, envejecimiento y bono de género, entre otros), el Centro de Estudios de Administración Pública (proyecto de observatorio de gobernanza local con enfoque de equidad) y el Centro de Estudios sobre el Perfeccionamiento de la Educación Superior.

En estas dos décadas se ha colaborado con otras universidades del país: Ciencias Pedagógicas “Enrique José Varona”, Universidad Agraria de La Habana, Universidad de Pinar del Río, Universidad de Matanzas, Universidad Central de Las Villas, Universidad de Holguín, y Universidad de Oriente. En estas colaboraciones se destacan capacitaciones con enfoque de género e interseccionalidad, organización de jornadas contra la violencia hacia las mujeres, Seminario de Políticas Sociales sobre mujeres rurales y vulnerabilidades, consulta técnica para el diseño de la política de atención a las vulnerabilidades, que incluye la atención priorizada a mujeres jefas de hogar con bajos ingresos, madres de hijos con discapacidad severa, cuidadoras, entre otros perfiles de desventaja.

Las articulaciones con los centros de estudios también han sido importantes: Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), Centro de Estudios sobre la Juventud (CESJ), Centro de Investigaciones

Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, Escuela Nacional de Salud Pública, Centro de Población y Desarrollo (CEPDE), donde destacan colaboraciones en la construcción del índice de pobreza multidimensional, el Atlas de la infancia y la adolescencia que incluye el análisis de género para estos rangos etarios, talleres sobre desigualdades, proyectos de investigación, diplomados sobre desarrollo con enfoque de equidad, coloquios, entre otros.

El centro ha mantenido vínculos académicos dentro de la propia red de FLACSO, así como con otras instituciones internacionales, como CLACSO, Universidad de Granada con el Vicerrectorado de Igualdad, Inclusión y Sostenibilidad, Universidad Centroamericana de Nicaragua con encuentros de interseccionalidad, Universidad de Cádiz con la participación en actividades convocadas por la Red Trabajo Género y Vida Cotidiana, universidades de la Red Iberoamericana para el Estudio de Diferenciales de Género en la Educación Superior, *UniRcoop*, el International Council for Canadian Studies, las Universidades de *Sherbrooke*, *Dalhousie* y *Moncton* en Canadá, el Departamento Ecuménico de Investigaciones de Costa Rica, el Centro de Estudios Latinoamericano de la Universidad de Ankara, Turquía, *Karel de Grote University College*, Bélgica; las universidades de *Harvard* y *Rutgers*, y *Manhattan College* de Estados Unidos.

Imagen 2 Muestra de publicaciones, multimedias y otros materiales didácticos para trabajar la transversalidad de género y la equidad



Fuente: Archivos de FLACSO Cuba. Informes de Balance de Ciencia y Técnica.

4. Trabajo de FLACSO en asesorías y consultorías con actores gubernamentales, relacionados con temas de género entre 2000 y 2021

Por varios años, el asesoramiento a organismos públicos en el diseño y la implementación de proyectos de colaboración y cooperación internacional, ha sido un escenario fructífero para avanzar en la incorporación del enfoque de género. Entre estas experiencias se encuentran el apoyo a:

Dirección General de Transporte de La Habana (DGTPH): Acompañamiento metodológico para transversalizar la equidad de género, generacional y discapacidad en el proyecto PNUD/GEF. Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en La Habana (Neomovilidad), el proyecto PMUS Plan de Movilidad Urbana Sostenible de La Habana y el proyecto Corredor Diez de Octubre.

Ministerio de la Agricultura: participación en el proyecto de Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género en Cooperativas (CIDA); y el proyecto Palma y la implementación de IGECSA, Igualdad de Género en la Gestión con Calidad para la Seguridad Alimentaria.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente: Acompañamiento metodológico para transversalizar la equidad de género en el proyecto PNUD/FVC “La adaptación al cambio climático en la zona costera de Cuba con un enfoque basado en ecosistema”; capacitaciones y facilitación de sesiones de trabajo para elaborar la Tercera Comunicación Nacional (TCN) y Primer Reporte Bienal de Actualización a la Convención Marco de Naciones Unidas (BUR) sobre Cambio Climático, con enfoque de género; diseño de una estrategia metodológica para salvaguardas sociales y ambientales y una propuesta metodológica para la determinación de beneficiarios en proyectos con Enfoque Basado en Ecosistemas y Comunidades ABE/ABC, desde una perspectiva de género y atención a las vulnerabilidades.

Ministerio de Economía y Planificación (Dirección de Desarrollo Social): Mesa de Experta/os en el Seminario Permanente de Política Social, dedicado en 2018 a las Políticas para la Transversalidad de Género.

El presidente de la República de Cuba, Miguel Díaz-Canel, ha impulsado cambios organizativos y logísticos en función del trabajo gubernamental sobre tres pilares: ciencia e innovación, informatización y comunicación. Entre 2019 y 2020 se reactivan y dinamizan los Consejos Técnicos Asesores de los Órganos de la Administración Central del Estado, para una mejor gestión del conocimiento científico que fundamente la toma de decisiones. Integrantes de FLACSO Cuba conforman tres de ellos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Planificación, y Ministerio de Educación Superior. Estos espacios han brindado la posibilidad de dialogar desde los resultados de investigación con perspectiva de género.

En el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se destaca el diseño de la política de atención a personas, familias/hogares, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, donde se profundiza en el concepto y los perfiles de vulnerabilidad, incorporando (en categorías generales) a los hogares monoparentales femeninos, hogares con altos índices de dependencia económica y carga familiar, con énfasis en aquellos con tres hijos/as o más menores de edad, las víctimas de violencia (incluyendo por razones de género), las personas con sexualidades y géneros no heteronormativos, las mujeres con sobrecarga de trabajo no remunerado que excluye o limita oportunidades de superación profesional y de mejorar sus ingresos.

Se diseña una nueva tipología de instrumentos, donde se amplían las modalidades de cuidados y se incluye la atención a las cuidadoras; se incorporan los servicios de protección y acompañamiento a personas que viven en situaciones de violencia de género e intrafamiliar, contra la niñez y la ancianidad; así como la prostitución, la trata de personas y todas las formas de discriminación; se agrega como prestación la dotación de activos para emprender y trabajar con remuneración; y se adicionan los servicios de entrenamiento para la integración social y laboral de personas con discapacidad (que sirve de apoyo a muchas mujeres cuidadoras) y los servicios de acompañamiento a la inclusión laboral y social, entre otros.

Desde 2021 el Estado cubano diseña un nuevo sistema de gestión para implementar el Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030. Los seis ejes estratégicos del Plan se instrumentalizan en Macroprogramas: Institucionalidad y Macroeconomía; Transformación Productiva e Inserción Internacional, Infraestructura; Ciencia, tecnología e innovación; Recursos Naturales y Medio Ambiente; y Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social. En el caso de este último, FLACSO Cuba integra su Secretaría Técnica, cuerpo científico asesor que apoya el diseño de los programas y proyectos antes de ser presentados en el Consejo Interinstitucional y el Consejo de Ministros para su aprobación.

Desde este espacio se han enriquecido los diagnósticos, objetivos, sistema de acciones, resultados esperados, entre otros; así como los indicadores y metas que permiten medir el impacto social en las inequidades de género, etarias, por color de la piel, por discapacidad, nivel socioeconómico, entre otros. La sistematización de estudios realizados en Cuba en la última década, investigación que le fue conferido el Premio Anual de la Academia de Ciencias

de Cuba, identificó las brechas de equidad en sus diferentes dimensiones, y sus intersecciones. Estos resultados han sido insumos para el diseño técnico de los nuevos instrumentos de política pública. Otro aporte han sido las recomendaciones para ampliar y diversificar la participación en los equipos coordinadores de cada proyecto, con actores de la sociedad civil y otras instituciones que disponen de experiencias de transversalidad de género.

A escala local, desde 2014 se ha intensificado y extendido a más municipios el asesoramiento para transversalizar el enfoque de equidad en Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM), programas y proyectos. Mediante el trabajo en plataforma colaborativa para el intercambio metodológico y la acción integrada, se ha participado en sesiones de trabajo para la sensibilización y capacitación de decisores, el mejoramiento de instrumentos de gestión, la socialización de herramientas para el diseño, seguimiento y evaluación de procesos con enfoque de equidad, la evaluación de proyectos, entre otros.

Imagen 3

Muestra de actividades organizadas para facilitar el diálogo multiactoral en función de políticas públicas para la igualdad y la equidad



Fuente: Archivos de FLACSO Cuba. Informes de Balance de Ciencia y Técnica.

Con el coauspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y la colaboración de ONGs como el Centro Félix Varela, el Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria, la Fundación Nicolás Guillén, el Centro Oscar Arnulfo Romero, el Centro Memorial Martin Luther King, entre otras, se han organizado intercambios de experiencia que han posibilitado sistematizar iniciativas para la reducción de desigualdades. Estos resultados se han visibilizado y socializado entre los/as funcionarios/as públicos/as en diferentes escalas territoriales, para incluirlos como referentes innovadores en la actualización de las políticas sociales.

El enfoque de equidad e interseccionalidad también se ha colocado en espacios colaborativos de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), que actualmente lidera los procesos de modernización de políticas territoriales. FLACSO Cuba ha contribuido con acciones de capacitación a diferentes actores, incluidos los gubernamentales, en el diplomado y el taller de género.

5. Trabajo de FLACSO con ONG y asociaciones para impulsar la igualdad de género entre 2000 y 2021

FLACSO ha firmado convenios con ONG cubanas especializadas en el trabajo con género o que transversalizan en sus programas de desarrollo esta perspectiva. Entre ellas se encuentran el Centro de Reflexión y Solidaridad Oscar Arnulfo Romero (OAR), Fundación Nicolás Guillén (FNG), Centro Félix Varela (CFV), Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC), Centro Memorial Martin Luther King (CMMLK). La cooperación se ha materializado en procesos de formación y capacitación, asesorías, diseño de herramientas metodológicas para el trabajo comunitario, evaluación de transversalidad de género, coloquios, simposios, talleres, publicaciones y productos comunicativos. Algunos de estos son: 1) Bibliotecas virtuales temáticas, según dimensiones de la equidad; 2) Multimedia desarrollo social y equidad; 3) Guía metodológica para el monitoreo y evaluación de procesos de desarrollo local con enfoque de equidad; 4) Instrumentos para evaluar el enfoque de equidad en actores diversos; y 5) Técnicas participativas para el diagnóstico de brechas de equidad a escala local y comunitaria en interrelación con escalas macro.

Imagen 4

Muestra de actividades realizadas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil



Fuente: Archivos de FLACSO Cuba. Informes de Balance de Ciencia y Técnica.

También se ha trabajado en conjunto con la Sociedad Civil Patrimonio, Comunidad y Medio Ambiente en la elaboración de una Estrategia de Género, así como en la actualización de la Estrategia de Género de la Oficina del Historiador de La Habana. Ello ha incluido la participación en el Programa de Capacitación Avanzada en temas de Género en instituciones de La Habana Vieja.

FLACSO ha trabajado en conjunto con las asociaciones de personas con discapacidad (Asociación Nacional de Ciegos de Cuba, Asociación Nacional de Sordos de Cuba, Asociación de Personas con Limitaciones Físico–Motoras y Grupo de Apoyo a las Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias) en procesos formativos y asesorías en los temas de equidad de género.

Se adicionan los encuentros con movimientos populares, ONGs y fundaciones como la Red de mujeres afrolatinoamericanas, afrocaribeñas y de la diáspora, las ONGs MUDHA (Mujeres Dominico–Haitianas), Colectiva Mujeres y Salud, Ciudad Alternativa, Puntos de Encuentro, Centro de Mujeres IXCHEN, Colectivo de Mujeres de Matagalpa, Voces, Ca La Dona (Barcelona), Bidels Mødre y Batterietno (Oslo).

A escala local se ha logrado extender el trabajo con la equidad social a 26 municipios cubanos, mediante proyectos de ciencia y técnica aplicada al desarrollo local y comunitario y la asesoría a ONG cubanas que trabajan con proyectos de cooperación internacional en estos espacios. Entre estos territorios están Viñales, Habana del Este, Plaza de la Revolución, Jagüey Grande, Matanzas, Cárdenas, Güira de Melena, Aguada de Pasajeros, Quemado de Güines, Cumanayagua, Camajuaní, Sagua La Grande, La Sierpe, Florencia, Morón, Camagüey, Céspedes, Guáimaro, Manatí, Jobabo, Holguín, Cueto, Báguanos, Calixto García, Guantánamo y Baracoa.

6. Trabajo de FLACSO Cuba con actores de la cooperación internacional para impulsar la igualdad de género entre 2000 y 2021

Se han establecido relaciones de colaboración con instituciones internacionales: UNICEF, ONU Hábitat, la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo

(COSUDE), FNUAP y PNUD, lo que ha favorecido la base material del programa, el intercambio académico entre profesores, y la participación en proyectos relevantes para el desarrollo.

En los primeros años del siglo XXI, FLACSO Cuba participó en investigaciones solicitadas por la UNESCO como “Matrícula estudiantil, egresados y población ocupada de nivel superior en Cuba. Estudio de Género”. También en el proyecto internacional de la Unión Mundial de la Naturaleza sobre Género y Ambiente, “Género y sostenibilidad ambiental: recuperación de experiencias en Cuba”, donde se capacitaron jóvenes en los temas de género.

En la última década, FLACSO Cuba ha contribuido a la transversalización del análisis de género en diferentes proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático financiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre los más recientes se citan: Resiliencia Costera al Cambio Climático en Cuba a través de la Adaptación basada en Ecosistema (Mi Costa), Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en La Habana (Neomovilidad), Implementación del desarrollo sostenible bajo y no químico en los pequeños Estados insulares en desarrollo (Island), Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, Integración de la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático en el desarrollo del turismo sostenible en Cuba, Construyendo Resiliencia Costera en Cuba a través de Soluciones Naturales para la Adaptación al Cambio Climático (Resiliencia Costera), entre otros.

A través de la Agencia de Cooperación Suiza para el Desarrollo, FLACSO ha asesorado metodológicamente la transversalidad de la equidad en proyectos de desarrollo local y comunitario, mediante la coordinación de la Plataforma Participación y Equidad. Desde esta alianza se han diseñado herramientas para el trabajo de sensibilización, capacitación, gestión, seguimiento y evaluación con enfoque de equidad; por ejemplo, guías para el monitoreo, listas de chequeo, audiovisuales educativos, metodologías validadas para sensibilizar y formar en temas de género, racialidad, disparidad territorial, discapacidad, entre otros.

En colaboración con la Fundación Friedrich Ebert–Caribe, se han desarrollado durante seis años los Seminarios Permanentes de Políticas Sociales, con espacios de diálogo entre academia nacional e internacional y el funcionariado público, en función de intercambiar experiencias para mejorar políticas de género, políticas de cuidado, regímenes de bienestar, atención a las vulnerabilidades, entre otros temas. También se han organizado capacitaciones sobre el diseño de observatorios sociales y el enfoque Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) pertinente para el análisis de inequidades de género. Se adicionan la elaboración de resúmenes ejecutivos sobre escenarios de políticas y efectos en las vulnerabilidades, tendencias en las brechas de equidad, experiencias de gestión de políticas públicas en contexto de pandemia y debates latinoamericanos sobre políticas sociales.

También con la ONG internacional Humanity & Inclusion (HI) se han realizado evaluaciones de proyectos en Pinar del Río y Granma, donde se ha transversalizado el enfoque de género; y se han capacitado a gestores de proyectos en temas de desarrollo social y equidad, incluyendo la equidad de género. Se colabora, además, con programas cubanos de desarrollo, apoyados por la cooperación internacional como Programa de Desarrollo Local (PRODEL), HABITAT, Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) y Programa de Innovación Agrícola Local (PIAL).

Actualmente, asesora dos proyectos sobre movilidad urbana –financiados por la Unión Europea y la Agencia Francesa de Desarrollo– en temas de equidad de género: Plan de Movilidad Urbana Sostenible de La Habana y Preparación de un proyecto de mejoramiento de los servicios de transporte en el Corredor de Diez de Octubre, La Habana.

7. Trabajo de FLACSO Cuba con la comunicación social para impulsar la igualdad de género entre 2000 y 2021

Los medios de comunicación masiva y las redes sociales digitales se han convertido en aliados estratégicos del Programa FLACSO Cuba, en cuanto permiten impulsar la igualdad de género y la lucha

antipatriarcal no solo en la comunidad académica y estudiantil, sino en todo el entramado social.

La comunicación y el enfoque de género como ejes transversales de todo el proceso de producción del conocimiento y pedagógico de la institución, han permitido fortalecer y ampliar los objetivos sustantivos de la universidad cubana: docencia, extensión e investigación.

En el período del 2000–2015 los productos comunicativos estuvieron dirigidos en dos sentidos: por un lado, la divulgación de investigaciones que visibilizaban las relaciones de poder que han sido naturalizadas; y por otro el análisis de la participación social de la misma y los desafíos y avances que suponían las transformaciones que venían ocurriendo en la sociedad.

Con el principio de «Ciencia y docencia por la equidad», FLACSO Cuba se propuso un cambio cualitativo en su compromiso con el desarrollo social. Hasta el año 2015 esta institución de educación superior trabajó sistemáticamente con el género y la inclusión social. Posteriormente, acorde a las nuevas agendas públicas (locales, nacionales e internacionales), se trazó como meta la transversalidad del enfoque de equidad en todos sus procesos.

Las investigaciones sobre género en este período tienen como principales temáticas: 1) la interseccionalidad como método de análisis y concepción política para visibilizar las múltiples opresiones que viven las mujeres (género, clase, edad, etnia, orientación sexual, discapacidad, condición migratoria, entre otros); 2) desafíos y oportunidades de las mujeres cubanas en la sociedad relacionadas con las transformaciones del modelo cubano de transición socialista; 3) la relación existente entre género y desarrollo; 4) contribución teórica a los debates conceptuales sobre género; 5) relación entre cambio climático, gestión ambiental comunitaria y género; 6) compartir metodologías para transversalizar género en diversos proyectos y políticas sociales; 7) la importancia de incluir la perspectiva de género en los diferentes niveles de educación, y específicamente en las carreras universitarias; y 8) identidad de género de diversos

grupos poblacionales (adolescentes y juventudes). En este sentido, algunos productos comunicativos han consistido en la publicación y divulgación en el espacio mediático de los resultados científicos en forma de posts, infografías, multimedias,⁶ plataformas, perfiles de redes sociales. También han existido resonancias en los principales medios impresos y radiofónicos.

Desde el punto de vista de la extensión universitaria, se ha brindado asesoría y acompañamiento a diversas organizaciones, ONG, instituciones sobre los temas de género. Se ha participado en campañas contra la violencia hacia las mujeres y las niñas, y celebraciones de fechas, jornadas, temáticas y prácticas que recrean el empoderamiento de las mujeres. Se han realizado talleres acerca de experiencias concretas como cooperativas de mujeres, mujeres emprendedoras, TTIB, FMC en donde se realizan propuestas de transformaciones para el trabajo con el empoderamiento de mujeres. Son experiencias, iniciativas y proyectos cubanos que trabajan con los aportes de las mujeres para la construcción de un conocimiento despatriarcalizado.

En este último período, se ha creado la Plataforma Participación y Equidad en la que se ha visibilizado las diversidades, las brechas, las asimetrías y las opresiones entre mujeres, se han realizado varios posts donde se evidencia y cuestiona la heteronormatividad y heterorrealidad y se intenta recuperar las subjetividades, las emociones, el cuerpo y las espiritualidades como lugares de producción de conocimiento y de transformación de la realidad. Ejemplo de ello fue el homenaje que FLACSO Cuba realizó a la presencia de las mujeres negras en la historia nacional. También se desarrolló el primer laboratorio de producción del taller Comunicación y equidad, para proponer productos digitales de multimedia y multiplataforma, que implica la intervención de los usuarios en alguna parte de su ciclo de producción o uso. En este se aplicó la transversalidad de género.

En los medios masivos de comunicación se han realizado varias entrevistas en donde se ha posicionado la necesidad de trabajar desde y por la equidad de género. Al mismo tiempo, se ha divulgado los saberes y metodologías de la institución en esta temática, por diferentes actores de la sociedad a los que se le han facilitado talleres y cursos para mejorar sus proyectos investigativos, culturales, ambientales, educativos y económicos.

En el ámbito docente se parte de reconocer la importancia de la concientización de género y la necesidad de llevar a cabo procesos de formación con perspectiva de género en todos los espacios de la vida social. Se intenta profundizar los alcances de la política social hacia las mujeres, entendiendo que las desigualdades de género no solo se erradicarán con mayor participación de las mujeres en la vida económica, política, cultural y social del país, sino a través de los cambios de las actitudes y prácticas culturales sexistas de hombres y mujeres. Se han realizado varios cursos, módulos de posgrados, seminarios y talleres que explican, por un lado, el sistema patriarcal y los mecanismos de reproducción y por otro, los contenidos, métodos y medios de enseñanza e investigación para su superación.

La comunicación visibilizó en el espacio académico y público el proceso docente sobre temas de género que van desde el “Taller de análisis de género e interesados” (La Habana, 21 al 23 de junio del 2000) hasta los seminarios virtuales que en la pandemia por Covid-19 se desarrollaron vía virtual, por ejemplo, los foros sobre escenarios de políticas y mujeres negras y rurales en Cuba. También la comunicación digital ha posibilitado, desde los testimonios, pedagogizar y politizar todas las dimensiones de la vida, especialmente las personales y relacionales (las maternidades, la nutrición, las sexualidades, las relaciones de «amistad» entre mujeres, el uso de tiempo libre, el consumo, las espiritualidades, entre otros).

6 Elaboración del audiovisual institucional FLACSO 35, la campaña Los rollos del desarrollo y una multimedia con los resultados de la investigación, docentes y extensionista de nuestro centro.

Identificación de buenas prácticas

La sistematización de las acciones realizadas por la institución en las últimas dos décadas, permiten identificar las mejores prácticas, en función de su mantenimiento o perfeccionamiento; así como la posibilidad de compartir las experiencias y aprendizajes con otros centros educativos. Entre estas prácticas se encuentran:

- Diseño, aprobación e implementación de una Estrategia de transversalidad de género, que actualmente deviene en política institucional de promoción de equidad y una experiencia de referencia para la Dirección de Extensión Universitaria de la Universidad de La Habana.
- Discusión y aprobación de un Código de Ética; así como un protocolo de atención a situaciones de violencia, acoso y discriminación por género, color de la piel, discapacidad, entre otras.
- Participación en los principales debates nacionales con aportes científicos y nuevos marcos epistemológicos con perspectiva de género: Lineamientos de la política económica y social, Conceptualización del modelo de desarrollo cubano, nueva Constitución de la República de Cuba, nuevo Código de Trabajo y nuevo Código de Familias.
- Incremento de profesoras y profesores de FLACSO Cuba que se dedican a la investigación y la docencia desde una perspectiva de género.
- Incremento de las tesis de doctorado y maestría con un enfoque de género.
- La inclusión creciente de la perspectiva de género en los proyectos de investigación, en las actividades docentes y en la socialización de los resultados en eventos, talleres y seminarios.
- La promoción por el Comité Académico de la Maestría en Desarrollo Social del centro de la perspectiva de género en los cursos y las tesis de maestría de los maestrantes.
- La inclusión de la perspectiva de género en los cursos del Diplomado Equidad Social y el Diplomado Desarrollo local y comunitario.

- Ampliación de los ámbitos del desarrollo social para el trabajo con la transversalidad de género: trabajo, familias, comunidades, transporte, medio ambiente, cultura, educación, salud, entre otros.
- Incremento de las publicaciones con enfoque de género.
- Utilización del lenguaje inclusivo.
- La solicitud por diferentes ministerios para que el centro realice el acompañamiento a los diseños de sus proyectos, programas y políticas desde una perspectiva de género, como por ejemplo: Tercera Comunicación Nacional (TCN) y Primer Reporte Bial de Actualización a la Convención Marco de Naciones Unidas (BUR) sobre Cambio Climático, coordinado por la Agencia de Medio Ambiente del CITMA. FLACSO Cuba fue acompañante en los temas sociales y de género.
- FLACSO Cuba forma parte del Proyecto de investigación internacional: Red de Investigación en Diferenciales de Género en la Educación Superior Iberoamericana, que coordina la Universidad de Alicante y está integrada por 58 universidades iberoamericanas. Nuestro centro coordina por la Universidad de La Habana las tres áreas que participan: Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia y FLACSO Cuba.
- FLACSO Cuba coordina la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana integrada por centros y facultades de la Universidad de La Habana y otras instituciones y centros fuera de ella.
- Diversificación de la colaboración con universidades, centros, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación para implementar acciones por la equidad de género.

Puntos de partida para proyecciones futuras: tendencias positivas y negativas del escenario actual

A partir de la triangulación de resultados con las entrevistas a expertas, el análisis de documentos y el debate grupal entre las autoras, se identificaron

diferentes tendencias en el contexto, donde se combinan aquellas que constituyen avances en la igualdad y la equidad de género, y otras que devienen en retrocesos, estancamientos y nuevos desafíos para las políticas públicas.

Entre las tendencias positivas a nivel nacional se destaca una mayor incorporación de la igualdad y la equidad de género en el discurso político y en la agenda pública, y hay más sensibilidad entre quienes toman decisiones. Una vicepresidenta Primera le está dando seguimiento al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, lo cual le otorga jerarquía y sistematización al proceso. Ha ido ascendiendo la cantidad de mujeres en espacios de toma de decisión a nivel gubernamental y empresarial (aunque persisten brechas).

Otra área que ha mejorado es el tratamiento jurídico del tema y los espacios de debate organizados al respecto, con la identificación de artículos en diferentes leyes. En la subjetividad de diversos actores sociales, hay mejor comprensión de que la violencia de género es un problema de la sociedad. Se explicita la necesidad de un manejo integral del tema.

También han aumentado las personas que se autoreconocen como estudiosas de género y se auto identifican como feministas. Se han incrementado las personas que están haciendo activismo social en función de estas transformaciones y se devela un mayor seguimiento a las brechas, no como problemática que se arrastra del pasado, sino que se reproduce, se reconfigura y actualiza en el presente.

En las prácticas cotidianas se identifican cambios en los roles asociados a lo tradicionalmente considerado como masculino o femenino. Hay avances en las generaciones más jóvenes en asumir la paternidad responsable. Se constata mayor autonomía de las mujeres, más participación social con protagonismo en la educación, la salud y la ciencia.

Hay una mayor visibilidad, posicionamiento y debate sobre temas de género en medios de comunicación, redes sociales, agendas públicas, agendas institucionales, lo que implica que se incorpore

más esta perspectiva, aunque se puede mejorar la calidad y frecuencia.

Se denota una mayor articulación de actores y más responsabilidad social en determinados actores privados, con experiencias positivas en el tratamiento del tema.

Entre las tendencias negativas se encuentran: el incremento de los fundamentalismos y el aumento de su agresividad en redes sociales, donde luchan por revertir muchos de los derechos que se han logrado, y que no están teniendo una respuesta política contundente y coherente desde acciones gubernamentales. Una muestra de ello fue el aplazamiento de la política de educación integral de la sexualidad.

Se constata un refuerzo del imaginario y la práctica de movilidad social ascendente, con mayor peso de los recursos materiales en moneda extranjera, lo cual está reforzando las brechas de género, donde se robustece el papel del hombre proveedor, sin un acompañamiento de una política específica para el empoderamiento de las mujeres en este mercado.

Se adiciona que las condiciones de precariedad se han agudizado por el paro del turismo con la pandemia, el aislamiento, la política de bloqueo estadounidense contra la economía cubana, lo que multiplica la desventaja de las mujeres que siguen asumiendo las tareas de reproducción. También afecta el deterioro e insuficiencia de los servicios de apoyo al cuidado (círculos infantiles, hogares de ancianos, casas de abuelos, entre otros) en un contexto de brechas de tiempo develado por la Encuesta Nacional de Género. La vulnerabilidad social de algunos sectores de la población femenina es peor, por desventajas múltiples, cuando se entrecruzan las desigualdades por color de la piel, ruralidad, nivel económico, entre otros.

Uno de los mayores retos de las mujeres cubanas actuales, está en la contradicción existente entre la esfera social y personal: el asumir el rol de género en su sentido de transformación, participación social y trabajo profesional; y la continuidad de roles tradicionales a nivel familiar, doméstico y personal.

Aún persiste el rol tradicional al interior de las familias, lo que exige un extraordinario sacrificio personal de las mujeres que realizan trabajos remunerados y además deben continuar asumiendo el peso fundamental de las actividades domésticas y el cuidado de los hijos e hijas, y ancianos y ancianas. Aunque se observa cierta evolución favorable en términos generacionales, aún las responsabilidades y trabajo no remunerado dentro del hogar recae en ellas.

La mayoría de las políticas que se siguen aplicando son neutrales o ciegas al género, y no tienen en cuenta los puntos de partida diferenciados, por ejemplo, el impulso de las pequeñas y medianas empresas, donde se hicieron propuestas con enfoque de género y no se han aprobado.

La concientización de las personas en el tratamiento de género en Cuba todavía es insuficiente, lo cual está relacionado con la tendencia que prevalecía –aún prevalece pero en menor medida–, al considerar que no existía ninguna diferenciación de género, que

todos los problemas estarían solucionados con el triunfo de la Revolución Cubana, y se esperaba un cambio automático en la forma de pensar y actuar como efecto del cambio de estructuras sociales.

Una de las mayores tensiones al abordar las investigaciones, es la invisibilidad de las diferencias de género en cualquier tema a tratar; de ahí la importancia de la capacitación en género en todos los niveles de educación y a través de las vías de comunicación para sensibilizar a la población de las inequidades existentes por ser de un sexo o de otro.

Otros de los grandes retos que enfrenta la sociedad cubana es el acceso al poder por las mujeres: en los cargos de dirección todavía se mantiene la segregación vertical, porque la promoción es insuficiente y esto se acentúa al más alto nivel de dirección, donde se accede a los recursos y a la toma de decisiones de mayor trascendencia. Esta segregación es multicausal, principalmente por la permanencia de una cultura que la condiciona.

Gráfico 3
Períodos de dirección en las instituciones con rango ministerial que han tenido a mujeres a cargo (1976–2018)



Fuente: Reyes, Saimi y Yudián Almeida (2018). Fémias en el ejecutivo. Consultado en: <https://www.postdata.club/issues/201807/feminas-en-el-ejecutivo.html>

Estos son cambios que se producen de forma lenta, porque la ideología se transforma paulatinamente y se transmite de generación en generación, vinculada a todas las esferas de la vida incluyendo las más íntimas y afectivas.

Recomendaciones

Sería pertinente ampliar la experiencia de estrategias institucionales de transversalidad de género aplicadas en algunos ministerios (por ejemplo: CITMA,

MINAGRI) a otras instancias gubernamentales y de administración, a diferentes escalas territoriales.

A la vez, es recomendable extender la estrategia a otras dimensiones de la equidad como el color de la piel, el nivel económico, la migración, el territorio, entre otros, para atender las desventajas múltiples. Dicha transversalidad requiere de mayor efectividad, reflejada también en los presupuestos y sistemas de seguimiento y evaluación del funcionariado, de forma que no se conviertan en enunciados formales.

Se requiere transversalizar el enfoque de género en las políticas de fomento de cooperativas, trabajo por cuenta propia, y pequeñas y medianas empresas, tomando en cuenta las propuestas realizadas por la Red de Emprendimiento e Innovación de la Universidad de La Habana. En el corto y mediano plazo, estos espacios brindan más posibilidades de participar en los principales mercados que generan movilidad social ascendente.

Se recomiendan transformaciones en los esquemas de acceso y uso de activos, a través de instrumentos como la aplicación de criterios de distribución proporcional de tierras, con incidencia en las brechas de género, color de piel y clase social; el otorgamiento de la co-propiedad de tierras a las esposas y otras familiares mujeres; y la flexibilización del sistema tributario y diversificación de los servicios financieros para nuevos usufructuarios, atendiendo a desigualdades de género. Los procesos relacionados con el uso estratégico de las tierras deberían realizarse en el marco de estrategias más amplias de desarrollo rural participativo, basadas en la economía solidaria (solidaridad, cooperación y responsabilidad social de las organizaciones productivas), la agroecología, el desarrollo local, la construcción democrática de proyectos de cambio y la equidad.

Se propone el desarrollo de la economía asociativa con enfoque de equidad, para fomentar el empoderamiento colectivo de mujeres en situación de vulnerabilidad dentro del entorno agro-productivo. Es importante la capacitación empresarial y desarrollo de competencias, con programas, currículos, horarios y metodologías adecuadas a las necesidades de los grupos en desventaja social.

La apuesta por la transformación de la división tradicional del trabajo, en cuanto a sus rasgos sexistas y heteronormativos, puede materializarse mediante el fomento de empleos para mujeres y personas con otras identidades de género en profesiones, oficios y actividades bien remunerados, que tradicionalmente han sido asociados a la masculinidad, así como la estimulación de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidados.

Se realza el carácter estratégico de una política feminista de protección al trabajo de cuidados, con reconocimiento y respaldo legal y económico a los años prestados a este servicio para las pensiones por jubilación. Ello se sostendría sobre la base de un sistema estadístico actualizado con indicadores que midan las contribuciones del trabajo de cuidados al desarrollo nacional y territorial.

De igual forma, se requiere desplegar estrategias de conciliación del ámbito productivo y reproductivo, con apoyo en servicios familiares que faciliten los procesos de incorporación al trabajo, especialmente los servicios de cuidado.

Otra apuesta puede ser el uso de incentivos para promover políticas y prácticas locales con sensibilidad a la equidad, en el actual contexto de diversificación de fuentes de financiamiento. Entre estos pueden estar los incentivos para la transversalidad de género en las Estrategias de Desarrollo Municipal; incentivos para cooperativas que destinen fondos de su cuenta sociocultural a la reducción de brechas de equidad; e incentivos para el sector privado, en función de que desarrollen acciones de responsabilidad social en la atención a situaciones de desventaja. También podría crearse un fondo especial en los proyectos de desarrollo local para emprendimientos dirigidos por mujeres, con mayoría femenina y otros grupos en desventaja.

Otro aliciente puede ser el perfeccionamiento de la metodología del Plan de la Economía y otras aplicadas por órganos administrativos vinculados al desarrollo, a fin de que incluyan en sus objetivos el cierre de brechas de género y sus intersecciones (etario-generacionales, por color de la piel, discapacidad, territoriales, económicas, entre otras).

El uso de incentivos en programas de desarrollo local con fondos mixtos (locales, nacionales e internacionales) es recomendable para fomentar la estructuración de presupuestos con enfoque de género, y que también se extienda a otras dimensiones de las desigualdades, con especial atención a las asociadas al color de la piel, identidad de género, migración y nivel socio-económico.

Se recomienda una distribución territorial más equitativa de las inversiones, las unidades productivas, los programas, planes y proyectos de desarrollo, teniendo en cuenta espacios afectados por la reconversión económica-productiva, los fenómenos meteorológicos y la depresión económica con la baja del turismo. Apoyo a territorios no favorecidos por la cooperación internacional o con insuficiencia de fondos recolectados con los tributos de contribución al desarrollo local. En muchos de ellos la brecha de género en la tasa de actividad económica es superior al 15%.

Una política arancelaria especial para las importaciones puede estimular a las instituciones, empresas, cooperativas, entre otros, a que realicen inversiones en la adaptación de puestos de trabajo, maquinarias y herramientas a las características de diferentes grupos sociales para una mayor inclusión y equidad en las condiciones laborales.

Se recomienda el rediseño, con bases científicas sólidas, de los puestos de trabajo para emplear con eficiencia las capacidades de cada persona empleada, teniendo en cuenta diferencias de género, etario generacionales, de capital cultural, entre otras.

También pueden perfeccionarse las políticas empresariales con mayor atención a las condiciones de vida de trabajadores y trabajadoras (vivienda, estimulación salarial).

Es muy propicia la consolidación de los nuevos programas y servicios sociales, que combinan la universalización y las acciones focalizadas en personas en situación de vulnerabilidad, donde se encuentran muchas jefas de hogar, mujeres rurales, mujeres en el trabajo informal, entre otros.

Se requiere de institucionalizar y extender servicios móviles, con enfoque de búsqueda de personas usuarias o beneficiarias, de forma que las mujeres sobrecargadas con labores de cuidados, con situación económica precaria, con alguna discapacidad, residentes en territorios con baja conectividad u otra condición de desventaja, aprovechen mejor las oportunidades creadas. Elevación de la co-decisión y la co-gestión de servicios para superar la concepción asistencial de la participación solo como beneficiarias, así como la victimización que deriva de la representación social sobre las vulnerabilidades.

Ante la crisis económica actual con el agravante de la inflación, derivada de la pandemia y el ordenamiento monetario, se recomienda el uso de mecanismos económicos de compensación para empleadas públicas (compras con descuentos y a crédito, acceso a créditos blandos y otros servicios de prestaciones públicas preferenciales).

Frente al avance de los fundamentalismos que limitan los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, hombres y personas con otras identidades de género no binarias, los derechos económicos y sociales de las mujeres, entre otros, fue un paso importante la aprobación de una Nueva Constitución que reivindica y amplía la protección de estos derechos. Sin embargo, la aprobación de otras normas que pretenden llevarse a consulta pública como el Código de Familias, hoy es desafiada por estos colectivos, específicamente con actitudes homofóbicas y transfóbicas. Una premisa que han defendido los activismos emancipadores, es que los derechos de las minorías no se llevan a votación. Esta lección aprendida de otros contextos históricos y del propio pasado cubano, por ejemplo, con los derechos de personas negras y mulatas, es importante ponerla en práctica frente a un cronograma legislativo que busca avances importantes en la organización de una sociedad más justa. Pero no basta con transformaciones legislativas.

Las estrategias educativas en instituciones formalizadas, en los medios de comunicación y en los colectivos de base, deben profundizarse y extenderse para dotar a la ciudadanía de más herramientas. Los múltiples espacios de participación que existen

pueden nutrirse de las prácticas de concertación, con los y las facilitadoras de la Red de Cultura de Paz, en función de propiciar diálogos sensibilizadores. Tanto la educación, como la comunicación y el trabajo social, pueden retroalimentarse de la experiencia acumulada por la plataforma para el diálogo interreligioso, la Red Euménica Fe por Cuba, el Movimiento Estudiantil Cristiano, las investigaciones socio teológicas del Seminario de Matanzas, los estudios de Sociología de la religión del CIPS, la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana, y otros centros.

Los instrumentos epistemológicos, teóricos y metodológicos del feminismo teológico; la teología de la liberación; y otras experiencias latinoamericanas que hayan sido efectivas frente a este avance de los fundamentalismos religiosos, constituyen hoy fuentes a consultar por la Federación de Mujeres Cubanas, la Comisión de la Asamblea Nacional del Poder Popular que atiende la igualdad de género, todos los organismos gubernamentales que participan del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres; así como las iniciativas locales y mediáticas que trabajan la transversalidad de género.

Una práctica para estimular los procesos educativos y de producción científica que se necesitan en la transformación del patriarcado, puede ser la extensión de la experiencia de estrategias institucionales de transversalidad de género a los centros universitarios e instituciones científicas. Estos actores asesoran a los actores gubernamentales, y cogestionan proyectos y programas de desarrollo e innovación. Este proceso puede acompañarse de políticas de innovación científica en el diseño y gestión de acciones públicas para intervenir desigualdades.

Se recomienda una mayor introducción de temas de desigualdades y políticas sociales para su atención en las capacitaciones a gobiernos, administraciones, funcionarios, gestores del conocimiento, analistas de política, comunicadores, entre otros actores, a todas las escalas territoriales. Existen disímiles espacios con grandes potenciales como el diplomado de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), las escuelas de delegados, las escuelas ramales, las escuelas de cuadros políticos,

las mallas curriculares de centros de superación, entre otros. Por otra parte, actores especializados como la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Atención a la Niñez, la Juventud y la Igualdad de Derechos de la Mujer, e instituciones de gestión del conocimiento y organizaciones especializadas en el trabajo con las desigualdades pueden ampliar el acompañamiento metodológico a las experiencias de diseño, innovación o actualización de herramientas de gestión del desarrollo, de forma que las inversiones y gastos sociales tengan mayor impacto en la reducción de las brechas de equidad.

En función de un mejor acceso a las capacitaciones, es pertinente crear facilidades para el acceso y la permanencia de mujeres en cursos de pre y posgrado en horario laboral. También deben perfeccionarse las políticas públicas, dirigidas a la integración social de las personas transexuales en el ámbito educacional.

Otra propuesta en el plano educativo es la revisión de planes, programas de educación y textos escolares de las diferentes enseñanzas, para identificar las omisiones que existen sobre los aportes de las mujeres a la historia y la cultura nacional; así como personas con otras identidades de género.

En el ámbito comunicacional, se precisan de campañas de bien público para la promoción de la igualdad y equidad de género, así como los procesos de empoderamiento femenino y de otros grupos en actividades en las cuales han estado marginados o sub-representados por barreras subjetivas (por ejemplo: sector agrícola, industrial, sector transportista, entre otros).

Estas acciones pueden acompañarse de programas de acciones comunitarias, en función de un mayor reconocimiento del aporte de diferentes tipos de mujeres a la sociedad. Se debe visibilizar el trabajo doméstico y de ayudante familiar en las cooperativas agrícolas, el campesinado, el sector cuentapropista, así como en la reproducción de la vida cotidiana a nivel familiar y social. Aplicación del enfoque de la economía feminista.

Conclusiones

La imagen distorsionada de la Revolución Cubana como un proceso estático, que diversos medios insisten en presentar, encuentra contraargumentos en un análisis de evolución de políticas públicas. Sin duda, las últimas dos décadas marcan hitos importantes en temas de género. De ser un proceso histórico muy centrado en el enfoque de mujer en desarrollo, con notables avances en la igualdad de derechos y oportunidades. Se ha pasado a un contexto donde se promueve la igualdad y la equidad de género. Ello se expresa en la combinación de políticas sociales universales, políticas históricas focalizadas en las mujeres y nuevas políticas diferenciadas, amparadas por un marco programático amplio que abarca las familias, los trabajos, y la atención a la violencia, entre otros.

Este repertorio de políticas ha sido fundamental para cerrar brechas que se heredaron del contexto de capitalismo periférico como el bajo acceso de las mujeres a espacios educativos y de trabajo no remunerado. No obstante, persisten desigualdades, otras se reconfiguran y emergen nuevas, en un contexto de crisis multidimensional, lo que implica pensarnos políticas más eficaces y de resultados más sostenibles. La intersección de diversas condiciones de desventaja social, por la confluencia de distintos sistemas de dominación material y simbólica (patriarcado, racismo, colonialismo, imperialismo, entre otros) demanda de políticas que amplíen el enfoque de género a otras dimensiones de la equidad social.

En este contexto, FLACSO Cuba se ha articulado con diversas instituciones y organizaciones para desarrollar procesos de docencia, investigación y asesoramiento en la gestión de políticas. Se destaca la capacidad institucional para dialogar con diferentes tipos de actores, organizar espacios de concertación e innovación, participar en procesos de construcción colectiva, e incorporar las herramientas más avanzadas de distintos enfoques de género y feminismo.

Se destaca que todas las profesoras del claustro integran la Federación de Mujeres Cubanas, ente

coordinador y gestor de iniciativas de género en el país, responsable de tramitar con cada órgano administrativo las acciones afirmativas hacia este grupo social. Se ha participado activamente en los espacios convocados por dicha organización y en otros surgidos para impulsar la investigación y la formación con perspectiva de género.

En el período se ha incrementado y diversificado la participación de la institución en asesorías y consultorías a los actores gubernamentales, tanto por demandas puntuales, como en la creación de espacios institucionalizados para la gestión gubernamental apoyada en el conocimiento científico. De esta forma, se ha logrado poner a disposición del funcionariado resultados de investigación con potenciales para retroalimentar las políticas laborales, educativas, de asistencia social, ambientales, de movilidad, agrícolas, entre otras.

Las alianzas con organismos internacionales, agencias de cooperación, fundaciones se han ampliado y consolidado en el siglo XXI. Las agendas internacionales han promovido con fuerza la transversalidad de género. La integración de estos objetivos estratégicos, concertados en espacios de la Organización de Naciones Unidas donde también participa el Estado Cubano, a la agenda nacional se ha materializado en la organización de sesiones de capacitación, asistencia técnica y gestión de proyectos.

Esta transdisciplinariedad, aspecto central para avanzar en el análisis y transformación de las inequidades de género, también ha estado presente en el trabajo con organizaciones no gubernamentales. De esta forma, se han evitado los sesgos academicistas y se ha profundizado en el trabajo comunitario, espacio donde se concreta cualquier política y se valora su efectividad.

En el ámbito de la comunicación se ha incrementado notablemente el trabajo institucional para posicionar la igualdad y la equidad de género. Los últimos 20 años se han caracterizado por una expansión y heterogenización de los medios de comunicación formales e informales. Se ha desconcentrado la producción, y con ello se ha ampliado la

posibilidad de que se consuman más productos sexistas o productos emancipadores. En esta disputa de sentidos, FLACSO Cuba, ha colaborado con programas en radio, televisión y plataformas virtuales, así como producción de audiovisuales que visibilizan las desigualdades y proponen acciones concretas para su transformación.

Avanzar en la despatriarcalización de las sociedades implica procesos de organización social diferentes. La gestión del conocimiento desde la educación y la ciencia tienen una alta responsabilidad en esto. Entre los múltiples agentes socializadores que coexisten, las comunidades científicas y pedagógicas son clave para que el sexismo, el racismo, la homofobia, el machismo, la transfobia, el edadismo, y el elitismo, entre otros, no se sigan reproduciendo intergeneracionalmente.

Referencias bibliográficas

- CARAM, T.; TEJUCA, M.; FUNDORA, G.; ÁVILA, N.; DÍAZ, D. Y ÁLVAREZ, J. (2021). "Equidad social y currículo oculto: hacia nuevas prácticas docentes", *Revista Santiago* n° 154, págs.165–184.
- CEM–CEPDE. (2018). *Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género. Informe de Resultados*, La Habana, Editorial de la Mujer.
- DÍAZ, I. Y D. ECHEVARRÍA. (2015). "Mujeres emprendedoras en Cuba: un análisis imprescindible", en Pérez, O. y R. Torres (comp.), *Miradas a la Economía Cubana: análisis del sector no estatal*, La Habana, Editorial Caminos, págs. 145–158.
- ECHEVARRÍA, D. (2020). *Desigualdades de género e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008–2018*, La Habana, Publicaciones Acuario.
- FLEITAS, R. (2013). *Familias pobres y desigualdades de género en salud: el caso del barrio de San Isidro*, Buenos Aires, CLACSO.
- FUNDORA, G.; ZABALA, M.; BARBÓN, M.; MUÑOZ, M.; ALBIZU, J. (2021). *Vulnerabilidades en la vivienda y el hábitat de mujeres negras de Cuba. Análisis prospectivos en tres escenarios de políticas públicas*, La Habana, Fundación Friedrich Ebert Stiftung/FLACSO–Cuba.
- FUNDORA, G., T. CARAM, M. ZABALA, E. DÍAZ Y D. DÍAZ (2019). "La transversalidad del enfoque de equidad en la Educación Superior: la experiencia de la política institucional de FLACSO–Cuba", *Revista Cubana de Educación Superior*, Vol. 38, No. 2, págs.1–21.
- FUNDORA, G. (2021). *¿Desde arriba o desde abajo? Profundizar las políticas contra la desigualdad*, La Habana, Editorial Acuario.
- LAMAS, M. (s/f). *La perspectiva de género*, consultado en: <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm> (nov. 2004).
- MORALES, E. (2011). *La percepción social del proceso de marginación. Un estudio psicosocial en la juventud cubana* (Tesis de doctorado), Facultad de Psicología, Universidad de La Habana.
- MUNSTER, B. (2013). *Remesas y pobreza desde una perspectiva de género. El caso del Consejo Popular de Santa Fe*, Buenos Aires, CLACSO.
- ONEI (2018). *Anuario estadístico de Cuba*, La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- ONEI (2020). *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- PUPPO, Á. (2017). "Pobreza rural en el oriente cubano: lecturas desde las perspectivas de género y espacio", en Leyva, A. y Echevarría, D. (comp.), *Políticas Públicas y procesos rurales en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. págs. 223–246.
- RAMOS, D.; DÍAZ, D.; JIMÉNEZ, R.; NORA, C.; ECHEVARRÍA, D.; BOMBINO, Y. Y CHAVIANO, I. (2021). *Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres rurales en Cuba*, La Habana, Fundación Friedrich Ebert Stiftung/FLACSO–Cuba.

REYES, S. Y Y. ALMEIDA (2018). *Féminas en el ejecutivo*, consultado en: <https://www.postdata.club/issues/201807/feminas-en-el-ejecutivo.html>

ZABALA, M. (2010). *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos*, La Habana, Editorial Acuario.

VOGHON, R. (2015). *La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional* (Tesis de doctorado), Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.

CAPÍTULO 6

Los altibajos de las políticas de género en Ecuador (2007–2021)

Liudmila Morales y Virginia Villamediana
FLACSO Ecuador

Introducción

Ecuador tiene una población de 17.811.589 personas, distribuida en 50% de mujeres y 50% de hombres, a noviembre de 2021 (INEC, 2021a; Banco Mundial, 2021). Sin embargo, el ejercicio real de derechos y oportunidades está lejos de ser equitativo.

De acuerdo con el Reporte de Brechas de Género del Foro Económico Mundial, en 2021 el país ocupó el puesto 42 del mundo en equidad de género. Las desigualdades respecto a la autonomía económica y física de las mujeres destacan entre las demás, si tomamos en cuenta que se ubica en los puestos 81 y 92 en empoderamiento económico y en salud y supervivencia, respectivamente. En empoderamiento político, la posición del país es mucho más favorable: puesto 40. Precisamente, gracias a los avances en ese ámbito, Ecuador había logrado trasladarse desde el puesto 82 en 2006 hasta el 23 en 2009, cuando su puntaje en empoderamiento fue de 0,2826. Pese a ello, la meta de eliminar la brecha de género en el ámbito político no se ha traducido en un avance sostenido en todas sus dimensiones. De hecho, el dato refleja que, incluso en su mejor momento, faltaba 0,7174 para que se cerrara (WEF 2006, 2009, 2021).

En este tema, como en varios que conciernen a la eliminación de las desigualdades de género en Ecuador, se puede encontrar altibajos dentro del proyecto de izquierda conocido como “Revolución Ciudadana”, que corresponde a la década de Rafael Correa en la presidencia, iniciada en 2007, luego de la victoria electoral de Alianza País. El avance de

los derechos de las mujeres durante la Revolución Ciudadana fue dispar, y la relación del proyecto y de su líder con los feminismos, sumamente polémica. Ello debe observarse desde un lente regional: los proyectos políticos de la izquierda latinoamericana, articulados por la categoría clase social y definidos como progresistas, se han generado nudos de conflicto respecto a muchos temas de la agenda de las mujeres que implican su reconocimiento como sujetos políticos a partir de la categoría género. Véanse los casos de la Revolución cubana (Morales 2015) y, más recientemente, las relaciones conflictivas de los gobiernos de izquierda en Venezuela y Bolivia con los movimientos feministas (Friedman 2009). Dichos altibajos se agudizaron en el contexto de ruptura y discontinuidad de las políticas públicas que caracterizó a la presidencia de Lenin Moreno (2017–2021), dado su giro ideológico radical y el enfrentamiento al proyecto político de su antecesor.

Frente a lo anterior, en este capítulo se analizan las principales políticas y mecanismos institucionales orientados a partir de la categoría género que se llevaron a cabo en Ecuador entre 2007 y 2017, periodo que abarca las presidencias de Correa y Moreno. Se parte de una concepción de las políticas de género basada en los principios del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL: “Políticas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, producen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación que se

ha planteado y en que trabaja el OIG” (Benavente y Valdés, 2014, p. 20). Estas son: autonomía física, autonomía económica y autonomía en la toma de decisiones.

Se estructura el análisis en seis puntos. Primero, se resumen las principales instituciones, mecanismos estatales y normativas jurídicas dirigidas a promover todas las autonomías. Luego, se profundiza en el análisis de las políticas de autonomía física, económica y en la toma de decisiones. Por último, se aborda brevemente las afectaciones a las mujeres y las políticas de género debido a la pandemia de COVID-19, y se reflexiona sobre los debates y tensiones que caracterizan al periodo analizado.

Transformaciones globales en las políticas de género

La Revolución Ciudadana buscó transversalizar el enfoque de género en el Estado, tanto en las instituciones como en las políticas, la normativa jurídica y los proyectos. Para esto, dismanteló en buena medida la institucionalidad precedente que se especializaba en género y derechos de las mujeres. El caso emblemático fue la desaparición del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), reemplazado por otras instituciones, en un proceso de transición en el que no faltaron las fallas de coordinación. La transformación de la institucionalidad de género durante el periodo, se resume en la Tabla 1 de los Anexos.

Las fallas que tuvo la apuesta por la transversalización obedecen a la insuficiencia de recursos humanos y materiales para impulsarla, así como a la inestabilidad de la voluntad política que debía conducirla. Esa inestabilidad se acentuó durante el Gobierno de Lenin Moreno. Un ejemplo se encuentra en el Servicio de Protección Integral: aunque cuenta con 45 oficinas en todo el país, a principios de 2020 fue noticia el despido de cerca del 50% de su personal (Castro, 2020). Esto, a pesar de que la Secretaría de Derechos Humanos había anunciado que se mantenía el presupuesto para luchar contra la violencia de género (ascendente a USD 4.755.414 USD en 2020) (Secretaría de Derechos Humanos, 2020).

Así, el legado del Gobierno de Moreno hacia las políticas de género también tiene un balance de deudas. Aunque en su mandato se aprobaron importantes instrumentos jurídicos como la Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (LOIPEVM), Moreno vetó el Código Orgánico de Salud en 2020, que, entre otras disposiciones, incluía la garantía de servicios integrales de salud sexual y reproductiva. Precisamente, los derechos sexuales y reproductivos se encuentran entre los temas con más barreras para la aprobación de medidas progresistas en el periodo de análisis. Si bien se registran avances en el reconocimiento jurídico de distintos tipos de violencia, como el femicidio, la violencia obstétrica y la violencia política. En la Tabla 2, ubicada en Anexos, se resumen algunos de los instrumentos jurídicos relevantes aprobados.

La Constitución de Montecristi aprobada en 2008, plantea diversos cimientos sobre justicia de género (en salud sexual y reproductiva, participación política, erradicación de la violencia, distribución equitativa del cuidado y otros temas). Sin embargo, el cumplimiento de las normas que permiten hacer efectivos sus mandatos ha sido notablemente dispar. Ecuador no cuenta con una Ley de Igualdad y, aunque las respectivas Agendas Nacionales de Igualdad (2014–2016 y 2018–2021) contienen los principios de un instrumento jurídico, no se ha logrado una articulación efectiva al Plan Nacional de Desarrollo y carecen de continuidad en el trazado de la política pública local. Ambos factores limitan su alcance y cumplimiento.

La diversidad (y complejidad) contenida en el concepto de políticas de género constituye un punto clave para las fallas identificadas en el país, a partir del enfoque como grupos prioritarios de las mujeres, la niñez y la adolescencia y las personas LGTBIQ+. Como sostiene la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (2020), el hecho de que los sistemas de protección de derechos asuman una responsabilidad integral hacia los grupos prioritarios, ha atentado contra la especialización de los sistemas locales, sobre todo en la atención a la niñez y la adolescencia. Responder a las necesidades de diversos sujetos de derechos crea retos adicionales

frente a la distribución de escasos recursos humanos y materiales.

Por otra parte, transversalizar el enfoque de género requiere que el desarrollo de mecanismos esté acompañado de un compromiso institucional sostenido hacia su implementación. Ejemplos de la brecha en Ecuador se encuentran, en primer lugar, en la desarticulación de la estructura de implementación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, durante el tercer mandato de Rafael Correa (2013–2017). Codificada en 2006, esta ley establece el derecho de las mujeres a la atención de salud gratuita y de calidad durante el embarazo, parto y postparto, así como la responsabilidad del Estado en la atención de salud gratuita a recién nacidos/as y menores de cinco años.

En segundo lugar, se tiene la reducción presupuestaria para la aplicación de la Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (LOIPEVM), durante el Gobierno de Lenin Moreno. En 2020, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social denunció que la reducción del 84% del presupuesto, como parte de una lógica de austeridad sobre el tamaño del Estado, se tradujo en la reducción de personal para la atención a las víctimas. El informe aprobado por la entidad señala que el 70% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el 90% de los provinciales, carecen de planes para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. También recoge problemas en la atención de emergencias a través de instituciones como el ECU 911 y la Dirección Nacional de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional (CPCCS, 2021).

La reducción presupuestaria se extendió al Consejo Nacional para la Igualdad de Género. La institución, que de por sí se encuentra limitada por no tener capacidades descentralizadas y de rectoría de la política pública, sufrió una disminución de 656.341,80 USD en su presupuesto de 2019, respecto a los USD 1,17 millones recibidos como promedio en el periodo 2015–2019 (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2020).

Autonomía física de las mujeres ecuatorianas

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, establece dos dimensiones para la autonomía física de las mujeres: el respeto a los derechos reproductivos y la violencia de género (CEPAL, 2021). Con base en ello, en esta sección se analiza, en primer lugar, las políticas sobre derechos sexuales y derechos reproductivos implementadas en Ecuador durante el periodo analizado y, en segundo lugar, las políticas dirigidas a prevenir y erradicar la violencia de género.

1. Políticas sobre derechos sexuales y derechos reproductivos

Desde el año 2007, en la Política de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos de Ecuador, se identificaba un desequilibrio hacia los programas y las políticas dirigidos a las mujeres, en comparación con los hombres. Diez años después, el problema continuaba: un estudio de varias instituciones da cuenta de que los programas de planificación familiar se enfocaban en las mujeres y, en el caso de incluir a los hombres, lo hacían en carácter de acompañantes (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2017). La escasa atención que se le presta al papel de los hombres en las decisiones sobre la reproducción es, de hecho, una carencia frecuente de las políticas e incluso de los estudios sobre el tema (Browner, 2000).

En 2007, las estadísticas indicaban que solo el 1% de las esterilizaciones definitivas en Ecuador correspondían a los hombres, y que existía una baja aceptación de ellos al uso del condón en las relaciones sexuales (Consejo Nacional de Salud, 2007). El problema se mantuvo durante el periodo. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2012 reportó un uso de la vasectomía del 0,2% frente a un 20,5% de la esterilización femenina, pese al bajo riesgo del primer procedimiento en comparación con el segundo. Precisamente, el método anticonceptivo más usado por las mujeres en 2012 era la esterilización femenina, seguida de las inyecciones (7,8%) y de las pastillas anticonceptivas (7,4%) (ENSANUT, 2012). En 2015, el Ministerio de Salud Pública reportó apenas 15 534 vasectomías (Gobierno del Ecuador, 2016). En 2018, el uso de

anticonceptivos seguía siendo asumido de forma mayoritaria por las mujeres: solo el 4,3% de los hombres usaba condones en sus relaciones sexuales (CNIG, 2018).

En este punto, se identifica una carencia de las políticas de género, que no han logrado revertir los patrones desiguales en el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres respecto a los hombres. Si bien han reconocido el problema, las políticas no han logrado la articulación sociocultural y educativa necesaria para erradicarlo.

Por su parte, la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en el país es del 7%. Crece a 8% en las mujeres casadas, a 9,2% en las mujeres sin instrucción formal, a 10,1% en las mujeres afroecuatorianas y a 10,4% en las mujeres indígenas (Ministerio de Salud Pública, 2016). Ello refleja la necesidad de considerar las necesidades específicas de estas mujeres en el diseño de las políticas. Un asunto clave es que, aunque el Ministerio de Salud Pública constituye la principal fuente de obtención de anticonceptivos modernos (48%), le siguen de cerca las organizaciones privadas con fines de lucro, como las farmacias y las clínicas privadas (37,7%) (Ministerio de Salud Pública, 2016). Un estudio de varias instituciones (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2017) calculó en USD 472,9 millones los costos de omisión, prevención y pérdida social en el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva en 2015. La cifra equivale al 0,45% del Producto Interno Bruto (PIB) anual.

Un tema polémico ha sido la distribución de la anticoncepción oral de emergencia, posibilitada por su entrada al cuadro de medicamentos básicos en 2006. Contra esta, sectores conservadores han organizado campañas y lobby en distintos momentos, y han llegado a presentar recursos de amparo legal (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008) fundamentados en que atentaría contra el derecho a la vida desde la concepción. En 2014, entró en vigor el Acuerdo Ministerial 2490, Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos, que establece la obligación de los establecimientos de salud de proveer anticoncepción

oral de emergencia e información sobre ella (Ministerio de Salud Pública 2014). Sin embargo, en el Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017–2021, se recogían barreras de acceso a partir de la objeción de conciencia de profesionales de la salud y de su desconocimiento de la normativa sobre planificación familiar, incluido el Acuerdo 2490. Adicionalmente, se reconocía el abastecimiento inadecuado de la anticoncepción oral de emergencia en el Sistema de Salud Pública y la Red Pública de Instituciones de Salud (Ministerio de Salud Pública, 2016). En 2019, activistas por los derechos de las mujeres denunciaban la negativa a distribuirla de algunas cadenas de farmacias, argumentada en la libertad empresarial (Heredía, 2019). Así, falta camino para la implementación efectiva de los instrumentos vigentes, y la deconstrucción de patrones socioculturales que atentan contra la perspectiva de salud pública sobre el tema.

Otra brecha en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos es la que se da entre el ámbito urbano y el rural. Según la ENSANUT de 2018, aunque el 81,7% de las mujeres ecuatorianas declaró tomar decisiones informadas sobre la anticoncepción, el dato para el área urbana (83,5%) es mayor que el del área rural (77,4%). El porcentaje de mujeres que cubren sus necesidades de anticoncepción también es menor en el área rural: 91,2% frente a 93,1% en la urbana.¹ Cabe observar que, en el periodo 2013–2018, el promedio de hijos/as de una mujer de 15 a 49 años en su vida reproductiva fue mayor en el área rural: 2,5, frente a 2,1 en el área urbana (INEC, 2019a).

Un problema de considerable importancia para las políticas de género en el período, es el embarazo en la niñez y la adolescencia. Para atenderlo, entre 2011 y 2012 se puso en marcha la Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar (ENIPLA), cuyo presupuesto para 2012 y 2013 fue de 32 610 421 USD. En 2012, Ecuador ocupaba el segundo lugar en la tasa específica de fecundidad de adolescentes en América Latina, únicamente después de Venezuela. Con la participación de varios ministerios, esta política sería rectorada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo

1 En la Amazonía, la cifra decrece: solo el 88,6% de las mujeres cubre sus necesidades de anticoncepción (INEC, 2019a).

Social. Su necesidad era urgente: de 2002 a 2010, la tendencia de partos de niñas de 10 a 14 años había crecido en un 78,12%; la de adolescentes de 15 a 19 años, en un 11%. El 20,2% de adolescentes entre 15 y 19 años reportó haber estado embarazada. El 20% de quienes tuvieron un embarazo que terminó en nacimiento, lo calificó como no deseado (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011), dato que resulta bastante conservador, dados los tabúes sociales sobre la maternidad que persisten en la sociedad ecuatoriana.

La ENIPLA logró resultados significativos en la disminución del embarazo en la adolescencia. En 2013, el Ministerio de Salud Pública celebraba un “récord internacional” en el ámbito: el embarazo de niñas de 10 a 14 años se redujo en un 10,2%, y el de adolescentes de 15 a 19 años, en un 12,9%. De 2010 a 2014, la cobertura de la planificación familiar en las unidades del Ministerio de Salud Pública ascendió del 10% al 14%. Aunque seguía siendo baja, el Ministerio destacaba la disponibilidad de al menos cinco anticonceptivos modernos en las unidades: preservativos, implantes, dispositivos intrauterinos, pastillas hormonales combinadas y anticonceptivos orales de emergencia (Ministerio de Salud Pública, 2013).

Pese a los resultados, a partir de noviembre de 2014, la ENIPLA fue transferida a la rectoría de la Presidencia de la República, mediante el Decreto Ejecutivo 491. En su comparecencia televisiva conocida como “Enlace Ciudadano” del 28 de marzo de 2015, Rafael Correa criticó duramente la Estrategia, denunció que había sido infiltrada por “una agenda de las minorías” y que “repartía condones como si fueran chicles”. Correa defendió el proyecto con que el Gobierno decidió sustituirla: el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia, que corregiría los supuestos errores mediante el cambio “a una estrategia en derechos, por supuesto, pero también en valores, que no son excluyentes” (Ecuatoriano en Vivo, 2015).

La frase del presidente resume dos puntos centrales para el análisis: las discontinuidades en las políticas de género sobre derechos sexuales y reproductivos en Ecuador, en este caso dentro de un mismo

Gobierno, y la postura conservadora que promovió Rafael Correa, líder de la Revolución Ciudadana, frente a estos derechos. Bajo la rectoría única de la presidencia, y de una asesora presidencial de transparente activismo conservador, el “Plan Familia” se implementó oficialmente en 2015. Su enfoque, la “educación de la Afectividad y Sexualidad con enfoque de familia” (Presidencia de la República del Ecuador 2015), colocaba a padres, madres y tutores/as en el centro de la incidencia para prevenir el embarazo en la adolescencia. Esta política fue denunciada por el movimiento de mujeres, por su incompatibilidad con un enfoque de derechos, que incluía apostar por la abstinencia sexual de adolescentes y jóvenes, en lugar de un disfrute seguro e informado de la sexualidad.

El Gobierno de Lenin Moreno, mediante el Decreto Presidencial 4 del año 2017, derogó el Plan Familia. Con el Acuerdo Interministerial 247 de 2018, se devolvieron las competencias en la prevención del embarazo en la adolescencia a varios ministerios, que incluyen los de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social, en el marco de la Política Intersectorial para la Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes. Para entonces, eran claros los efectos del cambio de la ENIPLA al Plan Familia en la tasa específica de nacimientos de niñas y adolescentes de 10 a 19 años. Tras un año de marcada disminución durante la vigencia de la ENIPLA (2013, 72,93) y uno de estabilidad (2014), la tasa se elevó a 76,5 en 2015, año en que entró en vigor el Plan Familia. Cuando se logró que volviera a disminuir en 2016, se colocó apenas tres puntos por debajo del resultado de la ENIPLA en un año de implementación (69,66 frente a 72,93) (Registro Estadístico de Nacidos Vivos del INEC, 2011–2019). En 2017, el embarazo adolescente y la mortalidad materna en Ecuador produjeron pérdidas económicas totales de USD 59,6 millones (Unfpa y Unicef, 2020).

El embarazo en la adolescencia constituye un problema de salud pública. Las tres primeras causas de egreso hospitalario de niñas y adolescentes en Ecuador se deben a complicaciones durante su curso. Ellas reciben menos controles prenatales que las mujeres que se embarazan en su vida adulta (Unfpa y Unicef, 2020), lo cual aumenta el riesgo

de salud para sus hijos/as. A su vez, la incidencia en las trayectorias educativas ha sido demostrada. El 73,5% de las mujeres entre 21 y 60 años que parieron con menos de 15 años cuenta con educación básica; y solo el 25,5% completó la educación media o bachillerato (Unfpa y Unicef, 2020: 18).

Las múltiples relaciones de poder que se conjugan en estos embarazos no pueden perderse de vista. De las 21.725 adolescentes entre 15 y 17 años, y las 1.816 niñas de 10 a 14 que parieron en 2019, el 85% afirmó que el primer encuentro sexual fue con su novio y el 9%, con su cónyuge o conviviente. Esto refleja la normalización y extensión de las uniones precoces. Los datos también revelan la presencia del incesto, un asunto silenciado en la sociedad ecuatoriana: el 2% de las adolescentes de 10 a 17 años tuvo la primera relación sexual con alguien de su familia: padre, padrastro, abuelo, tío, primo o hermano (CARE Ecuador, 2020).

La vía más eficaz para prevenir el embarazo en la niñez y la adolescencia es la educación sexual, tema en el que las políticas de género en Ecuador han tenido limitaciones evidentes. En ello juega un papel esencial el activismo conservador, que se ha opuesto sistemáticamente a los derechos de las mujeres y las personas LGTBIQ+ en el periodo, con articulaciones muy visibles como la entrada al país desde 2017 del movimiento “Con mis hijos no te metas”, enfocado en combatir la educación sexual en las escuelas, entre otros temas que se consideran violatorios del derecho de los padres a educar a sus hijos.

Dicho activismo resultó esencial para impedir los avances en el último tema que se analiza en esta sección: la legalización del aborto. Durante la presidencia de Rafael Correa, se puede observar en dos oportunidades legislativas: la aprobación de la Constitución de 2008 y la del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en 2014. De cara a la elección de la Asamblea Constituyente, la fundación católica Familia y Futuro realizó un listado con candidatas y candidatos que se comprometían con “la defensa de la vida, la familia y la libertad religiosa” (Aciprensa, 2007). Luego de arduas disputas, la nueva Carta Magna recogió en el Artículo 45 el derecho a la vida “desde la concepción”. Durante los debates

legislativos previos a la aprobación del COIP, Paola Pabón, entonces asambleísta de Alianza País, presentó una moción para despenalizar el aborto por violación. Correa amenazó con renunciar a su cargo si mantenía la moción y sancionó a Pabón y a dos de sus compañeras de la bancada oficialista, Soledad Buendía y Gina Godoy, a guardar silencio por un mes.

Durante toda su gestión, Correa se opuso a cualquier avance en la legalización del aborto. En sus referencias a este y otros temas clave para la autonomía de las mujeres, atacó con frecuencia a los feminismos usando el discurso contra la “ideología de género”, propio de la movilización neoconservadora a escala regional y global (Morales, 2015; Torres, 2020). En esa lógica, Villamediana (2012) resalta los discursos sexistas que comprometieron el alcance de las políticas de género durante su mandato, y Wilkinson lo considera (2020) una década perdida para los derechos de las mujeres.

En un balance de ganancias y pérdidas, las políticas de derechos sexuales y derechos reproductivos en el periodo ciertamente se inclinan hacia las segundas. El COIP mantuvo solo dos supuestos de aborto no punible: preservar la vida y la salud de la embarazada, “si este peligro no puede ser evitado por otros medios”, y en caso de violación a una mujer con discapacidad mental (Art.150). Luego de su entrada en vigor, la criminalización aumentó. En 2018, la cifra de mujeres judicializadas por abortar llegó a 243 (Saragozin *et al.*, 2018).

Esta política victimiza a las mujeres, al exponer su salud, y las revictimiza, al condenarlas por la vía judicial. Un estudio cuantitativo encontró que, entre 2004 y 2014, los legrados registrados como “otros embarazos terminados en aborto” fueron el 85% del total de los 431.614 abortos registrados. Con base en esto se concluye que, a pesar de las prohibiciones legales, las mujeres siguen recurriendo a la práctica del aborto, lo cual lo convierte en un problema de salud pública para el país (Ortiz *et al.*, 2017).

Por su parte, las mujeres con discapacidad enfrentan una doble vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. La percepción social sobre ellas como seres asexuales, que las

despoja *per se* de sus derechos, se agrava con un mayor riesgo de sufrir violencia sexual. Las niñas y las mujeres ecuatorianas con discapacidad son cuatro veces más propensas a ser víctimas de incesto, y el Estado ha sido incapaz de implementar políticas efectivas para transformar esa situación (Porrás, 2019).

Una de las excepciones a la ilegalidad del aborto que recogía el Código Penal vigente hasta inicios de 2014, era la violación a una mujer “demente o idiota” (Art. 447), terminología ofensiva que fue actualizada en el COIP a “una mujer que padezca discapacidad mental” (Art. 150.2). Sin embargo, han existido obstáculos tanto en el acceso a la justicia de estas mujeres como en la práctica efectiva de los abortos no punibles. De igual forma, limitar el derecho a un tipo de discapacidad promueve la falta de autonomía del resto del grupo poblacional.

La extensión en la sociedad ecuatoriana de estigmas y tabúes sobre la sexualidad y de estereotipos de género que reproducen la injusticia hacia las mujeres y las niñas, limita el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y el alcance de las políticas dirigidas a impulsarlos. Ello se torna más complejo ante la necesidad de que dichas políticas incorporen un enfoque interseccional. En 2019, el Gobierno ecuatoriano dio a conocer que, según sus registros, solo cinco personas de 100 977 adolescentes y jóvenes con discapacidad en el país se autoidentificaba como LGBTI. Reconocía los obstáculos para la autoidentificación de jóvenes con discapacidad dentro de las diversidades sexuales y de género, condicionada al fortalecimiento de los procesos de inclusión (Gobierno de la República del Ecuador, 2019).

2. Políticas dirigidas a prevenir y erradicar las violencias basadas en género

La violencia basada en género es uno de los temas más relevantes de la agenda pública ecuatoriana en el período analizado. Su balance se caracteriza por una serie de importantes avances normativos, acompañados de políticas públicas implementadas con varios tropiezos, que obedecen sobre todo a problemas presupuestarios y constantes cambios institucionales.

La Tabla 3, incluida en los Anexos, presenta los principales avances en la inclusión de la violencia de género en la agenda política ecuatoriana que se registraron en el período. Estos se fueron consiguiendo de manera progresiva a lo largo de las décadas, ninguno como producto exclusivo de la iniciativa de un Gobierno. La Constitución de 2008, que reconoce la integridad psíquica y moral de las mujeres, y el derecho a una vida libre de violencia tanto en lo privado como en lo público, tuvo como antecedente la de 1998, que establecía la responsabilidad del Estado para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia. La tipificación de la violencia contra las mujeres y el femicidio como delito tiene como precedente jurídico la Ley 103. El factor en común de todos estos avances es la presión constante de los movimientos de mujeres y feministas, tanto hacia el Estado como hacia la sociedad civil, por el posicionamiento del tema en la esfera pública.

Ahora bien, antes de 2007 el Estado entendía la violencia de género como un problema que pertenecía al ámbito de la justicia. Ello se traducía en un accionar concentrado en la denuncia y la persecución de la infracción penal, a través de las Comisarías de la Mujer y la Familia, y de la aplicación de la Ley 103 (Evalúa, 2019). A partir de la Constitución de 2008, el enfoque meramente judicial se comienza a ampliar hacia el entendimiento de la violencia contra las mujeres como un problema multidimensional, con bases en la cultura, que también requiere políticas públicas de prevención y de reparación.

El nuevo enfoque se reflejó en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres (PNEVG), que incluyó cuatro ejes estratégicos: 1) transformar los patrones sociales y culturales; 2) fortalecer el sistema de protección integral; 3) garantizar el acceso a la justicia; y 4) mejorar el sistema de registro único e información estratégica (Evalúa, 2019). En el PNEVG se reconocen las causas estructurales de la violencia hacia las mujeres y se incluye el enfoque de género en el planteamiento del problema. No obstante, se mantiene el entendimiento de la violencia de género como un “problema de mujeres” y se la sigue tratando como sinónimo de violencia “intrafamiliar”,

lo cual implica que es un problema perteneciente al espacio doméstico.

Cambios institucionales y de las autoridades a cargo de las políticas para erradicar la violencia de género, así como frecuentes recortes en el presupuesto estatal destinado al tema, tuvieron como resultado que el PNEVG no se ejecutara formalmente hasta 2015, cuando se elaboró su Plan de Acción, el cual trazó metas, acciones, indicadores y responsabilidades institucionales claras. Sin embargo, el plan de acción solo tuvo dos años de vigencia, hasta el final del Gobierno de Correa, en 2017, por lo que su impacto fue bastante limitado (Evalúa, 2019). La implementación de un sistema de registro único para la violencia de género y el femicidio solo pudo concretarse a finales de 2021 (Naciones Unidas Ecuador, 2021a).

Los dos principales avances legislativos sobre el tema en el período fueron: la tipificación de la violencia contra las mujeres y el femicidio en el COIP, en 2014, y la aprobación de la LOIPEVM, en 2018. Esta última sustituye al Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género y su Plan de Acción como directriz de toda la política nacional en el tema. La legislación contempla formas de violencia que no estaban reconocidas (económica, patrimonial, simbólica, política y ginecobstétrica), y enfatiza en la necesidad de políticas de prevención que aborden sus causas estructurales.

El eje en el que la inversión estatal ha resultado mayor y más consistente es el fortalecimiento del sistema de protección integral, específicamente, del proyecto de Centros de Atención y Casas de Acogida a víctimas de violencias de género (Evalúa, 2019). Se trata de uno de los proyectos que ha tenido mayor sostenibilidad en el tiempo, y mejores resultados en cuanto a calidad del servicio. Sin embargo, esa sostenibilidad y resultados se deben a que su gestión está en manos de organizaciones de la sociedad civil, que reciben del Estado entre 40% y 70% del presupuesto. Las que más dependen del Estado sufren mayores afectaciones debido a que los retrasos en los pagos causan la deserción del personal mejor calificado (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2020). Cada año, varios centros

y casas se ven al borde del cierre por la lentitud estatal para desembolsar los recursos (Primicias, 2022).

Otra inversión importante para entender la magnitud de la violencia de género en el país fue la realización de dos encuestas nacionales, en 2011 y 2019. La Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU), en su primera edición reveló que el 60,6% de las encuestadas había vivido una o más formas de violencia de género (física, psicológica, sexual o patrimonial) (INEC, 2011). A pesar de los avances normativos que se dieron entre 2011 y 2019, de la ejecución del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género y su Plan de Acción, y de la creciente conciencia sobre los derechos de las mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada, los resultados de la segunda ENVIGMU revelaron un panorama aún más desalentador. El 64,9% de las mujeres mayores de 15 años había experimentado al menos un hecho de alguna forma de violencia basada en género, a lo largo de su ciclo de vida, en los ámbitos educativo, laboral, familiar o de pareja (INEC, 2019b).

Para 2020, el Gobierno redujo en un 84% el presupuesto destinado a erradicar la violencia hacia las mujeres, lo cual imposibilitó el cumplimiento de la LOIPEVM (CPCCS, 2021). En 2021 se registró el mayor número de femicidios en Ecuador desde su tipificación en 2014. La Fundación Aldea documentó 197; uno cada 44 horas. Desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2021, se contabilizan 1.047 femicidios (Aldea, 2022).

En noviembre de 2021, durante un discurso en el marco del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el actual presidente, Guillermo Lasso, declaró que aumentará el presupuesto respectivo de USD 1,5 a USD 24 millones (El Universo, 2021a). Sin embargo, menos de un mes después, en la proforma del Presupuesto General del Estado para el año 2022, publicada en el Registro Oficial número 599 del 16 de diciembre de 2021, se observa que se han asignado únicamente USD 13 millones para la “prevención y reducción de la violencia de género y otras violencias” (Presidencia

de la República del Ecuador, 2021: 159), no los USD 24 millones promocionados. Será necesario observar si este presupuesto se mantiene y cómo es ejecutado.

Autonomía económica

Conceptualmente, la autonomía económica se relaciona con la capacidad de las mujeres de producir ingresos y recursos propios por medio del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Para establecerla, se toman en cuenta parámetros como el uso del tiempo y el aporte económico de las mujeres (CEPAL, 2021).

En la práctica, lograr esta autonomía de forma plena se ha convertido en un reto para las formas en que se entienden las desigualdades de género y las medidas dirigidas a superarlas. La inclusión de las mujeres en espacios de los cuales han sido excluidas históricamente, como la educación formal y el trabajo remunerado, y potenciar su capacidad de generar recursos propios, han probado ser medidas insuficientes para alcanzar la meta. Esta requiere cambios estructurales que demandan compromiso político e inversión económica a largo plazo.

El acceso a todos los niveles de educación y al trabajo remunerado ha tenido un impacto positivo en la autonomía de las mujeres y su desarrollo personal y profesional. Ha permitido reducir la feminización de la pobreza y favorecido la inserción de las mujeres en todos los aspectos de la vida social, política y económica (CEPAL, 2016a: 68). Sin embargo, la inclusión no ha significado que se superen las brechas de género en múltiples categorías: igualdad de oportunidades de acceso al trabajo, en particular a aquellos más valorados social y monetariamente; igualdad de ingresos por el mismo trabajo; uso del tiempo (proporción de tiempo que se invierte en el trabajo no remunerado y en actividades de ocio o descanso); e igualdad de resultados (lo cual incluye el acceso a ascensos y a una vida laboral sin discriminación y violencia).

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, la brecha de género en la participación y las oportunidades económicas solo se ha podido cerrar a escala

mundial en un 58%. Es la segunda más grande de las que mide la institución (luego de la brecha en participación política), pero la que se cierra de manera más lenta. Al ritmo actual, se estima que tardaría 267,6 años en cerrarse (WEF, 2021).

En Ecuador, como en la mayoría de los países, las brechas de género en el acceso a la educación en todos los niveles están prácticamente superadas. Incluso, en la educación superior, el número de mujeres supera al de hombres. En 2015, 55% del total de estudiantes en las universidades eran mujeres, cifra que aumentó al 60% en 2020, y se espera que siga creciendo (SENESCYT, 2015; INEC, 2021b). Lamentablemente, los datos alentadores de la educación no se reflejan en igual medida en la autonomía económica de las mujeres. Los informes anuales del Foro Económico Mundial revelan que esta constituye la principal brecha de género en el país, incluso en 2009, cuando subió en el ranking mundial del puesto 65 al puesto 23. En ese año, Ecuador ocupó el puesto 77 en la brecha económica de género. Esta seguía en aumento en 2012, transcurrida la mitad de los diez años del Gobierno de Rafael Correa. Al finalizar su último mandato, en 2017, el país se ubicaba en el puesto 93. En 2020 bajó al 74, pero en 2021 ascendió al 81. Así, pese a una ligera tendencia decreciente antes de la pandemia, la brecha económica de género es consistentemente la más amplia en Ecuador durante todo el tiempo que se ha medido (WEF, 2009; 2012; 2017; 2020; 2021).

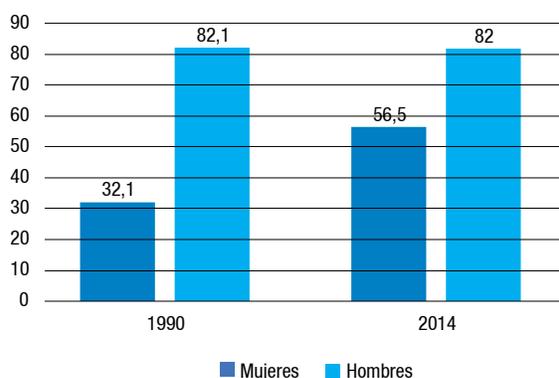
Lo anterior implica que para las mujeres ecuatorianas, el acceso a la educación no se ha traducido en el cierre de las brechas salariales y laborales. En 2018, el 35,4% de las mujeres tenía estudios superiores, frente al 17% de los hombres. Sin embargo, cuando se compara cuánto ganan por el mismo trabajo, la brecha salarial aumenta de forma considerable con el nivel educativo: entre hombres y mujeres sin educación superior, la diferencia en salario es del 6,7% a favor de los hombres, pero aumenta al 34,1% entre hombres y mujeres con educación superior (Puebla, 2018: 89).

Un factor determinante de las brechas salariales de género en Ecuador también parece ser el estado

civil de las mujeres. Las mujeres solteras ganan 6,5% más que los hombres solteros, pero entre las personas casadas, la brecha vuelve a voltearse en contra de las mujeres, en un 8,8% (Puebla, 2018: 90). Los datos sugieren una relación de los roles de género socialmente construidos alrededor del matrimonio y la maternidad con la menor paga a las mujeres casadas por realizar el mismo trabajo que sus pares hombres.

La brecha de género en la inclusión en el mercado laboral remunerado se redujo a casi la mitad entre 1990 y 2014, tal como se aprecia en el Gráfico 1. La cantidad de mujeres que ingresó a este creció en un 24,4%, mientras que la cifra de hombres se mantuvo constante.

Gráfico 1
Tasas de participación laboral, por sexo



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2016a).

Estos datos muestran que la participación económica de las mujeres ecuatorianas va en ascenso. Sin embargo, cuando se cruzan con otras categorías de desigualdad, se puede observar que se ve ampliamente afectada por el área en la que viven y por su condición socioeconómica. Así, son las mujeres que viven en las ciudades y en condiciones de pobreza las que participan menos en la economía (Cuadro 1).

Cuadro 1
Tasa de participación económica de la población de 15 años +, según sexo y condición de pobreza, áreas urbanas y rurales (%)

| Sexo | Grupo | 2018 | | 2019 | |
|---------|-----------|-------|--------|-------|--------|
| | | Rural | Urbana | Rural | Urbana |
| Hombres | No pobres | 83,9 | 76,5 | 83,9 | 75,4 |
| | Pobres | 82,9 | 70 | 83,1 | 71,7 |
| Mujeres | No pobres | 58,7 | 53 | 59,6 | 52,5 |
| | Pobres | 57,5 | 39,1 | 61,6 | 38,9 |

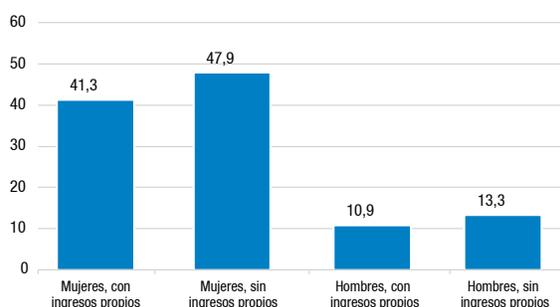
Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020).

Frente a ello, se subraya la necesidad de estudios con enfoque interseccional que profundicen sobre las formas en que las diferentes categorías de desigualdad afectan la autonomía económica de las mujeres. Por ejemplo, habría que entender cómo se diferencian lo rural y lo urbano en cuanto a la dificultad que tienen las mujeres en cada espacio para poder generar ingresos y al mismo tiempo encargarse del trabajo de cuidados no remunerado. ¿Las cifras que indican una mejor inclusión económica de las mujeres rurales pueden estar escondiendo otras desigualdades, marcadas por la ruralidad?

La Encuesta Específica de Uso del Tiempo (EUT) revela que la mayor brecha entre hombres y mujeres está en el área rural, donde ellas dedican al trabajo no remunerado un promedio de 25 horas y 33 minutos a la semana más que los hombres. Las mujeres rurales también dedican al trabajo remunerado dos horas más a la semana que sus pares en el área urbana (INEC, 2012). Por su parte, la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), realizada entre 2002 y 2016, indica que solo el 25% de las mujeres rurales que se dedican a la agricultura son dueñas de la tierra que trabajan (INEC, 2017). Todos estos datos permiten reflexionar sobre las condiciones en que las mujeres rurales participan en la economía. Por un lado, dedican mucho más tiempo al trabajo no remunerado, marcado por roles de género discriminatorios. Por otro lado, no son las propietarias de los medios de producción. Ello indica que viven en un entorno de mayor desigualdad.

Cabe resaltar que las mujeres ecuatorianas suelen ser las principales encargadas del trabajo doméstico y de reproducción social, sean o no parte del mercado laboral remunerado, incluso en hogares en los que los hombres carecen de ingresos propios. Los datos sobre el tiempo que dedican al trabajo no remunerado no muestran diferencias significativas entre mujeres con y sin ingresos propios. La brecha de género se mantiene por encima de 30 puntos en ambos casos (Gráfico 2).

Gráfico 2
Tiempo de trabajo no remunerado según ingresos propios por sexo



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2013).

Así, las relaciones de género estarían más determinadas por ideas estereotipadas de lo que deben ser y hacer las personas según su sexo, que por la capacidad de generar recursos económicos. Ello confirma que lograr la plena autonomía económica de las mujeres va más allá de incluirlas en el mercado laboral, en el sistema financiero y de que generen recursos propios. Se requiere que sean dueñas de su tiempo, libres de los roles tradicionales de género.

Por otro lado, varias problemáticas afectan la participación económica de las mujeres ecuatorianas. A saber: las bajas cifras de inclusión en el sistema financiero, la persistencia de estereotipos de género, el impacto laboral de la violencia hacia las mujeres, y la disponibilidad de servicios públicos de cuidado infantil. De acuerdo con el Índice Global de Paz y Seguridad de las Mujeres 2019–2020, solo el 42,6% de las ecuatorianas tiene acceso al sistema

financiero. La naturalización de los roles tradicionales de género se observa en que el 7% de los hombres considera inaceptable que ellas trabajen fuera del hogar (GIWPS, 2019: 59).

Por su parte, la violencia hacia las mujeres obstaculiza significativamente su participación económica. El 38% de las ecuatorianas ha tenido que ausentarse de su trabajo por haber sufrido algún tipo de violencia; el 12% ha tenido que buscar atención médica. El 19% de mujeres propietarias de microempresas ha perdido al menos un día de trabajo para ir a denunciar un episodio de violencia por parte de su pareja (GIZ, 2013).

En cuanto a la cantidad y calidad de los servicios de cuidado infantil, durante el Gobierno de Rafael Correa, el Estado gestionó alrededor de 4.000 Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), a los cuales se sumaban los privados y los de fondos mixtos (CEPAL, 2016a: 135). Un cambio significativo que se introdujo con los CIBV fue el énfasis profesionalizante del trabajo de cuidados. Se pasó de una visión de “guarderías”, a cargo de madres comunitarias, a una de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), a cargo de profesionales de la educación inicial. Sin embargo, sustituir a madres comunitarias por educadoras o parvularias no desafía necesariamente las representaciones del trabajo de cuidados como una cuestión femenina. En Ecuador, la educación inicial es una carrera feminizada y precarizada, que no resulta atractiva para los hombres, tanto por su baja valoración social y económica como por su asociación cultural con las mujeres (Villamediana, 2014: 105–106).

Durante el Gobierno de Lenin Moreno, los CDI disminuyeron casi un 50%. En 2019, el Ministerio de Inclusión Económica y Social reportó 1999 a escala nacional, a los que se sumaban los manejados por los municipios, los de empresas y los privados (El Telégrafo, 2021). En mayo de 2020, el Municipio Metropolitano de Quito decidió cerrar sus “Guagua Centros”, en los que se ofrecía cuidado a niñas y niños de 1 a 4 años de edad (La Hora, 2020).

Principales políticas para el avance de la autonomía económica de las mujeres

La Constitución de 2008 reconoce el trabajo no remunerado de autosustento y de cuidado como trabajo productivo (Art. 325 y 333). El Estado se compromete a promover un “régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano”, promoviendo servicios de cuidado, infraestructura y políticas que promuevan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el “trabajo doméstico y en las obligaciones familiares”. Así mismo, establece que las personas que se encargan del trabajo no remunerado serán incluidas en la seguridad social de forma progresiva (Art. 333).

Luego de su reconocimiento constitucional, el trabajo no remunerado ha sido contabilizado como parte del PIB ecuatoriano, con un 15,2%, contribución superior a la de cualquier otra actividad económica (NU y CEPAL, 2016: 99). Quienes se dedican al trabajo no remunerado doméstico y de cuidado pueden afiliarse de manera voluntaria a la seguridad social y acceder a pensiones por vejez, incapacidad y muerte, a cambio de un aporte personal, calculado en función del nivel socioeconómico.

Se han realizado algunos esfuerzos en cuanto a las leyes, las políticas y los servicios que tendrían que haberse implementado desde que se publicó la Constitución, para cumplir con el compromiso estatal establecido. Ecuador constituye el único país latinoamericano que ha establecido en su Código Penal sanciones al acoso laboral y al acoso sexual en el ámbito laboral y de docencia (CEPAL, 2016b: 183). Otra iniciativa destacable es la mencionada red pública de Centros de Cuidado Infantil. No obstante, esta, en vez de crecer, se ha visto mermada con el paso de los años.

El más reciente esfuerzo legislativo en pos de la autonomía económica de las mujeres se dio en marzo de 2021. Antes de su salida, el Gobierno de Lenin Moreno envió a la Asamblea Nacional el proyecto de “Ley Orgánica para Impulsar el Trabajo de la Mujer, Igualdad de Oportunidades y la Economía Violeta”, que propone una serie de incentivos para que las empresas no solo contraten a mujeres, sino que las

hagan parte de sus directorios (El Comercio, 2021a). El proyecto plantea que las licencias por maternidad y lactancia sean compartidas con el padre, para promover prácticas reales de coparentalidad. Procurando que el costo de la reproducción social se reparta entre hombres y mujeres, se reduciría la discriminación laboral que sufren ellas durante su edad reproductiva. Una de las brechas de género en las cuales el Gobierno sustentó la necesidad de la Ley es que, en 2020, de cada diez empleos generados, siete fueron captados por hombres (Crónica, 2021). El proyecto fue introducido a la Asamblea el 8 de marzo de 2021, pero no se comenzó a tratar en la Comisión de Desarrollo Económico hasta el 19 de octubre del mismo año (El Comercio, 2021b). La lentitud con la que se tratan estos temas dentro de las distintas instancias del Estado habla de una falta de voluntad política, mantenida en la gestión de diferentes Gobiernos.

Autonomía en la toma de decisiones: participación y violencia política contra las mujeres en Ecuador

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, define la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones mediante su presencia “en los distintos niveles de los poderes del Estado”, así como “las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones” (CEPAL, 2021). Tomando en cuenta el comportamiento de estos temas en Ecuador durante el periodo de análisis, nos centraremos en tres puntos: la participación política de las mujeres, las políticas dirigidas a incentivarla y los obstáculos que continúan impidiendo que esa participación se realice de forma plena, con énfasis en la violencia política contra las mujeres.

La Constitución de 2008 estableció diversos principios para la participación política. Entre ellos, sentó las bases para la paridad en la participación de las mujeres. Por ende, se basará el análisis en datos que corresponden a los seis procesos electorales llevados a cabo entre 2009 y 2019. En 2009, 2013 y 2017 se desarrollaron elecciones generales (para la presidencia y vicepresidencia, la Asamblea Nacional y el Parlamento Andino); en 2009, 2014 y 2017, elecciones seccionales (para las prefecturas,

las alcaldías, las concejalías urbanas y rurales y las juntas parroquiales).

Durante el período, el ejercicio del derecho al voto por parte de las mujeres creció en un 7,8%. Entre 2009 y 2019, en Ecuador se registró una tendencia general al aumento de la participación en los procesos electorales, con la excepción del efectuado en 2019. En este último participó el 83,1% de la ciudadanía ecuatoriana con derecho al voto. El número de mujeres en el registro electoral era 6.461.933, lo cual representa el 50,20% del total. La participación de ellas superó a la de los hombres en cerca de tres puntos porcentuales (Consejo Nacional Electoral y Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2020). Dichas cifras muestran que no existen brechas significativas de género en el derecho al voto.

Por otra parte, y dado que en Ecuador el voto es obligatorio,² cabe prestar atención al voto facultativo como indicador del interés por participar en los procesos electorales. En 2019, 1.236.728 mujeres (19,1% del total de electoras) podían ejercer su voto con carácter facultativo. Dentro de uno de los grupos que pueden ejercer este voto, la participación de las mujeres entre 16 y 17 años superó a la de los hombres, tendencia que se corresponde con todos los grupos etarios, a excepción del de las personas de 65 años o mayores, único en el que los hombres votan más que las mujeres (Consejo Nacional Electoral y Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2020). Ello resulta muy interesante a la luz de las transformaciones de los patrones de género en clave generacional, y da cuenta de un mayor interés político de las jóvenes ecuatorianas.

El ejercicio del derecho a ser electas, por su parte, aún se encuentra lejos de los estándares de justicia de género. La situación requiere mayor detenimiento e invita a reflexionar sobre las escisiones entre las políticas de género dirigidas a la autonomía en la toma de decisiones y la promoción efectiva del avance de las mujeres en el campo político. Las dinámicas de ese campo en Ecuador continúan

reproduciendo relaciones desiguales de género, que se actualizan a tono con los instrumentos dirigidos a erradicarlas.

Como se sostenía anteriormente, la Carta Magna de 2008 incorporó el principio de paridad de género y alternancia en los derechos de participación (Artículo 61.7). Ello tiene un antecedente en las cuotas establecidas por la reforma realizada en el año 2000 a la Ley General de Elecciones (derogada por el actual Código de la Democracia), que establecieron cuotas de un 30% para las mujeres, con incremento del 5% en cada proceso electoral, hasta el 50%.³

En 2008 se constitucionalizaron los cimientos del marco normativo para una representación paritaria dentro de los partidos políticos, la función pública y las instancias de toma de decisiones en todos sus niveles. Dicho principio sería recogido por los correspondientes instrumentos jurídicos: la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (2009), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Sin embargo, la normativa no recoge ninguna especificación sobre el cumplimiento de la paridad en candidaturas principales, “lo que deja el camino abierto a las organizaciones políticas a cumplir la cuota de paridad colocando a mujeres en la lista de suplentes” (Consejo Nacional Electoral, 2018; 19).

En 2020 se reformó el Código de la Democracia, con lo cual se buscaron mejores condiciones para la participación política de las mujeres. Se incorporó la paridad en las candidaturas unipersonales, que debe alcanzarse de forma progresiva; así como en el encabezamiento de las listas que corresponden a candidaturas pluripersonales.

La ampliación de las condiciones para la paridad es constatable especialmente a través de los Artículos 94, 99, 105 y 165, en los que se establecen

2 Obligatorio para la ciudadanía ecuatoriana entre 18 y 65 años y facultativo para las personas entre 16 y 18 años y mayores de 65; ecuatorianos/as en el exterior, integrantes de las fuerzas de orden público en servicio activo, personas con discapacidad y personas analfabetas.

3 Para un análisis de la efectividad de las cuotas, ver Cañete, 2005.

disposiciones dirigidas a incentivar la participación política y la elección de las mujeres. El Artículo 99 dispone la paridad de género en los binomios y las listas electorales de los distintos niveles: asambleístas nacionales y parlamentarios/as andinos; asambleístas provinciales y de las circunscripciones especiales del exterior; asambleístas por distritos; alcaldías; concejales/as y juntas parroquiales.

En el periodo de análisis, la participación de las mujeres en las elecciones seccionales y generales osciló entre el 42,10% (2014) y el 47,10%, punto más alto, alcanzado en 2009, con lo que se crea un descenso en los diez años (Cuadro 2).

Cuadro 2
Participación de las mujeres como candidatas
(2009–2019)

| Año | Tipo de elecciones | Mujeres candidatas |
|------|--------------------|--------------------|
| 2009 | Generales | 47,10% |
| 2009 | Seccionales | 42,60% |
| 2013 | Generales | 46,40% |
| 2014 | Seccionales | 42,10% |
| 2017 | Generales | 46,30% |
| 2019 | Seccionales | 42,90% |

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2020).

Por cargos electos, el acercamiento a la paridad se muestra muy dispar. En el extremo más avanzado se encuentra el cargo de asambleísta nacional: en 2017 se logró un 53,3%, con ocho mujeres electas de un total de 15 escaños. El mayor número de asambleístas provinciales se obtuvo en 2013, 43 de 116, que corresponde al 37,1% (Consejo Nacional Electoral y Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2020). Ello muestra que, incluso con el impulso de las políticas, la paridad aún no se alcanza. Entre 2013 y 2019, la Asamblea Nacional estuvo presidida por dos mujeres: Gabriela Rivadeneira (de 2013 a 2017) y Elizabeth Cabezas (de 2018 a 2019).

Por otro lado, las Prefecturas y las Alcaldías, espacios en los que no se aplicaron las cuotas, siguen estando

entre los más lejanos de la paridad establecida actualmente. Las mujeres candidatas a las Prefecturas fueron solo el 13,2% en las elecciones de 2009, el 13,8% en las de 2014, y el 17,9% en las de 2019. En todo el periodo, la participación de las mujeres creció solo un 4,7%. El Consejo Nacional Electoral y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2020) destacan la amplia diferencia entre hombres y mujeres propuestas para el cargo de prefecta por parte de las organizaciones políticas, que en 2009 llegó a 70 puntos porcentuales. Esos porcentajes se reducen todavía más cuando se habla de mujeres electas al cargo: en 2009 y 2014, el 8,7%, y en 2019, 17,4%. Incluso cuando en el último proceso electoral el número de mujeres electas se duplicó, se trata de solo cuatro prefectas en todo el país.

Para las Alcaldías, las candidatas fueron solo el 11,8% en 2009, el 12,2% en 2014, y el 14,3% en 2019. En todo el periodo, su participación aumentó solo un 2,5%. Nuevamente el porcentaje desciende en las autoridades electas: 6,3% en 2009, 7,2% en 2014, y 8,1% en 2019.

Las organizaciones políticas ecuatorianas no ofrecen datos exactos y accesibles sobre la cantidad de mujeres que las integran, pero, según un estudio de ONU Mujeres (2019), calculan que se trataría de una cifra cercana al 50%. No obstante, los liderazgos de ellas dentro de los partidos siguen siendo minoritarios y enfrentan la oposición de sus colegas hombres. Si bien la mayoría de las organizaciones incorporan la paridad en sus reglamentos internos, algunas la toman “de forma discrecional”. En las elecciones de 2019, las listas para vocalías de juntas parroquiales rurales estuvieron encabezadas por hombres en un 80,3%; las de concejalías rurales, en un 77,6%; y las de concejalías urbanas, en un 76,1% (ONU Mujeres, 2019: 19–31).

Para explicar la baja presencia de las mujeres ecuatorianas en los espacios políticos locales, a pesar de las políticas, Aído (2017: 5) presenta cuatro argumentos. Primero, “el sistema electoral basado en listas abiertas permite a la persona votante organizar la lista de sus candidatos y candidatas de preferencia sin respetar la alternancia y

secuencialidad”. Segundo, “las listas generalmente están encabezadas por hombres, lo que resta a las mujeres posibilidades de ser electas”. Tercero, “el tamaño de la circunscripción electoral, cuando las circunscripciones electorales conforman listas impares, que permite que el número de hombres supere –generalmente– al número de mujeres candidatas, o, como en el caso de las concejalías que pueden tener una sola candidatura y ésta usualmente es asumida por un hombre”. Cuarto y último, “las candidaturas unipersonales son ocupadas en mayor número por hombres”.

En 2020, la Corte Constitucional acogió la solicitud de la Defensoría del Pueblo de emitir sentencias que garantizaran el principio de paridad. La institución realizó la solicitud luego de las elecciones seccionales de 2019, en las que observó que solo 86 de los 221 cantones cumplían el principio de paridad. En su pronunciamiento, sostiene que presentó 89 acciones de protección y en 28 municipios ganó el principio de paridad. No obstante, encontró una barrera en el sistema de justicia, cuando 61 acciones de protección fueron negadas. Por tanto, denuncia el accionar de esos jueces y juezas, “preocupante debido a la ligereza con la que se tomaron ciertas decisiones respecto al respeto al ejercicio pleno de los derechos a la participación pública y política de las mujeres” (Defensoría del Pueblo, 2020).

Mónica Rodríguez Ayala, quien fuera vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, también se refiere a “patrones machistas que obstaculicen el acceso de las mujeres a la justicia electoral” (Rodríguez, 2017; 8). Sostiene que superar la exclusión sistemática de las mujeres como cabezas de lista va más allá de las garantías normativas, pues remite a patrones socioculturales que sustentan la desconfianza en ellas. Plantea la importancia de una estrategia integral, que incluya el acceso de las mujeres a educación, salud y empleo, variables que han incidido en su participación política.

El enfoque integral de la participación política de las mujeres resulta esencial, dado que se trata de un ámbito marcado por las desigualdades estructurales de género. La participación progresiva de las mujeres en la esfera pública ha enfrentado en distintos momentos históricos los obstáculos que se derivan de su reclusión a la esfera doméstica. Entre los principales derechos que las mujeres han tenido que disputar están, el derecho al sufragio y a desempeñar cargos públicos. En todos esos momentos, el avance en la formulación de las políticas no ha ido al mismo ritmo que las normas socioculturales.

Así, las prácticas políticas en Ecuador han permitido actualizar la desigualdad en la participación de las mujeres, pese a las políticas dirigidas a incentivarla. Como acertadamente reconocen el Consejo Nacional Electoral y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2020), las cuotas primero y luego la paridad, han permitido observar que los obstáculos para las mujeres en la política van más allá de la candidatura. Involucran también los roles y estereotipos y la división público/privado que sustentan la desigualdad estructural de género, cuya actualización permanente reproduce la injusticia hacia las mujeres.

En ese orden, cabe recordar que el más alto cargo político del país ha sido y sigue siendo ocupado por hombres, pues nunca se ha elegido en las urnas a una mujer como presidenta.⁴ Entre 1948 y 2017, solo seis mujeres fueron candidatas al cargo, frente a 114 hombres (Instituto de la Democracia 2018). En las elecciones de 2009, dos mujeres aspiraron a la presidencia: Melba Jácome y Martha Roldós. Terminaron en sexto y cuarto lugar, con apenas el 1,35% y el 4,33% del total de votos, respectivamente. En 2013 ninguna mujer integró los binomios oficiales para la presidencia y vicepresidencia (hubo cinco como suplentes). En 2017, Cynthia Viteri, actual alcaldesa de Guayaquil, respaldada por el Partido Social Cristiano, obtuvo el 16,32% de los votos. No pasó a la segunda vuelta, disputada entre Lenin Moreno (ganador) y Guillermo Lasso. No solo en

4 En febrero de 1997, Rosalía Arteaga ocupó por algunos días la presidencia del país, luego de que Abdalá Bucaram fuera declarado “mentalmente incapaz” de dirigir. Ella fue la primera vicepresidenta constitucional del país, apoyada en su candidatura por organizaciones de mujeres. Sin embargo, la clase política ecuatoriana desconoció a Arteaga como presidenta y el Congreso Nacional presionó para posesionar a un presidente interino (Cañete 2005). Su caso es considerado acoso y violencia política contra una mujer (Consejo Nacional Electoral 2018).

estos procesos electorales ganaron los hombres de forma mayoritaria, sino que, en las candidaturas principales, la diferencia con las mujeres supera el 75% (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Ahora bien, del análisis anterior, resaltamos dos puntos. En primer lugar, la participación de las mujeres para cargos unipersonales sigue siendo baja. Influye de manera notable que la normativa no garantice la paridad en cargos de este tipo, lo cual favorece que se excluya a las mujeres del encabezamiento de listas y del liderazgo de organizaciones políticas. En segundo lugar, la paridad tiene sus propios límites en un sistema político atravesado por lógicas de injusticia hacia las mujeres. Como sostiene Picado (2017: 7), enfrenta las reglas del sistema electoral, que siguen reproduciendo la desigualdad.

En Ecuador, Picado (2017) apunta a un voto preferencial por candidatos hombres. Lo ilustran las elecciones de 2009, 2013 y 2014. Al cruzar electorado y candidaturas por género, se obtiene que, en 2009, el 27,9% de los hombres y el 28,3% de las mujeres votaron por candidatos; frente al 21,5% de los hombres y el 22,3% de las mujeres, que lo hicieron por candidatas. En 2013, el 27% de los hombres y el 27,6% de las mujeres votaron por candidatos; frente al 22,3% de los hombres y el 23,1% de las mujeres, que votaron por candidatas. En 2014, la diferencia fue aún más amplia: el 32,6% de los hombres y el 33,7% de las mujeres votaron por candidatos; frente al 16,4% de los hombres y el 17,3% de las mujeres, que prefirieron a las candidatas (Consejo Nacional Electoral, 2016).

Las brechas en el cumplimiento de la paridad en el país y los límites de esta muestran la complejidad de los obstáculos que persisten para que las mujeres lleguen a los espacios de decisión. A esos obstáculos se les debe prestar especial atención, dado que están presentes incluso en puestos para los cuales creció de forma paulatina la presencia de mujeres candidatas durante el periodo. Se trata de obstáculos que limitan tanto la candidatura como el acceso y el ejercicio del cargo, y que se fortalecen al entrelazarse con diferentes categorías de exclusión como la clase social, la raza, la etnia y la edad. De esa forma, los obstáculos que enfrentan

las mujeres indígenas y las que se desempeñan en espacios políticos rurales requieren una mirada en profundidad (ver Pérez, 2021).

Entre las problemáticas que atentan contra la participación política de las mujeres ecuatorianas y que se fortalecen en espacios rurales y para las mujeres indígenas, está la violencia política por razones de género ejercida contra ellas. La LOIPEVM de 2018 la reconoce en su Artículo 10, inciso f como la que se comete “en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia”.

Se trata de un reconocimiento bastante amplio, que no solo recoge el sentido inicial con el que se planteó el concepto de acoso político, y luego el de violencia política contra las mujeres a partir de la experiencia de mujeres en la política que habían sufrido sus manifestaciones. La legislación ecuatoriana reconoce que la violencia política también es ejercida contra lideresas y activistas, así como sus familiares. Con ello, se acerca a la mirada amplia de la vida pública y política que plasma la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, a partir de la Recomendación número 23 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW):

Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política en los niveles internacional, nacional, regional y local; y abarca también muchos aspectos de la sociedad civil y de las actividades de organizaciones, como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política (OEA 2017).

Más allá del reconocimiento, la sanción de la violencia política contra las mujeres quedó limitada en la LOIPEVM, cuyo reglamento no contempló un mecanismo específico. Un estudio de ONU Mujeres en 2019 mostró la extensión del problema entre las

mujeres en la política ecuatoriana. El 30% denunció violencia física contra sus familias o equipo de campaña; el 16% acoso sexual; del 12% al 14% golpes o lesiones contra su persona.

Los perpetradores de esa violencia fueron en su mayoría (58%) actores políticos tradicionales (dirigentes de partidos, candidatos/as, militantes y personal de campaña). A estos les siguen, con un 32%, los actores sociales: votantes, integrantes de grupos familiares, religiosos y comunitarios, medios de comunicación y redes sociales, empleadores, colegas y otros (ONU Mujeres 2019, 28). Aunque la clasificación resulta confusa, dado que mezcla distintos criterios de clasificación y, sobre todo, niveles de incidencia de quienes ejercen la violencia política contra las mujeres, sí deja ver la naturalización de esta en el tejido social ecuatoriano.

Dicha naturalización se incentivó mediante la polarización suscitada durante los diez años en la presidencia de Rafael Correa, y las transformaciones económicas, políticas y sociales impulsadas por el movimiento político que encabezó. El “correísmo” se convirtió en un marco discursivo en el que se ha ejercido la violencia política contra mujeres tanto afines al movimiento como opositoras, y en el que se han promovido desigualdades de género que menoscaban el impulso a su participación política. Un marco que, sin bien incluyó a la figura de Correa y su presencia en el poder, durante la cual él mismo ejerció violencia política contra varias mujeres de manera frecuente (Arias y Guerrero, 2017), la ha sobrepasado ampliamente, al involucrar a diversos actores políticos y extenderse a los gobiernos tanto de Moreno como de Lasso (ver Morales Alfonso, 2021). Las estrategias mediante las que opera esta violencia involucran roles y estereotipos de género que cuestionan la presencia de las mujeres en los espacios políticos y sus capacidades para el liderazgo (Morales y Pérez, 2021).

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia firmaron el convenio interinstitucional 2018–2020, con el objetivo de incorporar el enfoque de género en el sistema electoral, cuya ausencia, como se planteó antes, impedía el tratamiento

adecuado de la violencia política contra las mujeres. En 2020 la reforma al Código de la Democracia materializó el procedimiento. En su Artículo 279 (numeral 4) declara la violencia política contra las mujeres una infracción electoral muy grave, castigada con una multa entre 21 y 70 salarios básicos unificados. En el Artículo 280 define la violencia política de género de forma muy similar a la LOIPEVM. Al igual que ella, establece que

se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades (...).

El instrumento jurídico describe 13 supuestos amplios de violencia política contra las mujeres, que incluyen afectaciones económicas y patrimoniales, psicológicas y simbólicas, lo cual sin duda abre el camino para una mayor visibilidad de las diversas formas de violencia que continúan enfrentando las mujeres ecuatorianas tanto dentro de las organizaciones políticas como de la esfera pública del país. La limitación se encuentra en que esta violencia será sancionada solo en el ámbito electoral, a pesar de que no es el único en que sucede ni a él deben limitarse los debates sociales en torno al tema. Su desnaturalización, de hecho, implica ir mucho más allá de él. A pesar de que el Observatorio Nacional de Participación Política de la Mujer, creado en 2019, ha documentado un aumento del problema, hasta marzo de 2021, solo tres denuncias se habían presentado ante el Tribunal Contencioso Electoral y una de ellas había sido archivada (El Universo, 2021b).

Afectaciones por la COVID–19 a las mujeres y las políticas de género

Las afectaciones de la pandemia por COVID–19 sobre las mujeres ecuatorianas y las políticas de género necesitan una evaluación a corto y mediano plazo. No obstante, los datos disponibles hasta el

momento resultan contundentes: como señala el Sistema Único de Naciones Unidas en el país, el impacto negativo de la crisis tiene rostro de mujer. En diciembre de 2020, aunque se registró un descenso general de los ingresos laborales promedio, los de las mujeres eran de USD 262,6 USD mensuales, por debajo de los USD 309,9 de los hombres y del salario mínimo, que en ese momento era de USD 400. Las mujeres representan además, el 96% de las cerca de 100.000 personas que dejaron su empleo a raíz de la pandemia (Naciones Unidas Ecuador, 2021b).

Los datos referidos permiten observar que, si bien es equitativa la proporción por género de las 378.000 personas expulsadas del sistema laboral ecuatoriano durante 2020 (Naciones Unidas Ecuador, 2021b), las relaciones de poder que atentan contra la autonomía económica de las mujeres son un punto central a considerar en el diseño de las políticas en este ámbito. La abrumadora cifra de 96% de mujeres que dejaron su empleo remunerado por la pandemia es coherente con el hecho de que ellas siguen siendo las principales cuidadoras y responsables del trabajo en los hogares. En el país, constituyen el 92% de trabajadoras/es remuneradas/os del hogar, y el 85% de quienes reciben remuneración por el cuidado infantil, de personas adultas mayores y con discapacidades (Coalición Nacional de Mujeres, 2020). El trabajo de cuidados se incrementó de forma considerable durante la pandemia, lo cual afectó de manera directa tanto a las mujeres que reciben remuneración por él como a las que no.

Las mujeres son el 60% del personal de salud ecuatoriano, y el 81% del personal de enfermería (Coalición Nacional de Mujeres, 2020). Han estado expuestas en la primera línea de atención a la COVID-19, lo cual ha conllevado una serie de problemas que no se reducen al riesgo de contagio. Entre estos, destacan los efectos psicológicos. Más del 90% del personal médico y de enfermería en Ecuador presentó síndrome de *burn-out* moderado a severo; se registraron afectaciones significativas entre las mujeres (Vinueza *et al.*, 2021).

A tono con la tendencia mundial y regional al incremento de la violencia de género durante la

pandemia, en Ecuador se registró en 2020 un aumento del 40% en la tasa de femicidios. El sistema ECU-911 recibió un promedio de 10.000 llamadas mensuales, cifra que no refleja la extensión del problema, dado el subregistro de la violencia que aún prevalece. Pese a ello, se mantuvo la reducción presupuestaria para la aplicación de la LOIPEVM en 2021 (Naciones Unidas Ecuador, 2021b). Como se mencionó antes, para 2022 se anunció un aumento del 1963% en el presupuesto destinado a “la violencia de género y otras violencias”, con respecto a lo asignado en el año anterior (Presidencia de la República del Ecuador, 2021: 159). Tendrá que evaluarse posteriormente si este aumento se mantuvo y si se ejecutó de manera efectiva para ayudar a reducir las alarmantes cifras de violencias de género y femicidios (Aldea, 2022) registrados durante la pandemia.

A las afectaciones económicas y en las tareas de cuidado, así como al aumento de la violencia y a los efectos específicos para las mujeres que trabajan como personal de salud, se unen los efectos de las medidas implementadas en el país para contener la pandemia. Medidas como priorizar la atención de emergencia sobre las consultas ambulatorias y hospitalarias, generaron barreras adicionales de acceso a la información y a los servicios de salud sexual y salud reproductiva que necesitan atención y seguimiento en el tiempo. Entre las afectaciones identificadas se encuentran: disminución del acceso a métodos anticonceptivos y falta de acceso a controles prenatales, pruebas y tratamientos de Infecciones de Transmisión Sexual, incluido el VIH (Surkuna, 2020).

Nota final: debates y tensiones

A partir de los datos presentados en este análisis, se puede observar que existe poca transversalización del enfoque de género en la institucionalidad ecuatoriana. Ello se traduce en altibajos en las políticas dirigidas a fomentar la autonomía física, económica y en la toma de decisiones que se desarrollaron entre 2007 y 2021.

Si un tema ilustra con claridad tales altibajos son los derechos sexuales y reproductivos. Que una política como la ENIPLA, con resultados palpables

en la disminución del embarazo adolescente, haya sido sustituida por otra con un enfoque radicalmente distinto, dentro del mismo Gobierno, da cuenta de la influencia de los actores conservadores en la política ecuatoriana. Esa influencia se facilita cuando el presidente encarna él mismo una postura conservadora hacia los derechos sexuales y reproductivos, un asunto que ha resultado polémico dentro de los Gobiernos de izquierda que han impulsado programas para el avance de los derechos en otros ámbitos, como el de Rafael Correa. Su oposición a cualquier supuesto de legalización del aborto obstaculizó las oportunidades legislativas que se presentaron durante su mandato, en el que no hubo ningún avance en el tema.

En abril de 2021, durante el Gobierno de Guillermo Lasso, la Corte Constitucional de Ecuador respondió de manera favorable a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta en 2020 por los movimientos de mujeres, con lo que se despenalizaría el aborto en casos de violación. En febrero de 2022, la Asamblea Nacional continúa trabajando en una normativa que garantice este derecho, en medio de debates tensos que muestran la persistencia y el gran alcance del *lobby* conservador, que logra aglutinar a figuras con ideologías políticas diversas e incluso opuestas.

Las discontinuidades también están presentes en el abordaje de la violencia de género por parte del Estado ecuatoriano. Gracias al trabajo constante de los movimientos de mujeres y feministas no solo se han logrado importantes avances legislativos, sino que la violencia de género se ha consolidado como un problema social y de opinión pública. Sin embargo, los datos sugieren que la atención pública la convierte en objeto de un uso mediático y político que no siempre va acompañado de políticas públicas con la coherencia conceptual, la solvencia presupuestaria, la estabilidad institucional y la sostenibilidad en el tiempo necesarias para lograr los resultados positivos que dichos avances legislativos tendrían que reflejar en la actualidad.

De igual forma, las desigualdades de género que reflejan los datos sobre acceso al empleo, uso de tiempo, ingresos y participación económica da

cuenta de la insuficiencia de los esfuerzos que los Gobiernos realizaron en el periodo para mejorar la autonomía económica de las mujeres en Ecuador. La persistencia de valores culturales discriminatorios basados en el género y la falta de voluntad política para mantener y mejorar las políticas que se logran implementar, son dos de los principales factores que impiden que las mujeres ecuatorianas gocen de un ejercicio real y pleno de sus derechos económicos y laborales, libres de todo tipo de discriminación y violencia, con igualdad de oportunidades y resultados, en un marco de derechos y relaciones sociales equitativas, es decir, que puedan ejercer su “ciudadanía económica y laboral”, tal como la define María Ester Feres (2009).

Precisamente, las normas sociales discriminatorias constituyen el mayor obstáculo para las políticas sobre autonomía en la toma de decisiones que se implementaron en el periodo. Como en la violencia de género, se registraron importantes avances legislativos, pero políticas insuficientes para revertir la desigualdad estructural. A la par del impulso a la paridad y el reconocimiento de la violencia política contra las mujeres, las lógicas patriarcales que persisten en el ámbito político se actualizan para mantenerlo como un espacio de y para los hombres. Promover la autonomía en la toma de decisiones requiere esfuerzos coordinados de política, que busquen transformar la naturalización de las relaciones de poder de género que continúan limitando la participación plena de las mujeres. Relaciones que se reproducen en diversos ámbitos de la sociedad, y no solo en la política formal.

En el contexto ecuatoriano, las políticas de género tienen deudas específicas con los siguientes grupos:

- Las mujeres de pueblos y nacionalidades indígenas: en temas como la violencia de género, ni la justicia indígena ni la justicia ordinaria han sido capaces de garantizar sus derechos de manera efectiva. Se encuentran, entonces, en una mayor desprotección.
- Las mujeres afroecuatorianas: su mayor vulnerabilidad económica está atravesada por procesos de migración dentro del país, y por los

impactos ambientales de los proyectos mineros en comunidades afroecuatorianas. Además, se han visto particularmente afectadas por la explotación laboral y las condiciones de esclavitud implementadas por empresas de la industria de la palma en la provincia de Esmeraldas (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2020).

- Las niñas y adolescentes que sufren violencia sexual: a la alta incidencia de la violencia sexual, el incesto y el embarazo en la infancia y adolescencia se une el hecho de que las políticas de género no garantizan el acceso de las niñas y adolescentes ecuatorianas al aborto seguro y gratuito.
- Las niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad: las políticas de género no han logrado incorporar un enfoque interseccional, que garantice plenamente sus derechos, sobre todo los correspondientes a la autonomía física y económica.
- Las mujeres en movilidad humana: Ecuador es el país de América Latina y el Caribe que alberga la mayor cantidad de personas refugiadas reconocidas como tal, sobre todo de nacionalidad colombiana y venezolana. También es el cuarto en la recepción del flujo de personas en movilidad humana desde Venezuela (Naciones Unidas Ecuador, 2020). En el marco de políticas restrictivas que contradicen el principio de ciudadanía universal contemplado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), desde 2018 Ecuador ha limitado el ingreso y la regularización migratoria de personas de nacionalidades específicas, como la venezolana. Las mujeres son el 50% de las personas en movilidad humana que ingresan al país y su situación de extrema vulnerabilidad incluye una alta exposición a la violencia de género en sus países de origen, tránsito y destino, y un alto riesgo de ser víctimas de trata (ONU Mujeres y HIAS, 2020).

Durante el periodo analizado en este texto, se encuentra que las políticas han fallado en atender de manera efectiva tanto esas deudas específicas, como en trazar una hoja de ruta coherente para promover

la autonomía de las mujeres. La falla obedece a cuatro problemas principales: falta de continuidad y cambios de enfoques, vinculados a polarizaciones políticas; tendencia a la pérdida de institucionalidad y de especialización de los sistemas de protección de derechos; avance dispar en las normas jurídicas por autonomías, con obstáculos a la promulgación de normas progresistas sobre derechos sexuales y reproductivos, y brechas de implementación, a partir de la falta de apoyo político y de la reducción de presupuestos y recursos técnicos.

Agradecimientos

Agradecemos a Karen Armas Uquillas, becaria del programa de Género y Sociología de FLACSO Ecuador, por su apoyo con la revisión bibliográfica para la elaboración de las tablas 1 y 2.

Referencias bibliográficas

- ACIPRENSA. (2007). *Sepa qué candidatos están a favor y en contra de la vida en Ecuador*. <https://www.aciprensa.com/noticias/sepa-que-candidatos-estan-a-favor-y-en-contra-de-la-vida-en-ecuador>
- ALDEA. (2022). *2021, el año más letal para las mujeres: cada 44 horas se cometió un feminicidio en Ecuador*. <https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/feminicidios2021>
- AÍDO, B. (2017). Mujeres en la política, un poco de historia y su relevancia. *Gaceta de Análisis Político-Electoral*, 19, 4–5.
- ARIAS, D., y GUERRERO, E. (2017). “Déjanos en paz”. *Ni gorditas horrosas ni diosas del Olimpo, ¡Mujeres!*, Ecuador, Observatorio de Medios del Ecuador. <https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2017/03/Informe-De%CC%81janos-en-paz2.pdf>
- BANCO MUNDIAL. (2021). *Población, mujeres*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS>
- BENAVENTE, M. C., y VALDÉS, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a*

- la autonomía de las mujeres*, Santiago de Chile, CEPAL.
- BROWNER, C. (2000). Situating women reproductive activities. *American Anthropologist*, 102(4): 773–788.
- CAÑETE, M. F. (2005). Participación política y ciudadanía de las mujeres. En M. Prieto (Ed.), *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades 1990–2004*, (pp. 113–146). CONAMU / FLACSO / UNIFEM.
- CASTRO, M. (2020). El gobierno se despreocupa de la violencia de género. *GK*. <https://gk.city/2020/01/20/servicio-proteccion-integral-victimas-violencia-genero-ecuador/>
- CARE ECUADOR. (2020). *Análisis Rápido de Género de CARE Ecuador. Situación de Niñas y Adolescentes*, Quito, Care. <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2020/10/Analisis-Rapido-de-Genero-October-2020-VF.pdf>
- COALICIÓN NACIONAL DE MUJERES DEL ECUADOR. (2020). *Informe Sombra al Comité CEDAW 2020. Una Mirada desde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, a los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres ecuatorianas*, Quito, Centro de Publicaciones PUCE. <https://www.coaliciondemujeresec.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Sombra-Cedaw-2020-formato-web.pdf>
- CEPAL. (2013). *Observatorio de Igualdad de Género*. <https://oig.cepal.org/es/paises/12/profile>
- CEPAL. (2016a). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- CEPAL. (2016b). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Documento presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, del 25 al 28 de octubre. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>
- CEPAL. (2020). *Observatorio de Igualdad de Género*. <https://oig.cepal.org/es/paises/12/profile>
- CEPAL. (2021). *Autonomías*. <https://oig.cepal.org/es/autonomias>
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. (2016). *Participación Política de la Mujer Ecuatoriana en las Elecciones de los años 2002 a 2014*. https://issuu.com/juanpablopozob/docs/analisis_estadistico_participacion
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. (2018). *Participación política de la mujer*. http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Investigaciones/participacion_politicas_mujer.pdf
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO. (2020). *Participación política de las mujeres en el Ecuador*, Quito, CNE/ CNIG.
- CNIG (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO). (2013). *Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras III: Serie información estratégica*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf
- CNIG (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO). (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI*, Quito, CNIG.
- CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2007). *Política de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos*, Quito, CNS.
- CPCCS (CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL). (2021). Reducción del 84% del presupuesto desde el Gobierno perjudicó la aplicación de la Ley de Violencia contra las Mujeres según Observatorio. *Boletín de Prensa Nro. 893*. <https://www.cpccs.gob.ec/2021/05/observatorio-violencia-mujeres/#:~:text=En%20el%20documento%20entregado%20se,que%20asist%C3%ADa%20a%20mujeres%20violentadas.>

- CRÓNICA. (2021). *Proyecto Violeta busca disminuir desigualdad laboral de la mujer*. <https://cronica.com.ec/2021/11/11/proyecto-violeta-busca-disminuir-desigualdad-laboral-de-la-mujer/>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2020). *La Defensoría del Pueblo exhorta a la Corte Constitucional a emitir sentencia en relación a la aplicación del principio de paridad de género*. <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-a-la-corte-constitucional-a-garantizar-la-paridad-como-un-principio-constitucional/>
- ECUATORIANO EN VIVO. (2015). “Enlace Ciudadano 417 28/Marzo/2015”. Video, 3:52:31. <https://youtu.be/OcfigWb0-0k>
- EL COMERCIO. (2021a). *La pandemia ahondó brecha económica de género*. <https://www.elcomercio.com/blogs/economia-de-a-pie/la-pandemia-ahondo-brecha-economica-de-genero.html>
- EL COMERCIO. (2021b). *Comisión aborda proyecto de Ley de Economía Violeta*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/comision-tratamiento-ley-economia-violeta.html>
- EL TELÉGRAFO. (2019). *456 centros encaran el trabajo infantil y la mendicidad*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/mendicidad-mies-quito>
- EL UNIVERSO. (2021a). *Gobierno de Guillermo Lasso sube el presupuesto para la erradicación de la violencia contra la mujer de \$ 1,5 millones a \$ 24 millones*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/gobierno-guillermo-lasso-sube-presupuesto-para-erradicacion-violencia-contra-mujer-15-millones-24-millones-nota/>
- EL UNIVERSO. (2021b). *Mujeres se enfrentan contra la violencia política, que va en aumento*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/mujeres-se-enfrentan-contra-la-violencia-politica-que-va-en-aumento-nota/>
- ENSANUT (ENCUESTA NACIONAL DE SALUD Y NUTRICIÓN). (2012). *Tomo II: Salud sexual y reproductiva*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/ENSANUT/ENSANUT_TOMOII.pdf
- EVALÚA. (2019). *Evaluación operativa y de resultados del ‘Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres’ de Ecuador*, Quito, FIIAPP/Unión Europea/ Secretaría Técnica Planifica Ecuador. https://sni.gob.ec/documents/10180/4501029/INFORME+EJECUTIVO_EVALUACI%C3%93N+ERRADICACI%C3%93N+VIOLENCIA+DE+G%C3%89NERO.pdf/9bc5d918-bd44-4506-9407-5164f6204544
- FERES, M. E. (2009). “Ciudadanía económica y laboral de las mujeres”. En M. Nieves Rico y F. Marco (Eds.), *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero* (pp. 179–227). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FRIEDMAN, E. (2009). Gender, Sexuality and the Latin American Left: Testing the Transformation. *Third World Quarterly*, 2(30), 415–433.
- GIWPS. (2019). *Women Peace and Security Index 2019/20*. Georgetown Institute for Women, Peace and Security. <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>
- GIZ. (2013). *Los costos invisibles de la violencia contra las mujeres para las microempresas ecuatorianas*, Lima, Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, Universidad de San Martín de Porres. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57315.pdf>
- GOBIERNO DEL ECUADOR. (2018). *Presentación en el panel 2: Retos pendientes para garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva, y para cerrar las brechas de género*. En la III Conferencia de Población y Desarrollo, Lima, Perú, 7 al 9 de agosto.
- GOBIERNO DEL ECUADOR. (2019). *Derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes con discapacidad*, Quito, UNFPA / CNID / CNII / CNIG.

- HEREDIA, V. (2019). La venta de la píldora de emergencia: ¿libertad empresarial frente a derecho a la salud? *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/pildora-cadenas-farmacias-salud-sexual.html>
- INEC. (2011). *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. <https://anda.inec.gov.ec/anda/index.php/catalog/94>
- INEC. (2012). *Encuesta Específica de Uso del Tiempo EUT*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>
- INEC. (2017). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua ESPAC*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-superficie-y-produccion-agropecuaria-continua-bbd/>
- INEC. (2019a). *Boletín técnico de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. Indicadores de salud y nutrición de la población ecuatoriana*, Quito, INEC.
- INEC (2019b). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres ENVIGMU. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf
- INEC. (2021a). *Contador poblacional*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- INEC. (2021b). *Educación*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/educacion/>
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (2008). *La anticoncepción oral de emergencia: el debate legal en América Latina*, San José, IIDH.
- INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA. (2018). *Elecciones Presidenciales del Ecuador*. <https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/libro-presidentes-1948-2017.pdf>
- LA HORA. (2020). *Cierre de Guagua Centros, un problema para las madres*. <https://lahora.com.ec/quito/noticia/1102321781/cierre-de-guagua-centros-un-problema-para-las-madres>
- MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL. (2011). *Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. (2013). *Ecuador rompe récords internacionales en disminución del embarazo de adolescentes*. <https://www.salud.gob.ec/ecuador-rompe-records-internacionales-en-disminucion-del-embarazo-de-adolescentes/>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. (2014). *Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos – Acuerdo Ministerial 2490*. <https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Acuerdo-Ministerial-2490.pdf>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. (2016). *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017– 2021*, Quito, Gobierno del Ecuador.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, SENPLADES, UNFPA y SENDAS. (2017). *Estudio Costos de Omisión en Salud Sexual y Salud Reproductiva en Ecuador*, Quito.
- MORALES ALFONSO, L. (2015). *Clarooscuro: voces y silencios sobre el aborto en la Cuba revolucionaria y el Ecuador de la Revolución Ciudadana*. [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8424>
- MORALES ALFONSO, L. (2021). La violencia política contra las mujeres en Ecuador en el marco discursivo del correísmo. En D. Uzêda da Cruz y E. Ruano-Ibarra, *Democratización, inestabilidad y desigualdades en América Latina* (pp. 266–286). ALACIP.

- MORALES, L., y PÉREZ, L. (2021). Violencia política contra las mujeres en México y Ecuador (2016–2019). *Colombia Internacional*, 107, 113–137. <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.05>
- NACIONES UNIDAD ECUADOR. (2020). *Plan para la Respuesta Socioeconómica al COVID 19. Naciones Unidas Ecuador*, Quito, Naciones Unidas. https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-10/Plan%20para%20la%20respuesta%20socioecon%C3%B3mica_UNCT_Ecuador_sept2020_0.pdf
- NACIONES UNIDAS ECUADOR. (2021a). *Ecuador pone en marcha el Registro Único de Violencia*. <https://ecuador.un.org/es/149908-ecuador-pone-en-marcha-el-registro-unico-de-violencia>
- NACIONES UNIDAS ECUADOR. (2021b). *Reporte 2020 del Programa Único de las Naciones Unidas – Ecuador*, Quito, Naciones Unidas.
- OEА. (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*. <http://www.oas.org/es/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>
- ONU MUJERES. (2019). *Estudio violencia política contra las mujeres en el Ecuador*. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2019/12/violencia%20politica%20baja.pdf?la=es&vs=351>
- ONU MUJERES y HIAS. (2020). *Diagnóstico: mujeres en movilidad humana y violencia basada en género*, Quito, ONU Mujeres / HIAS.
- ORTIZ, E., SIMBAÑA, K., GÓMEZ, L., STEWART-IBARRA, A. M., SCOTT, L., y Cevallos, G. (2017). “Abortion, an increasing public health concern in Ecuador, a 10-year population-based analysis”. *Pragmatic and Observational Research*, 8, 1–7.
- PÉREZ, L. (2021). *Ciudadanías plurales: mujeres indígenas y participación política en Ecuador y México*. [Tesis de Doctorado. Universidad Autónoma Metropolitana, UAM–Iztapalapa].
- PICADO, H. (2017). Cuotas de género frente a la paridad. *Gaceta de Análisis Político–Electoral*, 19, 6–7.
- PORRAS, M. F. (2019). Cuerpos que sí importan. Estudio de casos sobre violencia basada en género (VBG). En *Niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad. Derribando mitos: la práctica del incesto*. CNIG / UNFPA.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2015). *Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/k-proyecto_plan_familia_2015.pdf
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2021). “Proforma del Presupuesto General el Estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022– 2025”. Registro Oficial, Año III, Segundo suplemento N.º 599. Publicado el 16 de diciembre de 2021. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=11618>
- PRIMICIAS. (2022). *Casas de acogida para mujeres empiezan a cerrar por falta de recursos*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/casas-acogida-mujeres-violencia-cierran/>
- PUEBLA, D. (2018). Brechas salariales por género con un enfoque de ocupación y tamaño de empresa: descomposición por cuantiles. *Análitika Revista de análisis estadístico*, 16(2). https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Revistas/Analitika/Anexos/pdf/Analit_16/3a.pdf
- RODRÍGUEZ AYALA, M. (2017). Retos para la plena participación política de las mujeres. *Gaceta de Análisis Político–Electoral*, 19, 8–9.
- TORRES, A. (Ed.). (2020). *Derechos en riesgo en América Latina. 11 estudios sobre grupos neoconservadores*, Ecuador / Colombia, Fundación Rosa Luxemburgo / Editorial desde Abajo.

- SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS ECUADOR. (2020). Para el 2020, la Secretaría de Derechos Humanos mantiene presupuesto para atender casos de violencia de género. *Boletín Oficial*, 10 de enero.
- SENESCYT. (2015). *Participación femenina en la Educación Superior*. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/participacion-femenina-en-la-educacion-superior/>
- SURKUNA. (2020). *Monitoreo de políticas de salud reproductiva en el marco de respuestas al brote de COVID-19*, Quito, Surkuna.
- VILLAMEDIANA, V. (2012). *Estado, mujeres y género: discursos que construyen identidades*. [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador].
- VILLAMEDIANA, V. (2014). Representaciones del cuidado infantil como problema de políticas públicas en el Estado ecuatoriano: ambivalencias y cambios potenciales. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50, 97–110. <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1431>
- VINUEZA VELOZ, A., ALDAZ PACHACAMA, N., MERA SEGOVIA, C., TAPIA VELOZ, E., y VINUEZA VELOZ, M. (2021). Síndrome de Burnout en personal sanitario ecuatoriano durante la pandemia de la COVID-19. *Correo Científico Médico*, 25(2). <http://www.revcofmed.sld.cu/index.php/cocmed/article/view/3808/1932>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2006). *Global Gender Gap Report 2006*. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2006>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2007). *Global Gender Gap Report 2007*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2007.pdf
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2008). *Global Gender Gap Report 2008*. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2008>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2009). *Global Gender Gap Report 2009*. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2009>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2012). *Global Gender Gap Report 2012*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2017). *Global Gender Gap Report 2017*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2018). *Global Gender Gap Report 2018*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2020). *Global Gender Gap Report 2020*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- WEF (WORLD ECONOMIC FORUM). (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. <https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023>
- WILKINSON, A. (2020). La Revolución Ciudadana de Ecuador (2007–2017). Una década perdida para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En E. J. Friedman, F. Rossi y C. Tabbush (Eds.), *Género, sexualidad e izquierdas: el reclamo de derechos durante la marea rosa* (pp. 319–356). CLACSO.
- ZARAGOCIN, S., CEVALLOS, M.R., FALANGA, G., ARRAZOLA, I., RUALES, G., VERA, V. y YEPEZ, A. (2018). Mapeando la criminalización del aborto en el Ecuador. *Bioética y Derecho*, 43, 109–125.

Anexos
Tabla 1
Instituciones y mecanismos estatales de género en Ecuador

| PERIODO DE VIGENCIA | INSTITUCIÓN O MECANISMO | FUNCIÓN |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1997–2009 | Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) | Ente rector de las políticas públicas de género, adscrito a la Presidencia, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Encargado de asegurar la incorporación del enfoque de género en planes, programas y proyectos, y de brindar asesoría y asistencia técnica para su obligatoria aplicación en todos los organismos del sector público, mediante la formulación e implementación de Planes de Igualdad de Oportunidades. |
| 2007– actualidad | Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres | Conformado por todas las instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades que tienen competencia en los ejes de prevención, atención, protección y reparación de las violencias contra las mujeres. |
| 2009–2014 | Comisión de Transición hacia el Consejo Nacional para la Igualdad de Género | Creada como transición del CONAMU al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, con base jurídica en la Constitución de 2008. |
| 2009–2018 | Servicio Especializado de Protección Especial (SEPE) | Pertenece al Ministerio de Inclusión Económica y Social, primero, y luego al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Conformado por 44 oficinas de atención, con equipos de trabajo social y psicología para brindar tratamientos a víctimas de violencia. |
| 2013– actualidad | Unidades Judiciales contra La Violencia hacia La Mujer y la Familia | Sustituyeron a las Comisarías de la Mujer y la Familia, creadas en 1994. Encargadas de diseñar protocolos y un sistema georreferenciado de servicios para las instituciones involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia. Con competencia cantonal. |
| 2015–actualidad | Unidades Especializadas de Violencia de Género (UEVG) | Establecidas por la Fiscalía General del Estado. Encargadas de la investigación especializada de los delitos de violencia de género. Brindan atención integral: médica, psicológica y en trabajo social. |
| 2015– actualidad | Dirección Nacional de Violencia Intrafamiliar y de Género | Pertenece al Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional. Se encarga de gestionar la Red Nacional de Casas de Acogida y los Centros de Atención Especializada a Víctimas de Violencia, en el marco del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género. |

| PERIODO DE VIGENCIA | INSTITUCIÓN O MECANISMO | FUNCIÓN |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2015–actualidad | Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 | Integra el protocolo interinstitucional para la recepción de casos de emergencia relacionados con violencia de género (desde 2019). Envía información analizada previamente sobre alertas a la Secretaría de Derechos Humanos. |
| 2018–actualidad | Servicio de Protección Integral (SPI) | Surgido por el fraccionamiento del SEPE. Es un servicio público gratuito de la Secretaría de Derechos Humanos, que brinda atención psicológica, legal y de trabajo social a víctimas de violencia, de trata de personas, casos remitidos desde fiscalías y unidades judiciales especializadas, juntas de protección y otras instituciones. |
| 2018–2021 | Misión Mujer | Encargada de promover la autonomía plena de las mujeres durante todo su ciclo de vida, mediante la toma de conciencia de las desigualdades, el acceso a recursos y servicios estatales y privados, a fin de lograr una vida libre de violencias, la participación política y la toma de decisiones informadas. |
| 2019–actualidad | Dirección Nacional Contra la Violencia de Género, Familia, Niñez, Adolescencia y Trata de Personas | Pertenece a la Policía Nacional. Coordina el trabajo de las jefaturas zonales y subzonales de investigación de contra la violencia de género. |

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas web de las instituciones correspondientes.

Tabla 2
Normativa de género y mujeres en Ecuador

| AÑO | NORMATIVA | DETALLE |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2007 | Decreto Ejecutivo 620 | Establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la integridad personal, de prohibir todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica o sexual o coacción moral, y de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra niños, niñas, adolescentes y mujeres. |
| 2009 | Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia | Como medida de acción afirmativa dispone que, en la proclamación de autoridades electas o electos, cuando exista empate por el último escaño y entre los empatados haya una mujer, se le adjudique el escaño a ella. Promueve la representación paritaria en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en los partidos y movimientos políticos. |
| 2010 | Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social | Establece que la asegurada tendrá derecho a la asistencia médica y obstétrica durante el embarazo, parto y puerperio; a un subsidio monetario durante el periodo de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora y a la asistencia médica preventiva y curativa del hijo o hija hasta los 18 años. |

| AÑO | NORMATIVA | DETALLE |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012 | Ley Orgánica de Discapacidades | Establece la protección y el reconocimiento de cuidadores y cuidadoras de personas con alguna discapacidad. Establece la responsabilidad del Estado en la ejecución de políticas de promoción y protección social, incluyendo la orientación y capacitación a las personas y las familias que tienen bajo su cuidado a las personas con discapacidad. |
| 2012 | Reglamento para regular el acceso y la disponibilidad de métodos anticonceptivos en el Sistema Nacional de Salud | Establece la disponibilidad de servicios para atención integral de calidad, así como toda la información que sea requerida sobre planificación familiar, anticoncepción, prevención de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), incluido el VIH/SIDA, anticoncepción oral de emergencia (AOE), salud sexual y reproductiva y prevención de embarazos en la adolescencia o no planificados. |
| 2014 | Código Orgánico Integral Penal | El artículo 141 tipifica el femicidio. Mantiene el carácter punible del aborto. El artículo 150 establece dos excepciones, prácticamente las mismas que el código penal anterior. |
| 2015 | Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. | Reforma el Código del Trabajo, la Ley Orgánica del Servicio Público y la Ley de Seguridad Social. Reconoce el trabajo no remunerado en los hogares. Incorpora a las amas de casa al sistema de seguridad social, garantiza a las mujeres su derecho a jubilación, viudez e indemnización por discapacidad. |
| 2016 | Ley orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo | El paquete de reformas laborales incluye la ampliación voluntaria de licencia por maternidad o paternidad hasta nueve meses, sin goce de sueldo. El padre tiene derecho a una licencia por paternidad de 15 días, con remuneración. |
| 2018 | Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres | Tiene por objeto prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado, durante su ciclo de vida. |
| 2019 | Ley Orgánica Reformatoria del Código Integral Penal | Establece un nuevo procedimiento especializado a seguir para la sustanciación y el juzgamiento de las causas por el delito de femicidio. |

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.

Tabla 3
Principales hitos de la violencia de género en la agenda pública ecuatoriana

| AÑO | PRINCIPALES AVANCES |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1980 | • Firma de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) |
| 1994 | • Creación de las Comisarías de la Mujer • Aprobación de Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Ley 103) |
| 1995 | • Firma de Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida también como Convención Belém Do Pará. |
| 1998 | • Constitución de 1998 reconoce por primera vez la responsabilidad del Estado en la garantía de una vida libre de violencias para las mujeres. |
| 2007 | • Decreto Ejecutivo 620 establece la erradicación de la violencia con base en género como política de Estado. El decreto incluye el mandato para la elaboración del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres (PNEVG). |
| 2008 | • Constitución de 2008 reconoce y garantiza el derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual, así como a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. |
| 2014 | • Código Penal Integral (COIP) de 2014 sustituye a Ley 103 como instrumento legal para la sanción de las VCM. • El COIP tipifica por primera vez la violencia contra las mujeres y el femicidio como delitos penales y reconoce el derecho a la reparación integral a las víctimas de violencia de género. |
| 2015 | • Comienza e ejecutarse el Plan de Acción 2015– 2017 para el PNEVG, elaborado en 2007 |
| 2018 | • Aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres |

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 7

Las Mujeres en Guatemala: avances y desafíos en el siglo XXI

Ana Silvia Monzón Monterroso¹
FLACSO Guatemala

Introducción

El análisis de la situación de las mujeres en Guatemala remite a múltiples factores históricos, culturales, políticos y económicos que sostienen y reproducen la discriminación, explotación y opresión de género que se entrecruza con la discriminación étnica, el racismo, la exclusión económica, la condición de discapacidad, la heteronormatividad y la segregación territorial, limitando de manera estructural el goce de los derechos humanos y el desarrollo pleno de las mujeres.

A pesar de las condiciones adversas que caracterizan al país, los datos disponibles de las últimas dos décadas muestran algunos avances en la situación de las mujeres guatemaltecas. Entre estos avances se identifica un mayor número de mujeres empadronadas, de candidatas a puestos de elección, más mujeres que incursionan en espacios públicos, un mayor número de mujeres indígenas y del área rural que se involucran en procesos políticos y sociales, y en los últimos cinco años, la incursión de mujeres con discapacidad en el ámbito público, planteando una agenda de demandas en su calidad de sujetas de derechos. No obstante, persisten barreras visibles e invisibles para su participación en igualdad de condiciones, en el ámbito de la toma de decisiones que atañen a sus comunidades y al país, situación que constituye un importante lastre para avanzar en la garantía de derechos y la igualdad como horizonte ético.

Entre estas barreras destacan la violencia en diferentes manifestaciones, entre otras, física, sexual, psicológica, económica, mediática, obstétrica, epistémica, política e institucional. Y el feminicidio, expresión extrema de un continuum de violencia, misoginia, racismo y machismo al que están expuestas las mujeres a lo largo del curso de sus vidas, y que se relaciona con el pasado reciente, marcado por cuatro décadas de conflicto armado interno.

Este texto es una contribución para explicar las principales brechas de género en Guatemala, y se divide en cinco apartados: en el primer apartado se perfila el contexto sociopolítico de un país cuya historia actual remite a la invasión española, a trescientos años de imposición colonial, y a doscientos años de creación de una república que sigue en deuda con la mayoría de la población, porque no ha cumplido ninguna de las promesas relacionadas con esta propuesta política. Se identifican hitos en el siglo veinte, incluida una fallida revolución en los años cuarenta, y un conflicto armado interno que duró casi cuatro décadas, hasta llegar a la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

En el segundo apartado se exponen brevemente algunos de los rasgos de la economía que ubican a Guatemala como una sociedad de enormes contrastes, marcados por la desigualdad y la exclusión de la mayoría de la población, sobre todo de mujeres, indígenas y del área rural. Se

¹ Socióloga. Dra. en Ciencias Sociales, coordinadora del Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos en la Sede FLACSO Guatemala. Integrante de varios espacios feministas, cofundadora de Voces de Mujeres, programa de radio con 28 años al aire, y de otras iniciativas de comunicación feminista. Integrante de los GT Feminismos y emancipación, y Economía Feminista de CLACSO. Presidenta de ACAS—Asociación Centroamericana de Sociología, 2018–2021.

hace referencia a la desigualdad en el acceso a los recursos, la escasa inversión social desde el Estado, y la problemática de la migración indocumentada que se ha constituido en una válvula de escape ante una situación de precarización y de falta de oportunidades.

En un tercer apartado se presentan datos que perfilan la situación de las mujeres en Guatemala, en cuatro ámbitos: empleo y pobreza, educación, salud, incluida la violencia, y participación social y política. En un cuarto apartado se hace una breve relación de los logros y aportes de las mujeres en movimiento. En el quinto apartado, se abordan las dificultades que están enfrentando las organizaciones de mujeres en momentos de una avanzada fundamentalista en Guatemala.

1. Contexto sociopolítico

La configuración de la sociedad guatemalteca está marcada por la impronta de estructuras coloniales de poder, instauradas desde el siglo XV, que continuaron sin cambios significativos durante la república, a partir de 1821. Estas estructuras han sido sostenidas a lo largo de cinco siglos, por redes familiares, clientelares, religiosas y militares, que han mantenido un control férreo a nivel político, social, cultural y económico, y se han enraizado en el Estado y sus instituciones.

Este poder ha sido impugnado desde los pueblos indígenas, los más afectados en su derecho a existir y mantener sus modos de vida, cosmovisión y saberes. También ha habido intentos populares de transformación como en 1920 y, posteriormente en 1944, cuando un movimiento social se alzó contra el dictador de turno, logrando su renuncia, y el impulso de cambios importantes plasmados en la Constitución de 1945, que incluyó el reconocimiento del voto para las mujeres alfabetas, la aprobación de inéditas políticas sociales, de seguridad social, derechos laborales, la prohibición del trabajo forzado, incentivos a la educación y las artes, y una fallida reforma agraria, acciones que colocaron a Guatemala en la senda de la modernidad, después de décadas de oscurantismo.

La Revolución del 44, que duró una década, fue interrumpida por una invasión cívico–militar ejecutada a través de la Operación Éxito a cargo de la Agencia Central de Inteligencia–CIA, auspiciada por Estados Unidos (Schlesinger & Kinzer, 1982). Como parte de ese plan, el gobierno democráticamente electo fue aislado diplomáticamente, y su presidente obligado a renunciar. Asimismo, por medio de una campaña mediática se construyó *el discurso de la contrarrevolución –sus ideas motrices– (y) fundó una época caracterizada por el terror de Estado* (Vela Castañeda, 2005).

Ese terror de Estado se mantuvo durante casi cuatro décadas, desde 1954 hasta la primera mitad de los años noventa, como lo revelan los informes *Guatemala: Nunca Más* del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica–REMHI, 1996, elaborado por la iglesia católica, y *Guatemala: memoria del silencio*, 1999, por la Comisión del Esclarecimiento Histórico–CEH. En ambos, se hacen recuentos de las miles de víctimas directas e indirectas (200 mil, incluidas 45 mil personas desaparecidas), de miles de familias, sobre todo indígenas, desplazadas al ser arrasadas más de 400 aldeas, entre 1980 y 1983. Se recalca en estos informes, y en otras investigaciones, la violencia sexual contra las mujeres, en su mayoría indígenas (Sanford, 2008); asimismo la tortura, la ejecución arbitraria, y la desaparición forzada como parte de una estrategia militar que aplicó, sistemáticamente, la doctrina de seguridad nacional que perfilaba como enemigo interno a cualquier persona o grupo que expresara descontento, disenso, o que promoviera la organización social o comunitaria.

Esa violencia extrema contra las mujeres aún tiene secuelas, como plantea Victoria Sanford en su libro *Del genocidio al feminicidio* (2008). Asimismo, ha sido develada en los testimonios de mujeres sobrevivientes y corroborada por múltiples peritajes,

En el interminable listado de vejaciones, humillaciones y torturas que las mujeres padecieron, la violación sexual ocupa un lugar destacado, por ser uno de los hechos crueles más frecuentes, y que reúne unos significados

más complejos en cuanto a lo que representa como demostración de poder para el victimario, y de abuso y humillación para quien la sufre. En muchas ocasiones las mujeres pueden sufrir otras consecuencias como embarazos secundarios a la violación y transmisión de enfermedades. (ODHAG, 1998).

Después de más de dos décadas de lucha legal de las víctimas del conflicto armado interno, se abrió juicio a exmilitares por delitos de lesa humanidad, entre los más relevantes el que planteó el pueblo Ixil, que en el 2013 obtuvo una histórica sentencia que demostró que se cometió genocidio contra su comunidad (Impunity, 2020). También el juicio interpuesto por mujeres q'eqchiés de Sepur Zarco, por los delitos de esclavitud doméstica y sexual, y de violencia sexual durante la guerra, que logró sentencia condenatoria en el 2016 (Segato, 2015); y otro, por un grupo de mujeres achí, que fue resuelto en enero 2022. En ambos se probaron los vejámenes a los que fueron sometidas por expatrulleros que operaron bajo las órdenes de militares.

En el pasado reciente dos hechos marcan la historia política del país: la aprobación de una nueva Constitución en 1985 que por primera vez incluyó el principio de igualdad entre mujeres y hombres y el reconocimiento parcial de derechos de los pueblos indígenas, y la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, que plasmó una agenda ambiciosa con miras a *“constituirse en un nuevo pacto social que abriría el camino a la refundación del Estado y sentar las bases para consolidar el incipiente y débil proceso de democratización iniciado a mediados de los años ochenta”* (Yagenova & Véliz, 2011, p. 255).

En efecto estos Acuerdos apuntan a la transformación de las estructuras económicas, mediante la redistribución de la tierra, una reforma fiscal profunda y un modelo de desarrollo basado en la justicia social; así como un cambio en las estructuras políticas vía la democratización real, la creación de instituciones garantes de los derechos humanos, y modificar la perspectiva de la seguridad, enfocada en la ciudadanía, y no desde una lógica militar. También incorporó la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres en tanto sujetas sociales y políticas,

que demandan, entre otros derechos, el acceso a la propiedad de la tierra, los derechos laborales, salarios justos, la participación plena en la toma de decisiones, y los derechos sexuales y reproductivos.

En la década de los noventa, y particularmente a raíz de la firma de los Acuerdos, se lograron avances en materia normativa, política e institucional, en sintonía con los avances internacionales a favor de los derechos humanos. Asimismo, se logró el desarrollo de instituciones, la formulación de políticas públicas, de inversión de recursos, de movilización ciudadana, y la conjunción de sinergias interinstitucionales con el acompañamiento de organismos internacionales, cuyo mandato es contribuir a la garantía de derechos de los grupos excluidos.

Veinticinco años después de la firma de los Acuerdos, si bien hay cambios respecto a la situación que prevaleció durante la guerra, las mujeres, la niñez, los pueblos indígenas y la población rural continúan enfrentando situaciones de discriminación, marginación y exclusión.

Se han ralentizado o tergiversado los avances institucionales, las políticas y programas sociales, debido a la inestabilidad política agudizada desde el 2015, cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala—CICIG reveló los esquemas de corrupción en el Estado, que implicaban a las más altas autoridades, civiles y militares, en complicidad con las élites empresariales. En respuesta se gestó un amplio movimiento ciudadano que demandó la renuncia del Presidente y la Vicepresidenta, el cese de la impunidad, y transformaciones en la conducción de las instituciones estatales, incluido el sistema político, legislativo, y judicial. Estas exigencias fueron parcialmente atendidas. No hubo cambios profundos, se nombró provisionalmente a otras autoridades, y se convocó a nuevas elecciones bajo las mismas condiciones normativas (Solís, 2016).

El gobierno electo (2016–2019) dio continuidad a las redes de corrupción, y fue cada vez más visible la injerencia de militares y de élites de línea conservadora que, ante la amenaza de revelaciones cada vez más escandalosas por parte de la CICIG,

que ponían nombre y apellido a quienes medran del Estado a través de negocios dudosos, cerraron filas y consolidaron un pacto de corruptos, entramado de poder que incluye a políticos, “*cámaras y grupos empresariales, a medios de comunicación que son propiedad de integrantes de estas redes, a personas con influencia procesadas por casos de corrupción y sus familias, y a fundaciones privadas*” cuyo propósito es mantener sus privilegios y garantías de impunidad (Sáenz de Tejada, 2021, p. 5). Este “pacto de corruptos”, en alianza con el gobierno, mediante acciones espurias defenestró a la CICI, y reforzó la cooptación de todas las instituciones del Estado, incluidas las Cortes de justicia, la Corte de Constitucionalidad y el Ministerio Público.

En este contexto, otro elemento a considerar sobre todo a partir de los años noventa, es la presencia activa de sectores fundamentalistas religiosos que se alían y posicionan un discurso ultraconservador e impulsan agendas regresivas en materia de derechos humanos, particularmente en torno al papel de las mujeres y sus derechos sexuales y reproductivos, también de las personas de la diversidad sexual, a quienes no les reconocen derechos. Plantean la institucionalización de un modelo de familia único y patriarcal, mientras hacen sinergia con los poderes políticos y económicos a nivel local, nacional y global.

Este avance fundamentalista no se relaciona solamente con aspectos religiosos. Algunos autores plantean que las denominaciones evangélicas más conservadoras fueron instrumentalizadas e hicieron parte de la política estatal contrainsurgente, en momentos que adquirió fuerza la corriente de la “teología de la liberación” de base católica crítica, cuyo discurso se percibía transgresor y desafiante del poder establecido (Camey Barrios, 2015).

Estas dinámicas han resultado en la postergación de la agenda de los Acuerdos de Paz, y un retroceso político e institucional en los organismos del Estado, incluido el poder local. Las prácticas clientelares, los negocios opacos, la represión, la criminalización, la arbitrariedad en la toma de decisiones se han extendido y normalizado; mientras, los márgenes para la expresión ciudadana y el desarrollo social son cada vez más restringidos. Los efectos son notorios

en la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de la población, y en la migración tanto interna como internacional, que miles de personas, incluidas niñas, niños y adolescentes emprenden ante la falta de oportunidades.

También se observan retrocesos en la situación de las mujeres, quienes en pleno siglo veintiuno enfrentan desigualdades, marginación, y violencia de todo tipo, ante la permisividad social y la inacción estatal. Prevalecen prejuicios y estereotipos, así como prácticas familiares y sociales que normalizan la asignación de roles diferenciados de género, en detrimento de las niñas y las mujeres, que impiden su desarrollo integral, el derecho a una vida digna, y sin violencia.

En enero del 2020 asumió un nuevo gobierno de perfil conservador que, contrario a las promesas de campaña, ha actuado con autoritarismo y prepotencia, y ha optado por *cerrarse a escuchar las demandas populares y criminalizar y reprimir la protesta social utilizando incluso operaciones psicológicas al mejor estilo de la contrainsurgencia* (n.a., 2020). En dos años de gobierno ha establecido aproximadamente 12 estados de sitio o de prevención (Cahue, 2021), que implican la restricción de movilización y de garantías ciudadanas. Las justificaciones han sido diversas, desde limitar el contagio de la COVID-19, los actos violentos en comunidades que se oponen a la explotación minera, restringir el paso de las caravanas de migrantes procedentes de Honduras, hasta coartar las protestas pacíficas que critican su gestión, que tuvieron lugar en las calles de la capital en noviembre 2020. Después de más de dos décadas se observaron nuevamente acciones policíacas represivas contra mujeres y jóvenes en plena luz del día.

En términos de la gestión gubernamental, se ha mantenido la “*opacidad...en la administración pública respecto a los contratos con instituciones gubernamentales, y se ha protegido a estructuras enquistadas en las diferentes instituciones que pertenecen a un andamiaje de corrupción y crimen organizado de larga data, pero renovado constantemente*” (n.a., 2020, p.4).

Desde el 2020 la pandemia de la COVID-19 ha evidenciado una crisis sanitaria en todos los países, sobre todo en aquellos donde los servicios de salud han sido privatizados, como es el caso de Guatemala. A las elevadas cifras de contagio, muertes y secuelas físicas y psicológicas, se suma la profundización de las brechas de desigualdad, y la apertura de otras como las brechas digitales, que provocan mayor exclusión, empobrecimiento y pérdida de los bienes básicos para la reproducción de la vida. El impacto es múltiple: económico, laboral, migratorio, climático y de cohesión social, que repercute en las dinámicas personales, familiares y colectivas.

Las mujeres son especialmente afectadas debido a que en esta coyuntura se las convoca a estar en primera línea en los hogares, para garantizar las medidas básicas ante el contagio del virus, pero también están soportando la recarga de trabajo tanto de cuidados (niñas, niños, personas mayores y con discapacidad), como doméstico, y de apoyo educativo a niñas y niños en edad escolar. Sin contar con la precarización de sus ingresos y la pérdida de empleos (OEA-CIM, 2019).

Las mujeres se han visto afectadas por el aumento de la violencia basada en género, ahora que la dinámica familiar ha variado, obligando a convivencias más largas en ambientes poco propicios, o en situaciones previamente tensas (Monzón & Peruch, 2020). También se ha agudizado el problema de las desapariciones de niñas, adolescentes y mujeres, incluso en los períodos de restricción de la movilización debido a la COVID-19.

2. Contexto socioeconómico

En los inicios del siglo veintiuno, Guatemala sigue siendo una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión de la mayoría de la población con énfasis en la situación de las mujeres, de los pueblos indígenas, y la población del área rural. En un estudio del Banco Mundial se plantea que Guatemala es la economía más grande de Centroamérica, y que sus cifras macroeconómicas la sitúan como un país de *ingresos medianos altos*, sin embargo, *la estabilidad económica y el estatus de ingresos medianos y altos no se han traducido en una reducción significativa*

de la pobreza (Banco, 2021). Para el 2020, ésta alcanzaba al 50,9%, mientras la pobreza extrema al 21,4% de la población (CEPAL, 2021).

Estos datos son el resultado de estructuras económicas que se han establecido sobre el despojo de tierras, la depredación de recursos naturales y el trabajo forzado de los pueblos indígenas que durante la colonia fueron sometidos a trabajo servil y obligados, hombres y mujeres, a tributar. En el siglo diecinueve sus tierras fueron usurpadas nuevamente y convertidos en mozos colonos, sometidos al trabajo forzado en las grandes fincas de café mediante la coerción del Reglamento de Jornaleros emitido en 1871 (Taracena, 2002).

Durante el siglo veinte, y aún en el siglo veintiuno, las condiciones laborales de un alto porcentaje de indígenas y ladinos del área rural, siguen marcadas por la migración temporal para realizar trabajo agrícola, tanto en las tierras de la costa sur de Guatemala, como en las fincas del sur de México. Y en el caso de las adolescentes y mujeres, se insertan además en el trabajo doméstico en los centros urbanos.

Otro dato que revela la exclusión es el alto nivel de concentración de la tierra, uno de los mayores en América Latina, *según lo registrado en el IV Censo Nacional Agropecuario, el Índice de Gini en Guatemala es de 0,84, lo que demuestra la curva de concentración desigual en la distribución de la tierra* (Gantenbein, 2006). En el caso de las mujeres, esta situación se agrava ya que la propiedad de bienes y recursos por cuestiones culturales, ha estado en manos masculinas. Aunque en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, se planteó la demanda para que las mujeres sean consideradas propietarias o copropietarias de tierras para el cultivo, se ha avanzado poco para garantizar este derecho. Como indica Alejandra Privado (2017), *según datos del Fondo de Tierras, en el período de 1998 a 2014, se han beneficiado 2,225 mujeres (10,7%) y 18,438 (89,3%) hombres, lo que refleja la asimetría en el otorgamiento de créditos para la compra de fincas por medio del mercado de tierras, teniendo aún poco impacto en beneficio de las mujeres.*

Otro problema relacionado con la desigualdad, es el aumento de la migración tanto interna, transfronteriza con México, como internacional hacia Estados Unidos, y en menor medida a Canadá y España. Gran parte de quienes migran provienen de los departamentos con mayoría de población indígena. Ante la falta de oportunidades, el agravamiento de los niveles de pobreza, el efecto de las catástrofes naturales como inundaciones, terremotos, sequías, y la progresiva pérdida, por despojo o deterioro de recursos naturales y de sus medios de vida, miles de personas deciden migrar cada año, incluso en condiciones de alto riesgo. Lo más preocupante es la migración de cada vez más niños, niñas y adolescentes acompañados y no acompañados, fenómeno que se marcó a partir del 2014.

De acuerdo con las cifras de la Organización Internacional de Migraciones–OIM, se registró un aumento de migrantes en números absolutos, de 1.237.162 en el 2002 a 2.301.175 en el 2016, (2016). Los datos muestran que migran más hombres (73%) que mujeres (27%), un 12% se ubica en el rango de edad de 15–24 años, y un 60% entre 25–45 años. La encuesta sobre migración y remesas realizada por OIM en 2016, reportó que 1.860.287 guatemaltecos/as residen en el exterior, y el 13,5% migró antes de cumplir 18 años.

La migración en el país y en la región centroamericana no ha hecho más que aumentar, y en el 2018 se empezó a observar el fenómeno de las caravanas migrantes originadas en Honduras, que convocan a miles de personas tanto de El Salvador como de Guatemala. Hasta el 2021 habían tenido lugar más de seis caravanas, que han sido reprimidas violentamente. Quienes han logrado avanzar hacia México han sido obligados a permanecer en la frontera norte en espera de resolver su situación migratoria. Los datos de personas fallecidas son alarmante, sólo en el 2021 se registraron 1.100 muertes de migrantes, 543 hombres y 142 mujeres, 34 niñas y niños, y 381 no pudieron ser identificados. Mientras fueron deportados solo en el 2021, más de 100mil personas de Honduras, El Salvador y Guatemala, y de enero a abril 2022, 31.636 sólo de Guatemala (OIM, 2022).

La migración tiene un impacto social, familiar, y comunitario cada vez más complejo y, en términos económicos, es un factor que abona a la estabilidad macroeconómica, que el Estado exhibe como un logro. Esto debido al peso significativo de las remesas en dólares que los migrantes envían cada mes. *Sólo en el último quinquenio, el ingreso de remesas pasó de 9, 287.8 millones en el 2018, a 18,040.3 en el 2022, constituyendo un 35% de las divisas que ingresan en el país y han llegado a representar, para 2022, un 18% del PIB, lo que supera al ingreso de divisas por exportaciones y, claramente, a la inversión extranjera directa, que apenas constituyó 1% del PIB* (Guatemala, 2022, p. 19).

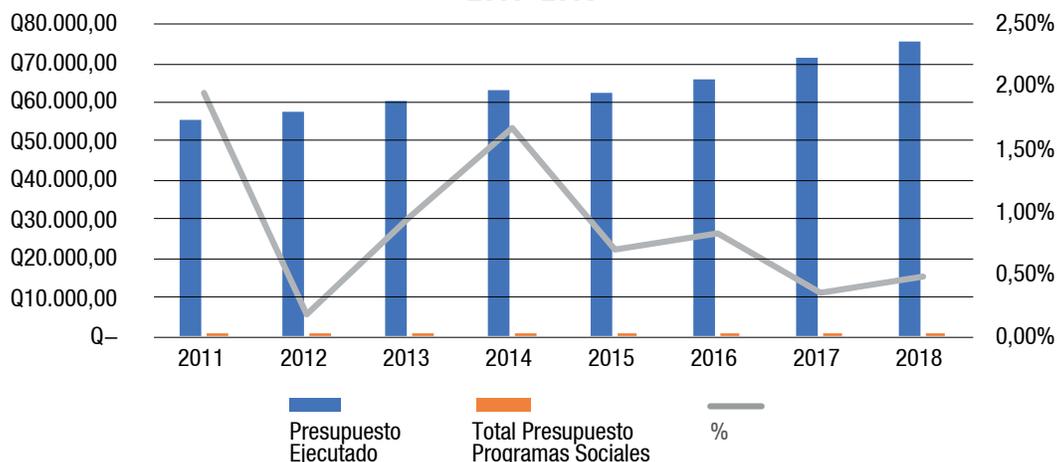
Entre las causas de la precaria situación que afecta al desarrollo del país, en particular a la población empobrecida constituida por familias del área rural, indígenas y por mujeres, está el poder de las élites que se remonta a la Colonia, en sinergia con los nuevos capitales que se han creado al amparo de negocios poco transparentes, bajo el signo de la corrupción y redes de poder que incluyen élites económicas, políticas, militares, y religiosas que ejercen tráfico de influencias en el Estado. A este fenómeno se le denomina “economía de captura” o “captura del Estado” que se refiere a *los mecanismos utilizados por los agentes económicos para obtener ventajas y ganancias extraordinarias, al margen de la competencia de mercado, y la manipulación que realizan en la formación de políticas públicas, normas jurídicas y regulaciones institucionales en beneficio propio*” (Waxenecker, 2020, p. 19).

Por otro lado, la desigualdad está relacionada con un círculo perverso de bajos ingresos fiscales debido en gran parte a la evasión. Como señala el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), es alarmante que la carga tributaria efectiva de Guatemala esté registrando un desplome agudo, ya que disminuyó del 11,0% en 2013 a 9,7% en 2019 (ICEFI, Debilidad fiscal crónica de los Estados del Triángulo Norte Centroamericano agudiza la crisis migratoria. , 2019). Y por la escasa inversión social que hace el Estado, sólo en el período 2014–2018, disminuyó del 7,5% al 7,0% del Producto Interno Bruto (PIB). Es decir, el bienestar de la población

no es prioridad. Como plantea el Banco Mundial, los bajos ingresos fiscales limitan la capacidad de inversión pública y restringen tanto la calidad como la cobertura de los servicios públicos básicos, desde

educación y salud hasta acceso al agua, de manera que persisten las brechas sociales en el país (Banco, 2021).

Gráfico 1
Gasto Social con relación al Presupuesto Ejecutado
2011–2018



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Los factores estructurales mencionados contradicen el espíritu de los Acuerdos de Paz firmados en 1996, que plantearon una agenda basada en el desarrollo humano y en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de las personas empobrecidas.

Por el contrario, las medidas neoliberales aplicadas en los últimos veinticinco años se basan en la reconcentración de la tierra, la privatización de los servicios públicos, la instalación de proyectos de minería a cielo abierto, de monocultivos, de hidroeléctricas que conllevan la desviación de ríos, todas actividades con un gran impacto social y ambiental, que afectan particularmente a comunidades indígenas y rurales que han sido desalojadas, empobrecidas, perseguidas, y despojadas de sus medios de vida. Mientras sus líderes y lideresas nuevamente son estigmatizados y criminalizados. En el caso de las defensoras de territorio, se suma la violencia sexual.

3. La desigualdad de género: impacto en la condición de las mujeres

Para avanzar hacia la igualdad de género se requieren transformaciones en las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres: en la física, en la política y en la económica. El análisis de género/interseccional es fundamental para identificar las causas estructurales, las relaciones de poder y el papel de las instituciones (sociales, políticas, culturales, económicas, legales, religiosas, mediáticas) que determinan constantemente la reproducción de las jerarquías de género/etnicidad/edad/geográficas, entre otras, que evidencian las brechas en el empleo, la educación, la salud, la participación social y política que continúan limitando la autonomía y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Es preciso advertir que en Guatemala persisten dificultades para establecer una clara línea de base de la situación de las mujeres, jóvenes, adolescentes y las niñas, así como realizar un análisis estadístico que incorpore las distintas variables para explicar las múltiples dimensiones de la opresión y exclusión,

porque se carece de mediciones sistemáticas, tanto cuantitativas como cualitativas, generadas por las entidades estatales.

3.1 Perfil sociodemográfico

De acuerdo con los datos del censo realizado en el 2018, las mujeres constituyen el 51,5% del total de la población en el país. Al desagregar por área geográfica, el 45,8% vive en el área rural y el 54,2% en áreas urbanas. Cabe indicar que esta condición se invirtió con respecto a los resultados del Censo de 2002, cuando el porcentaje de mujeres que vivía en el área rural era de 53,2%, y el de quienes vivían en el área urbana era del 46,8%, dato que se relaciona con un aumento en la migración campo-ciudad. La edad media nacional, según esta medición, es de 26,5 años, con 25,9 años para el caso de los hombres y 27 años para el caso de las mujeres. A nivel de país, la estructura poblacional se encuentra ensanchada en su parte baja, con el 63% de la población comprendida entre los 0 y los 29 años (ICEFI, 2021).

Al analizar la categoría de pueblo de pertenencia, se observa que el 56,4% de las mujeres se autoidentificaron como ladinas, mientras el 43,6% se adscribió a uno de los pueblos originarios de Guatemala: 41,7% como mayas, 0,1% garífunas y 1,8% xinkas, sin embargo, el dato no es homogéneo en los diferentes departamentos. En Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz y Alta Verapaz, se registran porcentajes arriba del 50% de población indígena, mientras las mujeres Xinkas se ubican mayoritariamente en los departamentos de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa.

El 79,9% de mujeres mayas son hablantes de 23 idiomas, los cuatro mayoritarios, de acuerdo con el censo, son Kiche, Qeqchi', Kaqchikel y Mam, mientras que las comunidades Itza, Mopán, Tektiteka, Uspanteka, Awakateka, Sakapulteka y Sipakapense, están representadas por menos del 0,5% de las mujeres mayas. Otra comunidad lingüística es la garífuna, y en menor medida el xinca, idioma que está en proceso de recuperación.

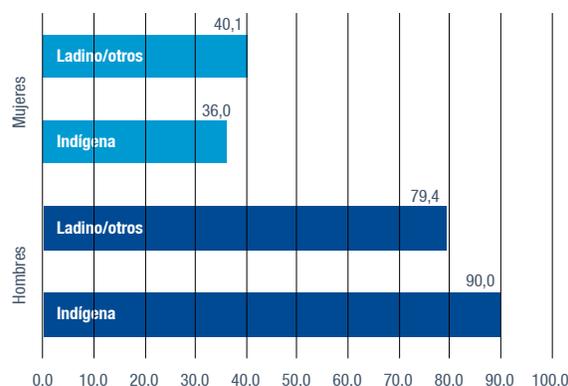
En cuanto al estado civil, el 33,2% está casada, el 18,9% unida, el 37,7% soltera, el 4,2% divorciada. Por otro lado, en promedio el 24,3% de hogares tiene como jefa a una mujer, siendo Guatemala, Zacapa y Retalhuleu los departamentos con mayor porcentaje, y el que tiene menos jefas de familia es Alta Verapaz, con 9,3%.

3.2 Mujeres, economía y trabajo

En el ámbito económico y laboral persisten las asimetrías de género, etnia, lugar de origen y condición de clase social. Los datos disponibles dan cuenta de las dificultades de las mujeres para lograr autonomía económica como se muestra a través de los indicadores de inserción laboral, salario, la doble jornada y el acceso al crédito.

Las estadísticas económicas revelan que la Población Económicamente Activa-PEA femenina ha tenido una lenta y relativa evolución, e incluso un descenso en los últimos años. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos-ENEI-2019, la tasa global de participación por sexo era de 38,7% para mujeres y 83,1% para hombres, mientras en el 2017 las mujeres representaban el 39,7%, en comparación con el 86,3% de hombres. Cuando se relaciona con la variable de etnicidad, las mujeres indígenas están en desventaja, tanto frente a los hombres ladinos e indígenas como frente a las mujeres ladinas, como muestra la el Gráfico 2.

Gráfico 2.
Tasa global de participación por sexo y pueblo de pertenencia, año 2019



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019.

De acuerdo con esta Encuesta, las actividades económicas que absorben la mayor cantidad de fuerza de trabajo son la Agricultura (30,4%) y luego el Comercio (27,5%), a las cuales se dedican sobre todo hombres. En la actividad agrícola, la participación de las mujeres es del 12% vs. 40,3% de los hombres; sin embargo, su contribución no siempre se evidencia en términos cuantitativos, porque su trabajo en la agricultura es visto como un complemento del jornal de los hombres o porque se considera que esas labores forman parte de su rol de género.

Las dos ramas de actividad económica en las cuales las mujeres superan a los hombres son, el comercio que incluye actividades de alojamiento y servicios de comida, donde se observa que las mujeres tienen una participación del 35,4% con relación al 23,3% de los hombres, y en la de administración pública un 14,2% mientras los hombres representan un 6,6%.

En cuanto a las condiciones laborales, la ENEI 2–2019 registra que del total de personas ocupadas asalariadas un 62,4% no cuenta con un contrato laboral, de estas un 52,7% corresponde a las mujeres. En cuanto a la cobertura de seguridad social, sólo el 19% de la Población Económicamente Activa cotiza al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. De ese universo el 34,1% son mujeres, sólo el 11,2% son mujeres indígenas, y el 65,9% son hombres. La mayoría se concentra en el sector de servicios (OIT, 2021).

La participación de las mujeres en el sector informal es otro indicador de precariedad laboral que, de

acuerdo con los datos perjudica más a las mujeres indígenas. En efecto, la proporción de mujeres no indígenas en ese sector es de 67,5% frente al 86,1% de mujeres indígenas, en contraste con un 58,4% de hombres no indígenas, y un 84,9 % de hombres indígenas.⁶⁰ Por otro lado, el desempleo abierto, cuya tasa a nivel nacional era de 2,4% (2016), también afecta más a las mujeres (3,8%) que a los hombres (1,6%).

3.2.1 Inequidad salarial y jefatura femenina

Tanto en el área urbana como rural las mujeres ganan menos que los hombres, sin embargo, la condición de género/etnia/ruralidad marca una brecha en detrimento de las mujeres indígenas del área rural, que ganan 26,3% respecto a lo que ganan los hombres *no indígenas*.

Un reportaje periodístico basado en el análisis de 37.299 personas trabajadoras en todos los rangos y puestos, de cuatro ministerios del organismo ejecutivo –Salud Pública, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación, y Relaciones Exteriores– evidenció que, “en promedio las mujeres devengan un salario mensual de Q4.864, y los hombres Q5,838. Es decir, las mujeres ganan casi Q1 mil menos” (Sandoval, 2018, p.1). Esta precariedad salarial ubica a las mujeres en condiciones de desventaja, sobre todo cuando ellas son las principales proveedoras familiares, como ocurre en el 24,3% de los hogares a nivel nacional. En el Cuadro 1 se aprecian las brechas salariales, tomando en cuenta además la variable de etnicidad.

Cuadro 1.
Ingreso promedio mensual por área y etnicidad, según sexo, año 2019

| Sexo | Total | | | Urbana | | | Rural | | |
|---------------|-------|----------|-------|--------|----------|--------------|-------|--------------|-------|
| | Total | Indígena | Otro | Total | Indígena | Otro | Total | Indígena | Otro |
| Total | 2.429 | 1.690 | 2.795 | 2.935 | 2.076 | 3.213 | 1.791 | 1.419 | 2.083 |
| Hombre | 2.521 | 1.784 | 2.928 | 3.135 | 2.259 | 3.447 | 1.887 | 1.501 | 2.207 |
| Mujer | 2.252 | 1.458 | 2.563 | 2.634 | 1.745 | 2.881 | 1.523 | 1.165 | 1.765 |

Fuente: Peruch, Karina con base a ENEI 2–2019.

2 Peruch, Karina (2018).

3.2.2. El trabajo reproductivo y de cuidados

El trabajo no remunerado (TNR) es aquel que se realiza para los propios miembros del hogar, para otros hogares o para la comunidad, y el trabajo voluntario no remunerado es el que se presta en instituciones sin fines de lucro. Se considera que el valor del trabajo no remunerado representa un 20% del total de la Producción Interna Bruta. Al realizar el análisis del TNR por sexo, se observa que las mujeres participan en el trabajo no remunerado en un 85,3%, mientras que los hombres lo hacen en un 14,7%. Desagregado por actividad específica, únicamente en las tareas de *reparaciones del hogar*, los hombres tienen una mayor participación, del 68%. Mientras en el resto (acarrear agua, tejer, cocinar, lavar, limpiar, cuidar niñas y niños, personas enfermas y adultas mayores), las mujeres aportan más tiempo y energías.

Las estadísticas generalmente ocultan la importante contribución femenina al trabajo reproductivo y de cuidado. Un indicador de su aporte es el 48,7% de mujeres entre 15–24 años, 60,1% entre 25–64 años y 66,5% de 65 y más que reportan como actividad principal los “quehaceres del hogar” (INE, Compendio estadístico de género, 2016). Adicionalmente, aunque las mujeres trabajen fuera del hogar, dedican 23,2 horas promedio más que los hombres en la realización de las tareas domésticas, mientras que los hombres dedican 8 horas promedio más que las mujeres en trabajo remunerado. Este tiempo dedicado a tareas no remuneradas para cuidar a las personas en el hogar es parte de la denominada economía del cuidado, que generalmente recae en las mujeres debido al rol asignado en el marco de relaciones de género asimétricas.

3.2.3. Acceso a la propiedad y al crédito

La vulnerabilidad y falta de oportunidades económicas de las mujeres también están relacionadas con la inequidad de género en la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos productivos, incluido el crédito. Solo un 18,2% de mujeres tienen acceso a la propiedad de la tierra vía la compra en

comparación con el 81,8% de hombres,³ y apenas el 6,5%, mujeres indígenas.⁴ Cabe señalar, según datos de FONTIERRAS, que en el período 2015 del total de beneficiarios un alto porcentaje, 54,65% fueron mujeres frente a un 45,35% de hombres; sin embargo, el apoyo que ellas recibieron fue para arrendamiento de tierras, mientras a ellos se les otorgó créditos con subsidio para compra de tierras.⁵

La carencia de propiedades afecta las posibilidades de las mujeres para tener acceso al crédito en la banca comercial, al no contar con las garantías requeridas. Según datos de inclusión financiera (SIB, 2018), 4 de cada 10 créditos otorgados en el sistema bancario son destinados a mujeres. En términos geográficos la región norte (las Verapaces) es donde menos mujeres tienen créditos. Un 18% de las mujeres respaldan sus créditos con bienes inmuebles en comparación con el 27,0% de los hombres. Los montos tienden a ser menores con relación a los que se otorgan a los hombres, no obstante, la morosidad es baja: 2,6% frente al 3,8% de los hombres, pero las instituciones bancarias les cobran una tasa de interés activa más alta (20,8%) que a los hombres (19%) (SIB, 2018). Esta situación limita que las mujeres puedan acumular capital, su ganancia tiende a ser circulante (compra–venta), de manera que operan en economías de pequeña escala.

A las brechas de género, étnicas y geográficas que ubican a las mujeres, indígenas y ladinas rurales en mayor desventaja en el mundo laboral, se suma la situación de las mujeres con discapacidad, quienes constituyen, según los datos de la II Encuesta sobre Discapacidad “uno de los grupos con menor probabilidad de obtener un trabajo” (INE, 2016, p. 6).

3.3. Mujeres, salud y derechos sexuales y reproductivos

Uno de los nudos de poder patriarcal que limita severamente a las mujeres es la sexualidad, que sigue marcada por la sujeción, la negación del derecho a decidir sobre sus cuerpos y maternidades, y la violencia sexual, simbólica, mediática e

3 Con base en datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria –ENA–, año 2008.

4 FIAN, 2007.

5 FONTIERRAS–Fondo de Tierras (creado en 1999) es el único mecanismo estatal para el acceso de campesinas y campesinos a la tierra. Memoria de labores, 2015.

institucional, entre otras, que se basan en el ejercicio de poder y de control sobre los cuerpos de las mujeres mediante mecanismos coercitivos, normas, prácticas culturales, estereotipos que se reproducen sistemáticamente en todos los ámbitos de la vida social.

Uno de los graves riesgos para la salud de las mujeres se relaciona con el abuso y la violación sexual que en muchos casos resulta en embarazos forzados, a edades cada vez más tempranas. Éstos se han normalizado y quedan impunes sin sanción social ni legal. Otra barrera para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, es el acceso a métodos anticonceptivos que las expone igualmente a embarazos no deseados, y a situaciones que afectan su desarrollo personal, y su salud física, emocional y sexual.

3.3.1. Embarazo en adolescentes

La incidencia de embarazos en adolescentes es un problema social que merece la atención tanto por el impacto en las posibilidades de desarrollo de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, como porque constituye un mecanismo que contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se destacan tres factores asociados con las altas tasas de embarazo adolescente en Guatemala: la violencia sexual, los bajos niveles educativos, y las condiciones de pobreza.

Si bien la tasa de embarazo adolescente para las edades entre 15 y 19 años presenta una tendencia a la baja, de 139 nacimientos por cada mil mujeres en 1987, a 114 en el 2002, a 98 en el 2009 y a 92 en el 2015,⁶ se evidencia un aumento en el 2018 y 2019, de 119,8 y 116,6 respectivamente.⁷ Esta tasa sigue siendo de las más altas en América Central, junto a Honduras (68) y Nicaragua (92).⁸

En el 2019 se registraron en Guatemala 69.898 partos en adolescentes entre los 10 y los 19 años, que representan el 19% de todos los partos; de estos 2,74% ocurrieron en niñas de 10 a 14 años.⁹ El 33% de los embarazos ocurrió en departamentos con altos porcentajes de población indígena, Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y San Marcos (INE, 2018).

La tendencia de embarazos en adolescentes se ha mantenido en los últimos años, del 2015 al 2019,¹⁰ e implica para muchas niñas y jóvenes el abandono de la escuela y su inserción en la economía informal, debido a que un 40% de ellas debe afrontar la crianza de sus hijos e hijas sin el apoyo del padre. A los efectos psicosociales del embarazo, se suman los impactos en la salud física de las adolescentes, destacando la alta incidencia de anemia, parto prematuro, y complicaciones en el parto. Esta condición implica un círculo de desnutrición transmitido de madres a hijos/as, así como un riesgo adicional para la salud de las adolescentes (ICEFI, 2018).

De acuerdo con la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, todo embarazo en niñas menores de 14 años se considera resultado de una violación sexual. Muchas de estas agresiones no son denunciadas ni investigadas, debido a que este tipo de violencia está normalizada en la sociedad. Según datos del Observatorio de Salud Reproductiva—OSAR, en el período 2015 al 2020, se registraron 609.270 embarazos de niñas y adolescentes entre 10 y 19 años. De este total, 24.970 corresponden a niñas entre 10 y 14 años.¹¹

Cabe destacar que en el 2021, en plena pandemia, se registraron en el período de enero a octubre 1644 embarazos en niñas de 10 a 14 años, y sólo entre enero y mayo del 2022, el OSAR reportó 913 nacimientos en niñas entre 10 a 14 años, y 29.300

6 Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil—ENSMI, 1987, 2002, 2008/2009, 2014/2015.

7 Observatorio de los Derechos de la Niñez. Embarazos infantiles. <https://www.ciprodeni.org/tableau/registro-de-embarazos-en-ninas-y-adolescentes-de-10-a-19-anos-de-edad/>

8 Sánchez, Mario (25 junio 2019). Honduras, tercero en el índice de embarazos adolescentes en Centroamérica. La Prensa. <https://www.laprensa.hn/honduras/1295179-410/honduras-tercero-en-el-%C3%ADndice-de-embarazos-adolescentes-en-centroam%C3%A9rica>

9 INE Estadísticas Vitales 2019.

10 OSAR, <http://www.osarguatemala.org>. Embarazos en adolescentes del año 2015 al 2019.

11 Observatorio en salud sexual y reproductiva. <https://osarguatemala.org/embarazos-y-registro-de-nacimientos-de-madres-adolescentes-ano-2020/>

entre los 15 a 19 años, indicador de la continuidad de esta problemática.

3.3.2. Acceso a métodos de planificación familiar

El uso de métodos de planificación familiar, responsabilidad que recae en las mujeres, está directamente relacionado con el acceso a información, el nivel educativo, la oferta de los diferentes métodos y la capacidad adquisitiva de las mujeres; asimismo, con las capacidades de negociación de las mujeres con sus parejas.

Los datos indican una evolución positiva en el uso de anticonceptivos, de una tasa de 23,2% en 1987, 54,1% en el 2009 a 60,6% en el 2015, sin embargo, sigue siendo baja con relación al promedio de 71% en la región latinoamericana. Asimismo, al desagregar los datos se observan diferencias marcadas entre el área urbana (68,2%) y rural (55,3%), así como entre mujeres indígenas (50,1%) y no indígenas (67,8%), y entre mujeres con altos niveles educativos (70% quienes han cursado secundaria y 74% educación superior) y mujeres sin ningún grado de educación (51%) o que cuentan solamente con nivel primario (58%). En términos geográficos hay diferencias significativas entre Guatemala, con el porcentaje más alto (73,5%), y el departamento de Totonicapán, el más bajo (45,3%).¹²

La necesidad insatisfecha de servicios de planificación familiar para mujeres, ya sea para espaciar o limitar los embarazos, era de 13,9% para el 2015, siete puntos menos que en el 2009. Se observan diferencias relevantes entre mujeres indígenas (17,4%) y no indígenas (10,8%), entre mujeres sin educación (16,2%) y con alto nivel educativo (5,5%), así como en el grupo de edades entre los 15–19 años (21,9%), versus el grupo de más edad 45–49 años (5,4%).¹³

El aumento en el uso de anticonceptivos se refleja en la disminución de la tasa de fecundidad en el país, que pasó de 5,6 en 1987, a 2,7 hijos/as por mujer en el 2019.¹⁴ Son importantes las variaciones entre área urbana (2,5) y rural (3,7), así como entre mujeres indígenas (3,6) y no indígenas (2,8). Y entre las mujeres sin educación formal que presentan una tasa de 4,6, en contraste con las que tienen estudios de secundaria 2,4 y superior, 1,6. En los departamentos con alta población indígena persiste un nivel bajo de uso de anticonceptivos. Si bien las mujeres desean controlar el número de embarazos, tienen limitaciones económicas y culturales para el acceso a los métodos de planificación familiar.

A pesar de los cambios positivos persiste el déficit en los servicios de planificación familiar que expone a las mujeres a embarazos no deseados, a complicaciones por abortos practicados en condiciones riesgosas, y en general, a contingencias asociadas con la maternidad asumida en condiciones de vulnerabilidad. Cabe mencionar que tanto el acceso a métodos anticonceptivos, como otro tipo de consultas relacionadas con la salud de las mujeres, se vieron afectadas durante la pandemia de la Covid–19. Según un reportaje periodístico, muchos de los servicios fueron suspendidos, porque el personal especializado fue destinado a atender la crisis provocada por la pandemia (López Vicente, 2020).

3.3.3. Mortalidad materna

De acuerdo con datos del Ministerio de Salud (2020), la tendencia de la razón de mortalidad materna (RMM)¹⁵ en los últimos cinco años en Guatemala (2015–2019) ha venido disminuyendo, de 108 a 101, todavía insuficiente para alcanzar la meta 3.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible, No. 3 sobre Salud y Bienestar. A pesar de este avance, la razón de mortalidad materna sigue siendo una de las más altas en la región centroamericana en la cual Costa

12 ENSMI 2014/2015.

13 ENSMI 2014/2015.

14 INE, CENSO, 2018.

15 La definición de Razón de Mortalidad Materna es: Número anual de muertes de mujeres relacionadas con, o agravadas por el embarazo, parto o puerperio, excluyendo causas accidentales o incidentales. Comprende el período desde la concepción hasta el día 42 posparto, sin importar la localización del embarazo, o la duración de este, en un año y en un país determinado.

Rica presenta una RMM de 25 y El Salvador de 54 (MSPAS, 2020), incluso que el promedio en América Latina, que para el 2017 era de 74. El mayor número de casos ocurre en el rango de edad de 20 a 34 años, aunque la muerte materna también afecta a las adolescentes entre los 15 a 19 años (MSPAS, 2020).

Datos preliminares del 2020 (enero a noviembre) sitúan en 288 el número de MM en Guatemala, 136 de éstas concentradas en los departamentos de Huehuetenango (46), Alta Verapaz (41), Quiché (30) y San Marcos (19), todos departamentos con alto porcentaje de población indígena. En efecto, el mayor porcentaje de estas muertes corresponde a mujeres indígenas (45%) sobre todo mam y q'eqchi', en contraste con el (30%) de mujeres no indígenas, y en 25% de los casos no está especificada la pertenencia étnica. Cabe advertir que estos datos son preliminares, el último dato del número absoluto de muertes maternas correspondiente al 2019 es de 382 muertes. Es decir, la cifra final podría ser mayor, ya que la pandemia ha dificultado realizar un registro eficaz.

De acuerdo con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 19 de las fallecidas en el 2020 (enero a noviembre), tenían diagnóstico de Covid-19, es probable que esta condición causara complicaciones a las mujeres embarazadas. En esa perspectiva, de acuerdo con un reportaje de Prensa Libre (28-20-2020) durante la pandemia hubo factores que incidieron en las dificultades para el acceso a servicios de salud que también afectaron a las mujeres embarazadas, como: *“las estrictas restricciones de movilidad que obligaron a las personas a quedarse en casa, el miedo de la población a infectarse del virus en los servicios de salud pública, la falta de ingresos económicos de las familias ya empobrecidas, también hicieron difícil a las mujeres acercarse a los servicios para recibir cuidado prenatal y para el parto”*.¹⁶

En las muertes maternas incide el bajo nivel educativo y la alta natalidad, y no pueden desvincularse del entorno familiar y social, ni de las relaciones asimétricas en el hogar. En efecto la

falta de autonomía de las mujeres no les permite decidir por sí mismas la búsqueda de atención cuando hay señales de riesgo, a lo que se suman las dificultades para el acceso a los servicios de salud, generalmente por las distancias y la falta de transporte o de dinero para el traslado, y la escasez de servicios apropiados de atención (horarios, falta de entrenamiento del personal de salud, barreras lingüísticas, disponibilidad de recursos).

El impacto de las muertes maternas en el ámbito familiar es significativo, como lo ilustra el dato del número de niñas y niños que quedan en orfandad, según cálculos del Ministerio de Salud, con cada muerte materna quedan 3 niños huérfanos en promedio (Simán, 2015). Asimismo, según un estudio de (ICEFI, 2012)

“las consecuencias de las muertes maternas son devastadoras y constituyen una tragedia múltiple con importantes efectos en diversas esferas. En el campo económico, la muerte de una madre siempre conlleva desembolsos, generalmente no esperados, que en familias pobres o cercanas a la línea de pobreza pueden significar una catástrofe financiera. Las consecuencias sociales y psicológicas de las muertes maternas en los hijos son de largo plazo pues, por ejemplo, al afectar su desempeño educativo, se afectan también sus oportunidades de trabajo e ingresos; además, en niñas y niños sin madre existe un mayor riesgo de padecer desnutrición, abandono escolar y desintegración familiar (por ejemplo, cuando los padres o tutores se ven en la necesidad de separar a los hermanos, distribuyéndolos en varias familias)”.

3.3.4. Otros problemas de salud de las mujeres

Desde una perspectiva psicosocial e integral, la salud mental es un aspecto importante para el bienestar humano, sin embargo, existen pocos datos que den cuenta de esa situación. Algunos factores que influyen y determinan la salud psicosocial son la violencia, las crisis socioeconómicas y sus consecuencias, la situación de soledad no elegida ni deseada, las dificultades de niños/as y adolescentes

¹⁶ Ola, Ana Lucía (28 de octubre de 2020). Muertes maternas: el riesgo de dar a luz durante la pandemia. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/muertes-maternas-el-riesgo-de-dar-a-luz-durante-la-pandemia/>

en su formación, el fracaso escolar, las situaciones conflictivas de familia y de pareja, entre otras.

En la actual coyuntura, uno de los efectos de la pandemia de la COVID-19, es el impacto que el confinamiento, las limitaciones a la movilización, los duelos no resueltos y la incertidumbre han provocado en la salud mental y psicosocial. En Guatemala no hay datos concluyentes, aunque fue notorio que se abrieron servicios psicológicos para enfrentar crisis provocadas por el confinamiento.

Una de las referencias con relación a la salud psicosocial en pandemia es el estudio exploratorio “Mujeres, género, cuidados y violencia. Consecuencias del confinamiento por la pandemia del Covid-19” (Monzón, Ana Silvia; Peruch, Karina, 2020) que a partir de una encuesta realizada entre abril y mayo del 2020 en pleno confinamiento, revela algunos datos: por ejemplo, que del total de entrevistadas (1894 en total) un 35% (663) registró haber estado muy molesta o muy tensa durante la emergencia. El 67,9% afirmó que se ha sentido molesta, angustiada o tensa. En cuanto al ánimo, el 64,3% manifestó que se ha sentido decaída, deprimida o sin esperanza; de ellas, el 45,6% señaló que ha sido incapaz de controlar sus preocupaciones.

El suicidio ha acechado a las mujeres durante el confinamiento. Ante la pregunta “ha tenido pensamientos suicidas desde el momento que inició la pandemia”, el 14,4% (272) respondió que sí. El porcentaje se eleva a casi dos de cada diez mujeres entre quienes han experimentado violencia. Alcanza un 18,2% (186) para quienes, alguna vez en su vida, ya sea durante su niñez o como adulta, fueron insultadas, humilladas y/o agredidas físicamente; y a 20,7% (115), para quienes, en algún momento, fueron obligadas a tener relaciones sexuales o realizar actos sexuales que no querían.

3.3.5. Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en los espacios íntimo, privado y público, y que incluye desde el acoso sexual, el despojo patrimonial, el abuso continuo, la presión psicológica, las amenazas, la violencia física y sexual, hasta la manifestación extrema de los feminicidios. Es, junto con el control de la sexualidad de las mujeres, uno de los mecanismos que sostienen el orden patriarcal.

La violencia contra las mujeres, como objeto de análisis, se coloca en la agenda pública, política y académica desde hace cuatro décadas. Se han realizado estudios, creado categorías, variables e indicadores para registrar y cuantificar esta problemática. Se han formulado marcos conceptuales para visibilizar las diferentes manifestaciones de violencia a las que ellas están expuestas sólo por el hecho de ser mujeres. Esto llevó a profundizar en la investigación, y a adoptar una definición de VCM incluida en la Convención de Belem do Pará (1993) que la reconoce como *“cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado”*.

Desde la segunda mitad de los años noventa, se han realizado esfuerzos por contabilizar los casos de violencia de todo tipo, sin embargo, existe un subregistro importante y, aunque han aumentado las denuncias ante las instituciones de justicia, continúa una persistente impunidad tanto en los miles de casos de mujeres víctimas de violaciones y asesinatos durante los 36 años de Conflicto Armado Interno,¹⁷ la mayoría indígenas; como en los casos más recientes de violencia intrafamiliar, violaciones y feminicidios. Esta impunidad se relaciona con una débil respuesta institucional, pero también con el hecho de que el acceso a la justicia implica costos en términos de tiempo y recursos financieros, de los cuales carece la mayoría de las mujeres violentadas.

17 Los miles de casos de violación y muertes de mujeres en el contexto del conflicto armado aún no han sido investigados en profundidad en el país. Sin embargo, la sentencia en el caso de genocidio contra el pueblo ixil, del 10 de mayo 2013, que incluyó evidencias de vejámenes de militares contra niñas y mujeres ixiles; y la sentencia en el caso Sepur Zarco, 26 de febrero 2016, que probó los delitos de esclavitud sexual y violencia sexual contra mujeres q'eqchi's, cometidos por militares en la zona de El Estor, Izabal durante los años del conflicto, constituyen precedentes importantes para evidenciar esos hechos y para continuar en la demanda de justicia para las mujeres, la mayoría indígenas, víctimas de crímenes cometidos con saña y extrema violencia.

Un dato que permite dimensionar la problemática de la violencia contra las mujeres en el país, es la cantidad de denuncias de violencia intrafamiliar. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2019 se registró 31.898 denuncias, la mayoría de las afectadas son mujeres.¹⁸ En un 77% de los casos reportados, el agresor fue identificado como el esposo, ex esposo o conviviente (INE, 2020). De los casos de violencia intrafamiliar contra mujeres, el 57% ocurrió en el área urbana. El mayor porcentaje de denuncias (55%) fue presentado por mujeres ladinas o mestizas y un 30%, por mujeres identificadas como indígenas (INE, 2020). Esta diferencia se relaciona con un mayor acceso de las mujeres ladinas y urbanas, a la información sobre los derechos de las mujeres, y de las rutas institucionales para hacer denuncias. En el 2019, también se reportó el dato de personas con discapacidad que denunciaron violencia intrafamiliar: 60 hombres y 196 mujeres (INE, 2020).

Las estadísticas oficiales marcan, entre el 2014 y el 2019, una reducción de denuncias por violencia intrafamiliar. Sin embargo, un centro académico reveló que en el año 2020, atípico por la pandemia de la Covid-19, entre enero y agosto hubo un incremento del 26% de las denuncias (801 con relación a los datos registrados en el 2019 (636 denuncias). El 84% de las víctimas reportadas fueron mujeres, la mayoría tenía entre 15 y 49 años, y en el 61% de los casos el agresor fue un conviviente (Diálogos, 2021).

Asimismo, el estudio realizado por Mujeres Transformando el Mundo (MTM), con base en una encuesta digital aplicada en el mes de mayo 2020, que fue respondida por 1894 mujeres, entre 15 y 70 años, la mayoría del departamento de Guatemala, reveló que una de cada cinco de las entrevistadas afirmó “tener miedo a la pareja”, mientras el 10,7% opinó que “las situaciones de violencia son más

frecuentes desde la imposición de la cuarentena o del encierro” (Monzón & Peruch, 2020).

3.3.6. Violencia Sexual Contra las Mujeres

Según datos del Ministerio Público se registraron 6.492 y 6.994 casos de violación sexual en los años 2016 y 2019 respectivamente. Los departamentos con mayor número de casos fueron Escuintla, Petén, Alta Verapaz e Izabal (INE, 2019).

Un dato adicional de esta entidad plantea que en el 2019 de 972 sindicados por violación y violación agravada, 285 fueron absueltos y 687 condenados.¹⁹ Estas cifras son parciales y la forma como son registradas aún no permiten un análisis más complejo, no obstante, muestra algunos rasgos de la magnitud y ubicación territorial del problema de la violencia sexual contra las mujeres.

3.3.7. Desapariciones de mujeres

En Guatemala la desaparición forzada es un fenómeno de connotación política basado en una lógica de contrainsurgencia llevada a cabo por el Estado de Guatemala en los años del conflicto armado interno, entre 1960–1996, cuando fueron desaparecidas aproximadamente 45.000 personas, según el informe Memoria del Silencio (Comisión del Esclarecimiento Histórico, 1998).

En los inicios del siglo veintiuno, el fenómeno de la desaparición de mujeres empezó a adquirir importancia, por el número de casos reportados y las circunstancias de las desapariciones. La problemática ameritó que en el 2016 se aprobara la Ley para la Búsqueda Inmediata de Mujeres (Decreto 09–2016), que contempla mecanismos para agilizar la búsqueda de mujeres desaparecidas, que incluye la Alerta Isabel–Claudina,²⁰ así como un sistema de búsqueda conformado por 10 instituciones públicas y no gubernamentales que trabajan de manera conjunta, principalmente en la divulgación de las alertas.

18 INE, Indicadores de Violencia Intrafamiliar, 2019. Aún está en proceso la depuración del registro de casos de violencia que, por el momento, realizan varias entidades: la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, el Organismo Judicial, la PGN, la PDH, y los Bufetes populares. Los criterios para tal registro no han sido unificados, tal como ha sido demandado insistentemente por las organizaciones de mujeres, a fin de contar con datos ciertos y confiables.

19 INE, estadísticas proporcionadas por el organismo Judicial de Sentencias 2019.

20 Nombrada así en reconocimiento de los casos de Isabel Véliz Franco, desaparecida, violada, torturada y asesinada en el 2001, y de Claudina Isabel Velásquez Paiz, en el 2005, igualmente violentada y asesinada, estos constituyen casos emblemáticos que dieron lugar a procesos legales que duraron varios años, y que al no ser resueltos por el Estado, fueron elevados a la CIDH–Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su sentencia señaló al Estado de Guatemala por la negación de justicia.

De acuerdo con un reportaje periodístico, el cálculo del Ministerio Público es de cuatro adultas desaparecidas al día. Si se suma el dato de niñas y adolescentes, la cifra casi duplica: son 7,8 mujeres al día, de 2008 a 2019 (Quintela, 2020).

La pandemia por la COVID-19 también tuvo efectos en el fenómeno de mujeres desaparecidas. Funcionarias del Ministerio Público reportaron “una baja de 47% en los reportes de alertas: *“La disminución de denuncias se debe a las restricciones y a la disminución de servicios de líneas telefónicas y de centros de atención de asistencia jurídica que hace que la protección para mujeres se vea mermada. También la falta de personal”* (Quintela, 2020, p.3). Se encontró que, de las 431 alertas activadas durante la pandemia (del 17 de marzo al 3 de agosto 2020), 56 corresponden a mujeres que desaparecieron con sus hijos. Las desapariciones de mujeres tienen un impacto en la percepción de riesgos y el temor a sufrir violencia, e incide en la salud psicosocial de las mujeres.

3.3.8. Muertes violentas de Mujeres⁷⁹

Entre el 2010 y 2019 han ocurrido más de 17 mil asesinatos de mujeres, en Centroamérica y República Dominicana,⁷⁹ cifra que ubica a la región como una de las más inseguras para las mujeres, a nivel mundial. Esta violencia se ha convertido en un problema social que afecta a mujeres de todas las condiciones sociales, étnicas y económicas causando impacto en los círculos familiares, laborales y sociales inmediatos de las víctimas, pero también en el ámbito institucional, ya que se han acumulado miles de casos que no han sido esclarecidos en el país, favoreciendo la impunidad.

Los datos disponibles, aunque no dan cuenta fidedigna de este fenómeno,⁷⁹ indican que en el período 2010 al 2019, se registraron 6964 muertes violentas de mujeres (ver Cuadro 2). Estas muertes han ocurrido en todos los departamentos del país, sin embargo, los casos se concentran en la ciudad capital y en municipios aledaños como Mixco y Villa Nueva, y en departamentos ubicados en el sur, suroriente y norte del país donde la población es mayoritariamente no indígena.

Cuadro 2.
Muertes violentas de mujeres, periodo 2010 a 2019

| No. de muertes | Años | | | | | | | | | | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
| | 695 | 660 | 671 | 748 | 705 | 703 | 711 | 732 | 661 | 678 | 6964 |

Fuente: Grupo Guatemalteco de Mujeres, (2020). Datos estadísticos: Violencia contra la Mujer, Muertes Violentas de Mujeres –MVM, Femicidios, República de Guatemala.

Los análisis en torno al aumento de estas muertes violentas dan cuenta del apareamiento de nuevos escenarios de riesgo para las mujeres, en el marco

de actividades ilícitas como la trata de personas, las maras, el narcotráfico y el crimen organizado.

21 Existe un debate en torno al uso de los términos femicidio o feminicidio, ambos se utilizan para el análisis de las muertes violentas de mujeres, en el contexto de relaciones desiguales de poder. Remiten al carácter social, político y generalizado de la violencia contra las mujeres, expresado en menosprecio a su vida, abuso continuado, hasta ataques y asesinatos perpetrados con saña y, muchas veces, con el agravante de violación sexual contra las víctimas. Además connotan la impunidad alentada por la falta de acción del Estado en el esclarecimiento de esas muertes. Romero, *et al.*, p. 200; Caicedo et al., 2010; Lagarde, 2007. Pero en Guatemala según el marco legal corresponde nombrar Femicidio.

22 PNUD–Proyecto Infosegura 2020 infosegura.org.

23 Existen dificultades para documentar el problema de la violencia contra las mujeres, incluidos los femicidios, debido a la inexistencia de procedimientos comunes para registrar los datos en las instituciones responsables.

24 Datos del INACIF en el informe de Grupo Guatemalteco de Mujeres.

3.4. Mujeres y educación

Aunque en las últimas tres décadas se observan avances importantes para la educación de las niñas, adolescentes y mujeres, aún persisten brechas que limitan el desarrollo de su potencial. Al respecto, un indicador clave es la tasa de alfabetismo, la cual establece cuantas personas de 15 años o más saben leer y escribir. Según los datos disponibles por cada 100 hombres 86 saben leer y escribir, mientras que para las mujeres esa cifra es de 76 por cada 100 (INE, 2018), que disminuye de acuerdo con los grupos de edad: mujeres de más de 40 años tuvieron menos acceso a la educación.

Un dato relevante se refiere a las mujeres y niñas con discapacidad. Según la II Encuesta sobre Discapacidad realizada en el 2016 (INE), en el ámbito educativo, la tasa de asistencia escolar de las niñas con discapacidad era significativamente más baja que las niñas sin discapacidad (69% y 84% respectivamente) (INE, 2016), y no se encontró una diferencia significativa en esta tasa con respecto a los niños con y sin discapacidad. Esto evidencia la importancia de la educación inclusiva en formatos accesibles para la niñez con discapacidad.

Otro indicador es la deserción escolar debido a las condiciones económicas de los hogares. Esta situación tiene impacto directo en el ingreso, permanencia y egreso escolar de las niñas y jóvenes. Entre las causas para el abandono de la escuela están la falta de dinero, que la escuela o centro de estudio esté lejos de sus hogares, que por los mandatos de género deban dedicarse al quehacer doméstico y en no pocos casos, los embarazos forzados.

Una situación que afecta particularmente a las niñas, adolescentes y mujeres indígenas es la falta de programas de educación bilingüe intercultural. Del total de maestros contratados, solo cerca del 20% es bilingüe intercultural, y del total de alumnos indígenas por atender con pertinencia lingüística y cultural, solo se atiende a cerca de 13% (UNESCO, 2017). De acuerdo con el Dr. Demetrio Cojtí “*el racismo asimilista fue la política étnica en los años 1950, pero ahora, tras el cambio de paradigma que instituyó la constitución política de 1985 (artículos 58*

y 66), así como la Ley de Idiomas Nacionales (decreto 19–2003), ya debería haberse institucionalizado la educación bilingüe intercultural aditiva para todos los educandos guatemaltecos” (UNESCO, 2017, p.70).

En la educación superior o terciaria, se ha ido cerrando la brecha de género en las dos últimas décadas. En la universidad pública, las mujeres conforman el 53% de la matrícula estudiantil y el 40% del profesorado, sin embargo, esto oculta otras disparidades, por ejemplo, étnicas, por lugar de origen, condición de discapacidad, o por nivel de recursos económicos. Y en el caso de las docentes, las condiciones laborales que son más precarias para ellas. Al respecto, cabe plantear que solo un 4,5% de la población total alcanza el nivel superior de educación, sin embargo, los hombres están por arriba de este promedio. En realidad los hombres superan todos los promedios y los porcentajes de las mujeres en todos los niveles, exceptuando el de no tener ningún grado de escolaridad, en el cual las mujeres representan un 10% más que los hombres.

Según datos de UNESCO para el 2014, sólo un 5,1% de mujeres, en comparación con el 7,9% de hombres, completó sus estudios universitarios. Y se mantiene una brecha entre las mujeres que completan estudios de postgrado (maestría) 0,3%, frente al 0,4% de hombres. Respecto a la fracción de la población con doctorados los datos son poco representativos (UNESCO, 2017).

Como afirma este estudio “*la desigualdad entre hombres y mujeres suele comenzar antes del ingreso a la educación formal*” (UNESCO, 2017, p. 109). Las actitudes, pero también las condiciones en el hogar, pueden influir en las opciones educativas para las niñas y socavar, sin advertirlo, su confianza y aspiraciones así como las imágenes que tienen de sí. Los estereotipos sociales que se transmiten a las niñas, suelen disuadirlas de optar “*por una formación técnica o científica por no corresponder a la imagen tradicional de la mujer*” (UNESCO, 2017, p.109). En efecto, el número de mujeres que sigue una carrera en ciencia, tecnología e ingenierías continúa siendo muy bajo, debido a razones económicas, al acceso a una formación preuniversitaria que las prepare

adecuadamente, a la cultura sexista, y al escaso mercado laboral para este tipo de disciplinas en el país.

3.5. Mujeres y participación política

Uno de los aspectos más evidentes de la democracia deficitaria que caracteriza al país es el tardío reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres, que tiene un efecto directo en su participación política tanto a nivel del sistema de partidos políticos como del manejo de las instituciones del Estado. Han pasado 77 años del reconocimiento al voto para las mujeres alfabetas, y 57 del voto universal, sin embargo, la participación plena de las mujeres como sujetas políticas aún enfrenta barreras formales, explícitas e implícitas, así como prácticas políticas marcadas por la misoginia, el racismo y la exclusión.

En 1985, después de más de tres décadas de conflicto armado interno que implicó el cierre de espacios para la expresión, organización y movilización ciudadana, entró en vigor una nueva Constitución que incorporó, en el artículo 4º. el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, en 1996, en los Acuerdos de Paz firmados entre el Estado de Guatemala y las organizaciones guerrilleras, quedó plasmado el compromiso del fortalecimiento del poder civil en una sociedad democrática.

A partir de 1986, año en el que asumió un gobernante civil después de varios presidentes militares, aunque ha aumentado la participación de las mujeres en la política, ésta no se ve reflejada en la composición por sexo de los organismos de máxima representación. De acuerdo con un reportaje del 2019 (No-Ficción) el porcentaje de candidaturas de mujeres al Congreso apenas ha aumentado del 22,06% (2007) al 27,61% (2019).

Para el período 2020–2024, las mujeres representan el 19% del total de legisladores. En las alcaldías su representación es ínfima, solo el 3,54% de un total de 340 alcaldías. Este porcentaje no tuvo cambios con respecto a las elecciones generales del 2015. Y desde un análisis interseccional, los datos muestran que las mujeres indígenas están aún menos representadas en esos espacios, mientras las afrodescendientes, garífunas y xincas siguen

ausentes. También es notoria la exclusión de las mujeres jóvenes, con discapacidad y de la diversidad sexual.

Varios factores contribuyen a explicar esta situación: históricos, por la tradición de autoritarismo, militarismo, machismo y racismo en el país; sociales, porque en Guatemala persiste una estructura rígida con escasas oportunidades para la movilidad social; y económicos, porque el sistema político está permeado por financiamientos cada vez menos legítimos, como apuntó la CICIG en el 2015, cuando evidenció el esquema de financiamiento espurio de los partidos políticos, y el círculo perverso que se ha establecido desde las élites y los grupos de poder, distorsionando los esfuerzos para fortalecer la democracia en el país. También factores políticos e institucionales, porque se carece de instituciones fuertes, autónomas, y que actúen apegadas a derecho, priman los intereses político-partidarios sobre los intereses de la mayoría.

En ese panorama destaca la lucha persistente de las mujeres por ser reconocidas como ciudadanas, con derecho a elegir y ser electas, y participar plenamente en el sistema de partidos políticos, en el manejo del Estado, y en los diversos espacios sociales, culturales y económicos donde se toman decisiones.

4. Avances y retos de las mujeres en movimiento

Para concluir este panorama sobre la situación de las mujeres, sus avances y desafíos en el siglo veintiuno, es pertinente esbozar sus luchas, agendas y demandas que si bien tienen una historia de larga data, adquirieron un carácter relevante hacia finales de los años ochenta, y con mayor fuerza en los años noventa cuando crearon grupos feministas, muchas volvieron del exilio, y grupos que abanderaban la lucha por los derechos humanos, liderados por mujeres indígenas y ladinas, se sumaron a la dinámica en torno a los Acuerdos de Paz, que culminaron en 1996. En ese período se convocó la incorporación de miles de mujeres a debates que habían sido exclusivos de pequeños círculos, sobre todo de mujeres ilustradas, de clase media, ladinas, y urbanas de la ciudad capital.

Coincidiendo en el tiempo, se estaban movilizando miles de mujeres alrededor del mundo, desde los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe, convocados a partir de 1981 en América del Sur, y los espacios relacionados con las conferencias mundiales de Derechos Humanos (Viena, 1993), sobre Población y Desarrollo (1994), y la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).

Tras la aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (1978), la Convención de Belém do Pará (1993) y otros instrumentos en materia de derechos humanos, las demandas en clave de derechos permearon a lo largo y ancho de la región, que estaba en procesos de transición a la democracia, luego de más de dos décadas de dictaduras, y de una violencia estatal y militar atroz. Instrumentos como la Plataforma de Acción de Beijing, plantearon una ambiciosa agenda que incluía entre otros aspectos, la plena participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas, su papel protagónico como sujetas de política pública, en los medios de comunicación, la preocupación por las niñas, la demanda por recursos y la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres.

Las dinámicas, debates, encuentros a nivel local, nacional, regional y mundial se multiplicaron potenciando los movimientos contemporáneos de mujeres. En Guatemala, a la par de la creación de grupos de feministas, se abrieron espacios inéditos, sociales e institucionales, como CONAVIGUA (1988), COAMUGUA (1987), el Sector de Mujeres en la Asamblea de la Sociedad Civil (1994), la Defensoría de los Derechos de las mujeres (1994), el Foro Nacional de la Mujer (1997), la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2000), que tanto desde la autoconciencia como de las acciones institucionales, ampliaron la agenda de las demandas y reivindicaciones a partir de las diferencias étnico-culturales, raciales, territoriales, de la diversidad sexual y de otras experiencias vitales.

Este cambio de paradigmas se dio en un marco de postconflicto y planteó desafíos para el Estado elitista y monocultural, y para las organizaciones de mujeres que colocaron agendas transgresoras en una sociedad conservadora, racista y misógina. Se fortalecieron los esfuerzos de las mujeres organizadas para incidir en el ámbito público y político, a fin de exigir tanto el reconocimiento como la garantía de sus derechos, basándose en el paradigma de la igualdad y equidad, logrando avances en términos legales y políticos: leyes contra la violencia y el femicidio, por el acceso universal a los métodos anticonceptivos, por la salud de las mujeres. Asimismo, la Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, la incorporación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo urbano y regional, y en las municipalidades, y reiteradas propuestas para lograr la paridad, que siguen sin ser atendidas.

En una perspectiva amplia, más allá de la interlocución con el Estado, las organizaciones de mujeres se multiplicaron en todo el territorio, diversificaron sus agendas que incluyen, además de la demanda de justicia y por la memoria histórica, la salud, la educación y el trabajo digno, los derechos sexuales y reproductivos, y la no violencia, los derechos específicos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, se insiste en el derecho a la participación plena.

También se han ampliado las formas de accionar desde el arte, el ciberactivismo, la libre expresión, y van emergiendo voces de mujeres jóvenes, que cuestionan al Estado y sus instituciones, y la formalidad de una democracia que poco ofrece a la niñez y juventud, pero también señalan el adultocentrismo, racismo homolebotransfobia y machismo en las organizaciones sociales mixtas y de mujeres creadas hace tres décadas.

5. Los retos de las mujeres frente a la regresión política en Guatemala

Posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, y contrario al espíritu que los animó, las medidas económicas del Estado han favorecido inversiones económicas nacionales y transnacionales como proyectos de minería a cielo abierto, el desvío de ríos para construir

hidroeléctricas, el monocultivo de palma aceitera, entre otras actividades que implican desalojos, contaminación, deterioro ambiental, y amenaza a la reproducción de la vida en las comunidades rurales e indígenas. La defensa de los territorios empezó a ser criminalizada, y muchas lideresas comunitarias a ser perseguidas. Asimismo, la migración aumentó significativamente, en parte por esta conflictividad, pero también porque se ha profundizado la pobreza.

Mientras tanto, se fue deteriorando la institucionalidad creada para llevar adelante los compromisos contenidos en los Acuerdos, y a partir del 2012 con la llegada a la presidencia de un exmilitar, se marcó un retroceso hacia las lógicas del poder de décadas pasadas, y paulatinamente se fue perfilando la cooptación de los tres organismos del Estado, vía esquemas de corrupción, impunidad, redes paralelas de poder y represión a la ciudadanía.

En los últimos siete años, el panorama social, político e institucional en Guatemala ha devenido en crisis de legitimidad. La institucionalidad creada para promover acciones a favor de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, ha sido vaciada de su contenido original, como fue reconocido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el 2017,²⁵ al señalar los insuficientes avances en varias esferas, desde la definición de la discriminación en el marco legislativo, el acceso a la justicia, la participación plena en la política, la persistente violencia contra las mujeres, las barreras para el acceso a la salud, el empleo y la educación, y las desventajas multiplicadas sobre todo para las niñas y mujeres indígenas, garífunas, xincas, afrodescendientes y del área rural, las niñas y mujeres con discapacidad, las migrantes y desplazadas internas, las mujeres de la diversidad sexual, y las privadas de libertad, las defensoras de

los derechos humanos, quienes son estigmatizadas, penalizadas y reprimidas por sus acciones en defensa de los derechos individuales y colectivos.

Al desmantelamiento institucional, deterioro de la democracia, remilitarización, exclusión y empobrecimiento de la mayoría de la población, sobre todo después de los efectos de la pandemia de la COVID-19, se suma la alianza con grupos fundamentalistas que han cooptado los espacios políticos, sociales e institucionales y han capturado al Estado en términos políticos, institucionales e ideológicos, al punto que han aprobado leyes abiertamente regresivas²⁶ que vulneran los derechos de las mujeres y de la población LGBTQ+, que prohibirían incluso hablar de la perspectiva de género y la educación sexual en el sistema educativo, impulsando en su lugar políticas públicas que priorizan la perspectiva neoconservadora de protección de la vida e institucionalización de la familia, y han instalado un discurso como la declaración de la ciudad como Capital Iberoamericana Provida, que permea incluso la política exterior del país.²⁷

En paralelo se han aprobado leyes que limitan, en la práctica, los derechos de asociatividad y las posibilidades de recibir fondos para impulsar acciones organizativas, de formación ciudadana, de demanda social y defensa de los derechos humanos.

La situación de las mujeres en Guatemala se perfila precaria para la mayoría, agravada por el impacto de la pandemia de la COVID-19 que está significando un retroceso en sus derechos, y en su cotidianidad porque han sido las más afectadas por el desempleo, por el aumento en el costo de la vida, y el trabajo de cuidados, incluido el apoyo educativo, para quienes tienen a su cargo niñas y niños en edad escolar. Ellas han debido enfrentar los retos de la brecha digital en función del empleo y la educación en sus

25 El Comité examinó los informes periódicos octavo y noveno combinados de Guatemala (CEDAW/C/GTM/8-9) en sus sesiones 1558ª y 1559ª, celebradas el 10 de noviembre de 2017.

26 Tal el caso del Decreto 18-2022 aprobado el 8 de marzo 2022, por 101 diputadas y diputados, que ante el rechazo generalizado y su abierta inconstitucionalidad fue archivado días después.

27 En un discurso del presidente de Guatemala ante la OEA, en junio 2022, cuestionó que la CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalara al país como violador de derechos humanos, y la acusó de seguir una agenda pro-aborto y de sesgo ideológico. Fuente: France 24 (28 de junio de 2022). Guatemala acusa a la CIDH de “extorsión” y “sesgo ideológico”. France 24. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220628-guatemala-acusa-a-la-cidh-de-extorsion-y-sesgo-ideologico>

núcleos familiares. Y también continúan expuestas a la violencia en el ámbito privado, público y ahora digital.

Las mujeres en el área rural, sobre todo de comunidades indígenas, suman el impacto de actividades económicas extractivas que amenazan su entorno, que están deteriorando sus medios de vida y que están obligando a miles de niñas, niños, adolescentes a migrar.

Las organizaciones de mujeres, y todo grupo o persona que sustente posturas críticas, están siendo intimidadas, criminalizadas, y como ha sucedido con más de veinte juezas, fiscales y magistradas, forzadas al exilio. Llevar adelante agendas para exigir la garantía de derechos para las mujeres, para la niñez, para la población LGBTQ+, para todo grupo excluido, conlleva riesgos, y aun así perseveran en su demanda de reconocimiento, justicia social y buen vivir.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial. (2021). *Guatemala: panorama general*. s.d.: Banco Mundial.
- Cahuex, M. (na de enero de 2021). Segundo año de gobierno de Giammattei registra dos estados de Sitio y seis de Prevención. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Camey Barrios, J. (2015). *Espiritualidad maya y cristiniano. Dinámica y relaciones de poder en Quetzaltenango*. . Quetzaltenango: CUNOC/USAC.
- CEPAL. (2018). *Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2021). *El desafío social en tiempos de Covid-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CICIG. (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: CICIG.
- Comisión del Esclarecimiento Histórico. (1998). *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala: CEH.
- Diálogos. (2021). *Violencia en tiempos de pandemia. análisis de tendencias de violencia homicida, intrafamiliar y sexual, y delitos contra el patrimonio*. Guatemala: n.a.
- France 24 (28 de junio de 2022). Guatemala acusa a la CIDH de “extorsión” y “sesgo ideológico”. *France 24*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220628-guatemala-acusa-a-la-cidh-de-extorsi%C3%B3n-y-sesgo-ideol%C3%B3gico>
- Gantenbein, A. Z. (2006). La repercusión de la tenencia de la tierra en el respeto a los. *Revista de Derechos Humanos*, 31-84.
- Gauster, S. (2019). *Entre el suelo y el cielo: radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala*. Guatemala: OXFAM/IDIES-URL.
- ICEFI. (2012). *¡Quiero crecer con mamá! : estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013-2022*. Guatemala: ICEFI.
- ICEFI. (2018). *Inversión en educación, prevención, y atención al embarazo en adolescentes*. Guatemala: ICEFI.
- ICEFI. (2019). *Debilidad fiscal crónica de los Estados del Triángulo Norte Centroamericano agudiza la crisis migratoria*. . Guatemala: ICEFI.
- ICEFI. (2021). *Mujeres de Guatemala: un análisis de sus condiciones económicas y sociales*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Impunity, W. (2020). *Caso de genocidio contra el pueblo ixil durante la dictadura militar de Lucas García*. Guatemala: Impunity Watch.
- INE. (2016). *Compendio estadístico de género*. Guatemala.: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2018). *Censo 2018, población por pueblo de pertenencia*. Guatemala: INE.

- INE. (2018). *XII Censo de Población*. Guatemala: INE.
- INE. (2019). *Estadísticas de violencia en contra de la mujer y violencia sexual, 2019*. Guatemala: INE.
- INE. (2020). *Estadísticas de violencia intrafamiliar, 2019*. Guatemala: INE.
- Little Siebold, T. (1994). Guatemala y el anhelo de modernización: Estrada Cabrera y el desarrollo del Estado, 1989–1920. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 25–41.
- López Vicente, J. (8 de diciembre de 2020). Olvidadas en pandemia: embarazadas y mujeres que requieren anticonceptivos. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Monzón, A. S., & Peruch, K. (2020). *Mujeres, cuidados y violencia: consecuencias del confinamiento por la pandemia del COVID–19*. Guatemala: MTM.
- Monzón, Ana Silvia; Peruch, Karina. (2020). *Mujeres, género, cuidados y violencia. Consecuencias del confinamiento por la pandemia del Covid–19*. Guatemala: Mujeres Transformando el Mundo.
- n.a. (2020). Gobierno de Giammattei Falla: entre las componendas, la corrupción y la represión. *El Observador*, 3–4.
- ODHAG, A. d. (1998). *Guatemala nunca más. Impactos de la violencia*. Guatemala: ODHAG.
- Ola, Ana Lucía (28 de octubre de 2020). Muertes maternas: el riesgo de dar a luz durante la pandemia. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/muertes-maternas-el-riesgo-de-dar-a-luz-durante-la-pandemia/>
- OEA–CIM. (2019). *COVID 19 en la vida de las mujeres: razones para reconocer los impactos diferenciados*. Washington: OEA.
- OIM. (2022). *Tendencias migratorias en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica: OIM.
- OIT. (2021). *Ficha técnica. Empleo y migración. Guatemala, 2021*. s.l.: OIT.
- Quintela, C. (2020). *¿Por qué desaparecen más de siete mujeres al día en Guatemala?* Guatemala: Agencia Ocote.
- Sáenz de Tejada, R. (2021). Guatemala contra el “pacto de corruptos”. *Nueva Sociedad*, s.d.
- Sánchez, Mario (25 junio 2019). Honduras, tercero en el índice de embarazos adolescentes en Centroamérica. *La Prensa*. <https://www.laprensa.hn/honduras/1295179-410/honduras-tercero-en-el-%C3%ADndice-de-embarazos-adolescentes-en-centroam%C3%A9rica>
- Sandoval, M. (17 de agosto de 2018). Dime qué apellido tienes y te dire cuánto ganas. *Plaza Pública (digital)*, pág. n.a.
- Sanford, V. (2008). *Guatemala: del geonocidio al feminicidio*. Guatemala: F&G Editores.
- Schlesinger, S., & Kinzer, S. (1982). *Fruta amarga: la CIA en Guatemala*. México: Siglo XXI Editores S.A.
- Segato, R. (2015). *Peritaje Antropológico de Género. Causa del Caso Sepur Zarco, municipio de El Estor, departamento deCaso*. Guatemala: s.d.e.
- SIB. (2018). *Inclusión financiera (boletín)*. Guatemala: SuperIntendencia de Bancos.
- Simán, V. (12 de octubre de 2015). La muerte materna es inaceptable en el siglo XXI. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Solís, R. (2016). *La fuerza de las plazas. Bitácola de la indignación ciudadana en 2015*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert.
- Taracena, A. (2002). *Guatemala: del mestizaje a la ladinización 1524–1964*. Antigua Guatemala: CIRMA.
- UNESCO. (2017). *Relevamiento de la investigación y la innovación en la república de Guatemala*. París: UNESCO.

- Vela Castañeda, M. (2005). Guatemala, 1954: las ideas de la contrarrevolución. . *Foro Internacional*, 89–114.
- Waxenecker, H. (2020). *Economía de Captura en Guatemala: Desigualdad, excedentes y poder*. Guatemala: Paraíso Desigual.
- Yagenova, S., & Véliz, R. (2011). Guatemala una década de transición. En J. Rebón, *Una década en movimiento: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. (págs. 255–274). Buenos Aires: CLACSO.

CAPÍTULO 8

Los retos de las políticas públicas en la garantía de derechos para las mujeres en un Estado de democracia incipiente (1998–2022)

Luisamaría Aguilar
FLACSO Honduras

Sobre la perspectiva de género en Honduras

El presente trabajo pretende desarrollar desde una mirada crítica los diversos factores históricos que han influido en el debilitamiento del sistema democrático en Honduras. Esto ha conllevado al desarrollo de un contexto que afecta el alcance de las políticas públicas en torno al género.

De acuerdo con Marcela Lagarde, la perspectiva de género “es hoy una de las fórmulas sintéticas de avance de las concepciones feministas acerca de la relación entre mujeres, hombres, desarrollo y democracia. Forma parte de la confluencia de una gama de paradigmas particulares en el paradigma del desarrollo humano” (Lagarde, 1997, p. 9). Desarrollo humano que no ha llegado a ser pleno en Honduras ante la falta de integración participativa de la mujer en los espacios políticos y económicos.

Una de las principales problemáticas que atraviesa Honduras es que está frente a un débil sistema democrático que responde a un sistema neoliberal que excluye a las mujeres, niñas y a la comunidad LGTTBIQA+, de la participación en los espacios políticos y públicos como sujetas/es de políticas en el ejercicio de derechos humanos y al goce de políticas públicas que les permitan acceder a condiciones dignas que mejoren su calidad de vida.

Los avances en materia de políticas públicas de género que actualmente existen en el país, se deben en gran parte al trabajo de incidencia política realizado por los movimientos de mujeres y feministas. Ellas se han articulado para demandar al Estado un reconocimiento social, político y legal

para las mujeres hondureñas en la esfera pública y política. De igual manera, han sido las pioneras en haber colocado en la academia el debate y reflexión sobre la importancia del género como categoría de análisis para problematizar las diversas formas de opresión y desigualdad sobre los marcos jurídicos, científicos y sociopolíticos del país.

Los movimientos de mujeres y feministas han dado paso a un replanteamiento sobre la resignificación de la historia, la cultura, la sociedad y la política desde y con las mujeres y comunidad LGTTBIQA+, en la que se reflexiona sobre las diversas desigualdades de clase y género que se reproducen en los espacios sociales, políticos, económicos y culturales para avanzar en propuestas que permitan el acceso igualitario y justo, de derechos a través de políticas públicas y acciones civiles.

Bajo la perspectiva de género, los movimientos de mujeres y feministas pretenden incidir en los espacios públicos y privados haciendo una crítica a las relaciones sociales que históricamente han partido de una serie de dinámicas racistas, clasistas y sexistas. Estos vínculos no han permitido a la sociedad cuestionarse las jerarquías de poder basadas en relaciones de clase y género que han privilegiado al hombre sobre la mujer, agudizando problemáticas sociales como la pobreza, la violencia, la migración y los feminicidios en un país que enfrenta un contexto adverso ante la fuerte violación de los derechos humanos y laborales.

Honduras es uno de los países más peligrosos en el mundo para ser niña, mujer o una persona no binaria

debido al contexto de violencia y discriminación sistemática basadas en género. Pese a la aprobación de políticas públicas en género, no se cuenta con una institucionalidad funcional y efectiva que proteja, defienda y demande derechos para las mujeres y niñas, de la violencia estructural que se vive a nivel del país.

Poder analizar los órganos institucionales y jurídicos del país, la inclusión y participación de la mujer, requiere hacerlo desde la perspectiva estructuralista de la economía feminista, que se preocupa por visibilizar las dimensiones de género desde la dinámica económica y sus implicaciones para la vida de las mujeres que a causa de los roles de género, su participación es desde la esfera privada con los cuidados, cuidados que son invisibilizados por la cultura machista que caracteriza al país. La noción de análisis de la economía del cuidado, ejemplifica las formas de organización de la reproducción social y el reconocimiento del impacto en la reproducción de la desigualdad; misma que se evidenció con el impacto de la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19 en 2020.

La respuesta del Estado ante la crisis sanitaria fue suspender las garantías públicas, lo que propició una mayor violación a los derechos humanos y sobre todo agudizó la violencia hacia las mujeres desde los ámbitos privados debido al confinamiento. La pandemia evidenció, en un primer momento, el debilitamiento institucional y normativo de género a nivel nacional. En un segundo lugar, significó un retroceso en los avances de los derechos de las mujeres, que sumado al fuerte impacto en la economía nacional por los desastres naturales ocasionados por los huracanes Eta e Iota, las llevaron a la profundización en sus condiciones de vida hacia la precariedad y vulnerabilidad.

La economía feminista propone dos elementos para el debate que son esenciales si se desea comprender el contexto hondureño sobre las políticas públicas de género: la vinculación micro-macro de la desigualdad de género y el crecimiento económico. Esto permite comprender la dinámica interna del sistema económico que presenta en

el mercado laboral una fuerte desigualdad en los vínculos laborales, fuertemente influenciadas por las relaciones de poder desde la clase y el género. Esto se evidenció claramente con las trabajadoras domésticas remuneradas durante la pandemia en el marco del cumplimiento y reconocimiento de sus derechos laborales por el Estado.

En el año 2011 Honduras adoptó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las/os trabajadoras/os domésticas/os remuneradas/os (TDR que hasta la fecha no ha sido ratificado. La falta de leyes que velen por los derechos para el sector laboral, propició que durante la pandemia las TDR fueran despedidas sin que sus empleadores les reconocieran el pago de sus prestaciones, mientras que aquellas que lograron conservar sus trabajos realizan el trabajo doméstico bajo condiciones precarias y vulnerables (Salvador & Cossani, 2020).

Aunque el Estado maneja la realidad laboral y de vida de las TDR, al momento de dictaminar los Protocolos de Bioseguridad para Centros de Trabajo no tomo en consideración a dicho sector laboral dentro de los protocolos, mientras que incoherentemente se creó un protocolo de bioseguridad para las iglesias, evidenciando el discurso moralista y sesgo androcéntrico en las leyes, normativas y protocolos. Corina Rodríguez Enríquez, expone que:

Quando se reconoce y visibiliza la relación entre las relaciones sociales (y en este caso particular, las relaciones de género) y la dinámica económica, queda en evidencia el sesgo androcéntrico de la mirada económica convencional, y por ende su incapacidad para explicar apropiadamente el funcionamiento de la realidad y contribuir con relevancia a los debates de políticas públicas (Rodríguez, 2015, p. 32).

La desigualdad de género en Honduras es mucho más evidente en el ámbito socioeconómico. La forma en que la sociedad organiza la producción y el consumo genera una estructura de poder desigual entre hombre y mujeres. La invisibilización y la falta de reconocimiento de derechos a las mujeres en la dimensión socioeconómica son históricas. Es fundamental que se comprenda que la desigualdad

de género se enmarca en el contexto de un sistema que requiere de la existencia de disparidades para subsistir.

Las mujeres en tiempos de desastre natural y golpe de Estado (1998 – 2009)

Honduras en el siglo XXI entró a la transición a la democracia producto del conflicto político–militar de finales del siglo XX que había legitimado a los gobiernos militares. El retorno a la democracia bajo gobiernos civiles representados por el bipartidismo surgidos en el siglo XIX (Partido Liberal y Partido Nacional), se hizo desde un evidente debilitamiento político y graves violaciones a los derechos humanos.

En ese contexto de ruptura entre la sociedad civil y el Estado, durante el gobierno del presidente Carlos Roberto Flores Facussé (Partido Liberal, 1998–2002), ingresa al país el huracán Mitch el 26 de octubre de 1998. El desastre natural marcó el paso a diversos procesos. Según Guillermo Molina:

(...) da un punto de inflexión que acelera la modificación de las relaciones Estado–sociedad civil, y es cuando este adquiere protagonismo nacional e internacional en la discusión y desarrollo del proceso de superación de la crisis (...), la experiencia acumulada durante la transición democrática permitió, entre otros factores, un resurgimiento de la movilización de las organizaciones sociales en torno a grandes temas de interés nacional (Murga Frassinetti & Castellanos, 2012, p. 59).

De acuerdo a Bladimir Sánchez (2018), analista político de Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), el huracán Mitch inició un proceso de reconstrucción nacional, de la reactivación de la producción y del agudizamiento de la dinámica de dependencia económica con el financiamiento externo que marcarían las dos décadas venideras del siglo XXI. Sánchez señala que para finales del siglo XX el contexto fue fuertemente golpeado, evidenciando la crisis en la que se encontraba el país donde la implementación del modelo neoliberal en sus políticas públicas era reciente, colocando

en la palestra la discusión a nivel regional cuatro elementos centrales que marcaron la crisis en la democracia hondureña:

1. La crisis de la democracia y un modelo de desarrollo económico generador de pobreza y exclusión;
2. La incapacidad de los partidos políticos en dar respuesta a la crisis social generada por el Mitch;
3. La ineficiencia de las instituciones del Estado ante su excesiva partidización y corrupción;
- y 4. La ausencia de democratización social y participación de la población en los grandes temas del país (Sánchez, 2018).

El huracán Mitch no solo representó el deterioro del tejido social a causa de la falta de respuesta de las autoridades del Estado, sino que también representó un fuerte endeudamiento que se venía arrastrando y que se agudizó, dañando aún más la economía nacional con el gobierno de Flores Facussé y sumergiendo en la pobreza a 1,5 millones de damnificados que con el paso del huracán habían perdido todo. Esto se da ante el mal manejo de los fondos de las diversas ayudas humanitarias y la solicitud de préstamos, argumentadas bajo el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, el cual que tenía como objetivo reactivar la economía a través de la generación de empleo en los sectores productivos y de infraestructura que habían sido los más afectados por el huracán (Armida López, 2002).

Para la administración de Flores Facussé poder recuperar la economía del país implicaba como única alternativa la firma de “Tratados Internacionales de Libre Comercio (TLC), endeudamiento externo y una serie de facilidades fiscales que promovieron la inversión extranjera y posicionamiento estratégico de la empresa privada” (Sánchez, 2018, p.2). Esto marca el comienzo de los proyectos extractivistas, los cuales luego traerían para Honduras fuertes conflictos de intereses políticos y económicos de la clase empresarial y política entre los pueblos originarios que se opondrían al despojo de sus bienes comunes y al desplazamiento de sus territorios ancestrales.

La resistencia ha sido un elemento característico en América Latina y una lucha clave en oposición al sistema neoliberal que, para analistas como Eugenio Sosa, representan la identidad de los diversos movimientos sociales, populares, de mujeres y feministas que “han evitado que se impongan modelos neoliberales más radicales e incluso han derrocado gobiernos proneoliberales y contribuido de manera significativa a instaurar gobiernos progresistas” (Sosa, 2016, p.7).

El huracán Mitch fue un momento coyuntural para que los movimientos sociales, populares, de mujeres y feministas que habían sido oprimidos por los gobiernos militares, reaparecieran públicamente para demandar al Estado participación y transparencia en el proceso de reconstrucción del país. Estratégicamente, el huracán Mitch también representó un momento clave para que la clase política pudiera tener una vinculación con la sociedad, ya que debido a los gobiernos militares, se había creado una ruptura entre Estado–Sociedad. La conmoción que significó el impacto del huracán dejó de lado ese malestar social para solicitar el apoyo del Estado.

Asimismo, también significó una mayor vulnerabilidad y precariedad para las mujeres al carecer de participación ciudadana, acceso y control a los recursos como servicios básicos y vivienda. En ese escenario desfavorable, los movimientos de mujeres y feministas no organizadas y organizadas en organizaciones no gubernamentales demandaron al Estado la creación de una institución que velara por la incorporación plena de las mujeres hondureñas

en el proceso de desarrollo sostenible del país, con equidad de género en lo social, económico, político y cultural.

En 1998 bajo esa demanda el Congreso Nacional de Honduras fundó el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) con el Decreto N° 232–98. El INAM nace como una institución de desarrollo social destinada a:

- la coordinación e implementación de programas, proyectos y políticas que garantizarán la incorporación plena de las mujeres hondureñas en los procesos de desarrollo sostenible con equidad de género tanto en lo económico, social, cultural y político;
- cumplimiento y demanda de derechos en el ámbito de educación, salud, laboral y medio ambiente;
- participación política y social, y prevención de la violencia;
- posibilitar condiciones de igualdad e independencia económica. (La Gaceta, 1999).

Dos años después, nuevamente el movimiento de mujeres y feministas exigió al Estado incorporar la participación plena de la mujer en la toma de decisiones, en el diseño y aplicación de políticas públicas, y la promoción de la categoría género en la investigación científica, lo que resultó en la aprobación la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto N°34–2000). (Ver Tabla 1).

Tabla 1.
Marco Normativo Nacional.
Políticas Públicas de Igualdad: Marcos Normativos e Institucionalidad de Género en Honduras

| Nombre | Fecha | Finalidad |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Política de Salud Sexual y Reproductiva (PSSR) | 1996 2013–2022 | La Política pretende fortalecer la base conceptual sobre los temas prioritarios bajo la óptica de la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivo, para toda la población hondureña; hombres, mujeres, orientaciones sexuales e identidades de género, etnia. Mediante el ejercicio informado, libre y responsable de los derechos sexuales y reproductivos a lo largo del curso de la vida. |
| Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer | 22 de mayo del 2000 | La ley tiene por objeto integrar y coordinar las acciones que el Estado y la sociedad civil, para eliminar todo tipo de discriminación contra la mujer y obtener la igualdad de las mujeres ante la ley, priorizando las áreas de familia, salud, educación, cultura, medios de comunicación, medio ambiente, trabajo, seguridad social, crédito, tierra, vivienda y participación en la toma de decisiones dentro de las estructuras de poder. |
| Política Nacional de la Mujer | 2002 | Contiene el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002–2007, que está orientado a la creación de condiciones favorables para superar las brechas de desigualdad existentes entre mujeres y hombres, así como a la promoción de oportunidades que mejore la posición de las mujeres en el ámbito social, cultural, económico y político. |
| Ley Contra la Violencia Doméstica | 1997 Reformada en el 2005 | Plantea la imposición de medidas de protección y seguridad para las mujeres que atraviesan problemas de violencia doméstica e intrafamiliar y que el Código Penal en el capítulo V, regula la violencia intrafamiliar en los artículos N° 179–A y 179–B. En la reforma del 2004 se creó la línea de emergencia 114 dependiente de la policía nacional, específicamente para la atención de denuncias de violencia doméstica. |
| Ley Electoral | Reforma en 2004 | Incluyen la cuota de participación política de las mujeres del 30% como mínimo y la obligatoriedad a los partidos políticos que aborden su política de equidad de género al interior de sus partidos políticos. |
| Plan Nacional de Prevención, Detección, Atención de la Violencia Hacia Las Mujeres | 2005 | El Plan, plasma la articulación de las políticas públicas, a través del cual se dará impulso a las acciones que den vida y cumplimiento al espíritu y letra de los instrumentos nacionales e internacionales en pro de la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Tomando como base la Política Nacional de la Mujer. |
| II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras, (II PIEGH) | 2010–2022 | Es un instrumento técnico–político que permite incorporar los objetivos y metas para el logro de la igualdad y equidad de género en la Visión de País, Plan de Nación, en la agenda pública y, por tanto, en la corriente principal de planificación y presupuestación del Estado en el corto, mediano y largo plazo. Los ejes se refieren a ciudadanía, violencia, salud, educación, trabajo, y medio ambiente. |
| Reglas Regionales de Atención integral a las Mujeres Víctimas de Violencias de Género con Énfasis en Violencia Sexual | 2011 | El instrumento, tiene como objetivo general el de establecer un sistema de pautas de actuación homogéneas y normalizadas a seguir por cada servicio profesional implicado (ámbitos judicial, policial, Fiscal, de salud, social, y educativo) que permitan mejorar la respuesta de las instituciones públicas en la persecución y sanción de los actos de violencia contra las mujeres, en la asistencia integral y adecuada protección de las mismas, afín de evitar su victimización secundaria. |

| | | |
|------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley Especial Contra la Trata de Personas | 2012 | La presente Ley tiene por finalidad definir el marco jurídico e institucional necesario para prevención y combate de la Trata de Personas y la atención de sus víctimas. A fin de que se sancionen penalmente los delitos de explotación sexual comercial de niños y niñas; así como la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Acción Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Honduras. |
|------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Este proceso fue dando paso al diálogo social integrado por los movimientos de mujeres y feministas y la protección de los derechos de las mujeres en las diversas esferas como son: familia, salud, educación, cultura, trabajo y seguridad social, tenencia de la tierra, acceso al crédito, a la vivienda y participación política en la toma de decisiones en las estructuras de poder, siendo un avance significativo en materia de igualdad, inclusión y participación de las mujeres hondureñas (La Gaceta, 2000).

Dos años después del huracán Mitch queda registrado la evidente incapacidad del Estado para atender y brindar un servicio de salud de calidad a las/os damnificadas/os, en especial sobre aquellas mujeres en estado de gestación que habían sido afectadas. Para evitar que la historia se repita, los movimientos de mujeres y feministas incidieron para que la Secretaría de Salud de Honduras impulsará una reforma en la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (Ver Tabla 1).

Los cambios se centraron en mejorar la salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos y acceso a la información en diversos espacios, en especial el sector educación sobre el embarazo y el parto, la anticoncepción segura y eficaz y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual. Así mismo, esta política velaría por la promoción, protección y garantía del derecho para las mujeres, niñas y adolescentes durante todo su ciclo de vida, mediante la implementación de planes, programas y estrategias de salud con enfoque de género e interculturalidad que iba de la mano con los avances que incluían variables de género en la formulación del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la República.

A fin de incorporar en el Plan de Nación las necesidades de las mujeres de la zona urbana y rural del país, en 2001 se instalaron las Oficinas

Municipales de la Mujer (OMM). El Estado esperaba contar con espacios a nivel municipal que garantizaran los derechos de las mujeres a nivel local y poder erradicar la violencia hacia las mujeres. En materia de políticas públicas e institucionalidad de género, el contexto de país bajo el gobierno de Flores Facussé significó un momento determinante de los movimientos de mujeres y feministas para lograr la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como propósito de las políticas públicas.

Bajo ese alcance en las políticas públicas de género, los movimientos de mujeres y feministas se enfrentaron a un nuevo escenario político con la llegada al gobierno del Partido Nacional aún más conservador que el gobierno anterior, encabezado por Ricardo Rodolfo Maduro Joest (2002–2006). La administración fue bastante cuestionada por reactivar la participación de los militares, que para no generar una convulsión social, estratégicamente lo hizo a través del discurso de que el servicio militar se reactivaría con el único propósito de velar por el orden público de la Nación mediante la declaración de la guerra a las maras y pandillas que alteraban el orden social. La reactivación se hizo mediante la “Ley Anti–Maras” del 7 de agosto del 2003.

De igual manera se amplió la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) con el objetivo de controlar los conflictos sociales como la violencia y otros problemas estructurales, que de acuerdo a las autoridades colocaban en riesgo la paz y seguridad del país. El militarismo en Honduras no es un fenómeno reciente. Marvin Barahona (2019) señala que con la transición a los gobiernos civiles en 1982 se generó un nivel de incertidumbre e inestabilidad en el régimen político, que “buscaba en los militares un refugio para estabilizar el gobierno oligárquico y reafirmar un orden autoritario que desconocía la

democracia como forma de gobierno y se legitimaba en el servilismo hacia la política contrainsurgencia de los EUA en América Latina” (Barahona, 2019, p. 19).

En 2002, ante ese nuevo escenario, el INAM presentó la Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002–2007 (PIO) (ver Tabla 1), como el principal instrumento para impulsar la equidad de género en las políticas públicas como un eje transversal, así como en los programas y proyectos derivados de la política económica y social del gobierno y en los procesos de modernización del Estado.

El informe colocaba las principales necesidades y demandas de las mujeres hondureñas a partir de un proceso de consulta nacional, en el que habían tenido una fuerte participación los movimientos de mujeres y feministas que instaban al Estado el cumplimiento de los acuerdos, convenios y compromisos internacionales que Honduras había adoptado y que hasta la fecha no habían sido puestos en marcha bajo los marcos normativos y legales del país que carecían de una perspectiva de género. (Ver la Tabla 2). Esto permitiría la promoción, protección y garantía de derechos más igualitarios y equitativos.

Tabla 2.
Marcos Normativos Internacional

| Nombre | Fecha |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) | 1979, adoptado 1983, aprobado |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer | 1999, adoptado No ratificado |
| Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer | 1953, adoptada 1979, aprobada |
| Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) | 1994, adoptada 1995, aprobada |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer | 1948, adoptada 1995, aprobada |
| Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer | 1948 adoptada 1995, aprobada |
| Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer | 1987 adoptada 1993, aprobada |
| Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Niñas y Niños, o “Protocolo de Palermo” | 2000, adoptada 2008, aprobada |
| Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía | 2000, adoptada 2002, aprobada |

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada del Comité de Derechos Humanos. (2006). *Violaciones de los Derechos Humanos en Honduras*. Tegucigalpa. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29034.pdf>

En el marco de la participación e inclusión política de las mujeres en Honduras y desde la demanda e incidencia de los movimientos de mujeres y feministas, lograron que en el año 2004 se hiciera una reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (ver Tabla 1), que desde su creación en 1981 no había sido reformada a favor de las mujeres. Con la reforma se logró que se diera paso a la participación de la mujer en los cargos de dirección partidaria y en las candidaturas a diputados propietarios y suplentes del Congreso Nacional y del Parlamento Centroamericano, estableciendo una cuota mínima del 30% para cargos de las corporaciones municipales. Mientras el Artículo 104 demandaba que los partidos políticos aprobaran internamente una Política de Equidad de Género para garantizar la participación de las mujeres y la no discriminación por razones de género, bajo la supervisión del Tribunal Supremo Electoral (Tribunal Supremo Electoral, 2004), la misma ley manifestaba que era necesario mejorar las condiciones de vida de las mujeres a través de la condición material.

En la demanda de derechos humanos para las mujeres en Honduras en el año 2005, se hizo una reforma a la Ley Contra la Violencia Doméstica

creada en 1997 (ver Tabla 1), con la que se esperaba promover un cambio y la aplicación de políticas públicas que garantizarían la eliminación de la violencia doméstica y la protección de la familia desde el prevenir, sancionar y erradicar la violencia de cualquier forma contra las mujeres en Honduras.

Mientras los movimientos de mujeres y feministas tenían bajo la palestra de la discusión el alto a la violencia contra las mujeres hondureñas, llegó al poder José Manuel Zelaya Rosales (2006–2009), quien propició un giro político hacia el denominado “socialismo del siglo XXI”. Esto significó la búsqueda hacia nuevas alternativas económicas y políticas que ofrecieran una propuesta latinoamericanista frente al modelo neoliberal que perpetuaría la dependencia económica del país con Estados Unidos y colocaría un alto a la violación a los derechos humanos. La búsqueda de estas nuevas alternativas económicas, que promovieron socialmente un sistema de vida más equitativo e igualitario, ocasionó tensiones entre los grupos políticos y empresariales con el gobierno, porque dichos cambios afectarían su modelo socioeconómico de expropiación acordes al modelo neoliberal, razón básica que impulsaría el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 en el territorio hondureño.

El golpe de Estado no se hubiera propiciado si no hubiera sido clave el trabajo político ejecutado por el gobierno de Ricardo Maduro Joest a través de la reactivación y reaparición del militarismo en el escenario público, ya que ese momento sentó las bases que permitirían a los golpistas romper con el orden constitucional del Estado. Barahona señala que el golpe de Estado, “representó un quiebre importante en el giro de la política y la economía hacia formas más radicales y menos democráticas en la administración de los bienes públicos” (Barahona, 2019, p. 13). Esto también sería un momento clave para la desnacionalización casi total de la economía hondureña, que daría paso a la presencia del capital extranjero a través de la inversión en proyectos extractivistas que cuatro años atrás mediante la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, había aceptado los proyectos extractivos como estrategias de desarrollo económico.

Las FF.AA. no serían en el golpe de Estado un órgano observador, sino que serían la mano que ejecutaría el golpe. Entre las facciones generadas en los partidos Liberal y Nacional se propició un contexto de agotamiento en el proceso de transición y de crisis en la democracia del Estado, apresurando la reconfiguración de la elite política y económica del país mediante un proyecto en el que se aumentó el despojo y extractivismo. También se profundizaron las redes de corrupción en las cúpulas del poder político, económico y de fuerzas policiales–militares; se desestabilizó la institucionalidad pública dándole primacía al sector privado; se desarticuló y atacó a los espacios organizados de oposición; y se profundizó la exclusión social.

En ese escenario adverso a causa de la crisis política en el país, el movimiento de mujeres y feministas logró tener un avance en las políticas públicas de igualdad de género cuando el Poder Ejecutivo emitió el Reglamento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM) (ver Tabla 1), de conformidad con el Artículo 86 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, misma que velaría por que el Estado garantizara la formación igualitaria e integral de género, la no discriminación y respeto de los derechos humanos en el país.

A pesar de este logro significativo, el golpe de Estado en 2009 marcó un momento histórico para los movimientos de mujeres y feministas, debido a la fuerte persecución a los grupos opositores del golpe luego que se militarizara el país. Esto propiciaría una fuerte violación a los derechos humanos que rompería por completo con el estado democrático. El país atravesaba un estado de sitio que criminalizaba a los movimientos sociales, populares, estudiantiles, de mujeres y feministas que se posicionaban pública y políticamente contra el golpe y que hacían un llamado a la restitución del orden y la democracia nacional.

Leticia Salomón (2011) coloca que después del golpe de Estado en Honduras se propiciaron dos fases que marcarían en adelante el ritmo de los acontecimientos políticos en el país. La primera es del 28 de junio de 2009 al 27 de enero de 2010, caracterizada como la crisis institucional más grande

debido a los altos niveles de arbitrariedad, ilegalidad e indefinición de la población hacia los grupos que representaban el poder militar, económico, mediático y político a causa de la fuerte violación a los derechos humanos, la intimidación a través del uso del poder, el terror mediante el asesinato y criminalización de la oposición. La segunda fase se propició en el año 2010 con Juan Orlando Hernández, determinado como el primer gobierno post golpe de Estado, legal en su elección pero ilegítimo en su proceso.

Como se indicó, el golpe de Estado simbolizó un retroceso en el alcance de derechos para las mujeres en la búsqueda de la igualdad y equidad de género que era bastante reciente a nivel de país. A su vez el golpe significó un momento coyuntural para el reconocimiento de los cuerpos de las mujeres como territorios de resistencia, luego que mujeres organizadas y no organizadas salieran y se instalaran a las calles durante días demandando al Estado la restitución del orden y la democracia nacional.

De acuerdo al informe presentado por el colectivo de Feministas en Resistencia de Honduras (2009), que nace con la coyuntura del contexto sociopolítico y socioeconómico para todas ellas el golpe de Estado significó:

- La ruptura de las relaciones entre el INAM y el movimiento de mujeres y feministas, debido a la militarización de la institución y asignación de personal afín con los golpistas, indicando uno de los mayores retrocesos para los logros obtenidos por este movimiento.
- Retroceso legal en el avance sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres ante la prohibición del uso y distribución de las Pastillas Anticonceptivas de Emergencia o PAE, mediante Acuerdo Ejecutivo 36–2009 de la Secretaría de Salud con fecha 29 de junio de 2009 (día siguiente al golpe de Estado), bajo el argumento que eran abortivas y por lo tanto violan el derecho a la vida establecido en la constitución.
- La exclusión de las Oficinas Municipales de la Mujer como parte orgánica de las estructuras municipales.
- Se alteró el contenido del II Plan de Igualdad y Equidad de Género 2008–2015, al privatizarse

los servicios del Instituto de la Niñez y la Familia (IHNFA) y la Red Solidaria (que ejecutaba programas sociales).

- Impunidad y falta de credibilidad ante el aumento en la violencia social y política siendo identificados como principales responsables las autoridades.
- Persecución, vigilancia e intimidación por fuerzas militares y policiales a mujeres líderes de los movimientos de mujeres y feministas.
- Coerción de la libertad de expresión a las organizaciones de mujeres a partir del Decreto PCM–M–016–2009 que restringía las garantías constitucionales y el derecho a elevar las voces mediante el programa radial transmitido en Radio Cadena Voces.
- Acoso a la justicia ante la falta de respuesta de la Fiscalía de la Mujer para responder y velar por los derechos de las mujeres que denunciaron violencia doméstica e intrafamiliar.

Las mujeres en tiempos de dictadura y pandemia (2010 – 2022)

Tras la crisis política generada por el golpe de Estado, resultó electo Porfirio Lobo Sosa (2010–2014), candidato del Partido Nacional, electo por la clase político–militar que había asestado el golpe de Estado con apoyo de los Estados Unidos. Lobo inició un gobierno de “reconciliación nacional” cimentado bajo las directrices planteadas por la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto Legislativo N° 286–2009). Este Decreto entró en vigencia en enero del 2010, en un Estado que presentaba un fuerte debilitamiento sistemático de lo público y un retroceso para la institucionalidad que desde principios del siglo XXI venía en una etapa de detrimento.

El Plan de Nación propuesto por el gobierno de Porfirio Lobo pretendía establecer los lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que atendieran los desafíos que enfrentaba el país luego del golpe de Estado y alrededor de los cuales debía ejecutarse la acción pública y privada para el cumplimiento de los objetivos intermedios de la Visión de País. El Plan de Nación se formulaba para períodos sucesivos de 12 años y su implementación era obligatoria para

el sector público e indicativo para el sector privado. Ambos instrumentos tenían como objetivo aprobar la Visión de País al año 2038 y el Plan de Nación al año 2022, con los cuales se iniciaría el proceso de planeación del desarrollo económico, social y político, establecido en el Artículo 329 Constitucional, que señala:

El Estado promueve el desarrollo económico y social, que debe estar sujeto a una planificación estratégica. La Ley regula el sistema y proceso de planificación con la participación de los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas (La Gaceta, 2014).

Los movimientos de mujeres y feministas articuladas con el INAM en 2010, bajo la memoria del fuerte escenario de violación a los derechos humanos a causa de la crisis económica y política que originó el golpe de Estado en 2009, presentaron el Segundo Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras, 2010–2022 (II PIEGH) (Ver Tabla 1), siempre basado en los enfoques de género y protección integral de derechos en políticas públicas para instar al Estado hondureño a garantizar condiciones dignas a las mujeres con miras a un proceso de reconstrucción democrática.

El nuevo plan entendía la importancia de promover y garantizar en el Estado una educación sin sexismo, bajo la implementación de materias y metodologías educativas con enfoque de igualdad de género, así como programas de formación y capacitación especializada en género y derechos humanos para docentes de los niveles de educación prebásica, básica, media y superior de obligatorio cumplimiento. Esto último significaba un gran alcance debido a la realidad hondureña, en la cual muchas niñas y mujeres no tienen acceso a la educación debido a las fuertes condiciones de empobrecimiento en la gran mayoría de los hogares y a la privatización cada vez más del sector educación.

Se configura un contexto político que reflejaba en sus estadísticas nacionales altas tasas de desempleo, inseguridad, pobreza, migración, impunidad, analfabetismo, feminicidios, producto a la limitante de desarrollo, recesión económica, mecanismos

represores, institucionalidad con altas filtraciones de corrupción y un gobierno con vínculos con el narcotráfico. Se suma a esto el desencadenamiento de la crisis política luego del golpe de Estado, el que agudizó la problemática del desempleo y la falta de bienestar social y que además aumentó el flujo migratorio en el país.

Son cientos las familias que han sido desplazadas del territorio hondureño hacia Estados Unidos y Europa, sociedades que requieren de mano laboral barata. Realizar el recorrido migratorio para poder llegar a los países de mayor desarrollo económico implica para las personas migrantes un camino donde se exponen al riesgo de ser víctimas de la trata y el tráfico de personas.

Los movimientos de mujeres y feministas preocupadas en cuanto al papel de las políticas públicas gubernamentales con respecto a la problemática migratoria que cada vez se agudizaba más, acompañaron debates para el diseño de una política que protegiera a la comunidad migrante, pero sobre todo protegiera a las mujeres y niñas migrantes que eran el principal blanco para la trata de personas. A raíz de esto, en el año 2012 se aprobó la Ley de Trata, contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Personas (CICESCT) bajo el Decreto N° 59–2012. (Ver Tabla 1).

En 2014 el Partido Nacional continúa al mando con la asunción a la presidencia del señor Juan Orlando Hernández Alvarado (2014–2022), quien contó con el apoyo internacional de los Estados Unidos y el control sobre los tres poderes del Estado, lo que le permitió la instalación de una narco–dictadura que duraría 8 años. El continuismo de Hernández en la presidencia se produjo gracias a que la Sala de lo Constitucional emitió un fallo en el cual estableció la inaplicabilidad de los Artículos 42, numeral 5°, y 239 de la Constitución de la República que prohibía la reelección presidencial.

Los ocho años de gobierno que ha vivido Honduras bajo la dirección de Hernández, han sido cuestionados por su falta de legitimidad popular. La toma de posesión de Iris Xiomara Castro Sarmiento el 27 de enero de 2022 ha planteado el fin de los gobiernos corruptos, nacidos del golpe de Estado

del 2009, haciendo una afronta al autoritarismo y pronto retorno hacia la democracia. Xiomara Castro ha sido la candidata más votada en la historia del país y es la primera mujer que llega a la presidencia de Honduras.

La llegada de Xiomara Castro está cargada de simbolismo para una Nación que ha sido golpeada por la corrupción e impunidad por más de una década. Para la sociedad hondureña, Xiomara es la presidenta que el pueblo ha elegido para la refundación del Estado democrático, reconociendo que esto implica grandes desafíos por la excesiva brecha económica, de desigualdad de género y lo que implicaría restituir el Estado de democracia para los intereses del capital privado nacional.

Honduras rompe con Castro 12 años de dictadura que difundió terror, persecución, criminalización, asesinato, despojo y violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras, comunidad LGBTTIQA+, movimientos sociales, populares, de mujeres y feministas y sociedad civil, donde las consecuencias como el crecimiento incontrolado de la política extractiva, el impacto por la pandemia por COVID-19 y los desastres naturales generados por los huracanes Eta e Iota, ocasionaron en los últimos dos años un acelerado debilitamiento económico y un retroceso en los derechos humanos. Para la sociedad hondureña, y en especial para las mujeres y niñas, la llegada de la primera mujer presidenta es un momento coyuntural para avanzar en la demanda de políticas públicas de género que velen por el cumplimiento de derechos humanos y laborales para uno de los sectores más vulnerables, marco que durante los gobiernos anteriores en Honduras no tuvo ningún avance, sino retrocesos y agudización en la precarización.

A continuación, se construye un panorama de la realidad hondureña que presenta ser uno de los mayores retos para las mujeres que viven en el país y al que se enfrenta el gobierno de la presidenta Xiomara Castro, el que propone restituir el orden democrático a partir de la igualdad y justicia de género para saldar la deuda histórica que los gobiernos mantienen con este sector que ha sido fuertemente vulnerado y precarizado por no ser

incluidas dentro de la Agenda Pública. Por tanto, Castro tiene dentro de sus prioridades de gobierno reducir la brecha de desigualdad de género a través del cumplimiento de derecho para las mujeres mediante la creación de políticas públicas desde la interseccionalidad de género.

Principales retos sobre la igualdad de género frente al contexto hondureño

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su lanzamiento anual del informe sobre el Panorama Social de América Latina 2020, en la proyección sobre el crecimiento de la tasa de pobreza y pobreza extrema en los países de América Latina y el Caribe, señaló que el impacto de la pandemia del coronavirus a nivel mundial originaría una reducción del Producto Interno Bruto (PIB) del 7,7% en América Latina, lo que se traduciría como una reducción del PIB per cápita regional del 8,5%. Esto puede interpretarse en un retroceso económico para los países y un crecimiento en la tasa de desigualdad y pobreza, ocasionando en los países de América Latina un aumento de 0,7% en la pobreza y 0,9% en pobreza extrema con respecto al 2018, lo que reforzaría la brecha de la desigualdad en una sociedad regida por un modelo de despojo.

Las brechas estructurales y culturales relacionadas con la pobreza, el acceso y control de los recursos, ha comprobado que las mujeres y niñas tienen menor acceso a servicios de protección social, falta de igualdad en el acceso a la educación y empleo, que sostienen una carga laboral desproporcionada en la economía de los cuidados y se enfrentan a una fragilidad en el cumplimiento de sus derechos como humanas y sujetas políticas.

La situación de las mujeres en Honduras en el contexto de multicrisis que se vive actualmente las posiciona en un escenario bastante vulnerable. De acuerdo al Observatorio Nacional de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (ONV-UNAH, 2020) en el periodo 2012 al 2020, han ocurrido 4216 muertes violentas de mujeres y femicidios, donde el principal responsable del 61% de estas muertes fueron hombres que tenían algún vínculo sentimental con las víctimas.

Esas altas tasas de violencia ubican a Honduras (6,2%) como el tercer país a nivel latinoamericano con los mayores índices de violencia contra esta población (CEPAL, 2020). El 95% de los feminicidios registrados en el territorio siguen en la impunidad como respuesta a la falta de interés por parte de las autoridades, aun teniendo conciencia que en el territorio se registra la muerte violenta de una mujer cada 30 horas, por lo que Honduras ocupa la tasa más alta entre los países de América Latina de feminicidio por cada 100.000 mujeres (6,2%).

Como parte de la estrategia de los Estados para contener la pandemia por COVID-19, al inicio de la misma se propuso como medida el confinamiento. Recién decretados los términos de contención en Honduras, durante los primeros cuatro meses fueron alarmantes los registros que se tenían en el Sistema Nacional de Emergencia 911, al que se recibieron más de 100 mil llamadas por violencia doméstica, entre ellas 57% eran denunciando violencia doméstica y 43% violencia intrafamiliar (PNUD, 2021), muchas de estas mujeres están sujetas a vivir bajo atmósferas de violencia con sus parejas, producto de la falta de trabajos remunerados o a la falta de recibir una remuneración justa, lo que les dificulta contar con ingresos económicos necesarios, por lo que muchas veces se ven obligadas a mantener la relación con su pareja que las violenta, ante la incapacidad de sostener sus hogares.

Asimismo, con la pandemia se evidenció primero el débil sistema de protección y la falta de marcos normativos y legales que protejan a las mujeres y niñas contra la violencia machista. Segundo, y de acuerdo a las estadísticas del Banco Central, se coloca el desafío que tiene Honduras sobre otros países de América Latina y el Caribe, de encontrarse dentro de los niveles más altos que registran una economía informal, para incluir dentro de la economía nacional la participación laboral de las mujeres, que representan estadísticamente el 52% de la población total, porcentaje del cual el 38% se encuentra en edad de trabajar, del cual solo el 13,7% está laborando activamente en su gran mayoría desde el sector del trabajo informal. Las mayores tasas de desempleo se encuentran en la zona rural (Michel & Walker, 2019).

Las desigualdades de género se marcan más en los hogares de menores ingresos, problemática también fuertemente ligada a la falta de acceso a la educación que tienen 4.867.746 (52% de la población total) mujeres hondureñas. De toda esa población, el 88% no puede acceder a contar con educación y las que logran acceder solo alcanzan culminar hasta la educación primaria y muchas veces incompleto porque se ven obligadas a desertar debido a que deben realizar trabajo infantil. En el mercado laboral el 16,67% que laboran son niños/as menores de edad, siendo el sector laboral del trabajo doméstico el que mayor número de menores registra. Otra problemática que enfrenta Honduras son los embarazos en temprana edad a nivel nacional, que registra que el 2,5% de embarazos son de niñas menores de edad.

La privatización de los servicios públicos en los últimos años ha ahondado la desigualdad social causando una ruptura en el pacto social en el que históricamente las mujeres han estado en el centro de las desigualdades. Ellas han tenido que lidiar con el menor acceso a servicios de protección social, una carga laboral desproporcionada en la economía del cuidado, falta de igualdad en el acceso a la educación y empleo, violación a los derechos humanos y la falta de participación pública.

Según el informe presentado por el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam, por sus siglas en inglés) desde un análisis de la pobreza en América Latina y el Caribe en 2015, manifiesta que las políticas públicas de mayor relevancia para reducir la desigualdad económica son la política fiscal, política de empleo, protección social y las políticas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres. De igual manera, menciona que las políticas para garantizar servicios públicos de calidad, principalmente educación, salud y acceso al agua y saneamiento, en países como Honduras difícilmente estas cuentan con la categoría de género y esto provoca que por sus posturas neutrales se aumente la desigualdad y no se flexione sobre la importancia del empleo y los ingresos como vehículo de mejora en las condiciones de vida, especialmente para las mujeres (OXFAM, 2015).

Oxfam propone que la formalización del empleo tendría un efecto positivo ya que las mujeres podrían contar con beneficios sociales, seguro de vida e ingresos económicos que ayudarían a disminuir la desigualdad y generar una equidad económica, porque se les permitiría a las mujeres contar con autonomía e independencia, lo que también influiría en la reducción de la tasa de violencia, desempleo, feminicidios, pobreza, desigualdad y migración. Si bien Honduras ha suscrito diversos convenios internacionales orientados en la perspectiva de género, muchos de estos no han sido ratificados o no se encuentran en vigencia, por lo tanto, estas reglas no facilitan la representación o participación de las mujeres en los espacios públicos.

El proceso de impulsar la transversalización de las políticas de equidad de género en el sector público ha enfrentado diversos problemas que parten de la baja asignación de presupuesto del Estado y falta de voluntad gubernamental para impulsar políticas de equidad de género; mientras que las políticas sectoriales de género existentes en el país, no han sido iniciativas propias del Estado, sino de la demanda e incidencia de los movimientos de mujeres y feministas y organismos internacionales, por lo que no marchan a la par del fortalecimiento institucional, el cual no está interesado en impulsar políticas con enfoque de género a causa de la fuerte cultura conservadora y machista que domina en el sector público y político.

Por ejemplo, dos de los últimos grandes desafíos a los que se han tenido que enfrentar los movimientos de mujeres y feministas durante el 2021 han sido: 1) Reforma al artículo 67 de la Constitución sobre la prohibición e ilegalidad del aborto; 2) Reforma al Código Penal.

En enero 2021 el Congreso Nacional anunciaba la aprobación a la reforma del Decreto de Ley N° 192–2020, que considera prohibido e ilegal cualquier práctica de interrupción, mientras también prohíbe el uso del anticonceptivo de emergencia (PAE) por considerarle un método abortivo. Junto a esta se hizo la reforma del Artículo 112 de la Constitución de la República donde sólo reconoció el derecho de contraer matrimonio a un hombre y a una mujer,

desconociendo los matrimonios entre personas del mismo sexo. La aprobación de esta reforma indicó un retroceso y una violación a los derechos de las mujeres en el marco de los derechos sexuales y derechos reproductivos, así mismo también fue una violación para los derechos de las personas de la diversidad sexual.

Para noviembre del 2021 se presentó una reforma al Código Penal con el Decreto N° 93–2021, en el cual se reducían las penas y condenas para violadores, trata de personas, lavadores de activos y narcotraficantes, mientras buscaban normalizar la violencia hacia los cuerpos de las mujeres al considerar inocente a un feminicida si se llegaba a probar que dicho delito había sido cometido para restituir el honor del hombre ante un engaño o falta de respeto por la mujer. La reforma al Código Civil anunciaba el recrudescimiento del Estado de libertad, al momento que penalizó la libertad de expresión y nombró a las reuniones de los movimientos y a las manifestaciones pacíficas atentados contra el Estado, mientras se criminalizaba a las personas defensoras. Lo que dejaba entrever que dicha reforma buscaba sostener el sistema de impunidad, corrupción e injusticia, lejano a responder a las necesidades y demandas de la población hondureña respecto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

Frente a ese escenario desfavorable, en 2020 los movimientos de mujeres y feministas lograron obtener que la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas ampliara la participación política de la mujer en cargos de toma de decisión, lo que permitiría que en 2021 se diera una mayor apertura a las mujeres en las elecciones primarias y generales celebradas en 2021, lo que se reflejó luego que los análisis de los datos mostraran que de un total de 775 mujeres que figuraron para las elecciones primarias, lamentablemente de ese número solo 115 fueron electas, de acuerdo a los datos brindados por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria en Honduras (NIMD–Honduras).

Sin duda sigue siendo un reto romper con la perspectiva conservadora de la sociedad hondureña para que se logre un avance en la participación

plena de las mujeres en los espacios políticos, lo que está próximo luego de que el pueblo hondureño eligiera como presidenta a la primera mujer para que le dirija en el período 2022 a 2026. Este es un evento que le ha dado un giro de 180 grados a Honduras, un país altamente conservador y machista, pero que sin lugar a dudas promete grandes avances en las políticas públicas de género en Honduras y un fortalecimiento a la estructura organizativa de los movimientos de mujeres y feministas, que desde una diversidad de formas organizativas, líneas de trabajo y enfoques de género, buscan incidir en la Agenda Nacional para que las políticas públicas, marcos normativos e institucionalidad asuman una mirada de género que permita la transformación de una sociedad más justa, igualitaria y equitativa en el avance de derechos de las mujeres y personas LGTTBIQA+, a través de las políticas públicas.

Principales aportes desde la academia

En este espacio se presentarán someramente los aportes que ha brindado la Academia en el proceso de institucionalización de políticas públicas e investigaciones enmarcadas en el tema de género.

El Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) aprobó en 1997 la Cátedra de Estudio de la Mujer. En un principio la asignatura era de carácter optativa solo para las carreras en el área de humanidades, pero en la actualidad es una asignatura optativa en los planes académicos de las diferentes carreras que se imparten en la Universidad. La socióloga y poeta hondureña Blanca Guifarro, que fue la fundadora y primera coordinadora, años después publicó un libro de texto compilatorio con todo el contenido que se facilitaba en la asignatura, a modo que se implementara como herramienta y guía al momento de impartir la Cátedra. En el libro de texto “Estudios de la Mujer” (2004), Guifarro manifiesta que las temáticas que se pretenden abordar dentro de la carga educativa, buscan partir de la realidad concreta de la mujer conectando su memoria histórica con el contexto hondureño actual desde una fundamentación de la teoría feminista.

Un próximo aporte desde la UNAH es la política de Inclusión a la Educación Superior con Equidad para

la Cohesión Social, el cual tuvo como paso previo la realización de un Diagnóstico de Género a lo interno de la institución, presentado en noviembre de 2021. De acuerdo con las autoridades universitarias, con esta política se pretende implementar un instrumento para la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y la desigualdad a lo interno de la institución, fortalecer el enfoque de género y lenguaje inclusivo, fomentar investigaciones en el tema y generar un mayor nivel de sensibilización en la población universitaria.

La Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales en Honduras (FLACSO–Honduras), establecida a principios de 2014 como enlace académico a nivel nacional e internacional por la UNAH, ha realizado desde el área de Migración y Desarrollo dos estudios que analizan los éxodos migratorios hondureños desde la perspectiva de género. Dentro de la línea de trabajo orientada al estudio del fenómeno de las migraciones internacionales, FLACSO–Honduras con apoyo de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) creó el Observatorio de las Migraciones Internacionales en Honduras (OMIH) como un espacio clave para brindar la asistencia y el análisis reflexivo de la migración internacional en Honduras, que permitan contribuir con el establecimiento de un marco normativo de política y práctica pública que garantice los derechos de las personas migrantes.

FLACSO–Honduras ha ofrecido a la comunidad Académica diversos conversatorios con otras Unidades Académicas de FLACSO, en los cuales se ha problematizando la falta de garantía de derechos para las mujeres, la poca respuesta a la salud en tiempos de pandemia, los riesgos de la migración para las mujeres en los países de tránsito, destino y retorno desde su papel de cuidadoras.

Dentro de esos debates y reflexiones, en el año 2015 con la apertura de la conferencia sobre Género y Masculinidades, se abrió el camino para plantear la realización del diplomado de Estudios de LGTTBIQ+, lanzado recién en agosto de 2021. Se señala que el espacio pretende consolidar capacidades teóricas, conceptuales y metodológicas sobre el abordaje de la diversidad sexual, con el fin de contribuir a la

crítica y reflexión que en la segunda década del siglo XXI pueda permitir analizar los desafíos internos y externos que permitan al país promover nuevos diálogos de actuación, articulación e investigación desde una perspectiva de género.

Conclusiones

Durante estas dos primeras décadas del siglo XXI en Honduras se han desarrollado factores políticos y económicos que han significado un retroceso en el avance en materia de equidad de género en las políticas públicas. Estos factores son el golpe de Estado del 2009, el crimen organizado, el fundamentalismo religioso, la militarización de la sociedad, los desastres naturales y la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Los avances en materia de políticas públicas y convenios internacionales de género con las que se cuentan a nivel regional, siguen siendo insuficientes ante la fuerte cultura machista que caracteriza al país. Los desafíos para los movimientos de mujeres y feministas se enmarcan en un panorama nacional desalentador, donde se debaten los graves problemas sociales como la pobreza que, con el pasar de los años, precariza aún más la vida de cientos de mujeres y niñas que son impactadas por las brechas de desigualdad en el desarrollo humano respecto a los hombres.

Es esencial reconocer la ardua apuesta política de los movimientos de mujeres y feministas que desde su trinchera de resistencia se han articulado por la demanda de reconstruir un sistema más justo y digno para las mujeres y niñas hondureñas. Han sido las alianzas de mujeres y feministas organizadas y no organizadas, las que han colocado en la palestra de la discusión el debate y reflexión, dentro y fuera de la academia y el Estado, sobre las diversas prácticas patriarcales, capitalistas y racistas con las que se enfrentan en los espacios privados y públicos que atraviesan las corporalidades y vidas de las mujeres.

Pese a los logros significativos en el impulso de la aprobación de políticas públicas de igualdad, marcos normativos e institucionalidad de género en la Academia, representada por la UNAH y FLACSO–

Honduras como los principales entes de incidencia y divulgación nacional, no han logrado colocarse a la altura de la demanda por el justo cumplimiento de derechos en el reconocimiento social y político para las mujeres y niñas en el país.

Luego del impacto mundial de la pandemia, que evidenció el fuerte debilitamiento y violación a los derechos humanos, urge que la Academia y el Estado estén a la altura para generar debates y cumplir con las demandas en la formulación de políticas públicas con interseccionalidad de género que permitan construir sociedades más justas y equitativas. Mismas que desde ya los movimientos de mujeres y feministas han instalado para romper con la cultura de la violencia patriarcal, colonial y capitalista que hasta la fecha caracteriza a Honduras.

Referencias bibliográficas

- (BCH), B. C. (2021). Resultados Encuestas Semestral de Remesas Familiares. Tegucigalpa. Disponible en https://www.bch.hn/estadisticos/EME/Resultados%20Encuesta%20Semestral%20de%20Remesas%20Familiare/Resultado%20de%20Encuesta%20Semestral%20de%20Remesas%20Familiare%20agosto_2021.pdf
- (FOSDEH), F. S. (2021). Participación Política de las Mujeres en Honduras en los años 2017, 2018 y 2019. Tegucigalpa.
- (IUDPAS), I. U. (2021). La Participación de las Mujeres en la Política en las Elecciones Primarias y Generales 2021. Tegucigalpa. Disponible en <file:///C:/Users/Visita/AppData/Local/Temp/Mujeres-Políticas-Honduras-2021-2.pdf>
- (ONV-UNAH), O. N. (2020). Muerte Violenta de Mujeres y Femicidios. Disponible en <file:///C:/Users/Visita/AppData/Local/Temp/BEP85MVMujeresYFemicidios8Marzo2021.pdf>
- Armida López, D. M. (2002). El Flagelo de la Pobreza en Honduras y su Impacto en la Infancia, Adolescencia y Familia. Tegucigalpa. Disponible en <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/9/2/229-4.pdf>

- Barahona, M. (2019). *Elites, Redes de Poder y Régimen Político en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- CEPAL. (2020). *Enfrentar la Violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875_es.pdf
- CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020*. Santiago.
- Comisión Interamericana de Mujeres. (2016). *La Democracia Paritaria en América Latina: Los Casos de México y Nicaragua*. Copyright.
- Comité de Derechos Humanos. (2006). *Violaciones de los Derechos Humanos en Honduras*. Tegucigalpa. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/HND/INT_CCPR_NGO_HND_88_8991_E.pdf
- Guifarro, B. (2004). *Estudios de la Mujer: Una Antología*. Tegucigalpa: Fondo Editorial UPNFM.
- INAM, I. N. (s.f.). *Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, 2002-2007*. Tegucigalpa.
- La Gaceta. (11 de febrero de 1999). *Diario Oficial de la Republica de Honduras*. La Gaceta, págs. 1-4 y 21. doi: <https://docs.costa-rica.justia.com/federales/leyes/decreto-232.pdf>
- La Gaceta. (4 de febrero de 2014). *Poder Ejecutivo, Decreto N° 283-2013*. Tegucigalpa, Honduras. Disponible en <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto%20283%202013%20Reformar%20por%20adici%C3%B3n%20los%20Art%C3%ADculos%20274%20y%20329%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.pdf>
- La Gaceta. (22 de mayo de 2000). *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*. Diario Oficial de la República de Honduras, págs. 1-6.
- Lagarde, M. (1997). *Género y Feminismo: Desarrollo Humano y Democracia* (Segunda ed.). Madrid.
- Méndez, M. E. (2017). *Agenda Política de las Mujeres y Feministas*. Tegucigalpa. Michel, V., & Walker, I. (2019). *Honduras: Diagnóstico del Trabajo*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Michel, V., & Walker, I. (2019). *Honduras: Diagnóstico del Trabajo*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Murga Frassinetti, A., & Castellanos, J. (2012). *Tres décadas de transición política en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.
- NIMD Honduras. (s.f.). *Proceso Electoral Primario Honduras 2021 – Datos Procesados por el NIMD Honduras para Análisis de Participación Política de las Mujeres*. Obtenido de <https://centralamerica.nimd.org/wp-content/uploads/2021/05/Proceso-electoral-primario-Honduras-2021-Datos-procesados-por-el-NIMD-Honduras-para-analisis-de-par12355.pdf>
- OXFAM. (2015). *Privilegios que Niegan Derechos: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*. Perú: Editora Búho.
- Rodríguez, Corina (marzo-abril de 2015). *Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*. Nueva Sociedad (256), 30-44.
- Salvador, S., & Cossani, P. (2020). *Trabajadoras Remuneradas del Hogar en América Latina y el Caribe frente a la Crisis del COVID-19*. CEPAL. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/trabajadoras_remuneradas_del_hogar_v11.06.20_1_1.pdf
- Salomón, L. (2011). *Honduras: Golpe de Estado, Sistema de Partidos y Recomposición Democrática*. En V. Meza, L. Salomón, M. Torres,

- O. Palacios, & E. Sosa, Honduras: Retos y Desafíos de la Reconstrucción Democrática (págs. 1–22). Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH).
- Sánchez, B. L. (noviembre de 14 de 2018). Análisis: A 20 años del Huracán Mitch: un antes y un después en Honduras. Obtenido de CESPAD: <https://cespad.org.hn/2018/11/14/analisis-a-20-anos-del-huracan-mitch-un-antes-y-despues-en-honduras/>
- SIAMIR, S. I. (9 de noviembre de 2021). Centro Nacional de Información del Sector Social. Disponible en <https://www.ceniss.gob.hn/migrantes/MigrantesEstadisticas.aspx>
- Sosa, E. (2016). Democracia, procesos electorales y movimientos sociales en Honduras. De la transición política al golpe de Estado. Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, VIII (15). Disponible en <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/18/184010/html/index.html>
- Tribunal Supremo Electoral. (1 de abril de 2004). Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto N° 44–2004. Tegucigalpa, Honduras. Disponible en <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/LeyeElectoral.pdf>

CAPÍTULO 9

La violencia de género en contra de las mujeres en las Instituciones de Educación Superior mexicanas¹

Chloé Constant
FLACSO México

It all began over the alarm sounded to bring attention to the crimes
against girls and women in Ciudad Juárez (...)
Marcela Lagarde

Mi trabajo es parte de un continuum de trabajo de mujeres, de recuperar esta tierra y nuestro poder, y saber
que este trabajo no comenzó con mi nacimiento ni terminará con mi muerte.
Audrey Lorde

Violencia de género en México: algunos elementos históricos y contextuales

En México la violencia de género y específicamente la violencia en contra de las mujeres por razones de género, es un problema que empezó a ganar visibilidad a raíz de los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez a inicios de la década del noventa del siglo pasado (Monárrez, 2000). Sin embargo, lejos de estar ceñido a una ciudad específica, el problema aqueja al país en su diversidad geográfica, cultural, socioeconómica y etaria.

Hablar de violencia de género permite ir más allá de la violencia ejercida en contra de las mujeres; evidencia una violencia que se ejerce por razones de género, así como el carácter estructural del problema. Este carácter, sin duda, fue puesto en evidencia por el feminismo desde la década de 1960, pero el feminismo mexicano ha tenido un aporte sustancial en resaltarlo a través de la conceptualización del término feminicidio, el cual fue acuñado por la antropóloga Marcela Lagarde a inicios de los años 2000. Con ello, Lagarde complejizó la definición de *femicide* de las estadounidenses Radford y Russell (1992)¹ y, haciendo hincapié en la violación a los derechos humanos de las niñas y

las mujeres, resaltó el problema de la impunidad a través la inacción, la complacencia, la negligencia, la ineficiencia, es decir, la responsabilidad del Estado mexicano (Lagarde, 2010, p. xxi). Sus reflexiones sobre el feminicidio se extienden a las otras formas de violencia de género que afectan a las mujeres, en un contexto de tolerancia social y estatal –un contexto de “cultura normalizada de violencia y exterminio social contra las mujeres”, diría Monárrez (2000)–, y de inacción del Estado para modificar las estructuras que perpetúan la cultura patriarcal, la opresión de las mujeres y las desigualdades de género, es decir, las bases sin las que esta violencia no existiría (Lagarde, 2010, p. xx–xxi).

Hoy, el término feminicidio no es ajeno a nadie en México y tampoco lo es la violencia de género. Las mujeres sufren violencia de género en la casa, en la calle, en el trabajo... y en las escuelas. Desde una perspectiva transdisciplinaria, que “no busca el dominio de varias disciplinas, sino la apertura de todas las disciplinas a aquellos que las atraviesan y las trascienden” (Nicolescu, 1996, p. 106) y permite “reconocer la calidad compleja y mutante de nuestros contextos” (Constant, 2020, p. 130), este capítulo analiza la problemática de la violencia de género en las Instituciones de Educación Superior

¹ Definido como “el asesinato misógino de mujeres perpetrado por hombres” (Radford y Russell, 1992: XI).

mexicanas, a partir de un recorrido que permita dimensionar el tamaño del problema, conocer las demandas feministas relativas al mismo, las respuestas institucionales y, finalmente, presentar los avances que ha realizado la FLACSO México en la materia.²

Las abrumadoras estadísticas recientes de violencia de género en contra de las mujeres

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, en México el 66% de las mujeres de 15 años o más han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida, sea emocional, económica, patrimonial, física y/o sexual, y 41% ha sufrido violencia sexual. En el ámbito escolar, 25% de las mujeres encuestadas refirieron haber conocido al menos un episodio de violencia en su vida de estudiante, mayormente violencia física (17%) y violencia sexual (11%). En el ámbito doméstico, el 10% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia por parte de algún integrante de su familia durante los 12 meses previos a la encuesta, mayormente las jóvenes de 15 a 24 años.

Acercando la mirada a tiempos más recientes, caracterizados por la pandemia sanitaria declarada por la COVID-19, el 23 de marzo de 2020 las autoridades gubernamentales decretaron el confinamiento y lanzaron la consigna “Quédate en casa”, por lo que las mujeres se vieron confinadas en el espacio doméstico, es decir, donde muchas tienen que convivir con sus agresores. Según las

estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), para el primer semestre de ese año, las llamadas de auxilio al número telefónico general de emergencia 911 y a la línea especial para atención de mujeres se dispararon, llegando en este periodo 132.110 llamadas de emergencia relacionadas con presuntos actos de violencia en contra de mujeres y niñas. Asimismo, según la SESNSP, se registraron 7886 denuncias por violación sexual. Sin embargo, otros datos publicados en redes por el Centro de Investigaciones y Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México (CIEG-UNAM), citados por Rodríguez (2020), señalan que “hasta abril de 2020 se registraron 403.130 llamadas al 911 relacionadas con agresiones y violencia contra las mujeres”. Este mismo *post* subraya que “en el primer mes de confinamiento se incrementaron más de 80% de las llamadas y mensajes de solicitud de apoyo a la Red Nacional de Refugios, por causa de violencia de género”, la cual ha sido mayormente perpetrada por la pareja.³

Paralelamente, 2020 fue el año en que se contabilizó el mayor número de feminicidios desde que existe registro de este tipo de delito en 2015:⁴ para ese año, se contabilizaron 3.723 muertes violentas de mujeres, clasificadas como feminicidios y homicidios dolosos (CIEG UNAM, 2020). En números absolutos, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México ocupa el segundo lugar de América Latina detrás de Brasil respecto a la comisión de feminicidios.⁵ En otras palabras, entre diez a once mujeres son asesinadas en México cada día.⁶

2 Por más que busque dar cuenta de la problemática a nivel nacional, reconozco que los ejemplos a los que recurriré se centran en la UAM-Xochimilco, por mi experiencia estudiantil y profesional en esta institución entre 2014 y 2018, y en la UNAM, por ser la universidad más grande del país, a la vez que es pionera en la atención a la problemática de la violencia de género, razón por la cual se ha convertido en foco de atención, inspiración y aprendizajes para las demás IES.

3 El *post* está disponible en <https://www.facebook.com/CIEGUNAM/photos/pcb.3050368421720926/3050368151720953> (consultado el 29 de julio de 2021).

4 Aristegui Noticias (25 de enero de 2021). 2020 fue el año con más feminicidios desde que existen registros de este delito: Causa en Común | Documento. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2501/mexico/2020-fue-el-ano-con-mas-feminicidios-desde-que-existen-registros-de-este-delito-causa-en-comun-documento/> El informe de incidencia delictiva se puede consultar en: <http://causaencomun.org.mx/beta/analisis-delictivo-2020/>

5 Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Indicadores de feminicidio. Disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

6 A ellas se suman las miles de desaparecidas en el país. Aunque el tema sea afín a las problemáticas analizadas aquí (Monárrez, 2011), no me detendré sobre ello por cuestiones de espacio.

A pesar de esta realidad, en mayo 2020 la presidencia de la República ha sostenido discursos de minimización de la problemática, engendrando una ola virtual de respuesta de las mujeres con el *hashtag* #NosotrasTenemosOtrosDatos. La respuesta del Estado ha sido el lanzamiento de la campaña “Cuenta hasta 10” por parte de la Secretaría de Gobernación, la cual resultó revictimizante y, nuevamente, desconoce el carácter estructural del problema (Rodríguez, 2020).

Otra materialización de la violencia de género en contra de las mujeres muy común en México es el acoso sexual callejero, el cual puede ser definido como “el hostigamiento de carácter sexual sufrido por las mujeres y las niñas en los espacios públicos por parte de uno o varios varones (y) genera efectos negativos sobre las personas que lo sufren” (Sola-Morales y Zurbano-Berenguer, 2020, p. 2). El acoso sexual callejero limita la libertad de tránsito de las mujeres en los espacios públicos y cobra distintas formas, como piropos, chiflidos, tocamientos, entre otras formas de contacto no deseado. En la Ciudad de México, algunos episodios de acoso sexual callejero se volvieron virales, como por ejemplo el de la periodista Andrea Noel, quien en marzo de 2016 colgó en sus redes un video de las cámaras de seguridad de la vía pública que muestran a un sujeto que le levantó la falda y le bajó la ropa interior. Así como ella, el 39% de las mujeres de 15 años y más han vivido lo que el INEGI denomina “violencia en los espacios públicos comunitarios”, cifra que sube notablemente en los ámbitos urbanos y para la población joven. Asimismo, el INEGI señala que “la principal violencia que experimentan las mujeres en el ámbito comunitario es de tipo sexual” (2020: 221), la cual ha afectado al 34% de las mujeres del país al menos una vez en su vida.

Asimismo, la violencia de género afecta a las mujeres en varios otros ámbitos de la vida, como el trabajo, y también la escuela, en todos sus niveles educativos.

En la casa, en la calle... y en la universidad

Las instituciones de educación superior (IES) históricamente percibidas como templos del saber,

se convirtieron “en el lugar de todas las violencias y todas las crisis” (Sánchez y Mancera, 2020, p. 40) en las cuales también reina la impunidad (Sánchez y Mancera, 2020, p. 53), como se verá más adelante. En efecto, las IES constituyen en esencia lugares de privilegio y reproducción del poder masculino, y son parte de un marco estructural violento. Por la naturaleza estructural del problema, la violencia de género es subestimada en su magnitud, sus efectos en la salud de las personas y en las dinámicas comunitarias. En palabras de Valls, la violencia de género es “un fenómeno social del que solo vemos la punta del iceberg, en cuyas bases están los modelos de socialización patriarcal en los que se ha dado valor y poder al hombre por encima de la mujer” (Valls, 2008, citada en Buquet *et al.*, 2013, p. 104). Cabe precisar que la violencia de género afecta al conjunto de las personas que interactúan en las IES, es decir estudiantado, profesorado, personal administrativo, de seguridad, mantenimiento, entre todas las categorías, pero las mujeres son el principal blanco de la misma, sean trabajadoras o estudiantes. A ellas le siguen las personas LGBTQ+, que encarnan una ruptura con los roles y las identidades de la socialización patriarcal.

El informe “Discriminación y violencias en las universidades. Datos, leyes y buenas prácticas” realizado por el Consejo para prevenir y eliminar la discriminación de la Ciudad de México (COPRED) e Intersecta Organización para la Igualdad A.C. (s/f), recoge varios instrumentos que permiten conocer y dimensionar el problema de la discriminación y la violencia en las universidades mexicanas.⁷ Analiza por ejemplo la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) de 2014, que presenta información estadística representativa de la población universitaria a nivel nacional, la cual interpela, entre otros elementos, porque “los datos sugieren que, después de la casa, la escuela es el lugar en el que las personas se sienten menos seguras” (COPRED e Intersecta, s/f, p. 44). Respecto a la violencia de género, y para el caso específico de la violencia sexual ejercida en contra de mujeres, los datos de la ECOPRED indican que los compañeros hombres

7 Como sugiere el título del informe, éste no se centra solamente sobre violencia de género.

son designados como perpetradores, pero las estadísticas sugieren que “otras personas dentro de las escuelas están siendo responsables de estas situaciones” (COPRED e Intersecta, s/f, p. 47).

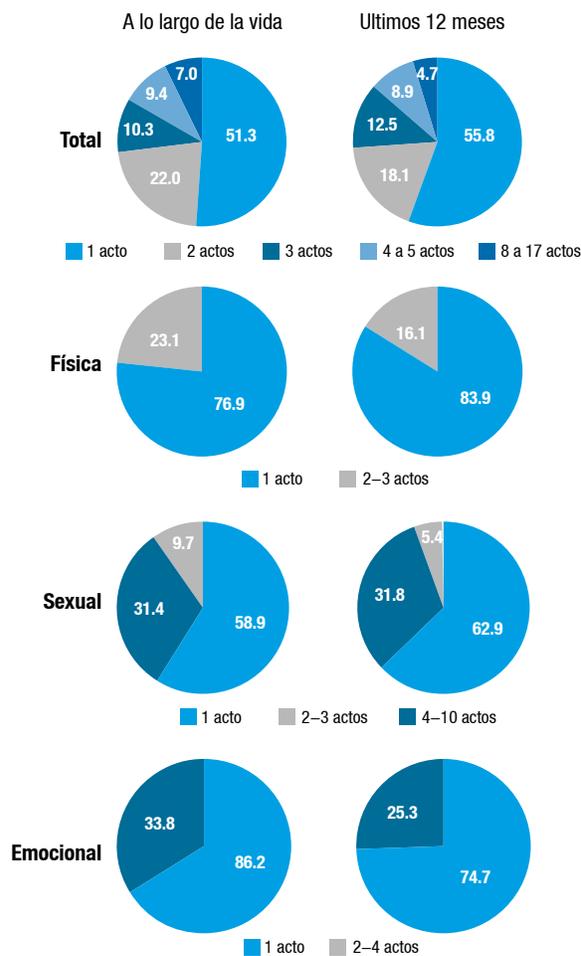
En términos generales este informe subraya que “uno de los principales obstáculos (...) es la periodicidad de los datos” (COPRED e Intersecta, s/f, p. 36). Al respecto, y con enfoque en la violencia sexista, se dispone de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI). Según el INEGI, el 25,3% de las mujeres de 15 años y más que asistieron a la escuela alguna vez en su vida declaró haber sufrido algún evento de violencia en este ámbito, el 10% vivió violencia emocional, el 17% violencia física y el 11% violencia sexual (INEGI, 2020, p. 184–185). Un aspecto preocupante de estas estadísticas es la repetición de las experiencias de violencia en el ámbito escolar, como lo muestra la gráfica siguiente.

Desde hace algunos años se han multiplicado los trabajos empíricos que analizan la violencia de género en las universidades del país. Destacan estudios como los realizados en la UNAM (Buquet *et al.*, 2013; Barreto, 2017; Mingo y Moreno, 2015; entre otras) y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) (Huacuz, 2018; Güereca *et al.*, 2020; Rodríguez, 2017, 2018; Ehrenfeld, 2011; entre otras), para la Ciudad de México, y algunos realizados en otras entidades federativas, como Puebla (List, 2015), Oaxaca (Briseño *et al.*, 2017), Nayarit (Chávez *et al.*, 2019), Guadalajara (Angulo y Galván, 2020), Chiapas (Bermúdez, 2014) y Baja California (Soberano y Serrano, 2018), entre otras.

Muchos de estos trabajos resaltan por su interdisciplinariedad y a la par por una diversidad de métodos: son cualitativos, cuantitativos o mixtos; algunos se centran sobre las experiencias, otros sobre las percepciones, otros más sobre estrategias de intervención; unos sobre el estudiantado, otros sobre las mujeres de todas las áreas de la universidad, otros más sobre varias categorías de poblaciones vulnerables; unos examinan las universidades en su conjunto, otros examinan ciertas facultades o carreras masculinizadas o feminizadas. También

cabe mencionar que no todos estos trabajos se realizan desde una perspectiva feminista, aunque muchos sí, incluyendo consideraciones éticas.

Distribución porcentual de las mujeres de 15 años y más que experimentaron violencia en la escuela por tipo de violencia según número de actos experimentados y periodo de referencia 2016



Fuente: INEGI, 2020: 257.

Por más que los resultados de estos trabajos varían sensiblemente en función de ciertos factores, como las carreras donde las mujeres sufren más acoso y hostigamiento sexual o la presencia de población estudiantil indígena, por ejemplo, todos resaltan que la violencia de género en las IES refleja un problema nacional, estructural, tanto social como político, que afecta principalmente a las mujeres y es perpetrada sobre todo por los hombres.

Las expresiones de la violencia de género son variadas, pero se encuentran las mismas en todas las IES. Algunas son las mismas que las que se dan en otros ámbitos, como por ejemplo las miradas morbosas, los comentarios sexuales indeseados, los contactos físicos y sexuales indeseados, y también las violaciones. Algunas otras prácticas de violencia de género aparecen más propias del ámbito educativo y se encuentran íntimamente vinculadas a la estructura de poder que representan las IES. Así, se reportan insinuaciones, presiones y otras manifestaciones de violencia sexual que constituyen chantaje, sea para subir las calificaciones, aprobar materia, obtener becas o ascender de puesto.

Finalmente, la mayoría de los resultados de los estudios sobre la violencia de género en las IES también muestra que la jerarquía constituye un componente importante para el ejercicio de la violencia de género; es decir, se ejerce entre compañerxs de estudio o de trabajo (en este caso, se habla de acoso), pero también se ejerce de profesores a estudiantes y de superiores jerárquicos sobre las personas que integran su equipo (en este caso, se habla de hostigamiento)⁸.

Si hace unos años el debate y la discusión sobre la violencia de género en las IES era inexistente, hoy ya no es el caso. Sin embargo, a pesar de una visibilización cada vez mayor, la problemática persiste, es normalizada y muchas veces permanece impune.

Un problema normalizado e impune

Como bien lo subrayó Melgar a partir de los trabajos de Martín-Baró (2011), en contextos violentos como el mexicano, “la violencia (...) no sólo tiende a expandirse sino a ser vista como parte de la vida cotidiana” (Melgar, 2011, p. 145). La autora apunta también que:

los peligros de la violencia generalizada y de la acumulación de violencias son dos: por un lado, la normalización de la violencia favorece la ampliación del marco de tolerancia hacia ella y puede facilitar la perpetración de mayores o peores actos de violencia a medida que “ser violento” se vuelve “normal”; por otro lado, a medida que se amplía, agudiza o perpetúa, la violencia se va retroalimentando y sigue una dinámica en espiral: de ahí la idea que la violencia provoca violencia, o la impresión de que la violencia se da “sola” como si fuera irracional o incomprensible, cuando no es tal (Melgar, 2011, p. 146).

Así, “lo que se suponía excepcional se vuelve común, normal” (Melgar, 2011, p. 146). Y eso pasó con los feminicidios en Ciudad Juárez (Monárrez, 2018).

Hablar de normalización o naturalización del problema de la violencia de género refiere a una percepción del fenómeno que no es problemática sino normal, natural, la cual deriva de la dicotomía naturaleza/cultura (Guillaumin, 2005) y de la histórica dominación y opresión de las mujeres. Asimismo, la normalización de la violencia de género es un problema que ha sido subrayado por expertas en violencia de género (Izquierdo, 2011; Bohner *et al.*, 2009; Burt, 1980) y en violencia de género en el ámbito universitario (Buquet *et al.*, 2013; Saldivar *et al.*, 2004, 2007).

La normalización de una problemática va de la mano con la impunidad y ello pasó en Ciudad Juárez (Melgar, 2011; Monárrez, 2018), extendiéndose luego a las demás materializaciones de la violencia de género contra las mujeres. Hoy en la sociedad mexicana, y retomando la terminología de Melgar, este fenómeno se ha generalizado, acumulado, normalizado de tal manera que me parece que se podría entender la impunidad como un tercer peligro: la integridad, la salud y las vidas de las mujeres son violadas permanentemente, en todos los ámbitos de la vida y por parte de toda clase de hombres, sin que haya

⁸ Esta distinción aparece necesaria porque permite considerar la presencia o no de agravantes, por el poder particular que ejerce la persona violentadora sobre la persona violentada. Ahora bien, a raíz de unas discusiones que se dieron en un panel de estudio sobre el tema en el congreso de LASA en 2019 y que reunía a varias expertas de la región latinoamericana, me di cuenta de que esta distinción no existe en todos los países; por ejemplo, en Colombia el término hostigamiento remite a la violencia ejercida en el marco de la guerra interna y por ende no se usa para abordar la violencia de género. Para el caso mexicano, esta distinción se encuentra inclusive contemplada en los marcos jurídicos, como se verá más abajo.

consecuencias para sus perpetradores, por lo que pareciera que nuestras vidas valen cada día menos ante los ojos de quienes hacen leyes y pretenden administrar justicia. Esta realidad se da a pesar de la movilización de la sociedad civil (Castañeda *et al.*, 2013) y de la Sentencia del Campo Algodonero, dictada contra el Estado mexicano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2009. Es decir, a pesar de las constantes movilizaciones de mujeres y de la existencia de un aparato normativo –que se detalla a continuación–, reina la impunidad.

En términos estadísticos, la asociación civil Impunidad Cero, a partir de la ENDIREH 2016, del Censo de Procuración de Justicia 2016 y del Censo de Impartición de Justicia 2016, nota que “del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por violencia de género contra las mujeres, tan sólo 11,66% llegan a ser conocidas por un juez, lo cual asegura la impunidad en al menos 88,3% de los delitos denunciados” (Impunidad Cero, 2019, p. 45). Asimismo, la impunidad en casos de feminicidios alcanzó 51,4% en 2019 (Zepeda y Jiménez, 2020, p. 20). Ahora bien, no todas las mujeres que experimentan violencia de género denuncian “porque la mayoría la considera un acto sin importancia, una pérdida de tiempo o porque no sabían ante qué instancia acudir” (Impunidad Cero, 2019, p. 45), lo cual demuestra tanto cierta normalización, como un probable conocimiento de los procesos de revictimización (Burgueño, 2017; Barreto, 2017) y/o la ignorancia de las estructuras de denuncia, por parte de las mujeres que viven violencia de género. En el caso de la violencia en el ámbito escolar, el 45% de las mujeres que han vivido al menos un episodio de violencia no ha buscado ayuda por considerarlo un hecho sin importancia y que no le afecta (Impunidad Cero, 2019, p. 46), lo cual nos remite a la importancia de conocer las percepciones de la población acerca de la violencia de género.

Conocer las percepciones sobre la violencia de género resulta clave para entender por qué algunas situaciones se perciben como normales o naturales, y para orientar las acciones de prevención de la problemática. En efecto, el estudio de la percepción

de un problema social permite aprehender los niveles de anclaje de mitos y creencias alrededor del problema de estudio, los cuales originan la falta de atención, justificación, normalización y reproducción del problema. Respecto a nuestro problema de estudio, García detalla:

(...) los mitos de la violencia de género, en particular sobre la violencia sexual y la violación, refleja cómo en los espacios universitarios se reproducen estos tipos de violencia hacia las mujeres y ciertas minorías, justificando a los/los supuestos agresores, responsabilizando a las personas en situación de violencia y minimizando el problema. (...) Considerando que las creencias son prescriptivas y descriptivas de las conductas, resulta de suma importancia indagar sobre ellas ya que permite obtener información sobre qué temas, a quiénes y cómo intervenir de manera ética sobre aquellos aspectos que favorezcan un cambio tanto en las actitudes como en las creencias.” (García Cervantes, s/f).

Asimismo, “de acuerdo con Bernal–Baldenebro, Viñas–Velázquez y Mejía–Ramírez (2019), resulta de suma importancia conocer el nivel de aceptación de los mitos en las nuevas generaciones de jóvenes, ya que éstos pueden ser una de las razones para la no denuncia, la impunidad, la justificación del agresor y culpabilización de la víctima.” (Ibidem).

¿Qué nos respalda? Marco jurídico sobre la violencia de género y la atención del problema

Los marcos jurídicos en lo internacional, nacional y local de protección de los derechos humanos constituyen bases fundamentales para que las instituciones de educación superior asuman la responsabilidad en materia de prevención, atención, investigación y sanción de la violencia de género.⁹

Marco jurídico internacional

El reconocimiento jurídico de la existencia de la discriminación y de la violencia de género contra las mujeres se dio en 1979 por medio de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus

9 Todos los resaltados de este apartado son propios.

siglas en inglés) y fue desarrollado posteriormente, en 1994, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

La CEDAW establece la primera definición de discriminación contra la mujer como

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 (Artículo 1).

Posteriormente, la Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como

cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito de lo público como en el privado (Artículo 1).

Al respecto, en sus observaciones finales de 2010, la CEDAW establece que

algunos grupos de mujeres, además de ser objeto de estereotipos de género, afrontan múltiples formas de discriminación y **violencia** por motivos de orientación sexual e identidad de género, entre otros.

Respecto al ámbito en el que se enfoca este trabajo, cabe resaltar el Artículo 2 incisos b y c, de la Convención de Belém do Pará:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

(...)

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en **instituciones educativas**, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea **perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes**, dondequiera que ocurra.

La violencia de género se manifiesta de múltiples maneras, siendo el hostigamiento y el acoso sexual dos materializaciones particularmente comunes en las IES. En su Recomendación 19, Artículo 11 (1992), la CEDAW establece que

El **hostigamiento sexual** incluye conductas de tono sexual tales como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, ya sean verbales o de hecho. Ese tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa le podría causar problemas en relación con su trabajo, incluso con la contratación o el ascenso, o cuando crea un medio de trabajo hostil.

México ratificó la CEDAW en 1981 y la Convención de Belém do Pará en 1998, respectivamente. Con ello, por medio de sus instituciones, el Estado mexicano se ve obligado a tomar medidas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En las IES estos instrumentos internacionales constituyen marcos obligatorios tanto para la prevención como para la atención a los casos de violencia de género, dentro de su ámbito de competencia.

Marco jurídico nacional

Abordar la violencia de género desde los derechos humanos conlleva a considerar la reforma al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el 11 de junio de 2011, donde se dejan claras las obligaciones de todas las autoridades en el ámbito de su competencia de respetar, promover, proteger los derechos humanos y garantizar su materialización:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, también forman parte del marco jurídico nacional:

- el Artículo 4° Constitucional que reconoce la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, así como la obligación del Estado de garantizar el respeto de los derechos de las víctimas contemplados en el Artículo 20 apartado C.
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) de 2007, la cual tiene por objeto

establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación (Artículo 1).

En su Artículo 2, la LGAMVLV señala la obligación para la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, de expedir las normas legales y tomar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

La LGAMVLV define y distingue claramente lo que se entiende legalmente por hostigamiento y acoso sexual:

El **hostigamiento sexual** es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la

víctima frente al agresor **en los ámbitos laboral y/o escolar**. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

El **acoso sexual** es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos (Artículo 13).

Así mismo, los Artículos 14 y 15 de la LGAMVLV establecen consideraciones y obligaciones que tienen los tres órdenes de gobierno en esta materia:

ARTÍCULO 14. Las entidades federativas y el Distrito Federal, en función de sus atribuciones, tomarán en consideración:

- I. Establecer las políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en sus relaciones laborales y/o de docencia;
- II. Fortalecer el marco penal y civil para asegurar la sanción a quienes hostigan y acosan;
- III. Promover y difundir en la sociedad que el hostigamiento sexual y el acoso sexual son delitos, y
- IV. Diseñar programas que brinden servicios reeducativos integrales para víctimas y agresores.

ARTÍCULO 15.– Para efectos del hostigamiento o el acoso sexual, los tres órdenes de gobierno deberán:

- I. Reivindicar la dignidad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida;
- II. Establecer mecanismos que favorezcan su erradicación en escuelas y centros laborales privados o públicos, mediante acuerdos y convenios con instituciones escolares, empresas y sindicatos;
- III. Crear procedimientos administrativos claros y precisos en las escuelas y los centros laborales, para sancionar estos ilícitos e inhibir su comisión.

IV. En ningún caso se hará público el nombre de la víctima para evitar algún tipo de sobrevictimización o que sea bofetada o presionada para abandonar la escuela o trabajo;

V. Para los efectos de la fracción anterior, deberán sumarse las quejas anteriores que sean sobre el mismo hostigador o acosador, guardando públicamente el anonimato de la o las quejasas;

VI. Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita a quien sea víctima de hostigamiento o acoso sexual, y

VII. Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos del hostigador o acosador cuando sean omisos en recibir y/o dar curso a una queja.

- La Ley General de Víctimas de 2013, reformada en 2020. El Artículo 2, inciso II, precisa que entre sus objetivos figura:

Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.

- El Código Penal Federal establece en su Artículo 259 bis que:

Al que con fines lascivos asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación, se le impondrá sanción hasta de cuarenta días de multa. Si el hostigador fuese servidor público y utilizase los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, se le destituirá de su cargo. Solamente será punible el hostigamiento sexual, cuando se cause un perjuicio o daño. Sólo se procederá contra el hostigador, a petición de la parte ofendida.

- La Ley General de Educación Superior de 2021 establece en su Artículo 10:

Los criterios para la elaboración de políticas en materia de educación superior se basarán en lo siguiente:

(...)

XIX. La promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres generando alternativas para **erradicar cualquier tipo y modalidad de violencia de género en las instituciones de educación superior.**

Marco jurídico local

Respecto al marco jurídico local de regulación de acoso y hostigamiento sexual, el Código del Distrito Federal estipula en su Artículo 179:

A quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

Cuando además exista relación jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas o de cualquier clase que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima, la pena se incrementará en una tercera parte de la señalada en el párrafo anterior.

Si la persona agresora fuese servidor público y utilizara los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, además de la pena prevista en el párrafo anterior se le destituirá y se le inhabilitará para ocupar el cargo, empleo o comisión en el sector público por un lapso igual al de la pena de prisión impuesta. Este delito se perseguirá por querrela.

Políticas públicas de igualdad

A raíz de la ratificación de la Convención Belém do Pará, el Estado mexicano creó varias instancias directamente vinculadas a la atención de la problemática de la violencia de género. Entre ellas

destacan la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en 2009 y de los Centros de Justicia para las Mujeres en 2010.

Ante la violencia de género ¿Qué hacen los movimientos feministas?

La atención a la problemática de la violencia de género contra las mujeres en México remonta al activismo feminista de los años 1960 (Castro y Riquer, 2003). Respecto al tema que interesa, y para lo que se presenta a continuación, me parece imprescindible recordar que fue en 1978 cuando la artista feminista Mónica Mayer instaló por primera vez el Tendedero.¹⁰ Hasta la fecha, esta obra se replica en varios lugares, en museos y también en universidades.

Dentro de la variedad de los repertorios de acción de los movimientos feministas, en años recientes, las marchas reaparecieron como un repertorio potente. Por ejemplo, cuando el Día Internacional de la Mujer había cesado de convocar a muchas mujeres a las calles del país, el 8 de marzo de 2020 se produjo un quiebre y salieron a marchar millones de mujeres en toda la República, muchas de ellas por primera vez. La denuncia de la violencia de género ocupó en este evento un lugar preponderante, a días de declararse el confinamiento por la pandemia causada por la COVID-19.

Como se leyó líneas arriba, la pandemia mostró tener consecuencias devastadoras en la vida de las mujeres y el confinamiento no impidió que siguieran las acciones públicas. Entre otros eventos, en septiembre de 2020, colectivos feministas y familiares de desaparecido-as y de víctimas de violencia sexual y feminicida tomaron las instalaciones de una de las sedes de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos, en la Ciudad de México, exigiendo justicia para casos archivados y el fin de la impunidad en la materia. Con lo que se conoce hoy como la Okupa Cuba (del nombre de la calle donde se ubica el edificio ocupado), resurgió desde la denuncia feminista uno de los mayores problemas en materia de violencia de género en México: la impunidad.

Visibilización del problema de la violencia de género: el papel de las académicas feministas...

Desde la investigación científica, la violencia de género empezó a estudiarse a finales de los años 1980 en los Estados Unidos (Wright & Weiner, 1988, citadas en Buquet *et al.*, 2013, p. 104) y el tema ganó mayor cobertura en México a partir de la segunda mitad de los años 1990, siendo posible deducir que resulta de la influencia que tuvieron la ratificación de la Convención Belem do Pará, el crecimiento de la problemática en el país, el caso Campo Algodonero, así como el nacimiento y desarrollo de los departamentos de estudios de la mujer y estudios de género en universidades como El Colegio de México (1983), la UAM (1984) y la UNAM (1996), por citar solamente algunas pioneras.

Así, en el país, destacan varias autoras por sus estudios sobre la violencia de género, dentro de las cuales se puede resaltar a Julia Monárrez y su larga trayectoria de investigación sobre Ciudad Juárez; a María Guadalupe Huacuz Elías y sus trabajos sobre violencia falocéntrica; a Luciana Ramos y sus investigaciones sobre violencia sexual; a Irma Saucedo sobre el acceso a la justicia, entre muchas otras. Todas ellas fortalecieron lo que se ha convertido en una línea de investigación hoy ampliamente reconocida y han formado a varias generaciones de mujeres que hoy se dedican al estudio de este problema.

La problemática de la violencia de género dentro de las IES mexicanas se ha venido perfilando como un tema de interés específico y ha dado lugar a

10 En palabras de Mayer, su obra “consistió en pedirles a mujeres de distintas clases, edades y profesiones que respondieran a la pregunta Como mujer, lo que más detesto de la ciudad es: en unas pequeñas papeletas rosas. Después las coloqué en el museo en un tendedero del mismo color que medía tres metros de largo por dos de alto. En ese momento, gran parte de las respuestas giraron en torno a la violencia sexual en las calles y en los servicios de transporte público. En el museo sucedió una cosa curiosa: las mujeres que visitaban la muestra se sumaron de manera espontánea: a pesar de ser un museo, tomaban las papeletas y agregaban su respuesta en la parte de atrás o en cualquier pedacito de papel que quedara. La hicieron suya” (Mayer, 2015).

varias publicaciones basadas en estudios de caso, como se expuso en el apartado anterior. Ahora bien, cabe mencionar que el fortalecimiento de la investigación en el tema de violencia de género no exenta a las que nos dedicamos a la temática de comentarios que cuestionan la seriedad de nuestras investigaciones. Adicionalmente, las académicas también han desempeñado un papel importante en la visibilización de la problemática de la violencia de género dentro de las IES, y ello también ha causado incomodidades múltiples, como lo analiza por ejemplo Rodríguez (2018) en el caso de la UAM–Xochimilco, y como lo sugiere el título del libro de Buquet *et al.* sobre la UNAM (2013).

... y de las colectivas estudiantiles

En paralelo de los trabajos de investigación, la violencia de género en las IES es un problema que se viene visibilizando de manera amplia desde hace aproximadamente seis años,¹¹ gracias a colectivas feministas estudiantiles que “impulsan acciones políticas de confrontación y de protesta novedosas como son el escraache, el tendadero de la denuncia, la conmemoración a los feminicidios de estudiantes en el día de muertos, entre otras acciones (Cerva, 2020, p. 137). Las fotografías que acompañan este capítulo ilustran estas acciones.

Dentro de este repertorio el recurso a las marchas sigue vigente y se ha visto potenciado por las convocatorias en red. Ejemplo de ello radica en la consigna #24A, un *hashtag* que conllevó a la realización de una marcha multitudinaria realizada el 24 de abril de 2016 en 40 ciudades del país de manera simultánea. Algunas autoras como Cerva consideran que este evento representa “un parteaguas de la presencia de feministas jóvenes en las calles, organizadas en redes de ciberactivismo que protestan contra el piropo y acoso en las calles, *el hostigamiento y violencia en las universidades*¹² y lugar de trabajo, en definitiva, contra todas las formas de abuso hacia las mujeres” (2020, p. 142). Asimismo, las estudiantes también recurren al performance, replicándose por ejemplo la de LasTesis, Un violador en tu camino, en varias universidades del país en diciembre de 2019. Ese mismo año, “el movimiento #MeToo motivó a decenas de alumnas a difundir testimonios de abuso y acoso de los que fueron víctimas por partes de maestros y compañeros en sus centros de estudio” (Cerva, 2020, p. 143), y desembocó en una marcha nacional contra el acoso universitario, realizada en once de los 32 estados de la República, en mayo del mismo año.

Ilustración 1

Muro de denuncia contra el acoso y hostigamiento sexual en la Universidad Autónoma Metropolitana–unidad Xochimilco, mayo 2016



Fuente: Archivo personal.

11 Las protestas y denuncias estudiantiles son anteriores a las fechas señaladas aquí. Por ejemplo, en la UNAM el acoso y el hostigamiento ya eran temas a tratar en el Congreso Universitario de 1992. Lo que quiero resaltar es la masificación de la visibilización del problema.

12 Resaltado propio.

Ilustración 2
Muro de denuncia contra el acoso y hostigamiento sexual en la
Universidad Autónoma de Baja California, sede Tijuana, diciembre 2019



Fuente: Sara Islas.

Respuestas y tensiones ante las demandas feministas

Un rápido recorrido de los eventos que acontecieron en los últimos cinco años permite trazar las grandes líneas de las exigencias de las mujeres en materia de violencia de género en el país y en las IES en específico. Entonces, ¿cuáles han sido las respuestas institucionales?, ¿cómo han sido recibidas y qué retos enfrentan?

Respuestas institucionales

En 2016, la UNAM adoptó la primera versión de un Protocolo para la atención de casos de violencia de género (modificado en 2019) y, desde entonces, muchas IES mexicanas cuentan con un protocolo similar. Los títulos varían, pero el objetivo general es el mismo: dotar a cada institución de un documento que permita inscribir la atención a la violencia de género en su normativa, lo cual debe desembocar en la creación de rutas y mecanismos para cumplir este fin. Como lo resume Rodríguez, “para las IES, los protocolos de actuación han sido considerados como una herramienta normativa que ofrece una ruta de atención, además de poder dar certeza y

claridad sobre los procedimientos que una persona debe seguir en caso de verse involucrado/a en actos de violencia de género” (2018, p. 160–161).

Asimismo, con base en una declaratoria de la Red Nacional de Instituciones de Educación Superior–Igualdad (RENIES–Igualdad), en 2018 la UNAM creó el Observatorio Nacional para la Igualdad de Género en las Instituciones de Educación Superior (ONIGIES), el cual busca construir “espacios de conocimiento libres de sexismo, segregación, violencia, discriminación y cualquier otra forma de desigualdad basada en la condición de género de las personas que integran las comunidades académicas en México”.¹³ Se pretende conseguir lo anterior trabajando sobre la base de ocho ejes temáticos: legislación con perspectiva de género; corresponsabilidad familiar; estadísticas y diagnósticos con perspectiva de género; lenguaje incluyente y no sexista; investigaciones y estudios de género; y violencia de género e igualdad de oportunidades. Dentro del eje “violencia de género”, se resalta la necesidad de atender los casos de violencia de género y de prevenir este fenómeno.

13 Observatorio Nacional para la Igualdad de Género en las Instituciones de Educación Superior. Disponible en: <https://onigies.unam.mx/>

Respuestas de la academia feminista organizada

El 25 de noviembre 2015 se llevó a cabo el Primer Encuentro de Discusión y Análisis de Estrategias e Intervención a la Violencia por Motivos de Género en las Instituciones de Educación Superior, en las instalaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana–unidad Xochimilco. Los encuentros se repitieron con el objetivo de “conocer y difundir las experiencias, estrategias y acciones impulsadas en torno a la violencia por motivos de género en el ámbito universitario que las instituciones y la comunidad universitaria han impulsado para visibilizar y atender la problemática” (Huacuz, Güereca y Martín, 2020, p. 11). Asimismo, en palabras de tres impulsoras de los encuentros, éstos “se han caracterizado por ser un espacio de reflexión y diálogo en donde la jerarquía institucional se desdibuja para demostrar que los diversos mecanismos de poder que caminan por los pasillos de nuestras universidades, son (entre otras cuestiones) los que engendran diversos actos de agresión y violencia falocéntrica en las instituciones educativas” (Huacuz, Güereca y Martín, 2020, p. 11).

Al primer evento asistieron unas 20 personas (Huacuz, Güereca y Martín, 2020, p. 10), para el 4º encuentro celebrado en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, ya sumaban veinte IES del país, y en septiembre 2021, cuando se realizó la 5ª edición (virtual), se contó con la presencia de 44 IES nacionales e internacionales. Sin duda, estos encuentros permiten no sólo compartir experiencias, sino también visibilizar la problemática de la violencia de género en las IES y llegar a una comprensión más fina y compleja de la misma, ello a partir de diálogos que buscan horizontalidad.

Demandas insatisfechas

La adopción de los protocolos de atención a la violencia de género constituye un logro de las académicas feministas, en un camino que no está no exento de resistencias y obstáculos, pues como

bien lo subraya Rodríguez, “el buscar trabajar en pro de sensibilizar, atender, sancionar y erradicar este tipo de violencia en la IES no resulta ser miel sobre hojuelas” (2018, p. 161). Ahora bien, el gran reto que parece presentarse en la mayoría de la IES es la efectividad de los protocolos, en contextos donde reinan la impunidad, como lo ilustra la fotografía 3. La atención a los casos de violencia de género en las IES desemboca algunas veces en la destitución del profesor agresor, pero no siempre sucede a raíz de la aplicación cabal del protocolo. Veamos un ejemplo: en agosto de 2021 se desata indignación en las redes sociales a raíz de una declaración del director del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, Iván Ruiz, quien afirma en una entrevista radiofónica que los feminicidios son un acto de amor. La respuesta no se hace esperar y, a solicitud del rector de la UNAM, la Junta de Gobierno de dicha casa de estudios inicia un proceso de remoción, remitiendo al Artículo 52 de Estatuto General que permite esta remoción “por causa grave”. Es decir, no estamos frente a un proceso ajustado al protocolo de atención a la violencia de género; esta remoción por causa grave invisibiliza el hecho de que se trate de una violación a los derechos humanos de las mujeres. En resumen, la remoción no se sustenta en un acto de violencia de género, lo cual puede sentar un precedente que, de alguna manera, menoscaba la importancia de la existencia del protocolo para la búsqueda de justicia en este tipo de casos. Podría argumentarse que, en el caso detallado, la UNAM no respeta las obligaciones estipuladas en la normatividad internacional, nacional ni universitaria;¹⁴ pareciera tratarse más bien de una trampa más de lo políticamente correcto (Buquet *et al.*, 2013, p. 20).

Paralelamente, un problema que parece haberse instaurado en muchas IES es la desconfianza de muchas estudiantes frente a los mecanismos que propone la universidad para atender la violencia de género. Dado que muchas instituciones no integran al cuerpo estudiantil en el proceso de reflexión sobre

14 Uno de los argumentos de varias IES y perpetradores de violencia de género en estos espacios, para responder a las exigencias de respecto de la normativa nacional e internacional, es el estatus de autonomía que les confiere el artículo 3 de la Constitución (que implica “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”) y la libertad de cátedra que implica. La mala interpretación de este artículo constitucional y sus implicaciones forma parte de los retos para enfrentar la problemática de la violencia de género en las IES, pero por una cuestión de espacio, no lo desarrollará más a fondo en esta oportunidad.

la problemática y emiten normativa sin consultarle, las estudiantes pueden tender a percibir los protocolos y demás mecanismos como muestras de voluntad política, pero no como herramientas con potencial transformador. En efecto, la universidad sigue siendo una institución y, como tal, se ejercen en ella mecanismos de poder y de control que pueden generar desconfianza; en este sentido, los casos de encubrimiento de profesores hostigadores por parte de sus pares no ayudan a que se revierta esta tendencia. Adicionalmente, las jerarquías educativas y el poder del que disponen lxs profesorxs y trabajadorxs universitarixs en general, desanima muchas veces a las estudiantes a presentar quejas ante las instancias conformadas para la atención de la violencia de género, sea por temor a posibles represalias, a la revictimización y/o por una desconfianza relativa o absoluta en el personal y/o los mecanismos existentes para la atención de estos casos. Veamos un ejemplo. En mayo de 2021 renunció el coordinador del Centro de Investigaciones de Diseño Industrial de la UNAM, Adolfo Balfre, por la presión ejercida por varias estudiantes organizadas, y con apoyo de algunxs profesorxs, que denunciaban su inacción y encubrimiento en el caso de profesores acosadores, habiendo sido él mismo denunciado por hostigamiento.¹⁵ La renuncia se presentó al director de la facultad de arquitectura, pero no se ha recurrido al Protocolo y las estudiantes se rehúsan a denunciar. Ello es un ejemplo entre muchos de los que se presentan en el país, y que permiten dibujar algunos retos de las IES, entre los cuales destacaría la falta de denuncia que imposibilita la activación de los protocolos, así como la erradicación de la cultura patriarcal que conlleva no solamente a ejercer violencia de género sino a minimizar los hechos, encubrir a lxs colegas y reprimir o sancionar de alguna forma a las estudiantes que sobreviven a episodios de violencia de género.

La pandemia no ha parado el ejercicio de la violencia de género en las IES, y la modalidad virtual de las clases, junto al uso de redes sociales, ha transformado los modos en los que se ejerce la violencia de género, a la par que ha permitido que

se difundan casos de misoginia y otros variados violencia de género ejercidos por profesores, lo cual desembocó en algunos despidos (Henríquez, 2021; s/a, 2020; entre otros). Sin embargo, la impunidad sigue siendo un problema irresuelto, como lo resume esta nota de prensa respecto a la UNAM: “En 2020, pese a que se suspendieron las actividades presenciales por la pandemia de coronavirus, se registraron 328 quejas. Por esas 328 quejas registradas entre enero y diciembre de 2020 sólo se han determinado 62 sanciones y se identificaron a 309 presuntos agresores (...)” (s/a, 2021). Ahora bien, en el caso específico de la UNAM, las colectivas feministas estudiantiles siguen en pie de lucha y mantienen tomadas varias facultades en espera de una respuesta institucional efectiva ante la violencia de género en su universidad. Su caso ilustra el de muchas IES del país, donde las instituciones establecieron mecanismos de respuesta a la violencia de género, los cuales son considerados, muchas veces, insuficientes (Camacho, 2021) o ineficientes.

Ilustración 3 denuncias de impunidad en un tendero instalado en la Universidad Autónoma de Baja California, sede Tijuana



Fuente: Sara Islas.

La atención de la problemática de la violencia de género en la FLACSO México

La FLACSO sede México imparte desde el año 2009 la Maestría en Políticas Públicas y Género, un programa semipresencial diseñado con

15 Dos organizaciones estudiantiles feministas presentaron un pliego petitorio que puede consultarse en https://arquitectura.unam.mx/uploads/8/1/1/0/81110907/pliego_petitorio_26_marzo_2021.pdf, el cual ilustra el conjunto de problemáticas aquí planteadas: temor a represalias, encubrimiento, entre otros.

perspectiva de género. Por otro lado, en el año 2019 la dirección de investigación aprobó la creación de la línea de investigación Género, Feminismos e Interseccionalidades, la cual se desglosa en cinco líneas de investigación asociadas, y está respaldada por un seminario de investigación y la labor de cinco profesoras investigadoras. La aprobación de esta línea de investigación implicó el reconocimiento del quehacer de varias investigadoras y estimuló el interés de varias estudiantes cuyos proyectos de tesis se vinculan de alguna manera con el género.

Respecto al tema que se convoca en este capítulo, en julio 2019 se conformó un Comité con mira a la elaboración de un Protocolo de atención, sanción y erradicación de la violencia de género, conformado por tres profesoras investigadoras: Sandra Serrano, Gisela Zarembeg y yo, Chloé Constant. A continuación, detallo lo que se ha realizado hasta la fecha.

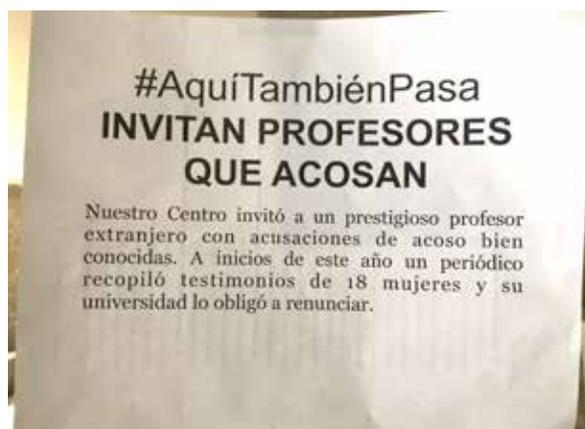
Que no nos pase aquí también: hagamos un diagnóstico

La FLACSO sede México se encuentra elaborando un Protocolo de prevención, atención y erradicación de la violencia de género. Por el momento, cuenta con un Código de Ética y con unos Lineamientos provisionales para la Atención de Casos de Violencia de Género que complementan el anterior. Dichos lineamientos tienen fundamentos en la normativa nacional e internacional descrita más arriba, y fueron presentados ante el Consejo Académico de la FLACSO México el 4 de mayo de 2021. Los mismos resultan de la conformación del Comité arriba mencionado.

Para conocer las percepciones y experiencias de violencia de género en la Institución, se aplicó una encuesta cuyo diseño y resultados se detallarán más abajo. La posibilidad de la realización de la encuesta deriva de la voluntad política de la dirección general de la sede, así como de la voluntad de la misma de prevenir escándalos de denuncia por acoso como el que había estallado en instituciones similares meses antes. En efecto, a finales de 2018, en El Colegio de México, una institución de educación superior

altamente parecida a la FLACSO México por su rigor académico, su pequeño tamaño y su prestigio nacional y regional, estalló la denuncia de las estudiantes con el *hashtag* #AquíTambiénPasa (ver ilustración 4). Con éste, las estudiantes quisieron subrayar que su institución no está exenta de acoso ni hostigamiento sexual, a pesar de su prestigio. En la FLACSO México, con motivo de la conmemoración del 8 de marzo, en el año 2020 algunas estudiantes y trabajadoras pegaron carteles en distintos puntos de la unidad, denunciando prácticas de acoso y hostigamiento sexual, laboral y docente.

Ilustración 4 Cartel de denuncia en las instalaciones de El Colegio de México, 2018.



Fuente: TW@Nayesak

Encuesta sobre la violencia de género en la FLACSO sede México

Con el objetivo de construir un diagnóstico sobre la violencia de género en la institución, el Comité arriba mencionado aplicó una encuesta, con base en un modelo elaborado por un equipo de la Universidad Autónoma Metropolitana—unidad Xochimilco. Dicha encuesta fue diseñada a partir de una investigación interdisciplinaria enfocada en la violencia de género en las IES mexicanas y en una revisión cuidadosa de diagnósticos, experiencias y teorizaciones sobre el tema en el país y en América Latina.¹⁶ La encuesta consta de dos partes, una sobre percepción y otra sobre experiencias, y se aplicó de manera voluntaria

¹⁶ Fui parte del equipo que realizó esta investigación y agradezco a su responsable, María Guadalupe Huacuz Elías, por permitirme replicar el instrumento elaborado en este marco.

y anónima por medio de una plataforma virtual, entre el 15 de mayo y el 15 de junio de 2020. Resumiré a continuación los principales resultados.

La encuesta obtuvo un total de 192 respondientes de un total de 420 envíos, es decir que la tasa de respuesta fue del 45,7%.¹⁷ El 75% de la encuesta fue respondida por mujeres. El 43% de ellas son estudiantes de la Facultad, de las cuales 25% cursan programas semi-presenciales y 18% programas presenciales. El restante 32% está conformado por personal de la FLACSO, 15% adscrito al área administrativa y 17% al área académica. En cuanto a los hombres que respondieron la encuesta, el 10% pertenece a algún programa de estudio y el 15% trabaja en la Facultad. En términos generales, lo anterior supone que de entre los espacios que conforma la comunidad de la FLACSO México, el 29% de las encuestas provino de algún programa semi-presencial, 24% de programas presenciales, 23% del área administrativa y 24% del área académica.

Los tipos de violencia de género que más se reportaron entre la comunidad de la FLACSO fueron la violencia simbólica y la violencia sexual, respectivamente. Entre las agresiones más comunes están los insultos, humillaciones, el ignorar, la emisión de comentarios, chistes, bromas y preguntas de carácter sexual ofensivo, así como miradas morbosas. Los ámbitos desde los que se reportó una mayor cantidad de actos violentos son los espacios administrativos, seguidos por los estudiantiles de programas presenciales, académicos y en menor medida los programas semi-presenciales. En términos relacionales, mientras que la violencia sexual parece ser un poco más horizontal (en el sentido de que comúnmente es ejercida por hombres compañeros), la violencia simbólica reviste un fuerte carácter jerárquico. Esto no quiere decir que la violencia sexual no tenga esta característica, sólo que es menor. Por último, la mayor parte de los eventos de violencia de género no se reportan a las autoridades. La percepción según la cual la Facultad tiene mucho por hacer sobre el tema está instalada en buena parte de la comunidad encuestada, lo cual supone que aún se requiere impulsar acciones para comunicar, trabajar sobre

percepciones y generar confianza entre las personas que conforman el estudiantado, profesorado y planta administrativa de la facultad.

Las personas que conformamos el Comité con mira a la elaboración de un Protocolo de atención, sanción y erradicación de la violencia de género, presentamos ante el Consejo Académico no sólo los Lineamientos provisionales para la atención de los casos de violencia de género mencionados más arriba, sino también una serie de recomendaciones: 1) la elaboración del Protocolo requerirá de un proceso de trabajo con las representaciones de estudiantes, personal administrativo y académico, y las autoridades de la institución. Una vez aprobado, se recomienda contratar a un equipo externo que coordine la capacitación de todas las personas que integran la Comunidad de la Flacso México; 2) que la Institución se pronuncie en contra de cualquier manifestación de violencia de género y en contra de la impunidad. En este sentido, se recomienda una expresión clara en relación al compromiso de la Institución a no tolerar chantajes, intimidaciones físicas ni verbales, ni ninguna otra acción u omisión que infunda miedo e inseguridad en las personas que laboran en la Institución y ponga en riesgo su salud física y mental; 3) que se realice una campaña de comunicación para erradicar estereotipos y conductas dañinas, a partir de los ítems de percepción analizados en la encuesta; 4) que, una vez aprobados por las autoridades y órganos colegiados competentes, se difundan ampliamente los Lineamientos provisionales.

Pendientes y desafíos

Ante el panorama nacional y las obligaciones legales, aunados a los resultados del diagnóstico realizado en 2020, la FLACSO México se encuentra elaborando un Protocolo de atención a la violencia de género, lo cual implica varios desafíos: a) la evidente necesidad de sensibilización a la violencia de género y transversalización de la perspectiva de género en la Institución implica no solamente la disponibilidad de capital económico y humano, sino la elaboración de estrategias para hacer frente a la resistencia

17 El total de 192 respuestas varía a lo largo de las secciones de la encuesta. Por ejemplo, en la sección de percepción, al sumar las observaciones completas el total pasa a ser de alrededor 174 respuestas por reactivo.

que inevitablemente acarrea esta temática; b) el pequeño tamaño de la Institución, las instalaciones y el presupuesto relativos al mismo, dificulta la posibilidad de contar con infraestructura y personal de acompañamiento, tal como personal de registro de casos, de contención psicológica, de seguimiento de casos, entre otros; todo ello considerando las cuestiones de seguridad y confidencialidad imprescindibles en este tipo de casos. Por lo anterior, aparte de reflexionar sobre las posibilidades de atención ética dentro de la Institución, se está planteando la creación de redes con asociaciones civiles que brinden un servicio ético y de calidad, para todas las personas de la Comunidad FLACSO México que necesitaran acompañamiento psicológico y/o legal; c) el hecho de que para la elaboración de un Protocolo de atención, sanción y erradicación de la violencia de género, las integrantes del Comité seamos profesoras investigadoras de tiempo completo frena sensiblemente el ritmo deseable para estos procesos, por más voluntad que tengamos. En este sentido, una de nuestras últimas peticiones a las autoridades ha sido la contratación de personal especializado para apoyarnos en la elaboración del Protocolo.

Conclusiones

La amplitud y complejidad de la problemática de la violencia de género contra las mujeres en las Instituciones de Educación Superior mexicanas ha hecho correr bastantes ríos de tinta ya, y faltarían muchas pinceladas para que el cuadro resultante de este capítulo parezca más completo. Sin embargo, a partir de análisis de fuentes, archivos y de mi propia experiencia y memoria, presenté un bosquejo que permite ubicar el origen del problema, dimensionar el tamaño del mismo, conocer las demandas académicas y estudiantiles feministas relativas al mismo, así como las respuestas institucionales, las tensiones pendientes de resolver y, finalmente, los avances que ha realizado la FLACSO México en la materia.

No cabe duda de que la violencia de género ejercida en contra las mujeres en las IES constituye un problema estructural cuya resolución involucra a una variedad de actorxs, en múltiples espacios,

dimensiones y escalas. En nuestro contexto social y político mutante, algunas problemáticas complejas como lo es la violencia de género permanecen sin resolver y, peor aún, se agudizan. Durante la década pasada, se han realizado varios esfuerzos para tratar de dar solución a este problema, pero la complejidad del mismo implica pensar en soluciones también complejas, es decir, integrales y transformadoras, lo cual no se ha logrado aún. Cabe mencionar que lo mismo sucede con un conjunto de problemas sociales vinculados a las desigualdades y la violencia de género, como el racismo, el clasismo y la homobitansfobia, por mencionar sólo algunos. Todos constituyen problemas complejos, que precisan de políticas públicas integrales, realizadas desde la perspectiva de género y con enfoque interseccional.

Los retos para erradicar la violencia de género en las IES –y en el país en general– son múltiples. El punitivismo penal promovido por los gobiernos sucesivos, incluso transmitido por algunos sectores del feminismo (Núñez, 2022), no han mejorado ni el acceso a la justicia ni las condiciones de vida de las mujeres en México. Las tasas de impunidad siguen altísimas, tanto a nivel judicial como dentro de las IES. Los sectores ultraconservadores de la sociedad civil y de la política formal también embisten regularmente en contra de los derechos de las mujeres, fortaleciendo frentes de resistencia al cambio que nos urge lograr, pues mientras tanto, miles de mujeres y particularmente estudiantes jóvenes, sufren acoso, hostigamiento y varios otros tipos de violencia de género en los espacios donde estudian. Finalmente, quizás una de las soluciones radique en unir las demandas feministas a otros sectores de la sociedad que enfrentan las consecuencias de la violencia extrema, como lo plantean Saucedo y Nájera (2022). Mientras tanto, nos toca seguir alertas, producir conocimiento a partir de nuestras realidades y nuestras experiencias, mantenernos abiertas a dialogar y en pie de lucha.

Referencias bibliográficas

- Angulo Salazar, Lourdes del Carmen y María de los Ángeles Galván Portillo (2020). “Diagnóstico sobre violencia y discriminación en la Universidad Pedagógica Nacional unidad 141, Guadalajara, Jalisco”. En Raquel Güereca Torres, María Guadalupe Huacuz Elías y Eugenia Martín Moreno (coord.), *Estrategias de intervención ante la violencia por motivos de género en las instituciones de educación superior*, Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana–Lerma (pp. 77–95).
- Barreto, Magali (2017). “Violencia de género y denuncia pública en la universidad”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 79, nº2, 261–286.
- Bermúdez Urbina, Flor María (2014). “‘Aquí los maestros no pegan porque ya no se acostumbra’: expresiones de la violencia hacia las mujeres en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas”, *Península*, vol. 9, nº2, 15–40.
- Bohner, Gerd, Eyssel Friederike, Afroditi Pina, Frank Siebler y Viki Tendayi (2009). “Rape myth acceptance: cognitive, affective and behavioural effects of belief that blame the victim and exonerate the perpetrator”. En M. A. H. Horvath & J. M. Brown (eds.), *Rape: Challenging contemporary thinking*, Cullompton, UK: Willian (pp. 17–45).
- Briseño, María Leticia, Eduardo Bautista Martínez e Iván Israel Juárez López (2017). “Desigualdad y acoso sexual con universitarias. El caso de la universidad estatal de Oaxaca”. En María Eugenia Guadarrama Olivera y María Leticia Briseño Maas (coord.), *Cuidado, violencia y desigualdad: las mujeres entre el hacer y el deber ser*, Veracruz: Universidad veracruzana (pp.155–178).
- Burgueño Duarte, Luz Berthila (2017). “Violencia de género en México: revictimización hacia las mujeres por falta de acceso a la justicia”, *Alegatos*, nº97, 623–640.
- Burt, Martha R. (1980). “Cultural Myths and Support for Rape”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 38, nº2, 217–230.
- Buquet, Ana, Jennifer A. Cooper, Araceli Mingo y Hortensia Moreno (2013). *Intrusas en la universidad*, México: UNAM–PUEG–IISUE.
- Camacho Servín, Fernando (2021). “Consideran insuficiente destitución del director del IIE de la UNAM”, *La Jornada*, 29 de agosto. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/29/sociedad/consideran-insuficiente-destitucion-del-director-del-iie-de-a-unam/>
- Castañeda Salgado, Marthe Patricia, Ravelo Blancas, Patricia y Pérez Vázquez, Teresa (2013). “Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº74, 11–39.
- Castro, Roberto y Florinda Riquer (2003). “Marco conceptual. En busca de nuevas direcciones hacia las cuales mirar”. En Roberto Castro, Florinda Riquer y María Eugenia Medina (coord.), *Violencia de género en las parejas mexicanas, Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003*, México: INMUJERES, CRIM–UNAM (pp. 17–30).
- Cerva Cerva, Daniela (2020). “Activismo feminista en las universidades mexicanas: la impronta política de las colectivas de estudiantes ante la violencia de género contra las mujeres”, *RESU 194*, vol. 49, 135–155.
- Chávez Sánchez, Gabriela, Chávez Sánchez, Haydée del Carmen, Parra García, Rosa Ruth y Espinosa Juárez, Mónica Cristina (2019). “Percepción y opinión de la violencia de género en universitarios. Caso unidad académica del norte del Estado de Nayarit”, *EDUCATECONCIENCIA*, vol. 21 nº22, 35–53.
- Constant, Chloé (2020). “Estudiar el cuerpo: apuesta por una transdisciplinariedad feminista”. En Pablos Hoyos González, Martín Plascencia González y Tonatiuh Gallardo Núñez (coord.), *Mil y un cuerpos. Activaciones y activismos desde las artes escénicas*, Tuxtla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas (pp. 124–136).

- COPRED e Intersecta (s/f). *Discriminación y violencias en las universidades. Datos, leyes y buenas prácticas*, México: COPRED–Intersecta Organización para la Igualdad A.C.
- Ehrenfeld Lenkiewicz, Noemi (2011). “Sexualidad, género y violencias encuentros y desencuentros”. En Noemi Ehrenfeld Lenkiewicz (coord.), *Mujeres y acciones: aspectos de género en escenarios diversos*, UAM–I, Universidad de Colima (pp. 13–29).
- ENDIREH (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>
- García Cervantes, Elizabeth (s/f). “Una aproximación a los mitos de violencia de género en estudiantes de la UAM–X”, en María Guadalupe Huacuz Elías (ed.), *Violencia falocéntrica en la UAM–X* (título provisional), en prensa.
- Güereca Torres, Raquel, María Guadalupe Huacuz Elías y Eugenia Martín Moreno (coord.), (2020). *Estrategias de intervención ante la violencia por motivos de género en las instituciones de educación superior*, Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana–Lerma.
- Huacuz Elías, María Guadalupe, Raquel Güereca Torres y Eugenia Martín Moreno (2020). “Introducción. Andamos para la construcción de espacios universitarios libres de violencia de género”. En Raquel Güereca Torres, María Guadalupe Huacuz Elías y Eugenia Martín Moreno (coord.), *Estrategias de intervención ante la violencia por motivos de género en las instituciones de educación superior*, Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana–Lerma (pp. 9–19).
- Guillaumin, Colette (2005). “Práctica del poder e idea de Naturaleza”. En Ochy Curiel y Jules Falquet (comp.), *El patriarcado al desnudo. Tres feministas materialistas Colette Guillaumin – Paola Tabet – Nicole Claude Mathieu*, Buenos Aires: Brecha Lésbica, 19–56.
- Henríquez, Elio (2021). “Destituyen a profesor de la Unach por comentarios misóginos”, *La Jornada*, 3 de septiembre. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/02/03/estados/destituyen-a-profesor-de-la-unach-por-comentarios-misoginos/>
- Huacuz Elías, María Guadalupe (2018). “Violencia falocéntrica en las universidades públicas: reflexiones sobre una experiencia colectiva para propiciar acciones de cambio”. En Amanda Motta Castro y Rita de Cassia Fraga. (comps.), *Estudios feministas, mujeres y educación popular*, Sao Paulo: LiberArs (pp. 65–76).
- Impunidad Cero (2019). *Sistemática e impune: la violencia de género en gráficas*, en línea: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/110/contenido/1557508933Y33.pdf>
- INEGI (2020). *Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres*, México: INEGI. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf consultado el 29 de julio 2021.
- Izquierdo, María de Jesús (2011). “La estructura social como facilitadora de maltrato”. En María Guadalupe Huacuz Elías (coord.), *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica*, México: UAM–Xochimilco (pp. 33–57).
- Lagarde, Marcela (2010). “Preface: Feminist Keys for Understanding Femicide: Theroetical, Political, and Legal Construction”. En Rosa–Linda Fregoso y Cynthia Bejarano (eds.), *Terrorizing women. Femicide in the Américas*, Duke University Press, xi–xxv.
- List Reyes, Mauricio (coord.) (2015). *Violencia de género en la universidad*, Puebla: BUAP.
- Mayer, Mónica (2015). “El tendadero: breve introducción”, De archivos y redes, en línea: <http://www.pintomiraya.com/redes/archivo-pmr/el-tendadero/item/203-el-tendadero-breve-introducci%C3%B3n.html>

- Melgar, Lucía (2011). "Tolerancia ante la violencia, feminicidio e impunidad: algunas reflexiones". En María Guadalupe Huacuz Elías (coord.), *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica*, México: UAM–Xochimilco (pp. 135–160).
- Monárrez Fragoso, Julia Estela (2000). "La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez 1993–1999", *Frontera norte*, vol. 12, nº23, 87–117.
- (2011). "El continuo de la lucha del feminismo contra la violencia o morir en un espacio globalizado transfronterizo: teoría y práctica del movimiento anti-feminicida en Ciudad Juárez". En María Guadalupe Huacuz Elías (coord.), *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica*, México: UAM–Xochimilco (pp. 109–134).
- (2018). "Feminicide: Impunity for the Perpetrators and Injustice for the Victims". En Kerry Carrington, Russell Hogg, John Scott y Maximo Sozzo (eds.), *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South*, Palgrave Macmillan (pp. 913–929).
- Núñez Rebolledo, Lucía (2022). "Feminismos y justicias: apuntes para la reflexión crítica desde los feminismos jurídicos". En Lucía Núñez Rebolledo (coord.), *Feminismos, justicia y derecho(s) frente al neoliberalismo*, México: CIEG–UNAM, en prensa.
- Radford, Jill y Diana Russell (1992). *Femicide, the politics of woman killing*, Buckingham: Open University Press.
- Rodríguez Cabrera, Verónica (2018). "De radio pasillo al 'caldero de brujas': el grupo Cuerpos que Importan en la UAM–Xochimilco", *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, vol. 30, nº76, 155–174.
- (2017). "Prácticas de denuncia y liberación en torno a las violencias de género en el espacio universitario. El Programa Institucional 'Cuerpos que Importan' en la UAM–Xochimilco", *Pensares y Quehaceres*, nº4.
- Rodríguez Pedraza, Yunitzilim (2020). "La feminización de la pandemia COVID 19 en México", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 25, nº90, 414–422. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29063559023>, consultado el 9 de junio 2021.
- s/a (2020). "Destituyen a profesor de la UNAM tras lanzar comentarios misóginos en clase online", *El Sol de México*, 20 de octubre. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/video-destituyen-a-profesor-de-la-unam-tras-lanzar-comentarios-misoginos-en-clase-online-facultad-quimica-5912517.html>
- s/a (2021). "Pandemia de coronavirus no detuvo la violencia de género en la UNAM", *El Economista*, 1 de febrero. <https://www.economista.com.mx/arteseideas/Pandemia-de-coronavirus-no-detuvo-la-violencia-de-genero-en-la-UNAM-20210201-0050.html>
- Saldívar Hernández Gabriela, Luciana Ramos Lira y María Teresa Saltijeral Méndez (2007). "La aceptación de la violencia y los mitos de violación en estudiantes universitarios: Diferencias por sexo, edad y carrera", *Revista Facultad de Medicina UNAM*, vol. 50, nº2, 71–75.
- (2004). "Validación de las escalas de aceptación de la violencia y de los mitos de violación en estudiantes universitarios", *Salud Mental*, vol. 27, nº 6, 40–49.
- Sánchez Olvera, Alma y Enrique Mancera Cardós (2020). "Ciudadanía y Derechos: un desafío ante la naturalización". En Raquel Güereca Torres, María Guadalupe Huacuz Elías y Eugenia Martín Moreno (coord.), *Estrategias de intervención ante la violencia por motivos de género en las instituciones de educación superior*, Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana–Lerma (pp. 37–56).
- Saucedo González, Irma y Gisel Nájera (2022). "Justicia para las mujeres en México. ¿Para cuándo?". En Lucía Núñez Rebolledo (coord.),

Feminismos, justicia y derecho(s) frente al neoliberalismo, México, CIEG–UNAM, en prensa.

Soberano Serrano, Alma Alejandra y Ana Luna Serrano (2018). “La percepción de la violencia de género en la licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencias Sociales, Cancún: Universidad Tecmilenio, 28–30 de noviembre. <https://conferences.eagora.org/index.php/cienciassociales/CS2018/paper/view/5546/0>

Sola–Morales, Salomé y Belén Zurbano–Berenguer (2020). “Activismo digital y feminismo. Un análisis comparado de ciber campañas contra el acoso callejero en España, Marruecos y Chile”, *Revista Comunicación*, vol. 1, n°18, 1–20.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez (2019). *Impunidad en homicidio doloso y feminicidio en México: reporte 2020*, México: Impunidad Cero, disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/142/contenido/1605024010E66.pdf>

CAPÍTULO 10

La situación de los derechos de las mujeres en República Dominicana: una mirada a los avances, retrocesos y desafíos

Ivanna Molina Peña
FLACSO República Dominicana

Introducción

Según cifras estimadas disponibles en el Observatorio de Igualdad De Género de la República Dominicana, para el 2020 el país contaba con una población total de 10.448.449, comprendiendo 5.217.831 hombres y 5.230.668 mujeres. En términos de desarrollo humano para el 2019 la República Dominicana presentó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,756, que la ubica en el lugar 88 de 189 países, siendo superior al promedio de los países del grupo de desarrollo humano alto (0,753) e inferior al de los países de Latinoamérica y el Caribe (0,766). (PNUD, 2020, p. 4).

La correlación entre desarrollo humano e igualdad de género es innegable. En la medida en que las mujeres, siendo poco más de la población mundial, no tienen acceso real y efectivo a los mismos derechos y oportunidades que los hombres, no se pueden alcanzar altos índices de progreso o desarrollo humano. El caso dominicano ilustra lo señalado, encontrándose en el lugar 88 de 189 países en el IDH, mientras que en el Reporte Global de Brechas de Género del 2021 realizado por el Foro Económico Mundial, la República Dominicana ocupa el lugar número 89 en el ranking global, habiendo retrocedido 3 lugares en comparación con el 2020, es decir, incrementó la brecha de género en comparación con dicho año (WEF, 2021, p. 10). Cuando se analiza por áreas temáticas, en participación económica y oportunidades, se ubica en el lugar 101; en educación en el lugar 32 (WEF, 2021, p. 18) y en empoderamiento político en el lugar número 88 (WEF, 2021, p. 19). En relación con

los demás países de la región de América Latina y el Caribe, se ubica en el lugar 22, solo por encima de Belice, Venezuela, Brasil y Guatemala.

A pesar de los avances que se han podido generar en las últimas dos décadas en materia de derechos de las mujeres, persisten factores estructurales e institucionales que no permiten un ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, ni de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el país. Dentro de los obstáculos institucionales y estructurales, se encuentran letargos legislativos y en materia de políticas públicas.

En este Capítulo del presente Informe, desde una mirada a nivel nacional, se recogen los avances legislativos y en materia de políticas públicas de género e igualdad en la República Dominicana, pero además se visibilizan los grandes desafíos, deudas pendientes y barreras para la garantía, goce y disfrute pleno de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa. De igual forma, se abordan temas y tensiones actuales en materia de derechos de las mujeres y de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis, intersexuales, cuir y otras (LGBTIQ+) y las luchas sociales que se han venido realizando para garantizar la igualdad plena entre todas las personas en territorio nacional.

En consonancia con los diferentes temas que se analizarán, se visibilizan los aportes que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ha realizado en la República Dominicana, que a pesar de no tener un programa de género, ha sido un

actor clave en la incorporación e implementación del enfoque de género en la gestión de riesgos, se ha unido al reclamo de organizaciones de la sociedad civil a favor de educación sexual integral en las escuelas, ha aportado a las discusiones sobre el impacto de la pandemia en las desigualdades de género, la violencia entre otros, y ha acompañado diálogos y otros esfuerzos para el avance de los derechos de las personas LGBTIQ+ en la República Dominicana.

Marco normativo en asuntos de género y diversidad en la República Dominicana

a. Nivel nacional

En la República Dominicana el marco normativo en materia de género y diversidad empieza desde la Constitución de la República Dominicana (en adelante CRD o Constitución). Esta fue reformada en el 2010 luego de un proceso de debate nacional, pasando de mencionar la palabra mujer cinco veces y género sólo una en la Constitución del 2002, a mencionar la palabra mujer 13 veces y género seis en la Constitución del 2010. Dicha reforma significó un retroceso en ciertos aspectos, como la protección de la vida desde la concepción, en un intento de justificar la prohibición absoluta del aborto, y por otro lado proteger el derecho a la familia como aquella conformada, de manera explícita, entre un hombre y una mujer, buscando bloquear las uniones civiles entre parejas del mismo sexo. Sin embargo, hay otros aspectos de la misma que constituyeron avances para los derechos de las mujeres.

La Constitución garantiza el derecho a la igualdad de manera específica en su Artículo 39. En este, establece que las personas son iguales ante la ley, prohibiendo cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales. Además, por primera vez establece que se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género (Art. 39.4).

De igual manera, por primera vez establece de forma explícita que el Estado debe promover las condiciones

jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión (Art. 39.3), y que debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado (Art. 39.5).

En el Artículo 42 se garantiza el derecho a la integridad personal y eleva al rango constitucional, por primera vez, la obligación del Estado de garantizar mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. En su Artículo 62 se garantiza al hombre y a la mujer igualdad y equidad en el ejercicio del derecho al trabajo y el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole (Art. 62.9), esto último, constituyendo un avance importante en la garantía formal de derechos de las mujeres.

Otra gran conquista para el reconocimiento de los derechos de las mujeres lograda en el 2010 se refleja en el Artículo 55 constitucional, en el cual el Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales.

Es importante también resaltar que la Constitución de la República Dominicana en su Art. 74.3, establece que los tratados internacionales en materia de derechos humanos debidamente ratificados por el Estado dominicano tienen rango constitucional. Lo anterior, tiene un impacto directo en las obligaciones que debe asumir el Estado en virtud de dichas ratificaciones y en las herramientas que tiene disponible la Sociedad Civil para exigir su cumplimiento.

Más allá de la Constitución, otras normativas nacionales recogen un entramado de leyes y políticas públicas destinadas al cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, en

una búsqueda, en algunos casos ya desfasada, de hacer efectiva la igualdad material. Entre ellas, se encuentra la Ley 24–97, conocida como Ley sobre Violencia Intrafamiliar. En el Artículo 309–1 se define la violencia contra la mujer como toda conducta pública o privada que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer mediante el empleo de fuerza física o violencia psicológica, verbal, intimidación o persecución. Por otro lado, en dicha ley se tipifican y sancionan las siguientes acciones: a) La violencia doméstica, b) Las agresiones sexuales en todas sus formas, c) El incesto, d) El acoso sexual, e) El proxenetismo, f) El uso de imágenes de video sin el consentimiento de las personas que aparecen en el mismo, g) El acoso por la vía telefónica, h) La violación a la intimidad de las personas y i) la discriminación, incluyendo sexo como uno de los motivos bajo los cuales se encuentra prohibida.

Adicionalmente, la Ley 88–03 instruye la creación de Casas de Acogida en todo el territorio nacional con los objetivos principales de proteger a las mujeres, niños, niñas y adolescentes de la muerte violenta y/o de agresión física, psicológica o sexual por parte de sus agresores al momento que demandan tal protección a las autoridades correspondientes y ofrecerles apoyo social, legal y de salud (Art. 2).

En el año 2012 fue promulgada la Estrategia Nacional de Desarrollo mediante la Ley 1–12. La misma cuenta con siete políticas transversales que deben ser incorporadas en todos los planes, programas y proyectos. Una de esas políticas transversales es el enfoque de género “a fin de identificar situaciones de discriminación entre hombres y mujeres y adoptar acciones que contribuyan a la equidad de género” (END, Art. 12).

Además, en dicha Ley se establecen objetivos generales y líneas de acción para el desarrollo del país. Es importante destacar la prevalencia de líneas de acción sobre temas de igualdad de género, que son transversales a objetivos generales y específicos sobre distintos temas. Por ejemplo, garantizar, mediante acciones afirmativas, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en los puestos

de administración pública y en los mandos directivos (END, Art. 21); Capacitar y sensibilizar al personal de todas las instituciones del Sistema de Justicia en materia de derechos humanos, con énfasis en los derechos de mujeres, niñez y adolescencia (END, Art. 21); Articular mecanismos institucionales que faciliten el acceso de la ciudadanía a la jurisdicción constitucional, para exigir la sujeción a la Constitución de todas las personas y órganos que ejercen potestades públicas y garantizar la tutela efectiva de sus derechos fundamentales, entre ellos los relativos a equidad y derechos de las mujeres y grupos vulnerables, frente a cualquier acción u omisión de poderes públicos o particulares (END, Art. 21); Actualizar la legislación adjetiva para adecuarla a los principios constitucionales y los avances del derecho comparado, promoviendo con ello el desarrollo y la competitividad del país y asegurando el estricto cumplimiento de los convenios internacionales, entre ellos los relativos a equidad y derechos de las mujeres y grupos vulnerables (END, Art. 21); Fortalecer y ampliar los sistemas integrales de denuncia, atención y protección a personas víctimas de violencia, en particular mujeres, adolescentes, niños y niñas, incluyendo centros de refugio y atención (END, Art. 21).

La Estrategia también incluye como un objetivo específico “Construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres”, en conjunto con una serie de líneas de acción dirigidas específicamente al avance de los derechos de las mujeres, a concretar la igualdad, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos e institucionales que aseguren el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la mujer.

En materia de mujeres con discapacidad, en la Ley 5–13 sobre los derechos de las personas con discapacidad, se establece que el Estado a través del Ministerio de la Mujer, en coordinación con CONADIS, debe tomar todas las medidas pertinentes para asegurar el desarrollo pleno y potenciación de la mujer con discapacidad. Esto en aras de proteger sus derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 16, párrafo).

Otra legislación que es importante mencionar es la Ley 55–97 de Reforma Agraria en la República Dominicana. Con anterioridad a dicha reforma, la ley era discriminatoria contra las mujeres del campo, quienes no podían acceder a parcelas, créditos, capacitación técnica, ni heredar la tierra adjudicada bajo dicha ley. En el 1997 esta ley es modificada para contemplar a la mujer y la unidad familiar como sujetas de reforma agraria, eliminar la discriminación para acceder a los beneficios, obligaciones y procedimientos de la misma y utiliza un lenguaje inclusivo de género.

Por otro lado, luego de décadas de lucha de personas, colectivos y organizaciones por la prohibición del matrimonio infantil en la República Dominicana, que seguía siendo uno de los pocos países a nivel mundial que reconocían legalmente dichas uniones, el 6 de enero del 2021, se promulgó la Ley 1–21 que elimina el matrimonio infantil en el país. En la misma fecha, se emitió también el Decreto 1–21 que declara de alto interés nacional la articulación de una política de Estado para combatir la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas que, entre otras cosas, ordena la implementación del Plan Estratégico por una Vida Libre de Violencia y crea el Gabinete de las Mujeres, Adolescentes y Niñas.

En materia de derechos sexuales y reproductivos, la República Dominicana mantiene una penalización absoluta al aborto, siendo uno de los pocos países alrededor del mundo con dicha prohibición. Por otro lado, en cuanto a educación con perspectiva de género, en el 2019 el Ministerio de Educación (MINERD) emitió una Orden Departamental (OD No. 33–2019) mediante la cual se establecía como prioridad el diseño y la implementación de la política de género en dicho Ministerio, incluyendo en los diferentes niveles, sistemas y subsistemas de la educación preuniversitaria, en sus planes, programas, proyectos, estrategias pedagógicas y actividades administrativas, la construcción de una educación no sexista, la implementación del enfoque de género en el currículo educativo y la deconstrucción de los estereotipos de género.

La emisión de dicha OD generó polémica y enfrentamientos de sectores conservadores y ultraconservadores del país, liderado por iglesias de distintas denominaciones, algunos grupos bajo el eslogan de “Con Mis Hijos No Te Metas”. El mismo año, luego de intensas oposiciones y presiones de dichos grupos, la OD fue dejada sin efectos. Es importante destacar que FLACSO República Dominicana (FLACSO RD) se unió a las organizaciones que respaldaron dicha Orden Departamental, afirmando que la elaboración de una política integral en materia de género era una “necesidad nacional impostergable” (FLACSO, 2019). De igual forma, en 2019 FLACSO RD llevó a cabo una serie de foros sobre Desigualdad y Poder, incluyendo uno relativo al tema de la importancia de la educación en igualdad de género. Además, FLACSO RD y OXFAM brindaron apoyo a la política educativa con enfoque de género, coordinando la estrategia de comunicación y producción de contenidos sobre los beneficios y potencialidades de implementar una política de género en la educación dominicana.

En materia de los derechos de las personas LGBTIQ+, algunas legislaciones en la República Dominicana incluyen protección sobre la base de la orientación sexual, por ejemplo la Ley General de la Juventud (49–00), que en su Artículo 2 establece que la finalidad de dicha ley es propiciar el desarrollo integral de la juventud sin distinción de género, religión, orientación sexual, entre otros; o la Ley sobre VIH/SIDA (No.135–11) que en el mismo artículo establece que las disposiciones de dicha ley deben ser aplicadas por toda persona física o moral “sin discriminación alguna por razones de raza, sexo, edad (...) orientación o conducta sexual, identidad sexual y de género o por cualquier otra condición.”

Sin embargo, el marco jurídico de la República Dominicana deja en una severa desprotección a las personas LGBTIQ+. En 2010 la Constitución, en su Artículo 55 sobre los derechos de la familia, incorporó por primera vez de forma explícita que la familia es el fundamento de la sociedad y se constituye por la decisión libre de “un hombre y una mujer” de contraer matrimonio, en un intento de bloquear desde la Carta Magna la unión entre parejas del mismo sexo.

Esto es sumamente problemático a la luz de todos los derechos y obligaciones que vienen aparejadas con el reconocimiento legal del vínculo matrimonial o la unión civil, como lo son herencias, acceso a seguro médico y seguridad social en general, adquisición de propiedades en conjunto reconociendo el vínculo matrimonial, entre otras. Tampoco existe tipificación y prohibición de los crímenes de odio, la incitación al odio ni de las terapias de conversión.

b. Nivel Municipal

La Ley 176–07 del Distrito Nacional y los Municipios, adoptada en el año 2007, establece como uno de sus principios la equidad de género y ordena que en el ejercicio de las competencias los ayuntamientos deberán tener como un principio transversal la equidad de género, en cuanto a garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades para la mujer en todas sus iniciativas.

De igual forma, dicha Ley les asigna como competencias compartidas o coordinadas, la promoción de la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos (Art. 19, par. l). También, ordena la asignación de un 4% del presupuesto de los ayuntamientos a programas educativos, de género y de salud (Art. 21.d). También establece que los ayuntamientos crearán oficinas de planificación y programación entre cuyos fines estarán los de garantizar la coordinación e integración de las políticas sectoriales y de equidad de género del gobierno con las del municipio, así como la evaluación de los resultados de la gestión en cuanto a la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y visibilidad (Art. 124).

Conforme a la ley, en cada ayuntamiento debe haber una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia (Art. 126).

Además, se prevé que el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal debe garantizar el principio de equidad de género, tanto en cuanto a la participación como en la inversión que la debería favorecer (Art. 238). Finalmente, la Ley establece que los ayuntamientos en sus resoluciones, actuaciones y procedimientos deben contemplar la equidad de género y asegurar que en los mecanismos de representación se mantenga una proporcionalidad de mujeres de al menos un 33%, y ordena que en todos los ayuntamientos se cree una comisión permanente de género, la cual además podrá atender asuntos relacionados con la niñez, la adolescencia, personas con discapacidad y personas envejecidas.

Institucionalización de los asuntos de género

Dentro de los órganos del Estado dedicados a la materialización de la igualdad entre hombres y mujeres en la República Dominicana, se encuentra el Ministerio de la Mujer (MMujer), el cual tiene su origen en la Dirección de Promoción de la Mujer, institución que fue creada mediante el Decreto Núm. 46, del 17 de agosto de 1982, y que colocaba a la misma como una dependencia de la Presidencia de la República. Posteriormente pasa a tener el rango de Secretaría de Estado de la Mujer y con la reforma Constitucional del 2010 pasa, en conjunto con las demás Secretarías, a tener rango ministerial. El Ministerio, tiene el objetivo de definir y liderar la ejecución de políticas públicas, planes y programas que contribuyan a la igualdad y la equidad de género y al pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

Por otro lado, resulta importante destacar que en septiembre del 2019, el Ministerio de la Administración Pública (MAP) y el MMujer, firmaron una resolución conjunta en la cual se dispone la creación de las Unidades de Igualdad de Género (UIG) en los organismos de la Administración Pública dominicana, en el entendido de que las mismas contribuirán al cumplimiento de las metas trazadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y en los compromisos asumidos por el país en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La implementación de las mismas ha sido un proceso gradual, liderado por el MMujer, el MAP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Para agosto de 2021, un total de 30 instituciones públicas cuentan con una UIG y otras 15 con una persona punto focal en asuntos de género.

Políticas públicas existentes en materia de género

a. Políticas públicas en materia de autonomía física

En materia de violencia contra las mujeres, el Plan Estratégico por una Vida Libre de Violencia, *supra* mencionado, articula una política pública que declara como prioridad nacional la erradicación de la violencia contra las mujeres, incorporando como objetivos estratégicos promocionar cambios estructurales y sociales de género que producen violencia; garantizar una respuesta integral, oportuna y coordinada en la prestación de servicios de atención, protección y acompañamiento centrada en mujeres, adultas mayores, adolescentes y niñas en situación de violencia; garantizar a víctimas de violencia el acceso oportuno a la justicia; asegurar reparaciones integrales; reforzar el marco legal, normativo y de políticas públicas que favorezca la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres; y garantizar una respuesta intersectorial coordinada, sistemática y sostenida a todos los niveles (local, provincial y nacional). De igual forma, su puesta en marcha incluyó algunos compromisos presidenciales específicos como son el sometimiento de una iniciativa legislativa al Congreso, garantizar cobertura de 24 horas de todos los servicios, incluyendo las Casas de Acogida, creación de un cuerpo especializado de la Policía Nacional para la protección, asistencia y ejecución de las acciones relacionadas con los casos de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas.

Las políticas públicas existentes en materia de prevención y atención de la violencia se canalizan a través de distintas instituciones públicas como son el MMujer, Ministerio de Salud (MSalud), Policía Nacional, MINERD, Procuraduría General de la República (PGR). Existe además el Sistema Coordinado de Atención a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales en la República Dominicana, el cual está conformado por la

Procuraduría General de la República Dominicana, la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Salud Pública. Estas instituciones han acordado, con el Sistema Coordinado, un marco de actuación en el cual cada institución asume su rol en la ruta de atención a la violencia y su interacción con las otras instituciones, para poder brindar atención y respuestas de forma adecuada a las víctimas de violencia de género. Desde dichas instituciones, se cuenta con una serie de mecanismos para la prevención y atención de la violencia, que emanan de las obligaciones constitucionales y legales de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas.

El Ministerio de la Mujer cuenta con la línea Mujer*212 que es un programa nacional para dar asistencia a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia y sus hijos, así como de aquellas amenazas de muerte. Se coordinan rescates entre el Departamento de Prevención y Atención de Violencia, las Oficinas Provinciales y Municipales del Ministerio de la Mujer en coordinación con los destacamentos policiales de las provincias y municipios del país. En el Gran Santo Domingo esta labor se realiza en coordinación con el Sistema 911 y la Policía Nacional.

Por otro lado, las Casas de Acogida o refugios, regulados por la Ley 88-03, son lugares seguros puestos a disposición de las mujeres víctimas de violencia y de niños y niñas menores de 14 años a su cargo, que estén en una situación de violencia extrema. En estos espacios se busca ofrecer servicios de atención integral con enfoque de género y derechos humanos, el inicio de procesos de autonomía, ruptura del ciclo de violencia y elaboración de un plan de vida libre de violencia. El referimiento de una mujer a la Casa de Acogida se realiza cuando ésta carece de otros recursos familiares, comunitarios o personales; o cuando los recursos existentes no garantizan la protección y la seguridad de ella ni de las/os menores de 14 años a su cargo.

Para el acceso a Casas de Acogida existen una serie de criterios, como que exista un riesgo de muerte para la mujer o sus hijos/as, un riesgo severo contra la integridad física de la mujer, sus hijos o hijas,

revelación o denuncia de abuso sexual contra hijos o hijas por parte de la pareja o expareja y que pone en riesgo la vida de la mujer o sus hijos o hijas. Es importante destacar que en 2021 se aumentaron de 3 a 16 Casas de Acogida a nivel nacional, incluyendo una especializada para víctimas de trata y tráfico.

De igual forma, desde el MMujer se ofrecen servicios de asesoría legal y terapia psicológica, brindando acompañamiento a las víctimas de violencia contra la mujer e intrafamiliar en los diferentes procesos legales. Además, se brinda orientación psicológica a las mujeres que han sido víctimas de violencia sin ningún tipo de discriminación, dan seguimiento y hacen referencia a otros centros según necesidad.

Otras instituciones cuentan con mecanismos para la prevención y la atención de la violencia basada en género. Por ejemplo, existe otra línea de emergencia llamada Línea Vida que es la central telefónica de la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional, puesta en funcionamiento en 2006 para ofrecer el registro y la atención inmediata, gratuita y efectiva de las denuncias de hechos violentos. A través de este servicio se presta atención a las llamadas de emergencia que realicen las mujeres víctimas de agresiones, así como niños y niñas que sufren maltratos y abandonos, entre otras acciones violentas. Con la Línea Vida, se busca que las víctimas reciban atención de un fiscal sobre los procedimientos a seguir según el tipo de violencia del cual hayan sido objeto e información sobre la asistencia, intervención psicológica y orientación profesional que pueden obtener de parte de la Procuraduría Fiscal.

Las políticas públicas en materia de violencia han buscado también la transformación de los imaginarios y conductas que reproducen la violencia machista. Por ejemplo, la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional, inauguró en 2008 el Centro de Intervención Conductual para Hombres, con sede en tres localidades del país, particularmente en el Distrito Nacional, Santiago y San Juan de la Maguana. Los usuarios del Centro son referidos por resolución judicial y procuradores fiscales, en el marco de una transgresión a la Ley 24-97 en programas de 6 meses de duración. Este Centro de Intervención

Conductual posee carácter psicoeducativo y se encarga de desarrollar procesos de reflexión y sensibilización, que faciliten el cambio de conducta en los hombres que ejercen violencia, para que de este modo asuman parte de su responsabilidad, mediante su asistencia a los procesos de intervención terapéutica.

Dentro de los servicios que se ofrecen se encuentran charlas de acogidas a nuevos usuarios, evaluaciones psicológicas, sesiones de terapia individual, talleres psicoeducativos y psiquiatría. Según lo reportado por la Procuraduría General de la República, en este Centro se ha impactado un total de 31,000 hombres, con cero reincidencias. Ahora bien, la existencia de los centros en tres lugares del país, no se corresponde con la necesidad de disponibilidad y cobertura geográfica, si se tienen en cuenta las altas cifras de prevalencia de la violencia basada en género, en todas sus manifestaciones, en el territorio nacional.

Por otro lado, existe la Unidad de Atención a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales, que se especializa en tratar la violencia de género y los delitos sexuales con un equipo multidisciplinario compuesto por fiscales, médicos legistas, ginecólogas forenses, psicólogos, abogados y personal administrativo. También existe el Centro de Asistencia a Sobrevivientes de Violencia de la Fiscalía del Distrito nacional. Este un servicio ofrecido por esta Fiscalía para casos de violencia contra la mujer en donde se provee servicio psicológico, grupos de mutua ayuda, terapia psico corporal, programa de servicios sociales (capacitación formal y no formal, obtención de microcrédito, la posibilidad de acceder a asesoría legal, servicios de salud, educación para sus hijos/as), entre otros.

A pesar de la existencia de dichos mecanismos y programas, la prevalencia de la violencia basada en género en la República Dominicana es abrumadora, como se evidencia más adelante en el presente Informe. Lo anterior, da cuenta de la necesidad de mayor inversión de todo tipo de recursos, no solamente en la atención a la violencia, sino también en materia de prevención.

En materia de reparación de la violencia, la República Dominicana apenas empieza a encaminarse hacia la reparación integral a las mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas. El 22 de septiembre del 2020, se anunció que todas las mujeres víctimas de violencia entrarán al sistema de protección y las que estén en condiciones de vulnerabilidad social y económica serán incorporadas a los programas de políticas sociales. Posteriormente, la Ministra de la Mujer explicó que la medida contempla el otorgamiento de una transferencia temporal para facilitar el desarrollo social y económico de las mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas, así como huérfanos por feminicidios. A pesar de que el monto es aproximadamente un tercio del costo de la canasta básica en la República Dominicana, es el programa de transferencia de efectivo más alto dentro de los programas de protección social del gobierno dominicano.

Por otro lado, el 6 de agosto del 2021, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, suscribieron un Convenio Interinstitucional, en el que dentro de los puntos suscritos se encuentra el otorgamiento de becas nacionales e internacionales para hijos e hijas de mujeres víctimas de feminicidio.

Entre las otras aristas de la autonomía física, es preciso mencionar la política de desnacionalización de las personas dominicanas de ascendencia haitiana, materializada mediante la Sentencia 168–13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Esta sentencia ha tenido un impacto diferenciado en todas las esferas de la vida de las mujeres tanto migrantes haitianas como dominicanas de ascendencia haitiana. Entre los múltiples factores causantes de dicho impacto diferenciado, se incluye el hecho de que el sistema registral de la República Dominicana se encuentra organizado alrededor de la lógica de que las mujeres son las que realizan la declaración ante el Registro Civil y los hombres realizan un reconocimiento de la paternidad. Lo anterior ha impactado incluso en las dinámicas familiares de dichas mujeres, quienes son identificadas como “culpables” de la falta de acceso a documentación de los hijos e hijas del núcleo familiar.

b. Políticas públicas en materia de autonomía económica

Las políticas públicas en materia de autonomía económica en la República Dominicana resultan insuficientes para cumplir con los mandatos constitucionales de erradicación de la desigualdad, discriminación y violencia. Por ejemplo, tal como lo han explicado Rossana Gómez y Aris Balbuena, el derecho a cuidar está protegido exclusivamente en el caso de las personas que trabajan en el sector formal, particularmente lo que respecta a subsidio por maternidad y lactancia materna, ya que se excluye específicamente a las afiliadas como dependientes en el régimen contributivo, a las aseguradas en el régimen subsidiado, trabajadoras domésticas, trabajadoras del sector informal y las no ocupadas (Gómez y Balbuena, 2021, p. 17). Estas barreras se denotan de distintas formas, en todos los rubros tradicionales de políticas de cuidado. Lo anterior evidencia la urgencia de la articulación nacional de políticas de cuidado que sean efectivamente tendientes a la reducción de las brechas existentes.

Entre los esfuerzos que se han realizado para la reducción de brechas en la esfera de la autonomía económica, se encuentra la implementación del Sello Igualando RD, en conjunto con el PNUD, tanto para instituciones públicas como privadas. El programa consiste en una certificación para la promoción de la igualdad de género y la autonomía económica y social de las mujeres en empresas y organizaciones con el propósito de establecer un Modelo de Gestión con Calidad para la Igualdad de Género. Para obtener la certificación correspondiente, las empresas tienen que cumplir con una serie de requisitos establecidos en distintos rubros, incluyendo remuneración y compensación, ambiente de trabajo, salud y calidad de vida, reclutamiento y selección de personal, acoso sexual en el trabajo, entre otros.

Otros avances que se han dado en torno al tema de las políticas de cuidado, se encuentra el Decreto 377–21, en el cual se incluye un componente de cuidados que establece una articulación de soluciones a las necesidades de cuidado de hogares elegibles, promoviendo la autonomía económica de las mujeres participantes y el cuidado como derecho,

con especial énfasis en niños, niñas, personas en situación de dependencia, adultas mayores y/o con discapacidad. Conforme al Decreto, bajo este componente se desarrollarán: i. Comunidades del Cuidado en territorios priorizados para la oferta de un paquete articulado de servicios vinculados al cuidado a hogares elegibles. ii. Sistema de referencia y contrarreferencia para el acceso de los hogares elegibles al paquete de servicios vinculados al cuidado. iii. Servicios de formación, certificación y acceso a empleo en la Red de Cuidadores Comunitarios, y iv. Campañas de comunicación sobre el cuidado (Decreto 377–21, Art. 5.f).

De la misma forma, dicho Decreto establece en su Artículo 5.g la iniciativa “Supérate Mujer”, que establece una estrecha coordinación entre el Ministerio de la Mujer y el Programa Supérate, para brindar un apoyo económico y acompañamiento a mujeres elegibles víctimas de violencia de género para promover su autonomía económica y social, así como a familias que acogen huérfanos o huérfanas por feminicidio, articulando para ellas distintas iniciativas.

c. Políticas públicas en materia de toma de decisiones

En materia de toma de decisiones han existido y existen iniciativas desde algunas instituciones del Estado para la reducción de las desigualdades en la participación política entre hombres y mujeres. Por ejemplo, la primera vez que se establece en la República Dominicana un porcentaje de participación para la candidatura de mujeres fue en 1997 mediante la Ley 275–97. La misma estableció un mínimo de 25% de las candidaturas a cargos electivos de los partidos debía ser de sexo femenino. Una modificación posterior en el 2000 aumentó este porcentaje a un 33,33%. En la actual Ley de Partidos se prevén porcentajes de candidaturas para puestos de elección popular de 40%–60%. Sin embargo, lo anterior no se traduce en una participación paritaria como se visibiliza más adelante en el presente informe.

Desde la Junta Central Electoral se han llevado a cabo esfuerzos para la visibilización de las desigualdades

de género a través de Informes de Observación Electoral con perspectiva de género que se han emitido desde dicha institución. Esta entidad, en conjunto con otras instituciones del Estado como el Ministerio de la Mujer y las agencias de cooperación internacional, también han estado realizando talleres, procesos de formación y acompañamiento a mujeres políticas, trabajando diversos temas, entre ellos el de la violencia política.

d. Políticas públicas transversalizando género en otras esferas

Si bien la Ley 147–02 de Gestión de Riesgos no incluye una perspectiva de género, se han realizado esfuerzos recientes para incluir la perspectiva. Institucionalmente se han creado las instancias, como la Oficina de Género y Desarrollo de la Defensa Civil y la inclusión del Ministerio de la Mujer en la Comisión Nacional de Emergencias, el Comité Técnico Nacional y el Centro de Operaciones de Emergencia. En materia de gestión de riesgos y cambio climático en el 2018 se adoptó el Plan de Acción Género y Cambio Climático (PAGCC–RD) desde la Presidencia de la República, particularmente el Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio. Este es un instrumento de gestión de política pública que orienta y promueve la acción del Estado para que las distintas entidades, con competencia en las tareas de mitigación y adaptación al cambio climático, diseñen e implementen acciones que contribuyan a que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades para afrontar este fenómeno y avanzar hacia el desarrollo sostenible (PAGCC–RD, 2018:31). El Plan define una serie de acciones en los sectores de la energía, transporte, infraestructura, agricultura y seguridad alimentaria, residuos, forestal, agua, salud, costero marino, turismo y gestión de riesgo.

La principal área de trabajo de FLACSO República Dominicana relacionado con temas de género, ha sido precisamente la transversalización de un enfoque de género en la gestión de riesgos de desastres. Desde los inicios del programa de Estudio Social de Riesgo de Desastres en 1999, la FLACSO RD ha tenido una preocupación por la inclusión de la perspectiva de género en el tema, publicándose

un trabajo sobre el Huracán Georges en la RD y la participación de las mujeres en el post desastre. El mismo fue publicado por el Woodrow Wilson Center en el año 2000.

Entre el año 2000 y 2003 se implementó un proyecto piloto en las comunidades de Bajos de Haina y Guerra, para evaluar la vulnerabilidad comunitaria al desastre con mujeres. El mismo fue coordinado por la Florida International University y liderado por la Dra. Elaine Enarson y la Dra. Betty Morrow. El primer año del proyecto tuvo como resultado una guía de evaluación de vulnerabilidad para organizaciones de base de mujeres titulada: *Trabajando con Mujeres en Riesgo: Guía Práctica para Evaluar los Riesgos Locales de Desastre*. Esta experiencia de investigación a nivel del Caribe y de Centroamérica con la inclusión de El Salvador, dio paso a importantes actividades.

En 2003 FLACSO realizó el Foro Ambiental Género y Conservación en la República Dominicana, donde se creó un espacio de discusión denominado medio ambiente y sociedad que buscaba ser un espacio plural, amplio, que permitiera analizar la temática desde sus múltiples perspectivas. En la primera actividad de medio ambiente y sociedad de la FLACSO se hizo la presentación y discusión de los resultados de una investigación llevada a cabo por Matthew Mcpherson, encargado de investigaciones de la SEMARENA en esos momentos, sobre el tema de Género y Conservación en la Cordillera Central de la República Dominicana. Al mismo asistieron personas de la academia, funcionarios/as, estudiantes.

También en 2003 FLACSO llevó a cabo el Seminario “Los estudios de género en la República Dominicana al inicio del tercer milenio: una convocatoria multidisciplinaria”, presentando una ponencia sobre la vulnerabilidad de las mujeres en el Caribe. En el 2004, también participó en la Conferencia CRIES, en La Habana, Cuba, sobre la vulnerabilidad de mujeres a desastres en el Caribe y Centroamérica, con los casos de República Dominicana, Santa Lucía, Dominica y El Salvador. Además, en diciembre del 2008 FLACSO República Dominicana participó en un entrenamiento a Delegados de países para la Conferencia Mundial de las Partes sobre Cambio

Climático COP 14 en Poznan, Polonia, sobre el tema Género y Cambio Climático.

En materia de docencia y formación en la temática, desde el 2007, FLACSO RD junto con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo desarrolló 5 rondas del Diplomado Internacional en Gestión de Riesgo de Desastres, primero en el país, y el primero en incorporar la temática de género en un módulo específico para el tema. En este Diplomado participaron autoridades y personal técnico de las instituciones responsables por el sector de gestión de riesgo de desastres en el país.

La FLACSO RD ha tenido variadas experiencias en docencia en gestión de riesgos de desastres y género. Entre 2016 y 2019 FLACSO impartió varios Diplomados junto a OXFAM, dos de ellos destinados a tomadores y tomadoras de decisión en el ámbito de la gestión de riesgo a nivel nacional, provincial y municipal. También un Diplomado en Género y Protección Humanitaria en el Contexto de Desastres, el primero realizado en el país. La impartición de los mismos ha colaborado en crear un entendimiento y práctica común entre todos los participantes en los enfoques de protección y género, brindándoles las herramientas que necesitan los actores del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (SNPMR) y la sociedad civil para el desarrollo de capacidades que impulsen el desarrollo resiliente. Se impartieron módulos sobre estudios sociales de desastres y género; ambiente, cambio climático y desastres y género, entre otros, en distintas ofertas formativas.

Otras actividades de investigación en género y cambio climático incluyen la incorporación de la perspectiva de género en la política REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación de Degradación de Bosques) del país, para el Ministerio de Medio Ambiente. Por otro lado, otro de los temas en los que FLACSO ha estado realizando aportes se relacionan con la pandemia del COVID-19 y las desigualdades, incluyendo temas de género, con la realización de talleres en los cuales se ha abordado el tema de masculinidades y violencia de género en el contexto doméstico en tiempos de cuarentena.

En materia de diversidad e inclusión, en 2021 el Ministerio de la Mujer de la República Dominicana llevó a cabo por primera vez desde una institución del Estado, un Curso sobre Derechos Humanos de las Personas LGBTIQ+ para personas funcionarias públicas, con el objetivo de contribuir a la formación de derechos humanos de los y las servidoras públicas con miras a fomentar un Estado dominicano inclusivo y respetuoso de los derechos humanos. En este sentido, es importante destacar que FLACSO República Dominicana, formó parte de un diálogo LGBTIQ impulsado por el PNUD, USAID y la Unión Europea en 2019 y participó en un taller con organizaciones del colectivo LGBTI sobre los objetivos de la Encuesta de Población LGBTI en RD, en el Museo de la Resistencia.

COVID-19 y violencia basada en género

De enero a septiembre del 2020 la Procuraduría General de la República recibió un total de 44.002 denuncias por violencia. De acuerdo al análisis se observa que la violencia intrafamiliar mantiene la mayor cantidad de denuncias con un total de 29.573, seguido de la violencia de género con 10.545 y delitos sexuales que sumaron 3.884 denuncias. Cabe destacar que, dentro de las denuncias de violencia de género, 6.014 de estos casos corresponden a violencia verbal y psicológica. Sin embargo, se observó una disminución de 20.416 casos en comparación con el mismo periodo del 2019 en el cual se registraron 64.418 denuncias de violencia. Este descenso probablemente esté relacionado con el confinamiento como parte de las medidas tomadas por las autoridades del país, para evitar la expansión de la COVID-19 (Informe Estadístico sobre Seguridad Ciudadana, del Ministerio de Interior y Policía, enero–septiembre 2020, p. 24).

En cuanto a feminicidios y homicidios a mujeres, según el Boletín Estadístico Enero – Diciembre 2020 del Observatorio de Seguridad Ciudadana, durante el año 2020 fueron provocados 128 homicidios a mujeres a nivel nacional, de los cuales 70 fueron catalogados como feminicidios por la Procuraduría General de la República. Según el Boletín del 2019, en ese año se cometieron 152 homicidios a mujeres

(intencionales y no intencionales), de los cuales 77 casos fueron catalogados como feminicidios. En 2018, 165 mujeres murieron por causas homicidas (considerando casos intencionales y no intencionales). Únicamente 79 de estas fueron catalogadas como feminicidios.

Como se puede observar hay una baja en los casos denunciados durante el período de la pandemia. Esta disminución puede deberse, entre otros factores, a la ausencia de una política estratégica para la prevención y atención que se adaptara al contexto de la pandemia y que utilizara nuevos métodos y mecanismos de alcance a las mujeres, en lugar de seguir proveyendo los servicios a través de los mismos medios y siguiendo los mismos métodos que antes del establecimiento de medidas de restricción por la pandemia.

Durante las medidas de confinamiento, sobre todo aquellas de confinamiento más estricto entre marzo y julio del 2020, no se vislumbra una modificación en las formas en que se proveían los servicios a potenciales víctimas, víctimas y sobrevivientes para asegurar que tuvieran medios alternativos a los cuales pudieran acceder para denunciar durante el confinamiento. Sin embargo, hace falta mayor investigación en este sentido.

Situación de los derechos de las mujeres en República Dominicana

En la presente sección, se busca evidenciar cómo a pesar de los marcos normativos y políticas públicas implementadas desde el Estado Dominicano en las últimas décadas, la desigualdad de género es una realidad que impacta la vida de las mujeres dominicanas, en todas las esferas de autonomía. Es importante tomar en cuenta que existe una deficiencia muy importante en la recolección de datos desde las instituciones públicas que permitan profundizar el análisis interseccional de cómo las desigualdades se acrecientan de cara a las mujeres afrodescendientes, mujeres de ascendencia extranjera, particularmente de ascendencia haitiana, mujeres con discapacidad, mujeres lesbianas, bisexuales o transgénero, entre otras.

Esta invisibilización desde el momento de la recolección y análisis de los datos, da cuenta de un marco normativo y políticas públicas que no aplican un enfoque interseccional para analizar las múltiples formas de discriminación y violencias que viven y sufren las mujeres que se alejan de los imaginarios de la blanquitud cisheteropatriarcal en la República Dominicana.

a. En la esfera de la autonomía física

Mortalidad materna

Según los datos estadísticos disponibles en el Observatorio de Igualdad de Género, la mortalidad materna en la República Dominicana va en ascenso. En el 2020 fallecieron un total de 126 mujeres, lo que supuso un incremento de un 32% de la mortalidad materna en relación al 2019. Esta cifra ubica a la República Dominicana por encima de la meta 3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que busca que de aquí a 2030 se reduzca la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos. En el 2017, mientras la República Dominicana reportaba 95 muertes maternas, el promedio de América Latina y el Caribe era de 74 (CEPAL, 2017).

Maternidad en adolescentes

Según la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2019, el 41,1% de las adolescentes dominicanas han tenido relaciones sexuales. El 68,6% de las adolescentes sexualmente activas usa métodos anticonceptivos. Visto desde el lugar en donde viven, las residentes en la zona rural (69,8%) son más propensas a usar métodos anticonceptivos que las moradoras en la zona urbana (68,3%).

Por otro lado, los datos de la encuesta apuntan a que una de cada 10 adolescentes entre 15 a 19 años ha tenido hijos nacidos vivos (13,8%), el 2,3% ha tenido pérdidas o abortos y 3% estaban embarazadas por primera vez al momento de la encuesta. La prevalencia de adolescentes de 15 a 19 años alguna vez embarazadas se sitúa en 19,1%; siendo mayor el porcentaje en la zona rural (23,7%) que en la zona

urbana (18,1%). Por otro lado, de las adolescentes que han quedado alguna vez embarazadas, 32,1% tiene 19 años, 31,5% tiene 18 años; un 20,6% tiene 17 años; 11,4% posee 15 años y un 4,2% tiene 15 años.

En cuanto al impacto del embarazo en la continuidad de los estudios, de las adolescentes que indicaron que estaban asistiendo a la escuela, colegio o universidad cuando quedaron embarazadas de su primer hijo o hija, el 66,9% continuó sus estudios durante el embarazo, mientras que un 33,1% no.

Por otro lado, luego del nacimiento del hijo o hija, del total de las adolescentes entre 15 a 19 años con hijos o hijas nacidos vivos, el 50,8% continuó sus estudios. Sin embargo, un porcentaje bastante significativo (48,7%) dejó de asistir a la escuela, colegio o universidad. Visto por zona de residencia, el porcentaje de adolescentes que no continuó sus estudios es inferior en la zona urbana (46,5%) en relación con al porcentaje de la zona rural (55,6%).

Acceso a anticonceptivos

En la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2018, fascículo de salud y sexual reproductiva, se aprecia que el 68,6% de las adolescentes sexualmente activas usa métodos anticonceptivos. Por otro lado, en cuanto a demandas insatisfechas de anticonceptivos, según los datos del Informe del Estado de la Población Mundial, realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2019, un 11% de las mujeres entre 15 a 49 años que se encuentran en unión libre o matrimonio, tienen necesidades insatisfechas de planificación familiar. Es decir, que desean impedir o retrasar la maternidad, pero no emplean un método anticonceptivo.

Feminicidio y homicidio de mujeres

Según la CEPAL, en 2019 República Dominicana ocupó el primer lugar en incidencia, en América Latina, de muerte de mujeres íntima o expareja íntima o feminicidios íntimos con 1.5 casos por cada 100.000 mujeres.

Según los datos del Departamento de Estadística de la Procuraduría General de la República, durante el primer trimestre del 2021 se cometieron un total de 45 homicidios de mujeres y feminicidios, de los cuales 29 han sido catalogados como feminicidios y 16 como homicidios de mujeres. Según el Boletín Estadístico Enero – Diciembre 2020 del Observatorio de Seguridad Ciudadana, durante el año 2020, fueron provocados 128 homicidios a mujeres a nivel nacional, de los cuales 70 fueron catalogados como feminicidios por la Procuraduría General de la República.

Según el Boletín Estadístico Enero – Diciembre 2019 del Observatorio de Seguridad Ciudadana, en el año 2019 fueron provocados 152 homicidios a mujeres (intencionales y no intencionales), de los cuales 77 casos fueron catalogados como feminicidios. En 2018, un total de 165 mujeres murieron por causas homicidas (considerando casos intencionales y no intencionales). Únicamente 79 de estas fueron catalogadas como feminicidios.

Además, según el Informe de violaciones de derechos humanos en contra de mujeres trans en República Dominicana, organizaciones de la sociedad civil han podido documentar que en los últimos 12 años se han contabilizado 44 asesinatos de personas trans, de los cuales solo cinco casos han tenido condena en los tribunales. Estos homicidios no son catalogados como feminicidios ni crímenes de odio por el marco normativo dominicano.

Matrimonio infantil y uniones tempranas

La ENHOGAR del 2014, da cuenta de que en el país el 36% de las mujeres jóvenes (20 y 24 años) se casó o unió antes de los 18 años y el 12% lo hizo antes de cumplir los 15 años. Ambas cifras se encuentran entre las más elevadas de América Latina y el Caribe. Las niñas y adolescentes de los sectores más empobrecidos son las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, ya que el 59% de las niñas más pobres del país, se casan o unen antes de los 18 años y el 23% lo hace antes de cumplir los 15 años.

Por otro lado, en la ENHOGAR 2019 se puede observar que la mayoría de las adolescentes está

soltera (75,6%), un 15,6% se encuentra unida consensual o legalmente y un 8,2% está separada. Por zona de residencia el comportamiento de la situación conyugal de las adolescentes es similar, destacándose una mayor proporción en unión consensual o legal en la zona rural (22,3%) en comparación con la zona urbana (14,2%) y viceversa para las adolescentes solteras. Respecto a las edades, de las adolescentes que se han casado o unido, 24,1% lo hicieron por primera vez antes de los 15 años. Por otro lado, 86,5% se casó antes de los 18 años.

b. En la esfera de la autonomía en la toma de decisiones

Poder judicial, particularmente Cortes Supremas

En República Dominicana existe la Suprema Corte de Justicia, que resuelve, entre otros asuntos, cuestiones relativas a la casación, y por otro lado, el Tribunal Constitucional que ejerce el control de constitucionalidad, garantizando la supremacía de la Constitución, y la protección de los derechos fundamentales.

Los jueces y juezas de ambas altas cortes son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Antes de entrar en el porcentaje de mujeres ministras en estas altas cortes, es preciso entender primero la composición del mismo CNM. Conforme a la Constitución Dominicana, el CNM está compuesto por quien ocupe la Presidencia de la República, quien preside el Senado, quien preside la Cámara de Diputados, un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del Presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría, un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del Presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría, quien preside la Suprema Corte de Justicia, un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de secretario y el Procurador o la Procuradora General de la República.

Tradicionalmente estos puestos han sido ocupados por hombres. Por ejemplo, la composición actual desde la segunda mitad del 2020 hasta la fecha tiene 2 mujeres, de los 8 puestos anteriormente descritos.

Desde esa composición sin paridad, se eligen a los y las jueces de altas cortes. No constituye una sorpresa que entonces, de 17 jueces y juezas que componen la Suprema Corte de Justicia, solo 4 son mujeres. Por otro lado, respecto al Tribunal Constitucional, de los 13 jueces y juezas que lo componen, solo 3 son mujeres. Esto coloca a la República Dominicana entre los países con menor paridad en América Latina y el Caribe en este rubro, según estadísticas de la CEPAL.

Poder ejecutivo, mujeres ministras

Los gabinetes de gobierno de la República Dominicana han sido tradicionalmente liderados por hombres. La participación de las mujeres como ministras ha sido mínima y normalmente ha estado relegada a aquellos Ministerios de asuntos que están estereotipadamente vinculados a los roles femeninos. Por ejemplo, las mujeres normalmente han liderado aquellos Ministerios que tienen que ver con la mujer, la educación y la cultura. En la historia dominicana, las mujeres no han ocupado posiciones ministeriales para asuntos, por ejemplo, vinculados a la industria, a energías y minas, a interior y policía, obras públicas, entre otros.

Al momento de redacción de este informe, existen 23 ministerios que forman parte del gabinete. De estos, solo 2 están presididos por mujeres: Ministerio de la Mujer y Ministerio de Cultura. Lo anterior, representa un 8,7% de representación de mujeres en posiciones ministeriales.

Nivel municipal, mujeres alcaldesas electas

Según el Informe de Observación Electoral con Perspectiva de Género de la Junta Central Electoral (JCE), el 36,14% (1.391 mujeres y 2.458 hombres) de todos los cargos disputados (3.849) en los comicios municipales del 2020, están ocupados por mujeres y se encuentran distribuidos de la siguiente manera: – 19 alcaldesas – 137 vicealcaldesas – 352 regidoras – 446 suplente regidora – 22 directoras – 213 subdirectoras – 202 vocales.

Gobernaciones

En República Dominicana existe la figura de gobernaciones provinciales, que tienen como función principal la representación del presidente en cada una de las demarcaciones. La Ley 2661 de 1950, Sobre las Atribuciones del Gobernador(a), establece que deben de velar porque se cumplan la Constitución y las leyes del país, así como los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo para su provincia, controlar las actividades de los individuos “condenados a la vigilancia de la alta policía”, cooperar con el orden público, discutir, analizar y proponer estrategias de desarrollo según corresponda, promover la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones locales. Asimismo, velar por el cumplimiento de la ley sobre policía rural, mantener libre de obstáculos los caminos públicos, inspeccionar oficinas municipales.

En agosto del 2020, al tomar posesión el presidente de la República Luis Abinader, designó en todas las provincias, a una mujer como gobernadora. Por lo que en la actualidad la totalidad de estas posiciones se encuentran ocupadas por mujeres. En principio, esta decisión fue celebrada por diversos grupos, al pensarse como un avance para la participación de las mujeres en puestos políticos de alto perfil, sin embargo, posteriormente fueron anunciados los ministros y ministras, con una predominante representación masculina, y se visibilizó la falta de presupuesto y potestad real de las gobernaciones. Por lo que rápidamente quedó evidenciada la falta de voluntad política para garantizar el acceso real y efectivo a puestos de poder a las mujeres, y el continuo desconocimiento del mandato constitucional de promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Poder legislativo, mujeres diputadas y senadoras

La Ley 15–19 sobre Régimen Electoral de la República Dominicana establece que “Las nominaciones y propuestas de candidaturas a la Cámara de Diputados, a las regidurías y vocales se

regirán por el principio de equidad de género, por lo que éstas deberán estar integradas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Partidos, por no menos de un 40% ni más de un 60% de hombres y mujeres de la propuesta nacional” (Art. 136). Por otro lado, la Ley 33–18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, además de establecer el rango de paridad, también establece que la JCE no admitirá las listas de candidaturas a cargos de elección popular que no cumplan con la cuota de género (Art. 53 par. l). Esto fue revisado e interpretado por el Tribunal Superior Electoral y por el Tribunal Constitucional, ratificándose en ambas ocasiones, reconociendo el carácter progresivo de los derechos y la favorabilidad a la participación equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, como de aplicación por demarcación territorial. Adicionalmente, a nivel de las alcaldías, se ha establecido la alternancia de hombre y mujer o viceversa en los cargos.

Conforme a lo establecido por el Informe de Observación Electoral con perspectiva de género, elaborado por la Junta Central Electoral en el 2020, en las elecciones congresuales y presidenciales del 2020, las candidaturas de mujeres alcanzaron un total general de 41,33% de los cargos disputados en todos los niveles.

En las elecciones congresuales y presidenciales del 2020 fueron electas 63 mujeres a nivel congresual y 1 vicepresidenta, lo que representa el 8,51% de las postulaciones de mujeres y el 24% (63 mujeres y 199 hombres) de todos los cargos disputados (262). Los cargos que serán ocupados por mujeres tras la elección se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 4 senadoras, 44 diputadas provincial/territorial, 0 diputadas nacionales, 4 diputadas de ultramar, 4 diputadas al Parlacen, y 7 suplentes de diputación al Parlacen (JCE, 2020).

Es importante destacar que, hasta la fecha, en República Dominicana las mujeres con discapacidad, descendientes de migrantes haitianos o abiertamente lesbianas, bisexuales o trans, no han ocupado ninguna de las posiciones anteriormente analizadas, en ninguno de los distintos niveles de gobierno o altas cortes.

c. En la esfera de la autonomía socio-económica

Educación

En materia de educación, desde el año 2000, se ha venido evidenciando cómo, en general, las mujeres presentan un nivel educativo mayor que los hombres en todos los niveles. Según las cifras del Observatorio de Igualdad de Género de la República Dominicana, en todos los años del 2000 al 2019, las mujeres exhiben mayor cantidad de años de estudios que los hombres, alcanzando un 9,7 de las mujeres, versus un 9,0 de los hombres en el 2019. Ahora bien, la realidad de las mujeres con discapacidad no es la misma. En el ámbito educativo entre la proporción de población de 5 años o más con discapacidad que sabe leer y escribir, las mujeres con discapacidad registran una tasa ligeramente inferior en comparación con los hombres con discapacidad (75,5% frente a 76,4%). Asimismo, se observa que entre la población de 5 años o más con discapacidad que no sabe leer y escribir, las mujeres presentan una tasa más elevada que sus homólogos masculinos (CIMUDIS, 2019: 29).

Sin embargo, persisten importantes retos y desafíos para la educación dominicana visto desde una perspectiva de género. Además de la falta de incorporación de la educación sexual integral en los currículos educativos y el caso de la OD–33 2019 visto anteriormente, conforme al Plan de Equidad de Género III (PLANEG III) de la República Dominicana, el sistema educativo dominicano precisa de una pedagogía que permita superar las limitaciones y procesos de exclusión y contenidos velados que, desde un currículo oculto, imposibilita plantear las causas económicas, jurídicas, sociales, entre otras, que mantienen las desigualdades y discriminaciones en sus diferentes manifestaciones. De igual forma, existe una feminización de la docencia como reproducción de esos roles de cuidado y atención que se han impuesto sobre las mujeres. Según el PLANEG III, de un total de 93.296 docentes a nivel nacional, en los niveles inicial, primario y secundario, 70.957 son mujeres, lo que corresponde a un 76%. En el nivel superior, de 84.682 docentes registrados en MESCOT en el 2015, 63.054 son mujeres, lo que corresponde a un 74,4%. A pesar de ello, las mujeres ocupan la minoría de los puestos de dirección.

En la educación superior es notoria la presencia de mujeres en determinadas áreas del conocimiento, como las humanidades, educación, ciencias de la salud, artes, y administración y una baja participación en otras áreas del conocimiento tradicionalmente asumida como de hombres, como son las ciencias, las tecnologías y las matemáticas.

Trabajo

La ENHOGAR 2018 refleja que el promedio de horas trabajado por los hombres (47,2) es superior al promedio trabajado por las mujeres (42,6); los datos tienen poca variación por zona de residencia, estrato geográfico, región de residencia, grupos de edades, nivel de instrucción alcanzado y grupo socioeconómico familiar, salvo algunas excepciones.

Por otro lado, los datos arrojados por la ENHOGAR 2016 corroboran la feminización estructural del trabajo no remunerado realizado en los hogares y la masculinización del trabajo remunerado. De las 40,8 horas que la familia dominicana promedio dedica semanalmente a labores domésticas y de cuidados, la mujer asume un 77% de la carga (31,2 horas) y el hombre se responsabiliza del 23% restante (9,6 horas), triplicando el tiempo que dedican los hombres a dichas tareas. Asimismo, resulta interesante que el análisis desagregado según tipos de trabajo no remunerado, sea el trabajo doméstico o trabajo de cuidados el que arroja una mayor renuencia entre los hombres a las tareas de cuidado, con un 16%, que al trabajo doméstico con un 28% de realización.

Desocupación laboral

Según la ENHOGAR 2018, los resultados indican que del total de la población desocupada de 10 años y más de edad, el 67,9% son mujeres y un 32,1% hombres, lo que evidencia que a nivel nacional el porcentaje de mujeres desocupadas es más del doble del porcentaje de hombres. En el caso particular de las mujeres con discapacidad, la ENHOGAR 2013 refleja que mientras el 44% de los hombres con discapacidad tienen una condición económica activa, solo el 22,5% de las mujeres con discapacidad se encuentran ocupadas laboralmente.

Es importante señalar que conforme al Informe de las violaciones de derechos humanos en contra de las mujeres Trans en República Dominicana, en virtud de la discriminación y exclusión que viven las mujeres trans, así como los altos índices de distintos tipos de violencia que experimentan las mujeres trans, el trabajo predominante que realizan las mujeres trans se relaciona con el trabajo sexual, lo cual las vuelve más vulnerables a la violencia, perfilamiento policial, criminalización y abusos por parte de células del crimen organizado.

d. Gestión de riesgos, cambio climático

En República Dominicana existe un vacío importante en materia de data que permita analizar la situación de gestión de riesgos, cambio climático y la situación de las mujeres en estos temas. Esto genera preocupación especial, ya que como se ha señalado en “Hablemos de Bienestar y Resiliencia”, la ubicación de la isla en la región subtropical de huracanes, zona de mayor intensidad y recurrencia de los fenómenos meteorológicos extremos, eleva el riesgo de desastre como consecuencia del cambio climático. Sin embargo, la falta de inversión en políticas de gestión de riesgo se ve capturada por una élite política y económica, provocando que los desastres tengan un mayor impacto, sobre todo en la población vulnerable. En lugar de responder desde una visión preventiva, los fenómenos climáticos son vistos como oportunidad de negocio que convierten la situación de emergencia en rédito político (Melgen y Muñiz, 2021, p. 6).

Como bien ha señalado FLACSO República Dominicana en distintos espacios de reflexión, el enfoque de género en las políticas públicas para afrontar y adaptarse al impacto de las variaciones climáticas figura entre las asignaturas pendientes en la región del Caribe, pese a la demostrada capacidad de las mujeres para el manejo y gestión de riesgos de desastres. Las mujeres, especialmente comunitarias, encabezan las redes capacitadas en planes de contingencia en materia de desastres y, sin embargo, las vulnerabilidades a las que se enfrentan se visualizan en los efectos en su economía y su recuperación post desastres, por las barreras y brechas de género existentes que se reflejan en la falta de inclusión de las mujeres en programas de

reconstrucción y la falta de atención a problemas de salud y de salud sexual y reproductiva durante y post desastre. A pesar de que las mujeres son las que manejan recursos fundamentales como el agua, no necesariamente están presentes en las instancias en las cuales se toman decisiones en torno a los mismos. Afrontar esta desigualdad constituye un reto fundamental de una política pública (Meyreles, 2012 y 2021).

Los debates y las tensiones sobre género en República Dominicana

Como se ha evidenciado, en República Dominicana las brechas de género se manifiestan en todas las esferas de la vida de las mujeres, particularmente las brechas son más profundas para las mujeres del campo. Ahora bien, uno de los temas de derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, más controvertido a nivel congresual, ha sido el de la despenalización del delito de aborto. República Dominicana se ubica entre los escasos países del mundo en el cual el aborto sigue siendo penalizado en absolutamente todas las circunstancias, en un Código Penal que data de 1884. Desde hace años, colectivos feministas, organizaciones de mujeres y sociedad civil en general, se han movilizado para demandar la despenalización en tres circunstancias extremas: 1) cuando la vida de la mujer o la niña corre peligro, 2) cuando el producto del embarazo es inviable, es decir, no habrá vida extrauterina y 3) en casos de violación o incesto. A esto, se le conoce en República Dominicana como “las tres causales”.

En 2014, luego de intensos debates congresuales y de dos observaciones por parte del entonces presidente de la República Danilo Medina, se aprobó un Código Penal que contemplaba las tres causales. Sin embargo, el Código fue declarado como inconstitucional por el Tribunal Constitucional, sin referirse al fondo del asunto, es decir sin realizar análisis sobre la constitucionalidad o no de las causales, por no haber cumplido con el procedimiento legislativo correspondiente.

Al tomar posesión el 16 de agosto de 2020 los nuevos legisladores y legisladoras, se asumió como prioritaria la reforma al Código Penal, entre otras

piezas legislativas. Es así como en marzo de 2021, la Comisión especial de la Cámara de Diputados del Congreso de la República Dominicana, que tuvo a su cargo la revisión integral del proyecto de reforma, emitió un informe de recomendaciones en el que proponía al órgano legislativo aprobar el Código Penal sin la inclusión de las tres causales. En reacción a ello y al otro día, cientos de activistas feministas dominicanas instalaron un campamento frente al Palacio Nacional, en resistencia a la aprobación de un Código que previera la penalización absoluta del aborto, demandando al Congreso la aprobación de las tres causales para el aborto y que, de lo contrario, el Presidente de la República, haciendo uso de la potestad constitucional que se le otorgan, lo observara regresándolo al Congreso para la debida inclusión de las causales. El campamento suscitó apoyo de la ciudadanía en general, incluyendo a Ministros, Ministras, Vice Ministros y Vice Ministras, así como un amplio respaldo de otros movimientos sociales, movimientos sindicalistas, ambientalistas, entre otros.

A pesar de los grandes avances en la despenalización social producto de los más de dos meses de instalado el campamento, el 28 de abril, la Cámara de Diputados votó de manera favorable al informe de recomendaciones, continuando con una penalización absoluta del aborto. El 14 de mayo, producto de presiones sociales alrededor de lo aprobado en el Código, no solo en materia de aborto si no de corrupción, se llevaron a cabo vistas públicas por parte de la Comisión de Justicia, en donde 49 intervenciones de ciudadanos y ciudadanas tuvieron lugar, en su mayoría expresando el apoyo a las 3 causales (El Mitin, 2021).

Sin embargo, el miércoles 30 de junio la Cámara de Diputados se dispuso a votar sobre el Informe del Código Penal presentado por la Comisión de Justicia de dicha Cámara. En una votación que ha resultado sumamente controversial, la Cámara aprobó nuevamente la penalización absoluta del aborto, con un artículo que incluye una exigente de responsabilidad en el caso de que se agoten todos los medios científicos y técnicos disponibles para salvar las dos vidas.

Además, removió orientación sexual como motivo de discriminación y como agravantes para los delitos de homicidio y tortura. Lo anterior, evidencia una franca tensión entre grupos conservadores, ultraconservadores y sectores que demandan la despenalización del aborto en, al menos, tres casos y la protección de derechos para todas las personas, conforme al principio de igualdad y no discriminación y de forma reforzada para las personas LGBTIQ+.

Por otro lado, en el Congreso se encuentra la Ley Integral de Violencia de Género pendiente en Congreso Nacional desde el 2015. Como refirió en 2020 la Representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Ley 24–97 es una Ley de hace ya 24 años, considerada de primera generación en tanto está dirigida a la violencia doméstica e intrafamiliar, y enfocada en la sanción. Con una Ley Integral, se espera ampliar la cobertura, tanto en el ámbito privado como en el público, y con un enfoque integral de prevención, atención, persecución, sanción y reparación.

Faltan políticas públicas dirigidas de manera específica a poner fin a la discriminación y violencia contra las mujeres con discapacidad, mujeres lesbianas, bisexuales y trans, así como para mujeres del campo, y descendientes de migrantes haitianos. No se ha identificado que desde el Ministerio de la Mujer existan procedimientos y políticas específicas para prevención y atención de la violencia, o garantía de derechos de estos grupos específicos de mujeres. De igual forma, las otras instituciones del Estado vinculadas a la ruta crítica para la prevención y atención de la violencia, en general, tampoco cuentan con lineamientos específicos para su abordaje.

Por otro lado, República Dominicana se ubica como uno de los países de América Latina con permiso de paternidad de menor duración, lo que refuerza los estereotipos y roles de género, agudizando la precaria situación de trabajo no remunerado de las mujeres dominicanas. Mientras las mujeres tienen derecho a un descanso obligatorio de seis semanas antes del parto y seis semanas posteriores al mismo, pudiendo acumularse en el caso de que no se tome el descanso pre–natal (Código de Trabajo, Art. 236), los hombres tienen únicamente dos días para el caso

de “alumbramiento” de la esposa o de la compañera debidamente registrada en la empresa (Código de Trabajo, Art. 54).

Sin embargo, en 2020 el senador Franklin Rodríguez introdujo un proyecto de Ley para modificar el Artículo 54 de la Ley 16–92 de modo que se amplíe a 20 días el permiso de paternidad. El proyecto de Ley se encuentra en análisis al momento de redacción de este Informe, en la Comisión de Justicia del Senado de la República Dominicana.

Cuando se analizan estas cuestiones, es importante notar que en el país se encuentra vigente desde 1954 un Concordato con la Santa Sede, que entre otras cosas establece “*El Estado Dominicano reconoce a la Iglesia Católica el carácter de sociedad perfecta y le garantiza el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual y de su jurisdicción, así como el libre y público ejercicio del culto.*” (Art. III) y “*la enseñanza suministrada por el Estado en las escuelas públicas estará orientada por los principios de la doctrina y de la moral católicas*” (Art. XXII). Además, que la Iglesia Evangélica es el grupo religioso de mayor y más veloz crecimiento en la República Dominicana (Betances, 2017, p. 323), constituyéndose como fuerte opositor al avance en cuestiones fundamentales como despenalización del delito de aborto, educación sexual integral, derechos de las personas LGBTIQ+, entre otros.

Conclusiones

A pesar de los esfuerzos y avances realizados en materia de derechos de las mujeres en República Dominicana a nivel normativo y de políticas públicas, el país se continúa ubicando entre los países con mayores índices de desigualdad en la región. Esto impacta todas las esferas de la vida de las mujeres. Los avances normativos y en la implementación de políticas públicas que buscan reducir las brechas de género existentes en el país, no se han traducido en una mejoría sustancial de los distintos indicadores que permiten realizar mediciones en torno a la igualdad de género. En todas las esferas, salvo ciertos indicadores particulares como el acceso a la educación, las mujeres en República Dominicana se encuentran en desventaja y desigualdad profunda respecto a los hombres.

Existe un vacío importante de datos que desglosen la realidad de las mujeres desde una perspectiva interseccional. En el país, no se recogen datos sistemáticos y representativos sobre la realidad de las mujeres con discapacidad, mujeres racializadas, mujeres del campo, mujeres descendientes de migrantes, mujeres migrantes y mujeres lesbianas, bisexuales y trans. Esto se traduce en uno de los mayores obstáculos para el diseño e implementación de políticas públicas que tengan un impacto diferenciado y ayuden a avanzar los derechos de todas las mujeres, no solo un grupo de ellas.

Además, el presente Capítulo da cuenta de la necesidad y urgencia de inversión de todo tipo de recursos para cerrar las brechas existentes y que las mujeres en la República Dominicana puedan disfrutar plenamente de los derechos consagrados en la Constitución. Lo anterior, desde una perspectiva interseccional que pueda atender las necesidades reales de las mujeres dominicanas, particularmente aquellas pertenecientes a grupos marginalizados y excluidos sistemática e históricamente.

De igual forma, resulta crítica la situación de la autonomía física, económica y de toma de decisiones de las mujeres dominicanas, incluyendo la feminización de la pobreza en el país, la falta de acceso a salud sexual y reproductiva de calidad, los altos índices de violencia y la falta de gestión adecuada desde inicios de la crisis de la COVID-19 para reducir el impacto de la pandemia sobre la vida de las mujeres, adolescentes y niñas, la prohibición

absoluta del aborto y de los derechos de las personas LGBTIQ+, quienes desde el marco normativo se encuentran completamente desprotegidas, invisibilizadas y marginadas, y en consecuencia no se articulan políticas públicas tendientes a erradicar la discriminación, la desigualdad y la violencia que experimentan en su diario vivir.

Finalmente, y tal como ha sido señalado por FLACSO en el país, en materia de gestión de riesgos y cambio climático el país sigue con una deuda pendiente. Se requiere el análisis de las vulnerabilidades de mujeres y hombres frente al cambio climático y también de sus capacidades para luego incorporar ese diagnóstico a las acciones de adaptación en el contexto dominicano. Resulta urgente, en virtud de la vulnerabilidad por la ubicación geográfica a eventos meteorológicos, la integración de la perspectiva de género en los procesos de gestión de riesgos, y la adaptación a las transformaciones ambientales; para ello es fundamental contar con políticas públicas que partan de un diagnóstico de reconocimiento de las desigualdades existentes en la sociedad entre hombres y mujeres y clases sociales, pero además, que su implementación sea garantizada y evaluada, a modo de realizar los ajustes necesarios e ir avanzando en la garantía de la transversalización. A pesar de existir el Plan de Acción Género y Cambio Climático, a tres años de su vigencia, no parece haberse llevado a cabo un análisis de su impacto hasta la fecha.

Referencias bibliográficas

- Alejandro, O. *Cuota femenina en la legislación dominicana y de América Latina*. (2012) Recuperado de <https://www.opd.org.do/index.php/204-partidos-politicos/hacia-una-ley-de-partidos-politicos/669-cuota-femenina-en-la-legislacion-dominicana-y-de-america-latina>
- AIZPÚN, I. ¿Por qué se necesita la Ley Integral de Violencia de Género? (2020). Recuperado de <https://www.diariolibre.com/afondo/por-que-se-necesita-la-ley-integral-de-violencia-de-genero-MJ22811904>
- BETANCES, E, *La Iglesia católica y la política del poder en América Latina, el caso dominicano en perspectiva comparada*. (2017). Ed. FUNGLODE. Recuperado de <https://www.gettysburg.edu/faculty-pages/betances/pdfs/Claralglesia5-6-2017.pdf>
- CEPAL, *Mortalidad Materna*. (n.d.). Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mortalidad-materna>
- CEPAL, *Población sin ingresos propios por sexo*. (n.d.) Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>
- CEPAL, *Trabajo no remunerado República Dominicana, un análisis a partir del Módulo sobre Uso del Tiempo de la ENHOGAR 2016*. (2018). Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/documentos/trabajo-no-remunerado-republica-dominicana-un-analisis-partir-modulo-uso-tiempo-la>
- CIMUDIS, *Diagnóstico Participativo sobre la violencia de género hacia mujeres con discapacidad en República Dominicana*. (2018).
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley no. 1-12 Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. (2012). Recuperado en Julio 2021, de <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Constitución de la República Dominicana* (2015). Recuperado en Julio 2021, de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom187716.pdf>
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley No. 24-97 que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*. (1997). Recuperado en julio 2021, de <https://www.oas.org/dil/esp/Ley%202497,%20sobre%20Violencia%20Intrafamiliar%20Republica%20Dominicana.pdf>
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley No. 88-03. Mediante la cual se instituyen en todo el Territorio Nacional las casas de acogida o refugios que servirán de albergue seguro, de manera temporal, a las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica*. (2003). Recuperado en agosto 2021, de https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/normativas/NOR_88_03.pdf
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley No. 5879 de Reforma Agraria*. (1997). Recuperado de <http://aliesrivias.com/wp-content/uploads/2016/02/Ley-5879-1962-sobre-Reforma-Agraria.pdf>
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley No. 176-07 de Distrito Nacional y los Municipios*. (2007). Recuperado de http://tse.gob.do/Docs/Normativas/Ley_No_176_07_del_Distrito_Nacional_y_los_Municipios.pdf
- Congreso Nacional de la República Dominicana, *Ley sobre las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles de las provincias*. (1951). Recuperado de https://mip.gob.do/transparencia/images/docs/base_legal/Leyes/Ley%20No.2661,%20Sobre%20los%20Gobernadores%20Civiles%20de%20las%20Provincias.pdf

- Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL), *Plan de Acción Género y Cambio Climático República Dominicana* (2018). Recuperado de <https://cambioclimatico.gob.do/phocadownload/Documentos/cop25/Plan%20de%20G%C3%A9nero%20y%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20-%20RD.pdf>.
- FLACSO, *Organizaciones respaldan Orden Departamental No. 33-2019 del Ministerio de Educación en materia de educación para la equidad de género y afirman que la elaboración de una política integral en este tema es una necesidad nacional impostergable* (2019). Recuperado de <https://www.flacso.org.do/index.php/noticias/165-organizaciones-respaldan-orden-departamental-no-33-2019-del-ministerio-de-educacion-en-materia-de-educacion-para-la-equidad-de-genero-y-afirman-que-la-elaboracion-de-una-politica-integral-en-este-tema-es-una-necesidad-nacional-impostergable>
- Foro Económico Mundial, *Reporte de Brechas de Género*. (2021). Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023>
- GOMEZ, R. y BALBUENA A., *Organización Social de los Cuidados*. (2021). Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18072.pdf>
- GROSS, P. *Cambio climático: Caribeñas en riesgo de la tormenta*. (2012). Recuperado de <http://www.ipsofnoticias.net/2012/06/cambio-climatico-caribenas-en-medio-de-la-tormenta/>
- Junta Central Electoral, *Informe de Observación Electoral con Perspectiva de Género*. (2020) Recuperado de https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=18764&Command=Core_Download&Language=es-ES&PortalId=1&TabId=190
- Melgen, L. y Muniz, A., *Hablemos sobre bienestar y resiliencia*. (2021) Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18010.pdf>
- Ministerio de la Mujer, *Plan Estratégico por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* (2020). Recuperado de <https://mujer.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/PLAN ESTRATEGICO POR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA LAS MUJERES/2021/PLAN%20ESTRATEGICO%20MM%20version%20digital%20alta%20resolucion%2028-01-2021.pdf>
- Ministerio de la Mujer, *Ministra de la Mujer entrega a PROSOLI programa a favor de víctimas de femicidio* (2021) Recuperado de <https://mujer.gob.do/index.php/noticias/item/686-ministra-de-la-mujer-entrega-a-prosoli-programa-a-favor-de-victimas-de-femicidios>
- Ministerio de la Mujer, *Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género III*. (2020). Recuperado de https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019_planeg_iii_dom.pdf
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. *Autonomías*. (n.d.) Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/autonomias>
- Observatorio de Igualdad de Género, *Indicadores*. (2020). Recuperado de <https://oig-rd.gob.do/#>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *ENHOGAR*. (2014). Recuperado de <https://archivo.one.gob.do/encuestas/enhogar/enhogar-2014>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *ENHOGAR*. (2016). Recuperado de <https://web.one.gob.do/media/zsngmvuo/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitosm%C3%BAtiplesinformegeneral2016.pdf>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2018 Fascículo I Salud Sexual y Reproductiva Adolescente*. (2018). Recuperado de <https://web.one.gob.do/publicaciones/2019/encuesta-nacional-de-hogares-de->

- propositos–multiples–enhogar–2018–fasciculo–i–salud–sexual–y–reproductiva–adolescente/
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *IX Censo Nacional de Población y Vivienda*. (2010). Recuperado de <https://web.one.gob.do/publicaciones/2012/ix-censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-caracteristicas-del-entorno-de-la-vivienda-y-el-hogar-volumen-vii-2010/>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *Población sin ingresos propios en República Dominicana Datos del Sistema de Indicadores Sensibles al Género (SISGE) 2004–2014*. (2017). Recuperado de <https://web.one.gob.do/media/zeofre2s/bolet%C3%ADnpanoramaestad%C3%ADstico86poblaci%C3%B3nsiningresospropiosenreptomdatossi sge2004–2014abr–may2017.pdf>
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020 La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020 República Dominicana*. (2020) Recuperado de http://www.hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/DOM.pdf
- Presidencia de la República Dominicana, *Decreto 377–21*. (2021). Recuperado de <https://presidencia.gob.do/decretos/377–21>
- TEJEDA, P. ¿Qué dice el nuevo informe del Código Penal sobre el aborto? (2021). El Mitin. Recuperado en septiembre 2021, de <http://www.elmitin.do/que-dice-el-nuevo-informe-del-codigo-penal-sobre-el-aborto/>
- TRANSSA, *Informe de las violaciones de derechos humanos en contra de las mujeres Trans en República Dominicana*. (2018). Recuperado de <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=6302&file=SpanishTranslation>
- Vicepresidencia de la República, *Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo*. (2019). Recuperado de <http://www.opsd.gob.do/media/27975/boletin36-economia-del-cuidado.pdf>
- Vaticano, *Concordato entre la Santa Sede y República Dominicana*. (1954). Recuperado de https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19540616_concordato-dominicana_sp.html

CAPÍTULO 11

Políticas públicas de igualdad de género en los últimos 20 años en Uruguay: avances y desafíos

Leticia Benedet¹, Magdalena Caccia² e Isabel Pérez de Sierra³
FLACSO Uruguay

Introducción

El presente documento es una contribución de FLACSO Uruguay al III Informe Regional sobre Políticas Públicas de Igualdad de Género elaborado por el Sistema FLACSO. El objetivo es presentar el estado de situación de las políticas públicas de igualdad de género en Uruguay en las primeras dos décadas del siglo XXI, en diálogo con la literatura especializada en la materia, identificando también los principales temas de controversia y tensión que suponen un desafío para el avance de la igualdad sustantiva en el país.

Este informe consta de seis apartados. En el primero, se realiza una caracterización del país. En el segundo, se sistematizan los principales antecedentes normativos, institucionales, de políticas públicas, así como los actores sociales implicados en las políticas de igualdad de género en los últimos veinte años en Uruguay. En el tercero, se presentan tres políticas estratégicas desarrolladas durante el período relevado: la política de respuesta a la violencia basada en género, las políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y la política de cuidados. En el cuarto, se presenta la contribución de FLACSO Uruguay a la producción de conocimiento en el campo de los estudios de género y su intersección con los estudios sobre políticas públicas y políticas de igualdad en el país. En el quinto, se presentan los principales debates y controversias generados en

los últimos años, con especial énfasis en la situación generada por la emergencia sanitaria producida por el COVID 19 durante los años 2020 y 2021. En el sexto y último, se desarrollan las reflexiones finales a partir de la sistematización y el análisis realizados en los apartados precedentes.

El contexto uruguayo

De acuerdo al último Informe de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), Uruguay está situado entre los países con desarrollo humano muy alto, en el lugar 55° de 189 países y territorios. Es el tercer país de América Latina, después de Chile y Argentina con mayor índice de Desarrollo Humano. Esta posición privilegiada en el concierto de la región se debe a los resultados de los indicadores de esperanza de vida al nacer, los años esperados de escolaridad, los años promedio de escolaridad y el Ingreso Nacional Bruto per cápita (INB). Entre 1990 y 2019, la esperanza de vida al nacer en Uruguay aumentó 5,3 años (pasando de 72,6 en 1990 a 77,9 años en 2019), los años promedio de escolaridad aumentaron 1,8 años y los años esperados de escolaridad aumentaron en 4,0 (pasando de 12,9 en 1990 a 16,8 en 2019). El INB per cápita de Uruguay creció en torno a un 104,3% entre 1990 y 2019 (USD 9.820 a USD 20.064).

El IDH de Uruguay en 2019 (0,817), era inferior al promedio de los países del grupo de desarrollo humano muy alto (0,898) a nivel mundial y superior

1 Licenciada en Psicología (UDELAR) y Magíster en Género y Políticas Públicas (FLACSO Argentina).

2 Licenciada en Ciencias Antropológicas (UDELAR) y Magíster en Género e Igualdad (Universidad Pablo de Olavide, España).

3 Profesora de Educación Media con especialidad en Filosofía, Magíster en Género y Políticas Públicas (FLACSO México) y Doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

al de los países de Latinoamérica y el Caribe (0,766). En Latinoamérica y el Caribe, Uruguay se compara con Costa Rica y Panamá, cuyos IDH ocupan los lugares 62º y 57º, respectivamente. Uruguay se encuentra también entre los países de la región con una distribución de ingresos más equitativa, con un Coeficiente de Gini de 0,39 (CEPAL, 2019).

Como el propio informe del PNUD (2020) lo indica, el IDH es una medida promedio de los logros básicos de un país en el ámbito del desarrollo humano y como todo promedio, enmascara la desigualdad de la distribución del desarrollo humano entre la población a escala nacional. En este sentido, si se toma en cuenta los datos arrojados por el Índice de Desarrollo de Género,⁴ Uruguay se sitúa en el Grupo 1 que corresponde a los países con un alto nivel de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y varones. Si se observan los datos relacionados con la salud y la educación que mide este índice, las diferencias favorecen a las mujeres en varias dimensiones: la Esperanza de vida al nacer para mujeres es de 81,5 años y la de los varones de 74,1 años, los años esperados de escolaridad son de 17,1 para las mujeres y 15,1 para los varones, los años promedio de escolaridad son de 9,2 para las mujeres y 8,6 años para los varones. Sin embargo, si se observa el Ingreso Nacional Bruto per cápita, las mujeres perciben sustancialmente menores ingresos que los hombres (15.445 mujeres/25.008 varones).

Si se toma en cuenta el Índice de Desigualdad de Género⁵, que refleja las desigualdades basadas en el género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica, las mayores brechas de desigualdad de género en Uruguay se sitúan en la esfera del empoderamiento (participación política), la actividad económica (empleo y remuneraciones), mientras que las

menores se encuentran en las esferas de la educación, los cuidados y la salud.

Mientras un número importante de países de América Latina han aprobado leyes de paridad para reducir las brechas de género en la participación política de las mujeres, Uruguay sigue siendo de los pocos de la región que sólo cuenta con leyes recientes de cuotas, dificultando la reducción de la brecha entre el derecho formal de la ciudadanía y la ciudadanía efectiva. En la actualidad, sólo el 20,9% de los escaños parlamentarios están ocupados por mujeres (PNUD, 2019); lo que implica que la representación femenina en el Parlamento no alcanza siquiera al tercio. Esta participación marginal de las mujeres en espacios de decisión y representación política se refleja en otros ámbitos, permaneciendo una significativa desigualdad entre mujeres y varones para acceder a espacios de representación política, lo que coloca a Uruguay entre los países con menores niveles de participación de mujeres en ámbitos de decisión.

En cuanto a la actividad económica, las tasas de participación femenina y masculina en el mercado laboral presentan notorias desigualdades siendo del 55,6% para las mujeres y 73,3% para los varones (PNUD, 2019). Lo mismo sucede con los ingresos, siendo el Ingreso Nacional Bruto per cápita para las mujeres de 15.445 USD y 25.008 USD para los hombres.

De acuerdo a la información proporcionada por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2019), Uruguay se encuentra entre los países de América Latina con mayor incidencia de muerte de mujeres por pareja íntima o ex pareja íntima (1,2 por cada 100.000 mujeres) junto con República Dominicana (1,5 por cada 100.000 mujeres) y

4 El Índice de Desarrollo de Género mide las desigualdades de género en 3 dimensiones: la salud (medida como la esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres), la educación (medida a través de los años esperados de escolaridad de las niñas y los niños y el promedio de años de escolaridad de las mujeres y los hombres adultos de 25 años o más), y el control sobre los recursos económicos (medido según el INB per cápita estimado de mujeres y hombres).

5 El Índice de Desigualdad de Género refleja las desigualdades basadas en el género en 3 dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica. La salud reproductiva se mide por medio de las tasas de mortalidad materna y de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento por el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y de los logros de cada género en la educación secundaria y la educación superior; y la actividad económica por la tasa de participación femenina y masculina en el mercado laboral. El Índice de Desigualdad de Género se interpreta como la pérdida de desarrollo humano debido a la desigualdad entre los logros de las mujeres y los hombres en las tres dimensiones de dicho índice.

Paraguay (1,0 por cada 100.000 mujeres). Sin embargo, países como Costa Rica o Panamá, que suelen ser comparados con Uruguay, registran datos significativamente menores (0,4 por cada 100.000 mujeres y 0,3 respectivamente).⁶ La tasa de femicidios en Uruguay para 2019 fue de 1,4 cada 100.000 mujeres; lo que representa un grave problema de desigualdad de género.

Entre las menores brechas de desigualdad de género se encuentran las esferas de la educación y la salud. Uruguay se destaca por ser uno de los países de América Latina con el nivel de alfabetización más alto: la Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años es de 98,9%, 99,2% mujeres/ 98,6% hombres (CEPAL, 2018). La Tasa neta de matrícula de educación primaria es de 99,9% (100% mujeres/ 99,7 hombres), el 58,8% de las mujeres adultas ha alcanzado al menos un año de educación secundaria, frente al 54,6% de los hombres adultos. Respecto a la educación, el principal problema de Uruguay reside en la alta tasa de desvinculación educativa en jóvenes que cursan ciclo básico de enseñanza media secundaria. En vínculo con este dato, la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (INE 2018) explicita una persistente desigualdad de género asociada a los cuidados no remunerados, el tiempo dedicado a ellos, y como motivo para dejar de realizar otras actividades.

En cuanto a la salud, por cada 100.000 nacidos vivos mueren 17 mujeres por causas relacionadas con el embarazo, lo cual da cuenta de una cifra muy baja de muertes maternas en comparación con otros países de la región. La tasa de fecundidad entre las adolescentes es de 58,7 nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años, cifra que ha disminuido de manera significativa entre 2016 y 2020 (pre COVID-19), situándose entre las más bajas de América Latina. A pesar de ello, la tasa de fecundidad sigue siendo elevada si se la compara con países desarrollados, siendo de especial preocupación los embarazos tempranos (10-14 años) los cuales no disminuyeron en igual medida que entre las edades de 15-19 años en el período mencionado.

Principales antecedentes normativos, institucionales, de políticas públicas y factores sociales implicados

Para la identificación de los principales antecedentes normativos, institucionales y de política pública se tomó como criterio la metodología utilizada por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL el cual clasifica las leyes en 4 áreas temáticas en función de las Autonomías de las mujeres. A saber:

- Autonomía Económica (leyes de cuidados, leyes de pensiones).
- Autonomía en la toma de decisiones (leyes de cuota y paridad).
- Autonomía física (leyes de violencia, leyes de aborto, leyes de salud sexual y reproductiva, leyes de matrimonio infantil).
- Interrelación de las autonomías (Planes de Igualdad, normativa sobre migración internacional).

A su vez, las leyes fueron analizadas en función de los períodos de gobierno transcurridos durante los últimos 20 años: (2000 – 2004; 2005 – 2009; 2010 – 2014; 2015– 2019).

Principales antecedentes normativos

En el período estudiado Uruguay aprobó un número muy significativo de leyes relacionadas a la igualdad de género, lo que lo sitúa entre los países de América Latina que más avanzó en los últimos 15 años en la agenda de derechos de las mujeres. Entre estas leyes se destacan: la ley que regula el trabajo de las trabajadoras domésticas (Ley N°18.065 de 2006), la ley de interrupción voluntaria del embarazo que despenaliza el aborto (Ley N°18.987 de 2012), la ley que creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley N°19.353 de 2015), la ley integral contra la violencia de género hacia las mujeres (Ley N°19.580 de 2017).

Según Pérez Bentancur, Rocha y Sempol (2021), durante los gobiernos frenteamplistas se adoptaron

6 En números absolutos: Uruguay (22 muertes por cada 100.000 habitantes), Costa Rica (9) y Panamá (6).

e implementaron una variedad de políticas que extendieron derechos a las mujeres y a las personas LGTBQ (Lesbianas, Gays Trans, Bisexuales y Queer) y que significó la adopción temprana de las reformas más radicales de estas agendas.

Del relevamiento normativo realizado se concluye con certeza que el mayor avance normativo correspondiente al período estudiado refiere a la autonomía física de las mujeres, con leyes que reconocen derechos de la ciudadanía en el área de los derechos sexuales y reproductivos y la salud sexual y reproductiva, como el derecho a recibir educación sexual a nivel del Sistema Educativo formal (Ley N°18.437 de 2008), el derecho al acompañamiento en el parto (Ley N°17.386 de 2001), de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva (Ley N°18.426 de 2008), el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia antes mencionada, entre otros (ver Tabla N°1 en Anexo). En el ámbito específico de la violencia basada en género se han dado pasos legislativos sustantivos en las últimas dos décadas (ver Tabla N°2 en Anexo).

Asimismo, se puede plantear que el menor avance normativo se dio en leyes que refieren a la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres. Uruguay es de los pocos países de la región que no cuenta con leyes de paridad y en el período estudiado se aprobaron dos Leyes de Cuotas. La primera fue en el año 2009 (Ley N°18.476 sobre la participación política de las mujeres y Ley N° 18.487—interpretativa) y establecía que sólo regiría por única vez, para el ciclo electoral 2014 – 2015, disponiendo que en las listas para cargos electivos en las elecciones nacionales y departamentales del período aplicado, cada terna de candidaturas debía integrar personas de ambos sexos. En el año 2017 se aprobó la segunda, para asegurar la vigencia de la ley de cuotas y su continuidad en futuros períodos de gobierno (Ley N° 19.555 de participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos) que regula la participación política femenina en todos los cargos electivos de nuestro país, esta vez, sin límite de tiempo.

De acuerdo a un estudio reciente de ONU Mujeres (2021), sólo el 20,9% de los escaños parlamentarios actuales están ocupados por mujeres y el 32% de los municipales. El Poder Ejecutivo sólo cuenta con 2 ministras en 14 Ministerios, evidenciándose un retroceso con respecto al período anterior. Hasta el 2010 no se había elegido ninguna mujer para ocupar el máximo cargo ejecutivo departamental, situación que cambió ese año cuando comienzan a aparecer las primeras intendentas. Sin embargo, la presencia de mujeres en estos cargos sigue siendo marginal. Si se observan otros ámbitos como por ejemplo el académico, en la Universidad de la República, de las 48 rectorías en la historia de la institución, 34 hombres ocuparon este cargo y ninguna mujer.

En el área de la autonomía económica de las mujeres, si bien no hay un número significativo de leyes, se destacan dos avances muy importantes: la Ley N°19.353 que creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados que reconoció el derecho a cuidar y recibir cuidados en condiciones dignas, al tiempo que promovió la noción de corresponsabilidad en los cuidados; y la Ley N°18.065 que regula el Trabajo Doméstico (ver Tabla N°3 en Anexo). También son relevantes aquí las políticas de tiempo para cuidar, expresadas por ejemplo en la Ley de modificación de las licencias por Maternidad, Paternidad y Cuidados N°19.161, del año 2013.

En el área de la interrelación de las autonomías, y en términos de reconocimiento y lucha contra la discriminación de género, los principales avances se registraron en la aprobación de la Ley N°18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que creó el Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género y brindó el marco legal para la creación del primer Plan Nacional de Igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres y en la Ley N° 19.846 de Derecho a la Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones que establece que los organismos públicos deberán tomar medidas presupuestales y administrativas para garantizar los objetivos de la ley e incorpora en el derecho interno la definición de discriminación contra la mujer tal como lo recomienda la Convención de la CEDAW (ver Tabla N°4 en Anexo).

Otro paso relevante desde una perspectiva de género e interseccional, ha sido la aprobación de la Ley de Derecho a la identidad de Género y cambio de Nombre y Sexo en documentos identificatorios, resultando el primer paso para la inclusión ciudadana de la población trans, colectivo históricamente discriminado. La aprobación de la Ley Integral para personas Trans (2018) también acumula en este sentido.

Principales antecedentes institucionales y de políticas públicas para la igualdad de género

El principal mecanismo para el adelanto de las Mujeres y la igualdad de género en Uruguay es el Instituto Nacional de las Mujeres, creado en 2005 (Ley N°17.930 de Presupuesto Nacional), cuya denominación y cometidos marca un fuerte posicionamiento del Estado en relación a los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Sin embargo, es de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de América Latina y el Caribe más débiles en términos institucionales, dado que sus cometidos no coinciden con el lugar y estructura institucional con la que cuenta. Está ubicado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y no cuenta con autonomía ni presupuesto propio dado que no es una Unidad Ejecutora. Su dirección es un cargo de particular confianza, pero no participa del gabinete de ministros. En el año 2008 la institución fue fortalecida con la aprobación de la Ley de Igualdad de derechos y oportunidades y la creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Igualdad de Género. Más allá de lo anterior, es importante reconocer que el Instituto Nacional de las Mujeres ha logrado constituirse en una institución reconocida y legitimada en el Estado a raíz del liderazgo de las mujeres que lo han dirigido, sus equipos técnicos, la articulación interinstitucional desarrollada desde su creación y su inserción nacional e internacional en ámbitos como el MERCOSUR, la OEA y las Naciones Unidas.

La creación y puesta en marcha del Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, integrado de forma interinstitucional donde participan las máximas autoridades ministeriales, ha sido un espacio clave para fortalecer al organismo

receptor de las políticas de igualdad de género. En dicho ámbito se aprobó, en el año 2019, la Estrategia Nacional de Igualdad de Género al 2030.

En el período estudiado, fundamentalmente entre el 2005 y 2019, se han creado multiplicidad de instancias (Mecanismos, Comisiones, Consejos, entre otros) para avanzar en la incorporación del enfoque de género en el Estado. La creación de estas instancias se ha dado gracias al impulso de las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y feministas, de mujeres en lugares de decisión en el Estado, de mujeres parlamentarias y la academia. Entre dichas instancias se destacan: el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (creado en 2004 con la aprobación de la primera ley de Violencia doméstica), la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva dependiente del Ministerio de Salud Pública (2004), el Consejo Coordinador de políticas de Igualdad de género antes mencionado (2008), la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de personas (2015), el Comité Consultivo de Cuidados (2017), entre otros (ver Tabla N°4 en Anexo). Además de estos espacios nacionales, es importante destacar la creación de mecanismos subnacionales para el avance de las mujeres y la igualdad de género en varios departamentos del país y la creación de la Comisión de Género del Congreso de Intendentes que obliga a las intendencias a designar una persona para esta comisión y dar cuenta de políticas en esta área.

Estas iniciativas nacionales se sumaron a los esfuerzos que ya venía desarrollando la Intendencia de Montevideo desde hacía varias décadas, en la implementación de políticas de igualdad de género en la capital del país.

Entre las políticas estratégicas desarrolladas durante el período estudiado se destacan: la creación de un Sistema Interinstitucional de Respuesta a las situaciones de violencia basada en género que incluye la intervención del Estado, no sólo frente a situaciones de violencia doméstica sino también de acoso sexual y trata y tráfico de mujeres; el desarrollo de políticas para garantizar los derechos sexuales y reproductivos (especialmente la

incorporación de la Educación Sexual en el Sistema Educativo Formal y los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva incluyendo los Servicios de interrupción Voluntaria del Embarazo); y el diseño e implementación del Sistema Nacional de Cuidados donde el enfoque de género es uno de los pilares centrales. En el apartado siguiente se desarrollarán con más detalle estas políticas.

Finalmente es necesario mencionar uno de los avances más importantes en el período de estudio, constituido en hito histórico para el país: la elaboración de la Estrategia de Desarrollo de Uruguay al 2050 que coloca a las relaciones de género como un pilar imprescindible para el Desarrollo y que fue construida con la participación del Instituto Nacional de las Mujeres, organismo rector de las políticas de género e integrantes de la sociedad civil y la academia.

En estos 20 años, los principales actores sociales implicados en las políticas de género han sido las organizaciones feministas y de mujeres,⁷ las mujeres parlamentarias integrantes de la Comisión de Género y Equidad de la Cámara de Representantes y nucleadas en la Bancada Bi Cameral Femenina, los Partidos Políticos de izquierda y más recientemente la Academia.

Los organismos internacionales han sido aliados estratégicos para avanzar en políticas de igualdad de género de Uruguay, entre ellos se destaca el Sistema de Naciones Unidas (especialmente ONU Mujeres, UNFPA y PNUD), el gobierno de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECID y la Unión Europea (con programas bilaterales y regionales).

Presentación de tres políticas estratégicas desarrolladas durante el período

Política de respuesta a la Violencia Basada en Género

En el período de estudio, uno de los principales avances se registró en el diseño e implementación de la Política Nacional de lucha contra la violencia hacia

las mujeres, niñas, niños y adolescentes; teniendo un rol clave para su incorporación en la agenda pública el movimiento de mujeres y feministas especialmente las ONG de mujeres destinadas a la atención de víctimas de violencia doméstica.

Este recorrido fue transitando desde los primeros abordajes a las situaciones de violencia doméstica (a partir de la aprobación de la Ley N°17.514 de 2002) hasta la construcción de un Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia Basada en Género hacia las mujeres (en funcionamiento desde hacía varios años) que logra estatus legal con la aprobación de la Ley N°19.580 (2017).

La ley actual denominada “De violencia hacia las mujeres basada en género” da un salto cualitativo con relación a la primera ley aprobada en el país, debido a que define la violencia basada en género y reconoce las diversas manifestaciones de violencia hacia las mujeres, niños, niñas y adolescentes: física, psicológica o emocional, sexual, por prejuicios hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género, económica, patrimonial, simbólica, obstétrica, laboral, étnico racial, entre otras e incorpora el enfoque de género, generacional, de discapacidad, étnico racial e interseccional; logrando la articulación en una ley de perspectivas que hasta entonces habían transitado caminos paralelos.

La ley crea el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las mujeres, que es la entidad interinstitucional responsable de velar por el cumplimiento de la norma y la implementación de los Planes Nacionales y Territoriales. Dicho Consejo está conformado por el organismo rector de las políticas de Igualdad de género (que lo preside), los Ministerios de Salud, Vivienda, Educación, Trabajo y Seguridad, entre otros. La ley prevé también la creación de un Observatorio de violencia basada en género hacia las mujeres, que, entre otras competencias deberá evaluar el impacto de las políticas públicas y realizar recomendaciones.

7 Destacándose especialmente: Cotidiano Mujer, Mujer Ahora, Casa de la Mujer de la Unión, Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Red Género y Familia, Canarias en Movimiento, Instituto Mujer y Sociedad, PLEMUU, CIEDUR.

La ley reconoce además al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como el órgano rector de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de las mismas; legitimando las respuestas que esa institución ha liderado en la última década.

Este marco legal actual ha sido destacado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (MESECVI) de la OEA – CIM (Comisión Interamericana de Mujeres) debido a que “declara como de orden público e interés general la erradicación de la violencia contra las mujeres y la obligación de debida diligencia... y avanza no sólo en la conceptualización de las violencias sino también en el compromiso de avanzar de una manera integral en los temas de prevención de la violencia” (2020, p. 08).

Más allá de las fortalezas de la ley vigente, es necesario mencionar que su implementación ha recibido críticas debido a la “falta de asignación de recursos humanos y financieros suficientes que permitan garantizar el efectivo goce del derechos de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, principalmente al sistema judicial para la creación de tribunales y fiscalías especializadas (SNU, 2020).

Por otra parte, durante el período relevado se implementaron en Uruguay dos planes para dar respuesta a las situaciones de violencia. En el año 2004 se aprobó el Primer Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica 2004 – 2010 que habilitó el despliegue de campañas de sensibilización a la ciudadanía, la implementación de cursos de capacitación para el funcionariado público, el diseño y puesta en marcha de servicios públicos nacionales de atención a las víctimas y la elaboración de protocolos y guías de intervención para dichos servicios. En el año 2015 se elaboró el segundo Plan de Acción 2016 – 2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional con la finalidad de contribuir a consolidar una política pública nacional que permitiera prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas. A diferencia

del primer plan, que no contó con un sistema de indicadores para monitorear su implementación, este segundo sí los incluyó, lo que permitió su posterior evaluación.

Como se mencionó, Uruguay cuenta desde hace varios años, con un Sistema Interinstitucional de Respuesta a las violencia basada en género hacia las mujeres (contemplado en el segundo Plan antes mencionado), interinstitucional e interdisciplinario que incluye acciones de prevención, formación y capacitación de los operadores, servicios de atención, mecanismos para garantizar el acceso eficaz y oportuno a la justicia, medidas de reparación, registro y ordenamiento de la información, la evaluación y rendición de cuentas.

Dicho Sistema de Respuesta está integrado por el Organismo rector de las políticas de igualdad de género (INMUJERES), el organismo rector de las políticas de infancias y adolescencias (INAU), el Consejo Consultivo y las Comisiones Departamentales por una vida libre de violencia basada en género hacia las mujeres, la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual (integrada por organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática) y los ministerios de Educación, Interior, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, Defensa, Poder Judicial, Fiscalías, entre otros. Cada una de las instituciones que integran el Sistema cuenta con Manuales y/o Protocolos para la actuación frente a casos de violencia doméstica y violencia basada en género.

El Sistema Interinstitucional de Respuesta cuenta, entre otros, con: Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género en capitales departamentales y localidades, Equipos de Atención a Varones que ejercen o han ejercido Violencia hacia sus parejas o ex parejas, Servicios de Atención a mujeres en situación de trata con fines de Explotación Sexual, Refugios para madres con hijos/as en situación de violencia doméstica, Casas de Breve Estadía para mujeres en riesgo de vida por violencia doméstica, Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia doméstica y trata con fines de explotación sexual, Programas de Alternativas

Laborales, Equipos de referencia del Ministerio de Salud Pública distribuidos en todo el país, Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en situación de Violencia Doméstica (0800-4141) de alcance nacional gestionado por el Estado en convenio con organizaciones de la sociedad civil, Unidades Especializadas en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior, Juzgados Especializados en Violencia Doméstica del Poder Judicial, Fiscalías Especializadas y Defensorías Especializadas y Unidad de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, es importante mencionar que el desempeño de las instituciones que integran este Sistema es heterogéneo, en relación a la respuesta nacional y local, a los compromisos que cada una asume y los recursos humanos y el presupuesto que se le asigna. En el período relevado se han implementado también dos Encuestas Nacionales de Prevalencia de la Violencia Basada en Género y Generaciones, cuyos resultados han sido claves para defender las políticas conquistadas.

Políticas para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales y reproductivos constituyen un campo fundamental para analizar los avances y retrocesos en las políticas de igualdad de género, en tanto son imprescindibles para alcanzar la autonomía física de las mujeres, al mismo tiempo que se vuelven reflejo de contextos sociales, políticos y económicos cambiantes. La incorporación de las mujeres como ciudadanas plenas depende, en buena parte, del cumplimiento de los mismos. Conocer el origen de las iniciativas vinculadas a los derechos sexuales y reproductivos, tanto a nivel internacional como regional, permite dar cuenta de un proceso que involucra a los Estados, a la Sociedad Civil y a referentes académicos, religiosos, políticos, entre otros.

La última década del siglo XX fue testigo de importantes avances en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres. En concordancia con los acuerdos internacionales suscritos por el país, el reconocimiento de los derechos sexuales

y reproductivos y su incorporación en las políticas públicas de salud en Uruguay data de 1996. Con anterioridad a dicha fecha, las políticas estaban principalmente orientadas a la infancia y las mujeres se volvían protagonistas en tanto madres (Johnson *et al.*, 2011).

En el año 1996, a través del apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se desarrollaron dos programas orientados a la salud sexual y reproductiva: Programa de Atención Integral a la Mujer (PAIM), de la Intendencia de Montevideo, y el Programa Maternidad y Paternidad Elegida, del Ministerio de Salud Pública (MSP). Con la implementación de estos programas se comenzó a esbozar un modelo de salud sexual y reproductiva que permitiera a las mujeres disfrutar de la sexualidad, al mismo tiempo que planificar y controlar su reproducción, creándose en el año 2001, en la órbita del Ministerio de Salud Pública, el Programa de Salud Integral de la Mujer.

En el año 2005 asumió por primera vez el gobierno el Frente Amplio, fuerza política de izquierda, promoviendo iniciativas vinculadas al llamado “enfoque de derechos” que se tradujeron en normativas. Una serie de cambios en políticas sociales y de salud dio lugar a la reforma del sistema de salud, con el objetivo de alcanzar la cobertura sanitaria universal, y en cuyo marco se crearon el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El carácter integrado del Sistema de Salud implica que las normativas sanitarias sean obligatorias para todos los prestadores de salud, tanto públicos como privados. El SNIS supuso un avance en cuanto a políticas de salud sexual y reproductiva, ya que estableció acciones más coordinadas y garantizó el acceso a servicios básicos.

En este contexto, y luego de largos años de debate y movilizaciones sociales, en el año 2008 se aprobó la Ley 18.426 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, la cual significó un cambio de un paradigma de “mujer-paciente” a “mujer-ciudadana”, capaz de decidir sobre su vida sexual y su (no) maternidad (López Gómez, 2013). La ley aprobada promulgó el derecho a la educación sexual

en los diferentes niveles de enseñanza,⁸ el acceso a la anticoncepción, el derecho a la esterilización por voluntad de la persona, y la universalización de la cobertura de salud sexual y reproductiva en el primer nivel de atención. Los capítulos relativos al aborto que se incluyeron en dicha ley fueron vetados por el entonces Presidente Doctor Tabaré Vázquez, provocando una reacción en las organizaciones feministas que militaban por la despenalización desde décadas atrás. En respuesta, al año siguiente se conformó la Coordinadora por el Aborto Legal, la cual nucleó a diferentes organizaciones que trabajaron por la despenalización hasta el 2012, año en el que fue promulgada la ley.

El segundo gobierno del Frente Amplio (2010–2015), bajo el mandato del Presidente José Mujica, coincidió con la generación de un clima político y social a favor de la despenalización, impulsado, por un lado, por la creciente movilización del movimiento feminista, así como por el trabajo de mujeres parlamentarias afín a la despenalización. Finalmente, el 22 de octubre de 2012 se aprobó la Ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), sufriendo algunas modificaciones con respecto al proyecto que se había presentado en 2008. Es importante aclarar que la ley no legaliza el aborto, sino que lo despenaliza en las situaciones en las que las mujeres cumplen con los requisitos y siguen los pasos estipulados por el sistema de salud. Luego de la despenalización, voces del feminismo activista y de la academia, principalmente, cuestionaron el carácter tutelar que la ley presenta, señalando diversos aspectos de la misma que podrían considerarse que actúan en detrimento de la autonomía de las mujeres.

No obstante, la aprobación de la ley de IVE significó un gran avance para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, al mismo tiempo que implicó un importante reconocimiento a la lucha sostenida durante años por colectivos sociales y políticos. Es importante destacar que el debate público que se generó en el proceso de aprobación de la ley, que dio lugar a movilizaciones, conferencias

y discusiones mediáticas en todo el país, evidenció el camino recorrido que permitió colocar a los derechos sexuales y reproductivos en agenda. Del mismo modo, los discursos conservadores fueron ganando terreno a través de grupos que intentaron derogar la ley, hecho que se analizará en otro apartado de este capítulo.

En el año 2012 se aprobó también el matrimonio igualitario y se habilitó el cambio de sexo registral por identidad de género. Las técnicas de reproducción asistida, por su parte, fueron reguladas en el 2013 y enmarcadas en el SNIS, garantizando el acceso a las mismas a toda la ciudadanía. Durante ese mismo año se aprobó también la ampliación de la licencia por maternidad y paternidad (Ley 19.161). Este conjunto de leyes y políticas generó un contexto favorable para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en el país, al mismo tiempo que fortaleció a grupos de la sociedad civil organizada, que comenzaron a exigir el efectivo cumplimiento de las normativas aprobadas.

En el año 2013 se llevó a cabo en Uruguay la Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo organizada por la CEPAL. De allí surge el “Consenso de Montevideo”, que contiene 120 medidas acordadas por los 38 países firmantes, entre las que se destacan las relativas a garantizar el cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos a través de diferentes iniciativas. El documento producto del acuerdo reconoce que los derechos sexuales y reproductivos son parte integral de los derechos humanos, y que su ejercicio es esencial para garantizar el cumplimiento de otros derechos fundamentales (MYSU, 2014).

A fines del año 2017, como se mencionó en el apartado anterior, se aprobó en Uruguay la Ley 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en género, coronando una demanda histórica de los colectivos feministas. En lo que respecta a los derechos sexuales y reproductivos, uno de los elementos novedosos de la ley es que tipifica a la violencia obstétrica, entendiéndose como una forma de violencia ejercida

8 Como antecedente, ya en el año 2005 el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública creó una Comisión de Educación Sexual, la cual implementó, a partir del 2008, un Programa de Educación Sexual que la incluyó en la currícula de los diferentes niveles educativos.

hacia las mujeres por las instituciones de salud en el marco de sus embarazos, partos y puerperios. Ya en el 2001 se había promulgado la Ley 17.386 De Acompañamiento durante el parto, al mismo tiempo que la mencionada Ley 18.426 de Defensa de la salud sexual y reproductiva (2008), hizo especial mención al parto humanizado. No obstante, el hecho de que la violencia obstétrica sea comprendida como una forma de violencia de género significó un avance importante en los derechos de las mujeres.

Las transformaciones que tuvieron lugar durante las últimas décadas en el país, dan cuenta de un momento de apertura para el reconocimiento y la protección del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, colocando a Uruguay entre los países más avanzados de la región.

Más allá de lo antedicho, es pertinente mencionar que todavía existen barreras para el acceso a los servicios de aborto, especialmente por el uso generalizado de la objeción de conciencia entre los profesionales médicos en algunos departamentos del país. Esto generó que el Comité de Expertas de la CEDAW le planteara al Estado uruguayo que “adopte medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso al aborto legal y cuidados posteriores e incorpore requisitos de justificación más estrictos, para así evitar el uso indiscriminado por parte de los profesionales médicos de su derecho de objeción de conciencia ante la realización de un aborto” (CEDAW, 2016, obs. 36).

La Política de Cuidados

En el año 2010, con el inicio del segundo gobierno consecutivo del partido Frente Amplio, Uruguay fue el primer país latinoamericano en plantearse la concreción de una política pública social que abordara, de manera sistémica y para todo el ciclo de vida, la reorganización social de los cuidados como asunto público que requiere regulación e intervención por parte del Estado (Pérez de Sierra, 2021). Su instalación en la agenda político institucional tuvo como antecedente su tratamiento en la agenda pública, proceso que hizo explícita la necesidad de abordar los cuidados como asunto público y objeto de políticas (Aguirre, 2005; Pérez

de Sierra, 2016). En este proceso previo, la impronta principal fue el diálogo y la construcción de sentido común compartido, a partir del trabajo protagonizado por la Red Género y Familia y sectores feministas de la academia que aportaron a la construcción del problema como un asunto de interés común, que requería ser repensado socialmente.

Hasta su irrupción en la agenda pública, los cuidados constituyeron parte del universo simbólico y práctico de lo privado: su organización social e intrafamiliar en el marco del orden de género vigente no era cuestionada, y por tanto tampoco la responsabilidad de proveerles depositada de manera casi exclusiva en las familias, y en particular en las mujeres dentro de ellas.

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), creado en la Ley 19.353 de 2015, considera a los cuidados como un derecho humano, al tiempo que establece como sujetos de la política a la primera infancia y niñez hasta los 12 años (priorizando a niñas y niños de 0 a 3 años de vida en la primera etapa), a las personas mayores, y a las personas con discapacidad en situación de dependencia. Además, concibe como población objetivo de la política a las personas que cuidan, tanto de forma remunerada como no remunerada. Esto último colocó a la política uruguaya como referente regional en la materia.

El SNIC, “comprende un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación, consolidación y expansión de servicios existentes, como asimismo la regulación de las personas que cumplen servicios de cuidados” (Parlamento, 2015, p. 7). A través de la Junta Nacional de Cuidados (JNC), órgano máximo de gobierno de la institucionalidad del sistema, la política moviliza a un amplio abanico de reparticiones públicas, desde ministerios hasta organismos descentralizados. A la vez, el Instituto Nacional de las Mujeres participa de este ámbito con voz, pero sin voto, incorporación que es interpretada como logro de la sociedad civil organizada y su capacidad de incidencia (Aguirre y Ferrari, 2014; Pérez de Sierra, 2015).

Asimismo, durante el primer período de implementación (2015–2020) es de destacar

el trabajo de diversas comisiones técnicas, que abordaron el diseño y seguimiento de propuestas y programas de cuidados concretos con perspectiva intersectorial.

Otro elemento singular de la política de cuidados construida en Uruguay es su perspectiva transformadora del actual orden de género con relación a los cuidados. La Ley 19.353 propone en su texto, como principio, aportar a la transformación de la actual división sexual del trabajo, así como la promoción de la corresponsabilidad, tanto en la esfera social (involucrando equitativamente al Estado, el mercado, las familias y la comunidad), como entre hombres y mujeres.

En lo concreto es posible caracterizar la política de cuidados de Uruguay, definida en la Ley 19.353, a partir de algunos rasgos distintivos en el diseño institucional desarrollado durante los primeros cuatro años de implementación de la política: su carácter sistémico, en tanto introduce la mirada relacional en la actividad de cuidar, incluyendo a quienes requieren cuidados y a quienes cuidan; su integralidad, desafiando la propia forma de hacer del Estado, en tanto busca integrar institucionalidades fragmentadas y/o dispersas que ya actuaban sectorialmente, para abordar una materia en común; una participación social legitimada en la arquitectura institucional, a través del Comité Consultivo de Cuidados (Pérez de Sierra, 2021).

El diseño institucional propuesto movilizó la concreción de modificaciones en los actores y en las agendas de los colectivos e instituciones implicadas. Estos cambios aún no han sido abordados por la investigación académica ni dimensionados suficientemente en el debate público. No obstante, existen evidencias de que algunas de las organizaciones e instituciones convocadas a partir del componente de participación social de la política pública, incorporaron una mirada específica en los cuidados desde el último período, aún cuando antes no lo habían hecho, ni formara parte de su agenda habitual de trabajo.

El Comité Consultivo de Cuidados, ámbito que tuvo participación activa desde su creación en 2017 en

las discusiones sobre el avance del sistema, parece ser un factor explicativo de estos movimientos. Entre otros ejemplos, cabe destacar a la central sindical de trabajadores/as (PIT–CNT), que creó una Comisión de Cuidados al interior de su organización, reuniendo a diversas ramas de actividad vinculadas al sistema de cuidados. También se conformó el Sindicato Único de Asistentes Personales, a partir de la creación de esa función en el marco del SNIC. El movimiento sindical, a su vez, agregó en su agenda de demandas laborales la corresponsabilidad en los cuidados, al punto que las medidas en ese sentido ocuparon gran parte de la negociación colectiva en las más diversas ramas entre 2017 y 2019, a través de las denominadas cláusulas de género (CIEDUR, 2019).

En el caso de algunas poblaciones como las personas mayores, el derecho al cuidado se expresa en una regulación por parte del SNIC de los servicios y prestaciones de cuidados ya existentes, identificándose innovaciones en el servicio de Asistentes Personales, tanto en presencia pública de la provisión, como en el papel que este servicio está jugando en la valorización del cuidado como trabajo remunerado, ya que casi un 90% de las personas que lo ejerce son mujeres (Batthyány y Genta, 2020; Pérez de Sierra, 2021).

Reconocimiento del trabajo remunerado de cuidados

El SNIC se propuso valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, al tiempo que desplegar servicios para atender las necesidades de cuidados, para lo que apostó a la formación y capacitación de las personas que cuidan. Estas acciones estuvieron vinculadas sobre todo a los cuidados que se brindan en forma remunerada, tanto preexistentes (roles de cuidado y educación en primera infancia, por ejemplo), como creados a partir del sistema (asistentes personales y otros perfiles de cuidado).

Según explicita la memoria quinquenal del SNIC 2015–2020, en esta área se apostó a la construcción de una estrategia de formación que fue diseñada en el ámbito de la comisión intersectorial de formación. Según el documento, “las exigencias y la

progresividad de esta debía ser gradual y avanzando simultáneamente en varios ejes de trabajo, tanto en la formación en atención a la primera infancia como de atención a la dependencia conformando una visión sistémica” (SNIC, p. 116). No obstante estos avances alcanzados, el gran pendiente en materia de cuidados es la regulación del trabajo remunerado, de manera de garantizar la efectiva transformación de los modos de concebirlo material y simbólicamente.

El comunicado conjunto de organizaciones de la sociedad civil, titulado “Alerta Social sobre la marcha del Sistema de Cuidados”, presentado en conferencia de prensa en noviembre de 2021 (Red Pro Cuidados, 2021) advierte sobre “el franco retroceso del Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde la asunción del actual gobierno nacional en marzo de 2020”.

Al mismo tiempo, el comunicado alerta sobre el empobrecimiento del diálogo con algunos de los principales actores estatales/institucionales en la actualidad. No obstante, ciertos canales se han abierto desde la instalación de la nueva administración en marzo: la Red Pro Cuidados, iniciativa de la sociedad civil organizada para acompañar la implementación del SNIC, fue convocada a integrarse al Consejo Nacional de Género, espacio que preside el Instituto Nacional de las Mujeres.

El escenario actual presenta también una oportunidad única para la construcción de consensos sociales amplios y la maduración de una propuesta que permita debatir una norma para regular el trabajo remunerado de cuidados en Uruguay, así como lo hizo en su momento la ley de trabajo doméstico. Este es uno de los principales desafíos en materia de igualdad que la política de cuidados aún no resuelve. Madurar una propuesta en este sentido implica poner a dialogar a un conjunto muy amplio y diverso de actores: quienes se dedican al cuidado y a la educación infantil, quienes se dedican al cuidado infantil en el ámbito doméstico que aún no cuenta con regulación específica, así como cuidadoras y cuidadores de personas en situación de dependencia, que ejercen tanto en instituciones como en domicilio, y tienen también diversidad de características y modalidades de contratación.

Aprovechar la coyuntura impuesta por la pandemia para fortalecer la centralidad de los cuidados y la sostenibilidad de la vida como asuntos que nos interpelan como conjunto y potenciar las alianzas de su abordaje con perspectiva feminista e igualitaria, parecen ser algunas de las claves para Uruguay. Para tomar nota del caso uruguayo, sobre todo en relación con los procesos que están desarrollando otros países de la región en torno a la instalación de políticas de cuidados, resulta fundamental el lugar de coaliciones que integren al movimiento social y a los actores e instituciones que trabajan en la producción de conocimiento con perspectiva de género, no solo para que las políticas integren una mirada igualitaria, sino para que los cuidados tengan una masa crítica cada vez más amplia que defienda los avances en materia de derechos y desafíe al Estado para su ampliación y profundización.

La contribución de FLACSO Uruguay a la producción de conocimiento sobre Políticas de Igualdad de género en el país

FLACSO Uruguay ha sido pionera en la concreción de un espacio académico de formación superior destinado a la producción de conocimiento en la intersección de los campos de los Estudios de Género y de las Políticas de Igualdad. En el año 2007, creó el Programa Género y Cultura, ámbito que continuó creciendo y que ha liderado la construcción académica en materia de género y políticas públicas en Uruguay, así como la articulación con otros actores de la sociedad, vinculados a la toma de decisiones y el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de Igualdad, la sociedad civil, las personas trabajadoras organizadas y la incorporación de nuevos asuntos en la agenda sindical, entre muchos otros. El Programa ha sido y continúa siendo un espacio que propicia y promueve espacios de diálogo entre diversos sectores de la sociedad.

En los años 2009 y 2010, aportó con proyectos de investigación a la recientemente creada política de Educación de la Sexualidad en el país, produciendo conocimiento acerca de un ámbito que contaba con escasos aportes específicos en materia de política pública desde la academia.

Incorporó tempranamente a la educación superior la perspectiva interseccional (proyecto MISEAL OEI), propiciando diálogos y aportando evidencia acerca de las percepciones de autoridades universitarias y gubernamentales sobre la inclusión social y la equidad en la educación superior en diversos países de la región. Formó parte del Observatorio Transnacional de Inclusión social y Equidad en la Educación Superior.

En el año 2011, inauguró el primer Diplomado en Género y Políticas de Igualdad en el país, concretando en 2013 la primera Maestría en el área disponible a nivel nacional, en convenio con FLACSO México. En la actualidad (2022), FLACSO Uruguay inicia la quinta cohorte de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad de su propia autoría, programa con el que ha generado decenas de aportes a la producción académica sobre Políticas de Igualdad y el avance para la igualdad de género en el país.⁹ A partir del año 2019, incorporó una formación de posgrado en Violencia Basada en Género, con el formato de diplomado superior, como respuesta a una necesidad de formación específica para diversos públicos de profesionales de las Ciencias Sociales y humanas que se vinculan con esta temática. En 2021, inició un programa de formación en Género, cambio climático y desastres, brindando una mirada experta a una línea de relevancia y actualidad en materia de producción de conocimiento.

El Programa Género y Cultura ha realizado un aporte sostenido a la sensibilización, capacitación y formación en materia de igualdad de género al funcionariado de la administración pública. Entre las principales líneas en las que ha desarrollado investigación y formación se encuentran la de género en las organizaciones y transversalidad; sexualidad, derechos, masculinidades y género; violencia basada en género y acoso sexual; cuidados; lenguaje inclusivo; empoderamiento; presupuestos con perspectiva de género; género y planificación,

entre otras. Ha asesorado a su vez en materia de género y políticas públicas en los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal así como a empresas públicas, y en diversas áreas temáticas tales como las políticas de industria, energía y minería, las políticas educativas, las políticas de salud, las políticas de desarrollo, y de desarrollo social específicamente.

El Programa Género y Cultura ha llevado adelante proyectos de fortalecimiento y acompañamiento a instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil en diferentes temáticas relacionadas con la construcción de igualdad. Cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario con amplia experiencia y trayectoria en distintas áreas de las políticas de igualdad de género: violencia contra las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos, género en las organizaciones y procesos de institucionalización, participación política y social de las mujeres, políticas sociales y de cuidados, educación y prácticas educativas y de subjetivación, género y cooperación al desarrollo y cambio climático y desastres.

Debates y tensiones en torno a la Igualdad de Género en Uruguay

Los avances en materia de género en el Uruguay no han estado exentos de tensiones e intentos de retroceso. A su vez, la región asiste a una embestida de las que pueden denominarse como políticas anti género (Abracinskas *et al.*, 2019). A continuación, se analizarán brevemente algunos de los episodios más emblemáticos que dan cuenta de las reacciones ante las conquistas, también llamado “*backlash*” antifeminista¹⁰ (Faludi, 1991) en Uruguay. Como casos paradigmáticos se tomarán las respuestas conservadoras frente a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo; las reacciones contra el Programa y la Guía de Educación Sexual; el intento por derogar la Ley Trans y los proyectos de ley sobre

9 De las investigaciones destacadas resultantes de esta formación, FLACSO Uruguay cuenta con una publicación de 2016 que reúne artículos de egresadas de la Maestría, titulada “Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de FLACSO Uruguay”, al tiempo que el Programa Género y Cultura se encuentra trabajando en una nueva edición de similares características que se publicará en 2022.

10 Faludi (1991) es quien populariza el término *backlash*, que puede ser traducido como “reacción”, para referirse al surgimiento de una ola antifeminista que tuvo lugar como respuesta a los avances que las mujeres norteamericanas habían conquistado en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado.

tenencia compartida. En todos estos casos, existen puntos en común que reflejan la creación de un discurso que se opone a la igualdad esgrimiendo argumentos diversos.

Respecto a la ley de interrupción voluntaria del embarazo, luego de su aprobación, los sectores conservadores del Partido Nacional crearon la Comisión Nacional pro Derogación de la Ley del Aborto, la cual solicitó al Presidente Mujica que vetara la ley. Al mismo tiempo, otro sector del mismo partido impulsó la Comisión Pro-Referéndum, que buscó la realización de un referéndum para derogar la ley. La consulta a la ciudadanía para habilitar el referéndum se celebró en el mes de junio de 2013. Se necesitaba que los votos a favor alcanzaran el 25% de los habilitados en el padrón electoral, pero de la consulta solo participó el 8,9%, por lo cual la iniciativa no prosperó y el referéndum no tuvo lugar.

No obstante, uno de los factores que sí debilitó la aplicación de la ley en todo el territorio nacional fue la utilización masiva del recurso de objeción de conciencia por parte de profesionales de la ginecología, quienes se rehusaron a participar en el procedimiento previsto por la ley (Rostagnol y Caccia, 2021). Ante esta situación, el Ministerio de Salud Pública (MSP) ensayó diferentes estrategias para hacer frente a la falta de profesionales dispuestos a implementar la ley, con mayor o menor éxito. En el 2014, dieciocho ginecólogos/as objetores presentaron un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), buscando cambios en once artículos de la ley. En líneas generales, lograron extender la utilización del recurso de objeción de conciencia a un mayor número de instancias de las que estaban previstas, obtuvieron el permiso para “asesorar” a las mujeres sobre alternativas a la interrupción y alargaron algunos plazos, lo que genera dificultades importantes para las mujeres que llegan a consultar en una fecha cercana al plazo límite para realizar la interrupción.

Al 2022, muchos de estos obstáculos continúan sin ser resueltos, lo que demuestra que a pesar de la aprobación de la ley, los grupos conservadores encuentran las maneras para obstaculizar su cumplimiento y por tanto, limitar el derecho de

las mujeres a ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. En esta misma línea, uno de los debates que ha tenido mayor trascendencia a nivel país, y que ha logrado amplia difusión mediática han sido los cuestionamientos dirigidos al programa de educación sexual para inicial y primaria, específicamente la oposición a la mencionada Guía de Educación Sexual. El lanzamiento de esta Guía provocó una suerte de “pánico moral” (Weeks, 1998) a nivel social, alimentado por la gran campaña mediática que dio lugar a declaraciones falsas sobre el contenido de la misma. La Iglesia Católica, a través del arzobispo de Montevideo, se opuso radicalmente a la guía. A estas voces se sumaron las de algunos colectivos de madres y padres, quienes arguyeron que la educación sexual se debe impartir en cada casa, de acuerdo a las convicciones familiares, y que cualquier intento por instalar estos contenidos en las aulas puede asimilarse a un adoctrinamiento. La “Red de Padres Responsables” se manifestó públicamente para pedir que la guía fuera sacada de circulación, en alianza con agrupaciones conocidas regionalmente como “A mis hijos no los tocan”.

Si bien la guía no fue censurada, la polémica que despertó fue tal que su difusión no resultó exitosa. A fines de 2020, la “Red de Padres Responsables” hizo llegar un proyecto de ley para ser discutido en el parlamento uruguayo, cuyo objetivo es revisar el Programa de Educación Sexual, bajo el argumento de que la sexualidad es un aspecto de la vida privada de las personas, en la que las instituciones educativas no deberían inmiscuirse. Según este colectivo, son los progenitores quienes deben decidir qué tipo de educación sexual quieren para sus hijos e hijas, con base en sus perspectivas religiosas y filosóficas. Tal como sucedió con los objetores de conciencia y la ley de IVE, nuevamente el discurso de la defensa de posturas éticas, religiosas y filosóficas busca imponerse sobre los derechos conquistados, en un claro intento por volver a la sexualidad y la reproducción al mundo privado.

Por otra parte, los debates en torno a la Ley Integral para personas Trans (19.684) presentan también puntos de encuentro con los destacados anteriormente. Dicha Ley, promulgada en octubre de 2018, busca generar acciones reparatorias para

esta población. La ley se inscribe en un conjunto de medidas que se implementaron por parte del Estado uruguayo en años anteriores: posibilidad de cambio de sexo y nombre registral (2009), la Tarjeta Uruguay Social para Personas Trans (2012), cupos laborales y educativos para personas trans; un espacio de atención integral en salud, entre otras.

La ley significó un gran avance en el reconocimiento de las personas trans, ya que en primer lugar introduce definiciones específicas sobre personas trans y personas no binarias al ordenamiento jurídico uruguayo. Al mismo tiempo, simplifica el trámite de cambio de sexo registral y garantiza el acceso a la hormonización e intervenciones quirúrgicas, demanda histórica del colectivo. Por otra parte, establece cuotas para empleos estatales y becas para educación, formación y capacitación.

Al igual que sucedió con la ley de IVE y con el Programa de Educación Sexual, la respuesta conservadora fue inmediata. En 2019 un diputado y precandidato a la presidencia del Partido Nacional uruguayo impulsó un pre-referéndum para derogar la ley. Esta iniciativa llegó a obtener 70.000 firmas, habilitando la consulta popular. Sin embargo, el día de la votación, las personas que efectivamente concurrieron no fueron ni la mitad de las necesarias para habilitar el referéndum donde se definiría la derogación o continuidad de la ley, por lo que la iniciativa fracasó rotundamente.

No obstante, resulta interesante analizar que el discurso que la campaña utilizó de modo de ganar adeptos para alcanzar las firmas poseía una fuerte impronta biologicista, al mismo tiempo que moralizante de la sexualidad. Sostuvo con convencimiento la idea de que cualquier iniciativa que buscara promover marcos más igualitarios para las personas, atentaría contra un “orden natural”, tanto en términos biológicos como culturales. La supuesta defensa de una ley natural es un argumento repetido por parte de las agrupaciones anti-derechos, ya que resulta efectivo en captar la atención de personas que sienten que es necesario

volver a los roles tradicionales de género y preservar la distinción público/privado. Dicho discurso fue protagonista en los debates que surgieron a partir de las guías de Educación Sexual, así como también ha sido ampliamente utilizado por los movimientos anti aborto a lo largo y ancho del planeta.

Por otra parte, las cuotas y las acciones reparatorias fueron de los aspectos de la ley más cuestionados. La ley prevé una pensión mensual para un número de alrededor de sesenta personas que fueron perseguidas, encarceladas y torturadas durante la última dictadura cívico-militar uruguayo (1973–1985) por razones de su identidad de género y que por esta situación no pudieron mantener un trabajo, por lo cual en la actualidad no gozan de beneficios jubilatorios que les permitan vivir en condiciones dignas. Bajo el supuesto de que estas acciones colocan a la población trans en una situación de ventaja frente al resto de la sociedad, las mismas personas que impulsaron el pre-referéndum se opusieron a que esta compensación fuera aprobada, utilizando el eslogan “todos somos iguales”. No obstante, la noción de igualdad que se defiende a través de estos discursos, nada tiene que ver con la igualdad que proclama el movimiento feminista, incluso se podría afirmar que opera en un sentido contrario.

Si bien el intento de derogación mencionado no fue exitoso, la estrategia discursiva utilizada volvió a tomar fuerza en 2020. Una vez asumido el nuevo gobierno, integrantes de su coalición, en particular, representantes del partido Nacional y del partido político emergente Cabildo Abierto¹¹ presentaron en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores el proyecto de Ley titulado “Tenencia compartida responsable de los niñas, niños y adolescencia”.

El proyecto, catalogado como “Una ley innecesaria que daña a la infancia” por la campaña llevada adelante por seis organizaciones de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se apropia de los avances conceptuales respecto a la

11 Agrupamiento con identidad militar y con una agenda de fuerte ocupación por los asuntos sociales, de vivienda, salud y relativos a las familias, disputando sentido y materialidad de los derechos conquistados por el movimiento de mujeres y feminista en el país.

necesidad de repartir de manera más igualitaria las responsabilidades de cuidado, para utilizarlo en favor de una división complementariamente paritaria en tiempos entre padres y madres, pero absolutamente omisa a las violencias y a la opinión de niñas, niños y adolescentes al respecto. Una vez más, el discurso de la igualdad se desdibuja y su contenido se diluye.

La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y Defensoría del Pueblo también catalogó a las disposiciones que busca incorporar la iniciativa parlamentaria de “regresivas”, y que “debilitan la protección de los niños”, considerando que la normativa vigente en la materia busca proteger el interés superior de niñas y niños, amparado por el Código de la Niñez y la Adolescencia. Según las organizaciones firmantes, el proyecto de Tenencia compartida de niños, niñas y adolescentes significa “un claro retroceso y amenaza a la garantía de derechos, en especial de los niños, niñas y adolescentes expuestos a situaciones de violencia” (ANONG, 2021).

Tal como explicita la INDDHH, “a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, la posibilidad legal de que se fije una tenencia compartida o alternada se encuentra vigente”, por lo que la iniciativa parece reflejar un *modus operandi* que se repite en el marco de una expresión local de las prácticas de las políticas anti género a nivel regional (Abracinskas *et al.*, 2019). Es importante señalar que a principios de 2022, la directora del Instituto Nacional de las Mujeres manifestó públicamente su postura contraria al Proyecto de ley, atendiendo a las recomendaciones de diversos organismos tanto nacionales como internacionales que abogan por los derechos de niños, niñas y adolescentes, y cuestionando conceptos tales como el “síndrome de alienación parental”, que a pesar de haber sido desacreditado por especialistas, continúa siendo utilizado por agrupaciones de varones en diferentes partes del mundo.

Tal como se desprende de los casos analizados, existen puntos de encuentro entre las estrategias y discursos conservadores desplegados como

respuesta a los avances en materia de género y derechos. En un contexto de retrocesos, es imperioso contar con las herramientas necesarias para desarticular argumentos que buscan poner en cuestionamiento los derechos conquistados.

Reflexiones finales

A lo largo de este documento se ha realizado un recorrido por los principales hitos en las políticas para la igualdad de género en Uruguay en los últimos veinte años. La tarea de síntesis ha sido enorme: las conquistas son muchas, los logros alcanzados desbordan las páginas de cualquier documento posible; aunque también evidencian dificultades y fragilidades. Evidentemente, el camino recorrido es largo y no ha estado exento de obstáculos. Las luchas sociales han sido protagonistas de muchos de estos procesos, así como las alianzas entre feministas en el Estado y en los partidos políticos, en la academia y la sociedad civil, por lo que resulta fundamental historizar y documentar las conquistas alcanzadas.

Uruguay es un país internacionalmente señalado por estar a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos de colectivos históricamente discriminados, la llamada agenda de derechos que tuvo lugar durante el período de gobiernos progresistas (2005–2020), que colocó al país en una posición privilegiada en relación a otros países de la región. No obstante, esto no garantiza la continuidad de los logros alcanzados.

El escenario actual en Uruguay es preocupante para la igualdad de género. La agenda de gobierno planteada en materia de respuesta a la crisis pos Covid, evidencia una mirada restrictiva y de recorte de las políticas sociales, así como en la inversión en educación, cuidados, ciencia y tecnología, salud y protección social, lo que no coincide con un discurso que parece alentarlas. De hecho, en el marco de la discusión sobre la ley de presupuesto nacional para el quinquenio 2020–2025, la ministra de Economía manifestó que “en caso de no mejorar las cuentas fiscales, las políticas sociales no se mantendrían (La Diaria, 2020).¹²

12 La Diaria economía (14 de julio de 2020). Arbeleche: “Si no mejoramos los resultados fiscales, las políticas sociales no las vamos a poder mantener”. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/7/arbeleche-si-no-mejoramos-los-resultados-fiscales-las-politicas-sociales-no-las-vamos-a-poder-mantener/>

Al mismo tiempo, en la actualidad, el diálogo de las organizaciones feministas y de mujeres con los principales actores estatales/institucionales es escaso. Si bien algunos ámbitos de participación social en las políticas públicas se mantienen activos, tales como el Consejo Nacional de Género y el Comité Consultivo de Cuidados, las organizaciones vienen denunciando el vaciamiento de contenido y las dificultades para cumplir con los roles de monitoreo asignados legalmente, dada la escasa información que poseen (La Diaria, 8 de noviembre de 2021).

Según el Observatorio COVID de la CEPAL, Uruguay es el país de la región que menor inversión realizó en transferencias monetarias para enfrentar la pandemia durante el año 2020. Tampoco contó con medidas específicas (siquiera de carácter temporal) para atender la crisis de cuidados agudizada por el SAR COV-19, como sí lo hicieron otros países de la región (CEPAL y ONU Mujeres, 2021) lo que impacta directamente en la autonomía económica de las mujeres. La emergencia generada por la pandemia se ensambló a una crisis socioeconómica que dejó como resultado 100.000 nuevas personas pobres en el año 2020 en Uruguay (INE, 2021). La incidencia de la pobreza en hogares por grandes áreas geográficas según sexo del/la jefe/a (%) evidencia asimismo una brecha de género al interior de la pobreza de ingresos. La imbricación con otras desigualdades en el uso del tiempo y la dedicación a las tareas domésticas y de cuidados, se expresa con claridad en este dato.

La pandemia y las medidas dispuestas para su contención reforzaron la estructura familiarista y feminizada que ya caracterizaba a la organización de los cuidados en nuestra región y a nivel país previo a la emergencia del COVID-19 (CLACSO, 2021). El nuevo contexto se instaló sobre otras desigualdades preexistentes de las mujeres respecto de los hombres, y de las mujeres entre sí en América Latina: el acceso desigual al mercado formal de empleo, a

los ingresos propios y en la disponibilidad de tiempo, entre otras. Con base en ello, es fundamental atender a las repuestas que se planteen para la recuperación pos Covid, y que estas no dejen la igualdad de género como una materia a resolver tras la crisis, puesto que para entonces, ya se habrán asentado sus efectos nocivos, profundizando las brechas de la desigualdad (de la Cruz Pincetti y Scuro Somma, 2020).

Algunas señales recientes por parte del gobierno son preocupantes. En relación a los derechos sexuales y reproductivos, diversos hechos (entre ellos declaraciones públicas de representantes de la salud que cuestionaron la ley de IVE), despertaron la alerta de los colectivos sociales y generaron que feministas y mujeres diversas autoconvocadas se manifestaran bajo la consigna “La IVE no se toca” y “la IVE se defiende”. El llamado es a sostener los derechos reconocidos, en particular, el derecho a tomar decisiones reproductivas, contando con la capacidad de interrumpir voluntariamente un embarazo.

Estos y otros acontecimientos se imbrican y complejizan el escenario actual uruguayo para las mujeres y para la igualdad. Tal como sostiene Singer (2017) el término *sindemia* combina el concepto de sinergia y epidemia y se distingue por enfatizar en los factores que habilitan esa sinergia. La *sindemia* tiene la peculiaridad de poner el énfasis sobre las formas en que los entornos sociales, especialmente las condiciones de desigualdad e injusticia sociales, contribuyen a la agrupación e interacción de enfermedades, así como a la vulnerabilidad. Es interesante incorporarlo para comprender cómo interactúa la pandemia por COVID 19 con las desigualdades previas de las mujeres en Uruguay, hoy agudizadas y agravadas por un gobierno de enfoque neoliberal que se alía con las propuestas conservadoras en relación al género y a la igualdad para las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Referencias bibliográficas

- Abracinskas, Lilián.; Puyol, Santiago; Iglesias, Nicolás; Kreher, Stephany (2019). *Políticas antigénero en latinoamérica: Uruguay, el mal ejemplo*. MYSU, Montevideo.
- Batthyány, Karina y Genta, Natalia (2020). *Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado* en N. Araujo Guimarães y H. Hirata (comps.), *El cuidado en América Latina*, Fundación Medifé, pp. 219–258.
- Batthyány, Karina, Genta, Natalia y Perrotta, Valentina (2017). *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado. Sistema de Cuidados*. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/8/uso-de-licencias-parentales-y-roles-de-genero>
- CEPAL (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del covid-19*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-crisis-covid-19>
- CEPAL – ONU Mujeres (2020). *Brechas de género en los ingresos laborales de Uruguay*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45792-brechas-genero-ingresos-laborales-uruguay>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay, CEDAW/C/URY/CO/8–9, 25 de julio de 2016.
- OEA–CIM–MESECVI (2020). *Tercer Informe de Seguimiento a la implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará*.
- De la Cruz Pincetti, Catalina; Scuro Somma, Lucía. (2020) *Impacto de la Pandemia en las políticas de cuidado. Experiencias en América Latina*. En: “Cuidados y mujeres en tiempos de COVID–19. La experiencia de Argentina. Naciones Unidas, Chile.
- Faludi, Susan (1991). *Backlash. The undeclared war against American women*. Nueva York: Three Rivers Press.
- Johnson, Niki; López Gómez, Alejandra; Sapriza, Graciela; Castro, Alicia; Arribeltz, Gualberto (2011). *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Montevideo: Colección Art. 2, CSIC, Universidad de la República.
- López Gómez, Alejandra (2013). *Salud sexual y reproductiva en la agenda de investigación y formación en Psicología en Uruguay. Consideraciones conceptuales, nudos críticos y desafíos*. Montevideo: Facultad de Psicología.
- Mendenhall, Emily (2020). *The COVID–19 syndemic is not global: context matters*. The lancet. VOLUME 396, ISSUE 10264, P1731, NOVEMBER 28, 2020
- MYSU (2014). *Asegurar y avanzar sobre lo logrado. Estado de situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay. Monitoreo 2010–2014*. Montevideo: MYSU.
- ONU Mujeres (2020). *El aporte económico de las mujeres en Uruguay*. Montevideo
- Pérez de Sierra, Isabel (2021) *El escenario actual de los cuidados en Uruguay: desafíos para la sostenibilidad de la política y la apuesta a la regulación del trabajo de cuidados*. En: Torres, Ailynn, *Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política*. FES
- Rostagnol, Susana; Caccia, Magdalena (2021). *Women’s bodies: an eternal battlefield?* En: Barbara Sutton y Nayla Vacarezza (eds.) *Abortion and democracy. Contentious body politics in Argentina, Chile and Uruguay*. Nueva York: Routledge.
- Singer, Merrill; et al. (2017). *Syndemics and the biosocial conception of health*. The Lancet, 389 (10072), 941–950

SNIC (2020). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015–2020*. SNIC, Uruguay

Weeks, Jeffrey (1998). *Sexualidad*. México: Paidós.

Documentos, legislación y otras referencias

ANONG. Comunicado: “Una ley innecesaria que daña a la infancia” <https://www.anong.org.uy/novedades/noticias/956-una-ley-innecesaria-que-dana-la-infancia.html>

CEPALSTAT https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp

CEPAL (2014): La política de lucha contra la violencia doméstica en el Uruguay: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres. <https://observatoriplanificacion.cepal.org/es/planes/estrategia-nacional-de-desarrollo-uruguay-2050>

CLACSO (2021) Conversatorio “A un año de la pandemia ¿Qué ocurre con los cuidados en clave de género?”, realizado en el marco del Grupo de Género y Cuidados de CLACSO. <https://www.youtube.com/watch?v=vn6EIW0Phis&t=2s>

González Perrett, Diana (2010): Producción Legislativa en materia de Equidad de Género y Generaciones durante el período febrero 2005 – 2009. Parlamento de Uruguay, 2010

González Perrett, Diana, Deus, Alicia (2015): Producción Legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010 – 2015. ONU Mujeres, 2015

INE (2019) Informe de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2018. Montevideo.

Inmujeres, MIDES (2019): Protocolo de actuación en situaciones de Violencia basada en género. Impresos DIB, Uruguay. Observatorio de Igualdad de género de la CEPAL <https://oig.cepal.org/es/paises/uruguay>

La Diaria (14/7/2020). “Arbeleche: «Si no mejoramos los resultados fiscales, las políticas sociales no las vamos a poder mantener»”. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/7/arbeleche-si-no-mejoramos-los-resultados-fiscales-las-politicas-sociales-no-las-vamos-a-poder-mantener/>

La Diaria (9/11/2021). “Alerta social sobre la situación del sistema de cuidados”. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/alerta-social-sobre-la-situacion-del-sistema-de-cuidados-organizaciones-denuncian-un-debilitamiento-y-critican-al-gobierno/>

ONU Mujeres, INMujeres (2021): El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión.

PNUD (2020): La próxima frontera; desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano.

Proyecto de ley de Tenencia compartida de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/4238270.PDF>

Presidencia de la República. Sitio web. “Uruguay es ejemplo en América Latina por su avance radical en leyes para garantizar la Igualdad de Género” <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-es-ejemplo-america-latina-su-avance-radical-leyes-para-garantizar>

Rainaldi, Stefanía (2020): Producción Legislativa con Perspectiva de Género. Legislatura 2015 – 2020. SNU, 2020.

CAPÍTULO 12

Reflexiones y desafíos colectivos en materia de igualdad de género

Ana Gabriela Fernández Saavedra y Carmen Beramendi Usera
FLACSO Uruguay

El recorrido por los capítulos de cada país sobre las cuestiones de igualdad de género más notorias, permite no sólo situarnos en cada contexto nacional sino también observar los procesos comunes y en paralelo que acontecen en los distintos territorios de la región latinoamericana y caribeña en las dos primeras décadas del Siglo XXI. El propósito de este capítulo es rescatar los principales debates, controversias y desafíos en materia de igualdad de género en nuestra región.

Desigualdades de género en el contexto de otras desigualdades

América Latina y el Caribe conforman una región atravesada por profundas desigualdades de carácter estructural que se expresan en las asimetrías en materia de ingreso, de patrimonios, así como en el acceso a servicios públicos esenciales. A estas desigualdades en términos de ingresos y de acceso a recursos económicos, se suman las de acceso a los derechos políticos, sociales, culturales y ambientales, cuestiones que configuran el carácter multidimensional de la pobreza en nuestra región.

En este sentido, parece relevante introducir los análisis que, junto con la disminución de la pobreza en los llamados ciclos progresistas, proponen el tema de las desigualdades con un incipiente corrimiento de la mirada desde la pobreza hacia el incremento escandaloso de la riqueza en pocas manos. En un reciente trabajo denominado: “More Unequal or Not as Rich?” Revisiting the Latin American Exception, se cuestiona que América Latina no necesariamente

ha sido la excepción a otras regiones del mundo en términos de reducción de las desigualdades (De Rosa, Flores y Morgan, 2022).

El estudio presenta los resultados distributivos para diez países de la región durante las últimas dos décadas,¹ un período en el que América Latina y el Caribe experimentó un fuerte crecimiento económico impulsado por términos de intercambio muy favorables (mayor intercambio favorable entre 2003–2013 y relativo estancamiento post–2015). Los autores sostienen que las estimaciones distributivas necesariamente deben conciliarse con las macroeconómicas agregadas, que siguen definiciones homogéneas entre países: “Sin embargo, al aplicar sistemáticamente el mismo conjunto de decisiones metodológicas a toda la región, somos capaces de ofrecer una vista “a vuelo de pájaro” de la evolución de la desigualdad entre sus seiscientos millones de habitantes en la única parte del mundo en la que podría haber caído” (De Rosa, Flores y MacMorgan, 2022). Estos estudios han aportado, tal como proponen sus autores, elementos para revisar la narrativa predominante de la caída de la desigualdad en América Latina, contribuyendo a la caracterización del contexto macroeconómico.

El problema de las desigualdades económicas se sostiene en los modelos de desarrollo que priorizan el crecimiento del capital por encima de la vida humana y de la sostenibilidad del planeta, así como con los sistemas políticos y sus profundas diferencias en los regímenes democráticos imperantes en la región. Si bien los enfoques de desarrollo humano y desarrollo

1 Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, Perú, El Salvador y Uruguay.

sostenible han tenido un importante recorrido conceptual que se ha integrado paulatinamente a las políticas públicas en algunos países, el enfoque economicista continúa siendo el preponderante.

De manera paralela, la institucionalidad democrática es un ingrediente fundamental para las políticas de género, que implica la articulación de normas, la provisión de garantías y la generación de reglas que afirmen derechos (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Por estas razones, en coincidencia con la literatura especializada, las autoras plantean que se trata de una institucionalidad plural, conflictiva y abierta. La región enfrenta “peligrosidades profundas” que amenazan lo conquistado y ponen en riesgo los logros institucionalizados y, en algunos casos, los propios regímenes democráticos. Los gobiernos más conservadores cancelan o desfinancian los institutos de las mujeres o los distintos mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como los programas de salud sexual y reproductiva, entre otros.

A pesar de que la caracterización de las democracias excede este informe, es evidente que las políticas públicas de igualdad requieren de sociedades democráticas que promuevan el ejercicio de la ciudadanía y que potencien el papel de lo público no estatal. El concepto de “democracia de ciudadanía” mencionado por Rodríguez Gustá y Caminotti (2016) adquiere relevancia analítica y utilidad para las estrategias de política pública y supone dos desafíos: por un lado, el reto de consolidar instituciones de representación política verdaderamente democráticas y, por otro, el contar con una ciudadanía empoderada y organizada.

Este escenario de desigualdades se entrelaza y actúa con las desigualdades de género, orientación sexual, etnia, edad, diversidad funcional y condición migrante, como revelan los informes de los once países y muestran el aumento de las brechas en términos de violencia hacia las mujeres y disidencias, desigualdades en la toma de decisiones, pobreza, derechos sexuales y reproductivos, entre otros. A continuación, se plantean los marcos y conceptualizaciones que consideramos más pertinentes para el análisis de los contextos de las múltiples desigualdades desde una perspectiva feminista.

Revisitar los conceptos y enfoques que permiten un análisis crítico de los avances y retrocesos de las políticas públicas de igualdad

Para analizar las políticas públicas en materia de igualdad de género resulta necesario revisar desde qué conceptualizaciones partimos para estudiar las transformaciones que modifiquen los regímenes de género. Se trata de pensar cuáles son los procesos a través de los cuales estas desigualdades (y sus diversas intersecciones) ingresan a la agenda pública y se construyen como problema público.

En tal sentido, el enfoque de los Derechos Humanos es el marco propicio desde el cual promover verdaderos cambios en el orden social imperante. Este enfoque nos permite identificar y reconocer las desigualdades estructurales que limitan el acceso a los derechos en condiciones de igualdad. Al mismo tiempo, esta mirada nos propone la generación de condiciones para el acceso a escala universal, incluso, a través de la formulación de acciones positivas que tiendan a corregir las desigualdades estructurales. Esta perspectiva fortalece además el rol del Estado y sus condiciones institucionales para garantizar el acceso a los derechos, ampliar la participación social y generar estrategias que promuevan la circulación y producción de información (Rossi y Moro, 2014, en Fontela 2020).

A partir del enfoque de derechos humanos, es posible pensar en la exigibilidad de estos derechos y en la forma de poder avanzar en igualdad de oportunidades y lograr la igualdad de resultados como plantea la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Esta Convención que data de 1979, continúa en plena vigencia y ha sido ratificada por los Estados de la región como declaración internacional de derechos para las mujeres. La jurista Alda Facio la denomina “la Carta Magna de las mujeres”, en tanto que los países deben rendir cuentas frente al Comité y por ende se transforma en una importante herramienta de exigibilidad.

La CEDAW a su vez dialoga con otras convenciones como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. A las Convenciones se les agregan el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Este marco jurídico internacional en el ámbito de Naciones Unidas conforma un cuerpo normativo capaz de incidir en las legislaciones y políticas públicas nacionales.²

Asimismo, deben considerarse los acuerdos multilaterales resultado de las Conferencias Mundiales en los diferentes temas³ a los que adhieren todos los países de la región en temas de derechos de las mujeres, las personas LGTBIQ+, las personas racializadas, las personas diversas funcionales, los pueblos indígenas y las personas migrantes y refugiadas. Es preciso incorporar también el conjunto de recomendaciones emanadas de las Conferencias Mundiales sobre los derechos ambientales, la biodiversidad de la tierra, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Si bien este tipo de acuerdos no tienen un carácter vinculante, promueven la elaboración de planes, reportes y programas nacionales e internacionales relevantes para las políticas públicas. La articulación y coordinación de estos instrumentos internacionales analizados a la luz de la perspectiva interseccional, resulta impostergable para afrontar los diferentes sistemas de opresión.

Al marco jurídico internacional se suma la Agenda 2030, de la que son signatarios los países de la región, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). El ODS 5 que está centrado en la igualdad

de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, formula metas específicas para atender las desigualdades de género de diversa índole. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 jerarquiza este objetivo estableciendo que: “La consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas”.

No obstante, estos marcos internacionales que han posibilitado avances sustantivos para la formulación e implementación de las políticas públicas en los países, deben ser revisados y cuestionados. En tal sentido, consideramos que los aportes teórico-críticos de los ecofeminismos y decoloniales, surgidos dentro del enfoque del posdesarrollo, contribuyen de manera positiva a un análisis que necesariamente debe incluir a la complejidad como elemento constitutivo de las realidades sociales de la región.⁴

Políticas públicas de igualdad e institucionalidades en transformación

Los enfoques de derechos humanos mencionados anteriormente dan marco a las políticas de igualdad y se reflejan en las leyes a nivel regional, así como en las arquitecturas institucionales que se diseñan y en las distintas perspectivas que le dan sustento. Las políticas, planes y programas de la región muestran también diferentes conceptualizaciones en torno a género, equidad de género e igualdad. Integrar la perspectiva de género supone tener en cuenta de forma sistemática las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres, hombres y disidencias, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas

2 Además del marco que establece Naciones Unidas, la región de América Latina y el Caribe cuenta con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, dentro de la OEA, encargado de promover y proteger los derechos humanos en toda América. El Sistema Interamericano cuenta con convenciones para la protección de los derechos de diferentes colectivos entre las que se destaca “Convención de Belém do Pará”: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

3 Nos referimos por ejemplo a las Conferencias de la Mujer, la Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas, las Conferencias contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, las Conferencias sobre los Pueblos Indígenas, las Conferencias sobre Migración y las Conferencias sobre el Clima, el Cambio Climático, la Biodiversidad de la Tierra y la Reducción del Riesgo de Desastres.

4 Para el estudio de la complejidad como característica de las sociedades contemporáneas sugerimos las lecturas de autores como Luhmann y Beck.

las fases de diseño, planificación, ejecución y evaluación.

A pesar del avance logrado en algunos países de la región, el balance de las dos primeras décadas del siglo XXI, muestra un profundo déficit en la permanencia de las políticas de enfrentamiento a las desigualdades en general, imbricadas con las de género, que impactan profundamente en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. El análisis de las mismas nos interpela acerca de la manera de llegar a la igualdad de resultados que plantea CEDAW y en la manera de avanzar hacia la igualdad sustantiva que acorte las brechas de género persistentes. En los capítulos elaborados por los equipos de los países se identifican algunas de las tensiones que sostienen las políticas públicas de igualdad, así como las condiciones efectivas para su implementación en contextos situados que las habilitan o las restringen.

Tanto la ausencia como la falta de sostenibilidad de las políticas que combaten las desigualdades de género, nos enfrentan hoy a uno de los principales desafíos democráticos en América Latina y el Caribe y en otras regiones del mundo. Teniendo en cuenta los impactos provocados por la COVID-19 y la profunda crisis económica, ambiental, política, social y cultural que enfrentamos a escala global, los desafíos se multiplican y complejizan.

Sobre los regímenes democráticos, sus rupturas y los efectos que generan en los derechos de las mujeres y disidencias

Los regímenes democráticos suponen un requisito para el avance en políticas públicas de igualdad. Si bien las leyes no implican necesariamente una transformación en la vida de las mujeres y otros colectivos tradicionalmente discriminados, el avance normativo establece bases mínimas de acuerdo que generan condiciones de exigibilidad. En este sentido, las democracias plurales, que no eluden el conflicto, que promueven espacios de participación y consulta a las organizaciones de la sociedad civil, que instalan las rendiciones de cuentas como mecanismos de información y cercanía con la población; que además jerarquizan los mecanismos de género y sus

presupuestos, que promuevan una ciudadanía activa, constituyen componentes ineludibles de análisis de la calidad democrática de nuestros países.

Por otra parte, la existencia de regímenes democráticos débiles, condiciona negativamente la legislación a favor de la igualdad de género. Se evidencia en varios capítulos una relación directa entre las rupturas democráticas, los debilitamientos y los retrocesos en los derechos de las mujeres. En Honduras, por ejemplo, el golpe de Estado del 2009 simbolizó una regresión en el alcance de derechos para las mujeres en la búsqueda de la igualdad y equidad de género. Ese proceso excluyó rápidamente las oficinas de la mujer como parte orgánica de las estructuras municipales, en un proceso que era bastante incipiente a nivel país.

En Guatemala, por su parte, el cambio de paradigmas de la igualdad y equidad, logra avances en términos legales y políticos. En el período de los Acuerdos de Paz se sancionan leyes contra la violencia y el femicidio, otras que promueven el acceso universal a los métodos anticonceptivos y la salud de las mujeres, otras que favorecen la incorporación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo urbano y regional, y en las municipalidades, así como también se instala una Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres. Posteriormente, con la llegada en el 2012 de un exmilitar a la presidencia, se produce un vaciamiento de la institucionalidad a favor de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas.

Condicionantes normativos para el logro de una integralidad que supere las políticas fragmentadas

Si bien existe un importante nivel de desarrollo en lo relativo a la recopilación de las actuaciones necesarias para lograr el objetivo de la igualdad de género, se observa una carencia más o menos común en los países que da cuenta de la falta de una articulación interna entre las políticas de igualdad. Junto a esta situación, se pone en evidencia que las actuaciones a favor de la igualdad carecen de prioridad en relación con el resto de las políticas, así como debilidades de las políticas de igualdad de

género que se integren a los ejes estratégicos del conjunto de políticas públicas de los países.

Para comenzar, en el capítulo de FLACSO Argentina, se detallan las temáticas del empleo, educación, salud, violencias basadas en género, participación política, ciencia, tecnología e innovación, así como en cultura y comunicación. En cada una de estas temáticas se describen los avances normativos en materia de igualdad que se sintetizan en un cuadro con orden cronológico. Las autoras destacan justamente, a partir del año 2020, la apuesta de diseño institucional de coordinación del gabinete nacional. Esta nueva intencionalidad representa un desafío que tiende a la integralidad y transversalidad de las políticas de género en la Administración Pública Nacional.

En el capítulo de FLACSO Brasil se identifican dos períodos muy distintos. El primero corresponde con el primer mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003), que prioriza la agenda de género otorgando estatus ministerial a la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República. Este período tiene algunos mojones importantes como la realización de la Primera Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres en 2004, la Ley Maria da Penha en 2006 y la designación de un número récord de mujeres ministras en 2011, en lo que supone una disputa simbólica durante el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff. El segundo período, comienza con el golpe parlamentario en 2016 y la elección de Jair Bolsonaro como presidente en 2018. Este período se caracteriza como una verdadera cruzada ultraconservadora contra lo que llaman “ideología de género” y con retrocesos importantes en la institucionalidad democrática. Se sustituye el Ministerio de los Derechos Humanos por el Ministerio de Familia, Mujeres y Derechos Humanos. Este período comienza a revertirse a partir de la asunción nuevamente de Lula da Silva en 2023 con el informe país ya finalizado en el 2022.

En el capítulo de FLACSO Chile sobresale la creación en 1991 de la primera institución dedicada a los derechos de las mujeres (SERNAM) como inicio de la integración de los derechos de las mujeres en Chile, que permitió la generación de acciones como

los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades que aún se implementan, así como los programas de mejora de gestión que han sido inspiración para avanzar a la transversalidad en otros países. En el año 2015 se eleva la jerarquía del mecanismo de las mujeres creando el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con la aprobación de una ley para ese objetivo.

En el caso del capítulo de FLACSO Costa Rica se evidencian mecanismos legales e institucionales robustos para la consecución de la igualdad como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer desde 1990, seguida por la ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres en el año 1998. De manera más reciente la actualización de las dos principales políticas de igualdad y género en el país: la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre hombres y mujeres (PIEG 2018– 2030) y la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Contra las Mujeres de todas las edades (PLANOVI 2017–2032); ambas realizadas mediante un amplio y exhaustivo proceso de consulta con representantes de organizaciones de sociedad civil, mujeres de diversos sectores del país, instituciones públicas y el sector privado, han facilitado una concepción integral abonada desde distintas perspectivas.

Por su parte, en el capítulo de FLACSO Cuba se destacan las políticas sociales focalizadas en diferentes grupos sociales como familias, madres solas con hijos a cargo, atención a personas con discapacidad, a niños con desventaja social o personas adultas mayores y en distintos ámbitos como la construcción, el transporte, la educación, la alimentación, entre otros. En la primera década analizada se destaca el Plan de Acción Nacional para el Seguimiento a la Conferencia de Beijing (1997 a 2004). En 2013 se retoma el seguimiento de dicho plan, se evalúa y se avanza hacia un Plan con un enfoque más integrador de las políticas de igualdad.

En el capítulo de FLACSO Ecuador, por su parte, se evidencian procesos contradictorios en las políticas de igualdad para el periodo analizado. Durante el gobierno de Rafael Correa, mientras se promueve la transversalidad de la igualdad en las políticas y programas en el Estado, se elimina el Consejo

Nacional de las Mujeres como organismo responsable de la coordinación de las políticas especializadas en género y derechos de las mujeres. Se destinan insuficientes recursos humanos y materiales, situación que se agrava durante la presidencia de Lenin Moreno con el despido del 50% de las personas destinadas a los programas prioritarios. Si bien en su mandato se aprobaron importantes instrumentos jurídicos como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Moreno vetó el Código Orgánico de Salud en 2020, que, entre otras disposiciones, incluía la garantía de servicios integrales de salud sexual y reproductiva.

En otro orden, el capítulo de FLACSO Guatemala muestra un proceso interesante de construcción de la arquitectura institucional junto a las acciones de los grupos feministas. Nos referimos a la apertura de espacios sociales e institucionales diversos como la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2000). Estos ámbitos lograron ampliar las demandas y reivindicaciones a partir de las diferencias étnico-culturales, raciales, territoriales, de la diversidad sexual y de otras experiencias vitales. No obstante, queda pendiente el desafío de avanzar hacia políticas nacionales que promuevan políticas de otro alcance.

El capítulo de FLACSO Honduras realiza la caracterización de las normativas e instrumentos a nivel nacional y establece su vinculación con las normativas internacionales que le dan fundamento. Sin embargo, resulta evidente el impacto negativo para las políticas de igualdad de los distintos períodos dictatoriales. La autora explica que la Política Nacional de la Mujer del año 2002 no tiene un enfoque transformador e integral. Sin embargo, algunos años más tarde, el Instituto Nacional de las Mujeres junto a las organizaciones sociales y de mujeres, presentan el Segundo Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras para el período 2010–2022, con el objetivo de garantizar condiciones de vida digna para las mujeres desde una perspectiva integral en el contexto de reconstrucción democrática.

A continuación, el capítulo de FLACSO México que se centra en las políticas públicas de combate a la violencia hacia las mujeres, detalla los marcos internacionales que dan sustento al enfrentamiento de los distintos tipos de violencias contra las mujeres, así como la legislación nacional y local. En este caso se observa una alineación del marco jurídico que toma como referencia a la CEDAW y sus recomendaciones, y se destacan los cambios que en materia de violencia de género se promueven hacia la interna de la institución.

Finalmente, el capítulo de FLACSO Uruguay clasifica las políticas públicas de igualdad de acuerdo a la metodología utilizada por el Observatorio de CEPAL en función de las autonomías de las mujeres, e incorpora las leyes que interrelacionan distintas autonomías como la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en 2005. En el año 2008 la institución fue fortalecida por la aprobación de la Ley de Igualdad de derechos y oportunidades y la creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Igualdad de Género, así como por el Plan Nacional de igualdad de derechos y oportunidades que establece mecanismos de rendición de cuentas. En el ámbito del Consejo se aprueba en el año 2019, la Estrategia Nacional de Igualdad de Género al 2030 como una propuesta más integral, así como una nueva ley de igualdad en el año 2019.

El breve recorrido por cada capítulo pone en evidencia un proceso que comienza con políticas fragmentadas y avanza hacia políticas con una mirada integradora. No obstante, este camino no es lineal. Se observan avances y retrocesos de manera casi continua, aún dentro de contextos similares y con condiciones políticas supuestamente favorables al avance de los derechos de las mujeres y disidencias, como son las implementadas en los llamados gobiernos progresistas. En tal sentido, se destacan las tensiones en torno a los derechos sexuales y reproductivos en Ecuador durante el mandato de Correa, el veto de Lenin Moreno al Código Orgánico de Salud, así como lo ocurrido en Uruguay con la aprobación de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva con el veto del presidente Tabaré Vázquez a los artículos concernientes al aborto. Estos

sucesos se contrastan, en Ecuador con la aprobación de una legislación integral de enfrentamiento a la violencia de género, y en Uruguay con la aprobación de la ley de interrupción del embarazo durante las 12 primeras semanas de gestación en un nuevo periodo de gobierno del Frente Amplio.⁵

Del recorrido sobre las normativas analizadas, resulta imperiosa la necesidad de consolidar marcos jurídicos integrales como punto de partida para la implementación de las políticas de igualdad que logren llevarse adelante en la región. Además de las normas mencionadas, existen iniciativas que procuran avances estratégicos que importa considerar y generan desafíos hacia la transversalidad en otro conjunto de políticas y programas.

Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Desarrollo de República Dominicana, mediante una ley, se establecen siete políticas transversales que deben ser incorporadas en todos los planes, programas y proyectos. Una de esas políticas transversales es el enfoque de género “a fin de identificar situaciones de discriminación entre hombres y mujeres y adoptar acciones que contribuyan a la equidad de género” (END, art. 12).

En otro orden, en Honduras, el Instituto Nacional de las Mujeres presentó en 2002 la Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002–2007 como el principal instrumento para impulsar la equidad de género en las políticas públicas como un eje transversal, así como en los programas y proyectos derivados de la política económica y social del gobierno y en los procesos de modernización del Estado.

Por su parte en Cuba, en la revisión de la normativa que posibilita cambios duraderos en la institucionalidad, se encuentra la aprobación de la nueva Constitución en 2019, en la que se ratifican los principios de no discriminación, igualdad de derechos y oportunidades, justicia social. Asimismo, la Constitución incluye la dimensión de identidad de género que modifica el binarismo explícito en la institución matrimonial y avanza en la protección

de la violencia de género. Esta última integración se instrumentaliza mediante la Estrategia Integral de Prevención y Atención a la Violencia de Género aprobada en el año 2021.

Junto con las normativas mencionadas, los entramados institucionales de los mecanismos para el avance de las mujeres (MAM) nacionales y subnacionales, suponen un avance significativo para la igualdad. En los análisis de los diferentes capítulos se detectan diferencias en sus denominaciones, estructuras, sus presupuestos y su jerarquía.

Se requiere repensar nuevas articulaciones de las políticas públicas de igualdad entre los distintos organismos gubernamentales que posibiliten una transversalidad transformadora de los órdenes de género que las instituciones públicas reproducen. Asimismo, es preciso construir una cultura igualitaria que sea parte indisoluble de los compromisos de los Estados y que estén dispuestos a realizar los cambios institucionales que se requieran.

De acuerdo a la caracterización de las políticas públicas que realiza Virginia Guzmán (2001), como espacios de articulación entre estado y sociedad, es preciso un abordaje desde un enfoque de interacción de actores, conocer los contextos, los marcos cognitivos imperantes, los recursos y las normas institucionales que están presentes en los países, así como cuestionarnos qué espacios reales de articulación entre los estados y la sociedad hacen efectivas las políticas públicas.

Articulaciones entre Estado y sociedad: las agendas académicas en retroalimentación con las luchas feministas en espacios diversos

Los aportes de los estudios feministas de género interseccionales y decoloniales mencionados, los movimientos feministas con las luchas en las calles y en las instituciones, constituyen una clave para entender los avances que dan cuenta los capítulos de cada país. Asimismo, en varios capítulos se observa un reconocimiento de las experiencias de las feministas institucionalizadas para incidir en los

5 El presidente Tabaré Vázquez que interpuso el veto a los artículos concernientes al aborto pertenecía al mismo partido político (Frente Amplio) que el siguiente mandato que aprobó la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

cambios en las normativas a nivel de los ejecutivos o de los legislativos.

En este informe regional, prácticamente todos los capítulos destacan el rol de las mujeres organizadas en los espacios de las organizaciones sociales, sindicales, universitarias, ambientales, las que se organizan para sostener la vida en las ollas populares y merenderos en sus territorios, así como las que disputan contenidos en las agendas de las conferencias regionales y las plataformas internacionales globales. Todas ellas constituyen parte insoslayable en el relato que legitima la producción de conocimiento, integrando prácticas sociales colectivas e innovadoras, que de otra manera corren el riesgo de enquistarse. Particularmente, la región de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por un movimiento feminista sostenido y articulado que ha tenido un papel fundamental en los avances en materia de igualdad.

Los Encuentros Feministas Latinoamericanos que se celebran cada tres años desde 1981, han sido reflejo de la articulación y espacios de trabajo común entre las organizaciones sociales feministas y de mujeres. Del mismo modo, las Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en la órbita de la CEPAL, es un espacio institucionalizado que contribuye, entre otras cuestiones, al diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. Si comparamos lo que sucede en esta región respecto de otras, seguramente nos encontremos con un proceso sostenido y no siempre frecuente en otras partes del mundo.

Este inmenso movimiento de los feminismos ha permitido que las desigualdades de género ingresen en la agenda pública estatal y no estatal, incorporando la perspectiva de género al análisis de las desigualdades en la región de América latina y el Caribe, así como un mejor conocimiento de los complejos fenómenos sociales que estudiamos. Las condiciones actuales resultan especialmente relevantes para las políticas públicas desde un punto de vista constructivista en el entendido que permite la interrelación de discursos en términos igualitarios (Cejudo, 2008), al mismo tiempo que agregan

complejidad a las tramas institucionales y sociales (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021).

En las últimas décadas hemos observado un crecimiento exponencial de los movimientos feministas en todo el mundo (Friedman y Rodríguez Gustá, 2023; Ponce, 2020; Molyneux *et al.*, 2020). Las convocatorias a la huelga general por el 8 de marzo, la toma de las calles por los derechos sexuales y reproductivos en Argentina y República Dominicana, las protestas feministas en contextos estudiantiles como Chile o México, son solo algunas de las muestras tangibles de la transformación y crecimiento de los grupos feministas en la región. Estos nuevos escenarios sociales cuentan además con una fuerte participación de las mujeres jóvenes que no en todos los países se produce de manera integrada con los movimientos feministas ya existentes (Friedman y Rodríguez Gustá, 2023) y complejizan los mensajes y planteamientos de demandas hacia los poderes políticos.

Asimismo, el carácter global de las sociedades contemporáneas ha contribuido a transformar los movimientos feministas que han adoptado características similares en los diferentes países de América Latina y el Caribe con una participación y militancia social que se expresa en las calles y en las redes sociales. Si se realiza un rápido recuento de lo que desarrolla cada uno de los capítulos, se observan dos elementos significativos: por una parte, la internacionalización de las demandas sociales por justicia e igualdad y, por otra parte, la descentralización de los movimientos feministas respecto de las grandes ciudades y concentraciones urbanas.⁶ Estas características han acelerado el intercambio de información, las réplicas y amplificación de las causas feministas, así como la noción de que efectivamente no son grupos pequeños que reclaman justicia e igualdad. Basta con repasar algunos ejemplos presentes en esta publicación como el de Ni Una Menos en Argentina, las Feministas en Resistencia a propósito del golpe de Estado en Honduras, o la primavera feminista de 2015 en Brasil con campañas como #meuprimeiroassedio.

6 Si bien las capitales y grandes ciudades en América Latina y el Caribe es donde se producen las grandes manifestaciones sociales, se observa un incremento de los movimientos en pequeñas ciudades y poblaciones del medio rural.

Las nuevas formas que adopta el activismo feminista en toda la región, han contribuido a la comprensión generalizada respecto de la transversalidad del fenómeno, en eso que algunas autoras llaman “el feminismo está en todos lados” (Masson, 2007). Sin embargo, al mismo tiempo que estas condiciones han permitido extender el imaginario social respecto de las causas que promueven los feminismos, también han provocado movimientos reactivos que se oponen al avance de los derechos humanos de todas las personas, en especial de las mujeres.

Las reacciones de los movimientos neoconservadores antiderechos

Se desprende de varios de los capítulos que estamos frente a una reacción neoconservadora con expresiones a nivel regional ante las marchas masivas y la creciente apropiación de las agendas por parte de las nuevas generaciones que ponen en jaque las ideas hegemónicas dominantes. Se trata de movimientos conservadores y ultraconservadores que toman el discurso feminista y se cuelan en la institucionalidad del Estado asumiendo lugares de decisión.

El capítulo de República Dominicana explica uno de estos enfrentamientos que lideraron algunas iglesias bajo la consigna “Con Mis Hijos No Te Metas”, tras la emisión de una Orden Departamental que establecía como prioridad el diseño y la implementación de la política de género en el Ministerio de Educación. De igual manera, como se puede leer en el capítulo de FLACSO Ecuador, los sectores conservadores han presentado recursos legales para impedir que los anticonceptivos de emergencia se consideren en el grupo de medicación básica.

Este ataque a la educación sexual de parte de estos actores antiderechos no es nuevo. En reiteradas situaciones han sostenido que viola los derechos de los padres, que no es educación sino adoctrinamiento ideológico. Tal vez sea necesario preguntar a quienes detentan las ideas contra la educación sexual integral, cuál es la educación que han recibido niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual de parte de sus adultos referentes; cuál es el aporte para evitar en el mundo los casamientos de niñas o cuál es el

aporte para evitar los embarazos de niñas en el marco de las relaciones de abuso. Los movimientos de “a mis hijos no los tocan” no cuestionan el tema de los abusos sexuales como sí lo hacen con la educación sexual integral en el ámbito educativo. De esta manera, al igual que dos siglos atrás, los discursos incorporan a la familia como “sagrado inviolable” para apelar a la recuperación de la autoridad y de la jerarquía masculina, intentando colocarla como una institución que debe de estar por encima de los derechos y de las vidas de quienes la integran, utilizándose como una barrera a las intervenciones que procuran detener el abuso hacia niñas, niños y adolescentes.

Los discursos conservadores reaccionan contra la evidencia de que los derechos humanos se violan a la interna de los hogares y en contra del corrimiento de los límites entre lo público y lo privado para el avance de los derechos humanos en el ámbito doméstico. La conformación de familias diversas en las que el cuidado, el afecto y el respeto a las diferencias promueva relaciones más igualitarias, se vuelve un foco de enfrentamiento de estos grupos.

Asimismo, estas ideas reaccionan frente al cuestionamiento de las relaciones abusivas de poder que se han apropiado de los cuerpos, los tiempos, los sueños y deseos de las mujeres y que hacen que para muchas de ellas el hogar sea un espacio de riesgo. En estas dos primeras décadas del siglo XXI, escuchamos discursos que se acercan al determinismo biológico y la teoría de la evolución de Charles Darwin sobre la cual muchos científicos se posicionaron en el siglo XIX para explicar las desigualdades y prohibiciones hacia las mujeres.

Una muestra de ello aparece en el capítulo de Guatemala, en el cual se describe cómo la llegada al poder de un gobierno de perfil conservador, ha vuelto a instalar actuaciones represivas y violentas hacia las mujeres y los jóvenes de parte de la policía, frente a las movilizaciones que se oponen a la explotación minera o la restricción de la ruta de migrantes procedentes de Honduras. Las autoras del capítulo de Brasil no dudan en afirmar que estos movimientos conservadores han significado una reactivación de la “caza de brujas” y sitúan el feminicidio político

de Marielle Franco como la expresión máxima de demostración de poder para combatir lo que ellos llaman “la ideología de género”.

En estos grupos antiderechos, presentes en toda la región, convergen un número importante de las iglesias neopentecostales, con recursos económicos muy poderosos. Resultaría relevante conocer más sus raíces, sus puntos de apoyo, sus conexiones con grupos empresariales, con los partidos políticos, así como las diferencias y las distintas motivaciones que tienen entre ellas. El texto “Derechos en riesgo” del Observatorio sobre la Universalidad de los Derechos (2017), es revelador de los vínculos de muchas de estas organizaciones religiosas. El documento señala también el papel que los fundamentalismos religiosos ocupan en los espacios internacionales de derechos humanos. En todos los casos se observa que estos discursos contribuyen a la confusión y a la irracionalidad, toman y cooptan parte del discurso feminista para reformularlo a su favor.

Los efectos de la pandemia: algunas aproximaciones

La pandemia provocada por la COVID 19 transformó la vida y las sociedades contemporáneas en todo el planeta. A partir de la percepción individual y colectiva de los cambios sociales, comenzaron diversas investigaciones en todo el mundo, así como para la región de América Latina y el Caribe, que en muchos casos continúan arrojando información y conocimiento. En este sentido, no se hicieron esperar los estudios que señalan el impacto desigual de la pandemia de COVID 19 sobre la población. En la medida que existen desigualdades estructurales que preceden este escenario, la pandemia ha tenido un impacto diferenciado en hombres, mujeres y disidencias, agudizando las brechas de género ya existentes y siendo las mujeres de los estratos de menores ingresos las más afectadas.

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, la tasa de desocupación en 2021 llegaría a un 11,8% para las mujeres y un 8,1% para los hombres, en comparación con las cifras del 12,1% y los 9,1% respectivamente registradas en 2020. El informe agrega que la contundente salida de las mujeres del mercado de trabajo representa un retroceso

de 18 años en los niveles de su participación en la fuerza laboral y se estima que para 2021 la tasa de participación se incrementa en un 50%, mientras que la tasa de participación de los hombres sería del 73,5% (CEPAL/OIT 2022). El informe explica estos resultados por la mayor representación de las mujeres en categorías ocupacionales afectadas por la crisis de la emergencia por COVID 19, como el trabajo independiente, el trabajo en el sector comercio, hotelería y restaurantes, el trabajo doméstico remunerado, así como por el aumento del trabajo familiar y de cuidados no remunerado durante la pandemia. Estas cuestiones se constatan en estudios precedentes vinculadas a los contextos de emergencias provocados por desastres socioambientales en América Latina y el Caribe (Arenas Ferriz, 2001; Bradshaw y Arenas Ferriz, 2004; Llorente *et al.*, 2020).

La literatura especializada advierte que los impactos mayores sobre las mujeres en los contextos de riesgo y emergencias, no obedecen a una condición de vulnerabilidad “natural” sino como consecuencia de las desigualdades estructurales de género (Enarson, 2012; Enarson y Meyreles, 2004). En concreto se ha llamado la atención sobre la mayor vulnerabilidad física, económica y social de las mujeres. Por ejemplo, en cuanto a la vulnerabilidad física, se produjo un incremento de las violencias de género en sus distintas expresiones y una falta de acceso mayor a la que existía previamente a los servicios de salud sexual y reproductiva. El informe de Costa Rica da cuenta de un aumento del doble de feminicidios reportados en el segundo semestre del 2020 respecto del mismo período en 2019, mientras que el de Ecuador plantea un incremento del 40% de los feminicidios en 2020.

Desde el punto de vista de la vulnerabilidad económica, se observó un creciente aumento de los niveles de desempleo y su correlato de informalidad y pobreza. Algunos ejemplos de esta situación se recogen en el capítulo de Brasil en el cual se observa el impacto de la pandemia en el sector económico de las trabajadoras domésticas y la relevancia como sector feminizado dentro del empleo asalariado. En cuanto a la vulnerabilidad social, el aumento de la sobrecarga de cuidados al interior de los hogares

resta posibilidades de acceso a los espacios de participación social. Una muestra de ello lo explica el informe de FLACSO Argentina al describir la pobreza de tiempo para las mujeres con personas a su cargo ya que pasaron de realizar el 68% de las actividades del hogar en 2019 al 71% en 2020.

A estos impactos negativos en las desigualdades de género, se añade que algunas medidas tomadas por las políticas públicas no hicieron más que agravar las condiciones de vida de una parte importante de la población. Tal es el caso de lo que muestra el capítulo de FLACSO Honduras en el cual la pandemia justificó el debilitamiento institucional y normativo de género.⁷ En Uruguay, coincidiendo con el período de la pandemia, las autoras señalan un debilitamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados creado por ley en el 2015. Se advierte, además, sobre el franco retroceso de esta política pública, así como sobre el empobrecimiento del diálogo con algunos de los principales actores estatales/institucionales.

Como contrapartida, la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 en otros casos abrió oportunidades para la discusión respecto de algunas temáticas como el cuidado, su relevancia social y la posibilidad de generar mejoras en las políticas públicas que las contemplan. Esto surge con claridad en los capítulos de Argentina y Costa Rica.

Los aprendizajes que nos deja la pandemia siguen siendo objeto de investigaciones y de desafíos que problematizan el papel de los Estados y resignifican el papel de la ciencia y la tecnología en la vida de las personas y en la sostenibilidad del planeta. En esta dirección, el capítulo de FLACSO Argentina realiza un aporte pionero en la integración de la perspectiva de género en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Toda esta producción científica relativa a la pandemia mundial provocada por la COVID 19, debe contar necesariamente con el aporte de los estudios feministas que garanticen un análisis de las desigualdades de género.

Hacia adelante: algunos desafíos

El trabajo realizado por las participantes de este III Informe Regional, resulta un mojón más de articulación y trabajo conjunto de la temática de la igualdad de género dentro del Sistema FLACSO. La posibilidad de contar con un informe de estas características que integra once países de la región, supone además un desafío en términos de los aportes a realizar de aquí en más. Por ello, en este apartado, nos proponemos establecer algunas consideraciones en términos de retos y desafíos que pueden ser profundizados y reflexionados en cada uno de los países y en el intercambio futuro. Asimismo, la revisión de los capítulos nos proporciona un conjunto de ámbitos y temáticas en las cuales FLACSO como sistema puede continuar aportando al conocimiento académico de la región.

En primer lugar, es preciso construir acuerdos conceptuales que integren la perspectiva de la interseccionalidad de las discriminaciones en relación a los estudios feministas, y que dialoguen con los distintos contextos y realidades nacionales y locales. No se trata de contar con un cuerpo teórico único y homogéneo, sino de profundizar en los diferentes aportes de los estudios feministas en los demás ámbitos de las Ciencias Sociales y las políticas públicas. Esto representa un primer desafío respecto de cómo los equipos docentes y de investigación se interrelacionan con los distintos programas al interior de sus Unidades Académicas para lograr transversalizar la perspectiva de género y disidencias en la oferta educativa de la FLACSO.

En segundo lugar, se observa un gran potencial en los equipos de cada Unidad Académica, así como en las trayectorias de las docentes e investigadoras, ante la posibilidad de realizar investigaciones comparadas en diferentes ámbitos de las políticas de igualdad. A su vez, en varios países se realiza formación en temas de igualdad a integrantes de los poderes públicos en los diferentes niveles. Sin embargo, a la luz de las dificultades que se desprenden del análisis de las políticas públicas de igualdad y las

7 Una mención especial que se suma a los impactos negativos de género de la pandemia por la COVID -19, es que varios países de la región centroamericana y caribeña se vieron afectados en noviembre de 2020 por los huracanes Eta y Iota que no hicieron más que profundizar las problemáticas y aumentar la vulnerabilidad de la población.

institucionalidades de género, resulta evidente la necesidad de continuar formando en estas temáticas. Las Unidades Académicas de FLACSO con mayores trayectorias y experiencia pueden contribuir al desarrollo de las formaciones en aquellas Unidades en las que la temática es aún incipiente. Asimismo, el cruce de temáticas y su heterogéneo desarrollo también se verían reforzado con el intercambio académico tanto docente como estudiantil.

En tercer lugar, FLACSO puede jugar un rol relevante a nivel regional en la articulación entre la academia y los movimientos sociales feministas, que contribuyan a mejores condiciones de igualdad para toda la población. Varios de los capítulos describen los vínculos de las Unidades Académicas con los movimientos de mujeres en diferentes escenarios y contextos. A este respecto, el informe de FLACSO Cuba plantea algunas líneas de acción por las cuales transitar en las experiencias comunitarias llevadas a cabo para avanzar en el análisis y la transformación de las inequidades de género.

En cuarto lugar, ha quedado en evidencia el carácter de FLACSO y su cometido de aportar conocimiento al servicio de las políticas públicas de la región. Todos los capítulos muestran las contribuciones desde las Unidades Académicas en diferentes estamentos de las instituciones públicas y en diferentes temáticas que se relacionan con la igualdad. Las investigaciones que se describen en los capítulos muestran la construcción del conocimiento situado. A su vez, se plantea el desafío de continuar y multiplicar esta labor para generar evidencia, relevar hallazgos y nuevas maneras de transformar la realidad. En ese sentido, los intercambios y articulaciones entre los diferentes equipos de las Unidades Académicas que se mencionaron anteriormente pueden potenciar los aportes a las políticas públicas.

Finalmente, debemos encontrar un discurso común que ponga en evidencia lo positivo que ha sido para la humanidad que exista un movimiento pacífico como el de los feminismos transformadores que cuestiona el poder abusivo, las violencias, que promueve relaciones más igualitarias, que reivindica el respeto a los espacios, los cuerpos, los deseos, los proyectos y sueños de cada quien, que valora el tiempo de

todas las personas, que resignifica los cuidados y que apuesta a la corresponsabilidad desde lo colectivo. Han sido justamente los movimientos feministas quienes han colocado estas cuestiones en el centro de los debates.

Asimismo, es preciso visibilizar que seguimos conviviendo con un déficit democrático importante en la representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones; que no han sido suficientemente estudiadas las violencias en los mundos actuales del trabajo remunerado, tanto en los trabajos actuales como en los llamados trabajos del futuro; la violencia en los ciberespacios, la violencias en las instituciones educativas en todos sus niveles, la violencia en las calles y las violencias políticas en sus nuevas expresiones.

En definitiva, lo hecho ha sido mucho. Hacia dentro del sistema FLACSO hemos avanzado de forma notable en materia de igualdad y resulta necesario continuar desarrollando el sistema de gestión de la igualdad de género. Hacia afuera, es necesario un mayor desarrollo teórico y conceptual que permita revisar las prácticas cotidianas, que se interpele de manera permanente lo establecido o aceptado como válido.

En la actualidad, nos encontramos en una fase de la batalla cultural por los sentidos que requiere del rescate específico de este amplio campo de estudio para la construcción de sociedades más igualitarias. En definitiva, desde el lugar que estudiamos, investigamos y producimos contenidos, es cada vez más necesario que nuestra perspectiva esté impregnada de un fuerte y sostenido contenido emancipador.

Referencias bibliográficas

- Arenas Ferriz, Ángela (2001). *The Relevance of Considering a Gender Perspective in Damage Assessment and Recovery Strategies. A Case Study in El Salvador, Central America*. Expert Group Meeting on «Environmental management and mitigation of natural disasters: a gender perspective». Ankara, Turkey: Naciones Unidas.
- Bradshaw, Sarah y Arenas Ferriz, Ángeles (2004). Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales. *Serie Manuales*, (33). Santiago de Chile: CEPAL, GTZ y Cooperación Latina.
- Cejudo, Guillermo (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documentos de Trabajo del CIDE (25). Centro de Investigación y Docencia Económicas. México DF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/Organización Internacional del Trabajo, OIT (2022). Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, 26. Santiago de Chile.
- De Rosa, Mauricio, Flores, Ignacio & Morgan, Marc (2022). More Unequal or Not as Rich? *Revisiting the Latin American Exception*.
- Enarson, Elaine (2012). *Women Confronting Natural Disaster: From Vulnerability to Resilience*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Enarson, Elaine y Meyreles, Lourdes (2004). International perspective on gender and disaster: differences and possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24(10/11), 49–93.
- Fontela Kopl; Lena (2020). Formulaciones integradoras, Acciones Pendientes: El Enfoque de Derechos Humanos en “Plan de Acción 2016–2019: Por una Vida Libre de Violencia de Género con una Mirada Generacional” de Uruguay; Ciudad de México; FLACSO México. Disponible en: https://flacso-primo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/19uu80v/52FLA_Aleph000088082
- Friedman, Elisabeth y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2023). “El viento arrollador”: la irrupción de las jóvenes en la protesta del Ni Una Menos de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 31 (61), 1–37.
- Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. *Cuadernos CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*, 32. Santiago de Chile, CEPAL.
- Lopreite, Debora y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2021). Introducción: Estado, instituciones y políticas públicas con enfoque feminista en el análisis de viejas y nuevas desigualdades de género en América Latina. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 15(2), 245–255.
- Llorente Marrón, Mar, Díaz Fernández, Montserrat, Dema Moreno, Sandra y Méndez Rodríguez, Paz (2020). Socioeconomic consequences of natural disasters on gender relations: The case of Haiti. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101693.
- Masson, Laura (2007). *Feministas en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Molyneux, Maxine, Dey, Adrija, Gatto, Malu y Rowden, Holly (2020). Feminist activism 25 years after Beijing. *Gender & Development*, 28(2), 315–336.
- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano (2012 y 2014).
- Ponce Lara, Camila (2020). El movimiento feminista estudiantil chileno de 2018: Continuidades y rupturas entre feminismos y olas globales. *Izquierdas*, (49), 1554–1570.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2016). Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario. *STUDIA POLITICÆ*, 39, 7–31.

Sobre las personas autoras

FLACSO Argentina

Gloria Bonder

Psicóloga (Universidad de Buenos Aires), tiene un posgrado en Género y Educación (Universidad de Cambridge). Es profesora e investigadora argentina. Directora del Área Género Sociedad y Políticas de FLACSO Argentina. Desde 2001 dirige el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (Maestría Virtual en Género, Sociedad y Políticas) y la Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina. También coordina desde 2010 la Red Global de Cátedras UNESCO en Género. Ha realizado numerosas investigaciones relacionadas con la integración del enfoque de igualdad de género en ciencia y tecnología, educación, infancia y juventud así como en políticas de igualdad de género en universidades y centros de investigación de América Latina y otras regiones.

Daniel García Delgado

Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador. Actualmente, es investigador principal del CONICET, con sede en la FLACSO (Argentina). Se desempeña como director del Área de Estudios y Políticas Públicas, director de la Maestría en Políticas Públicas y de diversos diplomas de posgrado así como también es director de la Revista Estado y Políticas Públicas. Ha publicado numerosos artículos y varios libros en torno a la problemática del Estado en Argentina y el neoliberalismo.

Nina Scopinaro

Becaria doctoral Agencia – FONCyT. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Diplomada Superior en “Estudios y políticas de

Juventud en América Latina” del Programa Juventud de FLACSO. Tutora en diversos cursos de Educación Sexual Integral para docentes. Trabaja temas de género, juventud y trabajo.

Sebastián Fuentes

Doctor en Antropología Social. Es investigador del CONICET con lugar de trabajo en el Área Educación de FLACSO. Licenciado y Profesor de Filosofía, se graduó en 2011 en la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Desde entonces se interesa por la producción sociocultural de las desigualdades educativas, analizadas desde las políticas y las experiencias de los actores sociales.

Karina Cimmino

Licenciada en Ciencias de la Educación, especialidad en educación para la salud y Magíster en Salud Pública. Integrante del Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO Argentina, co-responsable de la línea de trabajo de Educación Sexual Integral (Diploma internacional ESI (FLACSO/ UNFPA/UNESCO), Comunidad de Prácticas ESI, Boletín IntercambiEIS, cursos de formación virtual para el personal del UNFPA (Espacio EIS –UNFPA / FLACSO), y asistencias técnicas a países de la Región en ESI. Se desempeña en docencia, investigación, coordinación, desarrollo de materiales y evaluación de programas de estos temas a escala local, nacional y regional (América Latina).

Tamara Soich

Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Tiene formación como especialista docente de nivel superior en Educación sexual Integral, Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Actualmente es asistente en el Posgrado en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina y docente tutora en la Actualización Académica en Educación Sexual Integral del Programa Nacional de Formación

Permanente (INFOD), Ministerio de Educación de Argentina. Es integrante del Grupo de Estudios sobre Discriminación (GEDIS) de la Maestría de Ciencia Política y Sociología, FLACSO Argentina. Fue docente tutora en el curso virtual “La ESI en la escuela: un derecho. Un desafío. Un camino por recorrer”, INFOD. Trabajó como asistente de investigación en el Área Salud, Economía y Sociedad del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Estefanía Enzenhofer

Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UBA), Diplomada Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO Argentina), periodista feminista en voga fiebre, blog periodístico creado en 2014. Integra equipos de trabajo en FLACSO Argentina desde 2015, en distintas capacidades y tareas. Desde 2020 forma parte del Grupo de Investigación en Comunicación “Periodismo multimedia y transmedia con perspectiva de derechos” de la Carrera de Ciencias de la Comunicación en la Universidad de Buenos Aires. Investiga mediatizaciones desde la semiótica (Fernández, UBA) y la relación entre sociedad civil y Estado en TERRITORIOS en acción (UNGS/FLACSO/CEUR-CONICET).

Verónica Soto Pimentel

Socióloga y Licenciada en Filosofía por la Universidad Católica de Chile, Mg. en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Argentina y Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es becaria posdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, Argentina. En esta institución se desempeña como coordinadora del Programa en estudios sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Seminario interno de Pensamiento Crítico Latinoamericano. Es investigadora, docente y tutora en el Diploma en Organizaciones de la Sociedad Civil y en la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo. Participa del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural, donde realiza el monitoreo e informes periódicos sobre la conflictividad social de Argentina. Sus áreas de investigación son la relación entre la sociedad civil, el Estado y las políticas públicas en América Latina, con foco en la conflictividad social, los movimientos sociales y las desigualdades de

géneros. Desde perspectivas latinoamericanas y decoloniales, analiza la construcción epistemológica de las organizaciones de la sociedad civil, las políticas públicas y la disputa entre ellas.

Zahiry Martínez Araujo

Licenciada en Psicología por la Universidad Central de Venezuela y Mg. en Psicología por la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, siendo profesora en ambas universidades entre los años 2007 y 2015. Actualmente es candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Instituto de Estudios Sociales (IDES), becaria doctoral del CONICET 2019–2022 con sede en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) / CONICET – IDES, Argentina. Docente del Diploma Superior de Organizaciones de la Sociedad Civil, investigadora del Seminario Interno de Pensamiento Crítico Latinoamericano, ambas del Área de Estado y Políticas Públicas (FLACSO, Argentina). Tallerista del Ciclo de Formación para líderes y lideresas de Organizaciones de Personas Migrantes y Refugiadas Venezolanas de América Latina y el Caribe, edición 2021 y Tutora–Docente de la edición 2022. Convenio de Cooperación y asistencia técnica entre FLACSO Argentina, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Fernando Rada Schultze

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Especialista en Planificación, Gestión y Elaboración de las Políticas Sociales por la misma universidad. Magister en Políticas Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), cuya tesis versó sobre la participación de los mayores en los movimientos sociales. Becario posdoctoral de CONICET con sede en FLACSO. Participa en proyectos de investigación UBACyT analizando el ciclo vital, envejecimiento, calidad y expectativa de vida de las llamadas minorías sexuales. Ha sido docente en diferentes cursos y talleres sobre envejecimiento y vejez. Asimismo colabora con ONG's de género y diversidad sexual asesorando sobre las problemáticas de los adultos mayores.

Paula Canelo

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magister en Ciencia Política (Escuela IDAES–UNSAM) y Licenciada en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Directora del Programa de Estudios Políticos de la FLACSO Argentina y Coordinadora académica de la Maestría, del Diploma Superior y del Certificado de Estudios de Posgrado en Ciencia Política y Sociología de la FLACSO. Es Investigadora independiente en el CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina – IICSAL (FLACSO/CONICET). Sus temas de especialización son sociología política, élites políticas, burocracias y gobierno, género y participación política de las mujeres, derechas políticas.

Jorgelina Loza

Socióloga (Universidad de Buenos Aires), ha culminado la Maestría en Sociología de la Cultura de Universidad Nacional de San Martín y es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina, y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, investiga y trabaja con redes transnacionales de acción colectiva en América Latina, especialmente en la construcción de su identidad regional. Sus temas de interés principal son las identidades culturales, ideas de nación, la idea de América Latina y la dimensión simbólica de la acción colectiva.

Anabella Benedetti

Es editora (UBA, Argentina). Es investigadora principal en el Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO Argentina. Desde este ámbito se desempeña como investigadora permanente de la Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina y forma parte del equipo coordinador de la Maestría en Género, Sociedad y Políticas. Es editora de seminarios de postgrado en temas de género y docente en FLACSO, Argentina y en UBA. Participa como investigadora principal en estudios relacionados con la integración del enfoque de género

en distintos campos (apoyadas por organismos como CEPAL, ONU Mujeres, UNESCO y UNICEF, entre otros). Sus temas de investigación se relacionan con la integración del enfoque de igualdad de género en la sociedad del conocimiento, el sistema científico y tecnológico, la educación, las juventudes, entre otras temáticas.

Belén Igarzábal

Doctora en Ciencias Sociales, Licenciada en Psicología y magister en Periodismo. Es Directora del Área Comunicación y Cultura de FLACSO Argentina. Es investigadora, docente y consultora en temáticas vinculadas a medios, prácticas culturales y género. Es coordinadora académica del posgrado virtual “Gestión cultural y comunicación” y directora de los posgrados virtuales “Políticas Culturales de Base Comunitaria” y “Educación, imágenes y medios” (en colaboración con el área de Educación). Es coeditora del libro *De la Cultura al Feminismo*.

Celia Coido

Licenciada en Letras en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Maestra Nacional de Música. Realizó el posgrado “Gestión y Política de la Cultura y la Comunicación” en FLACSO y otros dos bajo la dirección de Silvia Rivera Cusicanqui: “De la historia oral a la epistemología ch’ixi. Una trayectoria de conocimiento” (UNSL) y Seminario de Verano “Semiología de la imagen” (Cátedra libre, Colectivo Ch’ixi). Es asesora en temas de gestión, producción y comunicación, desempeña esta tarea de manera particular así como en distintos programas y espacios de los Ministerios de Cultura de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, donde actualmente está a cargo de la Coordinación General del Consejo Cultural de la ciudad. Desde el año 2007 es docente en el área Comunicación y Cultura de FLACSO. Desde 2015 coordina el curso de extensión presencial “MÚSICA: gestión cultural, pensamiento y políticas en el sector”. Actualmente también se desempeña como tutora en el curso de Posgrado Virtual en Políticas Culturales de Base Comunitaria y como Coordinadora Académica del Posgrado Gestión y Política de la Cultura y la Comunicación.

Grisel El Jaber

Magister en E–Learning y redes sociales, Universidad Internacional de La Rioja (España). Grisel El Jaber es doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO), Máster en E–Learning y Redes Sociales de la Escuela Superior de Ingeniería y Tecnología (UNIR. España), Especialista en Planificación y Gestión de la Actividad Periodística (UBA), Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO), Diplomada en Educación y Tecnologías (FLACSO), Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UBA) y Profesora en Ciencias Sociales (Inst. Gladys Vera). Como investigadora en la FLACSO Sede Argentina es co–directora del grupo de investigación “Investigación ATENEA | Plataforma regional para la formación política hacia la igualdad de género en América Latina” 2021–2022 y co–dirigió junto al ISEP los estudios exploratorios “Espacios de interacción asincrónicos de formación Superior – Plataformas ISEP y FLACSO Argentina” (2021).

Andrea Alfonsina Rizzotti

Actualmente es Coordinadora del Programa de Educación Internacional (PEI) del Departamento de Estudios Latinoamericanos de FLACSO– Argentina. Es miembro del equipo de investigación en temas vinculados a interculturalidad, decolonialidad, estudios de género y educación internacional. Coordinadora Académica de la Pasantía Internacional en Derechos Humanos, Justicia Social e Interculturalidad que el PEI desarrolla en conjunto con Abuelas de Plaza de Mayo. Se graduó summa cum laude de la licenciatura en sociología de la Universidad Pública de Buenos Aires (UBA). Obtuvo una maestría de la FLACSO en ciencias sociales y salud pública. Se encuentra realizando sus estudios Doctorales investigando en el campo de la Educación Internacional, temas relacionados a modelos de gestión de programas de educación internacional, interculturalidad y decolonización. Sus intereses académicos incluyen educación internacional, salud pública, género, diversidad y estudios sobre mujeres. Desempeña tareas de asesoría en la Dirección de ESI del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

FLACSO Brasil**Ana Luiza Matos de Oliveira**

Oficial Asociada de Assuntos Econômicos das Nações Unidas atualmente alocada na Unidade de Desenvolvimento Econômico da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no México. Professora da FLACSO Brasil. Mestre e Doutora em Desenvolvimento Econômico (Economia Social e do Trabalho) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e diplomada em Pensamento Social Latino–americano e Caribenho pelo Conselho Latino–Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Co–editora do WEA Commentaries e integrante do Membership Committee da IAFFE (2020 – 2022)

Andrea Azevedo

Doutoranda em Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas na Universidade Estadual de Campinas (IFCH/ UNICAMP), mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora e supervisora da FLACSO Brasil

Júlia Tibiriçá

Doutoranda pelo Programa de Pós–graduação San Tiago Dantas em Relações Internacionais, mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora e supervisora da FLACSO Brasil

Marilane Oliveira Teixeira

Economista, professora da FLACSO Brasil, doutora e pesquisadora do e do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), assessora sindical, membro do Fórum Permanente em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização e pesquisadora na área de relações de trabalho e gênero.

Mary García Castro

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Sociologia da Cultura pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Sociologia pela University of Florida. Pesquisadora da FLACSO Brasil. Pesquisadora emérita do Núcleo de Estudos em Desigualdades Contemporâneas e Relações de Gênero (NUDERG), do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

FLACSO Chile**Daniela Horta**

Daniela Horta (pronombres: ella/she/her). Chilena. Cientista política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Políticas Públicas: Desarrollo y Gobernanza del Institute of Social Studies – Erasmus University Rotterdam y la University of York. Master Lv.I de Estudios y Políticas de Género de la Università degli Studi Roma Tre en Italia. Desde el 2015 trabaja en investigación e implementación de proyectos con perspectiva de género en organizaciones internacionales y en Chile, entre ellas UN Women, ComunidadMujer, FLACSO, Women's Initiatives for Gender Justice. Actualmente desarrolla temáticas enfocadas en política digital y economía política internacional feminista, y trabaja como consultora de organizaciones regionales e internacionales tales como Derechos Digitales, CEPAL entre otras.

Lucía Miranda

Docente, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, Chile. Académica en la Universidad Católica Silva Henríquez. Realizó un doctorado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca y Science Po París. Sus temas de investigación son la representación y la participación con una perspectiva de género. Agradece el apoyo de Fondecyt/ANID en su proyecto Postdoctoral No. 3200160.

FLACSO Costa Rica**Cathalina García Santamaría**

Consultora asociada de FLACSO Costa Rica. Bachiller y licenciada en Estadística de la Universidad de Costa Rica y máster en Estadística de Iowa State University. Tiene más de 30 años de experiencia en investigación de mercados, opinión pública e investigación social. Desde el año 2013 acompaña equipos de evaluación e investigación de FLACSO Costa Rica en diversos temas.

Maritza Rojas Poveda

Consultora asociada de FLACSO Costa Rica. Licenciada en Psicología, graduada de la Maestría en Evaluación de Programa y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica y actualmente estudiante del Doctorado en Políticas Públicas. Tiene más de 20 años de experiencia en temas de desarrollo social en trabajo con comunidades y diversidad de actores en temas como discapacidad, género, seguridad ciudadana, pobreza, cultura y desarrollo económico. Además, es docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

FLACSO Cuba**Geydis Elena Fundora Nevot**

Doctora en Ciencias Sociológicas (Universidad de La Habana). Máster en Desarrollo Social (FLACSO) y en Políticas y Prácticas de Desarrollo (IHEID Ginebra). Profesora Titular en FLACSO– Cuba. Integrante de la Secretaría Técnica del Macroprograma Nacional Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social. Entre sus líneas de investigación se encuentran: desarrollo, desigualdades, interseccionalidad y políticas sociales.

Tania Caram León

Doctora en Ciencias de la Educación (Universidad de La Habana) Máster en Desarrollo Social (FLACSO) Profesora Titular en FLACSO– Cuba. Coordinadora de proyecto en la Red Iberoamericana de Género y Educación Superior. Entre sus líneas de investigación se encuentran: género, política y desarrollo, gestión de proyectos locales y comunitarios.

Danay Díaz Pérez

Máster en Sociología (Universidad de La Habana) y en Estudios de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Profesora Auxiliar en FLACSO Cuba. Consultora en proyectos de movilidad social. Entre sus líneas de investigación se encuentran: desigualdades y políticas de equidad, estudios de discapacidad, salud y bienestar humano, y movilidad.

Giselle Armas Pedraza

Máster en Desarrollo Social (FLACSO). Profesora Asistente en FLACSO Cuba. Coordinadora del Programa de Maestría en Desarrollo Social. Entre sus líneas de investigación se encuentran: política y desarrollo, movimientos sociales y juventudes, pensamiento crítico latinoamericano, feminismo popular.

FLACSO Ecuador**Liudmila Morales Alfonso**

Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca y Máster en Género y Desarrollo por FLACSO Ecuador. Se ha desempeñado como docente e investigadora en temas de género y cultura, derechos sexuales y reproductivos, violencia contra las mujeres, políticas de género y relaciones Estado/sociedad civil.

Virginia Villamediana

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos de FLACSO Ecuador. Tiene una Maestría en Género y Desarrollo y actualmente es gestora y docente del programa de Especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos de la misma universidad. Como investigadora, se ha dedicado al estudio del género en el Estado y las políticas públicas y actualmente analiza el papel de los afectos en la participación política y las prácticas ciudadanas.

FLACSO Guatemala**Ana Silvia Monzón Monterroso**

Socióloga, doctora en Ciencias Sociales, coordinadora del Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos en FLACSO Guatemala. Integrante de varios espacios feministas, cofundadora de Voces de Mujeres, programa de radio con 28 años al aire, y de otras iniciativas de comunicación feminista. Integrante de los GT Feminismos y emancipación, y Economía Feminista de CLACSO. Presidenta de ACAS—Asociación Centroamericana de Sociología, 2018–2021.

FLACSO Honduras**Luisamaría Aguilar**

Licenciada en Historia y con un posgrado en Historia Social y Cultura. Tesis de maestría: “Discursos y Performatividad sobre Sexualidad y Género desde los Conceptos de “Orden y Progreso” (1880–1946). Ambos grados obtenidos en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Sus líneas de investigación son: género, sexualidad, estudios socioculturales siglo XX, historia inmediata, historia de las mentalidades e historia política. Sus áreas de trabajo son: docencia; facilitadora de procesos de formación en memoria histórica, derechos humanos y género a mujeres organizadas en colectivos; instructora de Patrimonio Cultural; técnica de proyectos en acompañamientos a procesos organizativo y político a mujeres organizadas en la demanda de derechos laborales y humanos; e investigadora en investigaciones sociales y culturales.

FLACSO México**Chloé Constant**

Doctora por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad París 3—Sorbonne Nouvelle y realizó estudios posdoctorales en la Universidad Autónoma Metropolitana—unidad Xochimilco. Es profesora investigadora de la FLACSO sede México, donde también se desempeña como coordinadora académica de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia. En esta casa de estudios, co-coordina el Seminario de tesis “Género, feminismos e interseccionalidades en las ciencias sociales”, junto

con la Dra. Gisela Zaremborg, y desde 2019 imparte regularmente una materia optativa titulada “Género, familia y trabajo”. Sus líneas de investigación son género, sexualidad, violencia de género, cuerpo y corporalidades, población y derechos LGBT+, sistema penitenciario y cárceles.

FLACSO República Dominicana

Ivanna Molina Peña

Abogada, maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Investigaciones realizadas en materia de derechos humanos, género, migración, desplazamiento forzado y trata de personas

FLACSO Uruguay

Leticia Benedet

Magíster en Género, Sociedad y Políticas por FLACSO Argentina; Licenciada en Psicología por la Universidad de la República. Es docente e investigadora del Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay. Sus principales líneas de investigación son: derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y género.

Carmen Beramendi

Es docente e investigadora en género y políticas públicas de igualdad y de violencia de género contra las mujeres y disidencias. Integrante del Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay. Consejera Honoraria del FMS (Fondo de Mujeres del Sur). Evaluadora externa de proyectos de la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación), de Proyectos de Derechos Humanos en CODICEN (Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública) y de la Institución Nacional de DDHH en Uruguay. Fue Representante Nacional (1990/1995) y Senadora suplente (2010/2018). Fue Directora del Instituto Nacional de las Mujeres (2005/2010) e integrante de la Reunión Especializada de la Mujer del Mercosur, de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y de la Mesa Directiva de Mujer y Desarrollo de CEPAL.

Magdalena Caccia

Magíster en Género e Igualdad por la Universidad Pablo de Olavide; Diplomada en Género y Políticas Públicas por FLACSO Uruguay; y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República. Es investigadora y docente del Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay y del Programa Género, Cuerpo y Sexualidad de la Facultad de Humanidades (Universidad de la República, Uruguay). Principales líneas de investigación: derechos sexuales y reproductivos, tecnologías de reproducción asistida, género y migraciones.

Ana Gabriela Fernández Saavedra

Doctora en Género y Diversidad por la Universidad de Oviedo. Trabaja vinculada a los estudios feministas y de género desde 2005 en diversos ámbitos. Se ha desempeñado en organizaciones no gubernamentales, ámbitos estatales y como consultora de Naciones Unidas en temas vinculados al diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Forma parte del Grupo de Investigación GENESYS (Género, Economía, Salud y Sociedad) y del proyecto GENDER-IN (Género y gestión del riesgo de desastres: análisis comparado y recomendaciones de intervención), junto con las universidades de Oviedo, La Laguna y Valladolid (España), las universidades de Chile y Concepción (Chile) y FLACSO República Dominicana. Directora de FLACSO Uruguay para el período 2022–2024.

Isabel Pérez de Sierra

Doctoranda en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Magíster en Políticas Públicas y Género (FLACSO México). Integra el Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII) de Uruguay desde el año 2018. Es investigadora y docente del Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay, donde coordina la línea de investigación en Cuidados, Políticas e Igualdad de Género.





FLACSO