

Guatemala

Políticas públicas sobre mujeres y equidad de género en Guatemala 1985-2009

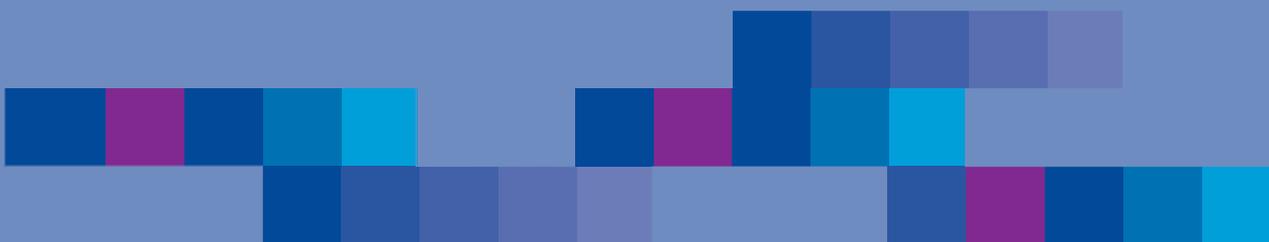
Ana Beatriz Mendizábal Prem y
Mercedes Asturias de Castañeda



Informe Nacional
de Desarrollo Humano

Cuaderno de Desarrollo Humano

2009/2010 - 4



Políticas públicas sobre mujeres y equidad de género en Guatemala 1985-2009

Ana Beatriz Mendizábal Prem
y Mercedes Asturias de Castañeda



Cuaderno de Desarrollo Humano
2009/2010 - 4

324
MEN
AST
pol

Mendizábal, Beatriz y Mercedes Asturias de Castañeda
Políticas públicas sobre mujeres y equidad de género 1985-2009
– Guatemala. – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

46 p. (Cuadernos de desarrollo humano; 2009 / 2010 – 4)

ISBN 978-9929-8025-5-1

1. Exclusión social - Guatemala. 2. Mujeres - Guatemala.
3. Políticas públicas. 4. Proceso político.



Informe Nacional
de Desarrollo Humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

5ª. avenida 5-55 zona 14, Europlaza, torre IV, nivel 10.

Tel 2384-3100

www.undp.org.gt

Edición: Eva Sazo de Méndez, Ineditasa, con la colaboración de María Luisa de Gómez

Diagramación: Rocío Acevedo, Estudio Púrpura

Diseño de portada: Rocío Acevedo, con elementos del INDH 2009/2010

Impreso por: Serviprensa

Número de ejemplares: 1,500

Guatemala, 2010

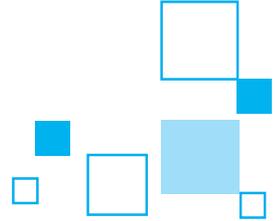
La realización de este documento fue posible gracias al apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Aecid; Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, Norad; Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.

El contenido aquí expresado es responsabilidad de sus autoras y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de las agencias y gobiernos cooperantes.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, citando la fuente bibliográfica como corresponde. Se estimula el uso de este documento con fines de estudio, investigación o implementación de políticas públicas.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. Antecedentes. El reconocimiento formal de la igualdad de género (1975 – 1985)	9
1.1 <i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</i>	10
1.2 Oficina Nacional de la Mujer	11
2. Intentos de formulación de una política pública a favor de las mujeres y equidad de género (1986 – 1999)	12
2.1 Recomendaciones de la CEDAW sobre la violencia contra las mujeres	15
2.2 Reformas jurídicas impulsadas por la Oficina Nacional de la Mujer	15
2.3 <i>Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer</i>	16
2.4 <i>Ley contra la Violencia Intrafamiliar</i>	16
2.5 <i>Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer</i>	17
2.6 <i>Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala</i>	17
2.7 <i>Plan de acción de desarrollo</i>	17
2.8 <i>Política nacional y Plan de equidad de oportunidades 1998-2001</i>	17
2.9 <i>Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 1999-2001</i>	18
3. En camino de la institucionalización de una política pública sobre mujeres y equidad de género (2000 – 2009)	19
3.1 <i>Ley de Desarrollo Social</i>	20
3.2 Protocolo Facultativo de la CEDAW	20
3.3 <i>Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer</i>	20
3.4 <i>Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas</i>	21
3.5 <i>Ley de Acceso Universal y Servicios Equitativos de Planificación Familiar y su Reglamento</i>	21
3.6 Instituciones	22
3.7 <i>Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006</i>	23
3.8 Evaluación de la PNPDMG y el PEO 2001-2006.	23
3.9 Actualización de la PNPDMG 2001-2006, <i>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</i>	26
3.10 <i>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023</i>	28
3.11 Otros mecanismos de la mujer en instituciones del Estado	29
3.12 Presupuesto con enfoque de género	31



La labor de la Seprem a favor del avance de los derechos de las mujeres guatemaltecas (Aporte especial de Seprem)

35

4. Cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertas de la CEDAW

37

5. Brechas que limitan la igualdad de género

39

6. Conclusiones

43

Referencias bibliográficas

46

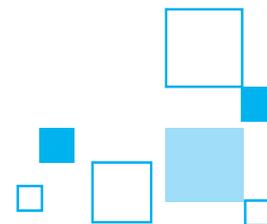
Siglas y acrónimos

48

Anexo

49

Presentación



El enfoque de desarrollo humano ha sido flexible y dinámico. El *Informe sobre desarrollo humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, celebra el vigésimo aniversario del lanzamiento del primer informe mundial, con una revisión de los conceptos e instrumentos de medición del enfoque y un análisis comparativo de las tendencias del desarrollo humano desde los años 70 del siglo XX. Define desarrollo humano como “la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten” (PNUD 2010). Refina la forma de medir el índice de desarrollo humano. Muestra que la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano es compleja y todavía requiere más estudio. Asimismo plantea una reflexión sobre los roles de agentes estratégicos para el desarrollo humano, entre ellos, el Estado a través de sus políticas públicas.

El INDH 2009/2010, *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*, analiza el papel que ha jugado el Estado guatemalteco en la promoción del desarrollo humano durante los últimos 25 años. Se encuentra organizado en cuatro partes. La primera está dedicada a los aspectos conceptuales e históricos: el surgimiento del Estado moderno, la formación del Estado nacional guatemalteco (1821-1985) y las relaciones entre Estado y desarrollo humano. La segunda parte está orientada al análisis de la estructura, la burocracia y la política fiscal del Estado, así como a la medición de la densidad estatal en el territorio. La tercera parte enfoca el papel que el Estado ha desempeñado en la prestación de servicios de salud y de educación, en la garantía de los derechos a la seguridad y la justicia, en la promoción de la democracia, en la reducción de la pobreza y de las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas y a las mujeres. Finalmente, en la cuarta se plantea una propuesta para la transformación del Estado guatemalteco hacia un Estado plural que promueve el desarrollo humano.

Los Cuadernos de Desarrollo Humano son una línea editorial dedicada a ampliar y profundizar los temas tratados en cada *Informe nacional de desarrollo humano* (INDH). Se generan como subproductos del proceso de elaboración de un Informe, ya que son trabajos de consultoría que, después de una revisión técnica con especialistas, se utilizan como insumos

en su redacción, y, por una serie de características, son seleccionados para publicación en la serie de Cuadernos que acompañan al INDH. Su autoría corresponde a investigadores que contribuyen con perspectivas conceptuales y resultados empíricos al debate sobre temas de relevancia para el avance del desarrollo humano.

En esta oportunidad, *Políticas públicas sobre mujeres y equidad de género en Guatemala 1985-2009*, cuarto número de la serie Cuadernos de Desarrollo Humano 2009/2010, amplía el análisis presentado en el INDH 2009/2010 sobre el papel que el Estado guatemalteco ha desempeñado en la promoción de la equidad de género mediante políticas dirigidas al desarrollo de las mujeres. El estudio realizado por Ana Beatriz Mendizábal, historiadora y socióloga, y Mercedes Asturias de Castañeda, abogada feminista, está organizado en forma diacrónica. Parte de la revisión de algunos antecedentes históricos internacionales y nacionales que favorecieron el reconocimiento formal de la igualdad de género entre 1975 y 1985: la I, la II y la III Conferencia Mundial de la Mujer, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés) y la creación de la Oficina Nacional de la Mujer. Continúa con el examen del período 1986-1999, durante el cual se impulsaron reformas jurídicas desde la Oficina Nacional de la Mujer, se promulgaron leyes a favor del bienestar de las mujeres (contra la violencia intrafamiliar, y de promoción del desarrollo integral), se llevaron las demandas de las mujeres a las negociaciones de los *Acuerdos de paz*, se realizaron varios intentos por contar con una política nacional de desarrollo de las mujeres y se dio cumplimiento a algunos de los compromisos de dichos acuerdos como la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena. Luego, analiza el período 2000-2009, el cual se caracteriza por mayores avances hacia la institucionalización de una política de desarrollo de las mujeres. Destaca la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer y la formulación, implementación, evaluación y actualización de la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas* (con diferencias de nombre en la versión de 2001 y la de 2007). Luego aborda algunas de las situaciones dentro de las cuales se generó la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023*, documento unificado aprobado en 2009.

Después de este análisis, el estudio examina el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertas de la CEDAW al Estado guatemalteco y proporciona datos cuantitativos que muestran las tendencias de las brechas de género en participación política, tenencia de la tierra y educación. También incluye indicadores de violencia intrafamiliar y planificación familiar. A lo largo del documento, se encuentran tablas, gráficas y figuras que contribuyen a la comprensión de los contenidos.

La obra responde a una investigación enfocada en el papel desempeñado por el Estado. Si bien refiere acciones realizadas por organizaciones de mujeres, la recuperación del valioso papel realizado en Guatemala por el movimiento de mujeres y feminista en el avance de las políticas públicas sobre mujeres y equidad de género, de la institucionalidad correspondiente y del desarrollo de las mujeres trasciende el alcance de este Cuaderno.

Durante la elaboración del informe de consultoría que dio origen a este Cuaderno, se contó con el apoyo técnico de Unifem: Rita Cassisi, Coordinadora de la Oficina de Enlace en Guatemala, designó a la especialista Irene Uluan, quien acompañó el proceso. En el taller de revisión técnica, se recibieron valiosos aportes de participantes de organizaciones de mujeres, universidades, entidades regionales y de cooperación internacional, partidos políticos, mecanismos de mujeres e instituciones del Estado –Organismo Judicial, Segeplan, Conaprevi, Demi y Seprem–, así como de profesionales independientes. La Secretaría Presidencial de la Mujer también preparó un artículo sobre su labor institucional a favor de los

derechos de las mujeres guatemaltecas, el cual se incluye en el Cuaderno como *aporte especial*. Agradecemos los apoyos institucionales y personales y el estímulo recibido para que se publicara el trabajo.

Nos complace poner a disposición del público la presente publicación, la cual constituye un aporte conceptual y sustantivo para la comprensión de las políticas públicas a favor del desarrollo de las mujeres en los últimos 25 años. Se expone como un valioso documento de consulta y debate para instituciones del Estado, organizaciones de mujeres, universidades y centros de investigación, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones sociales y personas interesadas en la desigualdad/igualdad de género. Se espera que el documento contribuya a un proceso de reflexión-acción sobre la necesidad de continuar con el proceso de institucionalización de políticas de largo plazo orientadas a eliminar las desigualdades de género entre hombres y mujeres y a superar las barreras para la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.



Linda Asturias de Barrios
Coordinadora del Programa de
Informes Nacionales de Desarrollo Humano
y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Introducción



Este estudio comprende acciones del Estado de Guatemala en formulación e implementación de políticas públicas sobre promoción y desarrollo de las mujeres y legislación a favor de las mujeres en el período 1985-2009, el cual se inicia con la promulgación de la *Constitución Política de la República* en 1985. Incluye antecedentes internacionales y nacionales (1975-1985) orientados al reconocimiento formal de la igualdad de género tales como las primeras Conferencias Mundiales de la Mujer y la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la cual fue ratificada por el Estado de Guatemala a principios de los años 80, cuando también se creó la Oficina Nacional de la Mujer. A éstos antecedentes se suman los principios rectores de la *Constitución Política de la República* abordados en el INDH 2009/2010 (PNUD 2010: 276): igualdad ante la ley, igualdad en la aplicación de la ley y prohibición de discriminación.

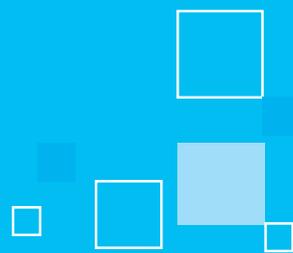
Luego, el período estudiado se divide en dos tramos. El primero comprende de 1986 a 1999, cuando se realizó una serie de iniciativas de formulación de una política a favor de las mujeres, pero no se logró su institucionalización. Durante estos años también se emitieron reformas al *Código Civil*, al *Código de Trabajo*, a la *Ley de Clases Pasivas Cíviles del Estado* y se promulgaron la *Ley contra la Violencia Intrafamiliar* y la *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*. Asimismo se negociaron y suscribieron los *Acuerdos de paz*, los cuales incluyen aportes substantivos del Sector de Mujeres. En este contexto se creó el Foro Nacional de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena.

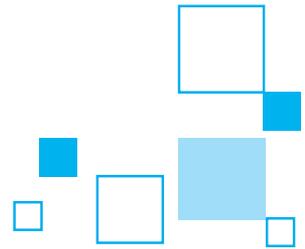
El segundo tramo, de 2000 a 2009, se caracteriza por los avances en la institucionalización de una política nacional para la promoción y el desarrollo integral de las mujeres. Se creó la Secretaría Presidencial de la Mujer, la cual lideró la formula-

ción y la coordinación de la ejecución de la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (2001-2006)* como política transversal con otras entidades del Estado como Ministerios y Secretarías. Se aprobaron la *Ley de Desarrollo Social*, la *Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer*; la *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* y la *Ley de Acceso Universal y Servicios Equitativos de Planificación Familiar*. También se ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW y se creó la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer (Conaprevi).

En cumplimiento del marco legal *-Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer-* se realizó la evaluación interna y externa de la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (2001-2006)*, primer ejercicio de este tipo en la historia de la administración pública de Guatemala. Producto de esta evaluación fue la actualización de dicha política. La *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023* fue aprobada por Acuerdo Gubernativo en diciembre de 2007. Sin embargo, tuvo una corta vigencia, ya que fue reemplazada por la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023*, aprobada por Acuerdo Gubernativo en noviembre de 2009.

Como parte de la organización del documento, después del análisis de los dos tramos temporales indicados anteriormente, se presenta una sección dedicada a examinar el estado del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertas de la CEDAW al Estado de Guatemala. Luego, en otra sección, se presentan algunos indicadores sociales y económicos nacionales que permiten apreciar tendencias en las brechas de género.





1. Antecedentes. El reconocimiento formal de la igualdad de género (1975 – 1985)

La Organización de las Naciones Unidas anunció, en 1945, su compromiso de trabajar en pos de la igualdad entre hombres y mujeres. Debido al aumento de la brecha entre ambos sexos, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 1975 como Año Internacional de la Mujer y decidió la realización de una Conferencia Mundial.

La I Conferencia Mundial de la Mujer sobre la condición jurídica y social de la mujer (México 1975), proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985). En este marco, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 1979, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), y emitió la *Declaración de México sobre la igualdad de las mujeres y su contribución al desarrollo y la paz*. Aprobó un plan de acción mundial que estableció un mínimo de metas para alcanzarlas en 1980, que se centraron en garantizar el acceso equitativo de la mujer a los recursos.

En 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem).¹ Éste proporciona asistencia financiera y técnica a estrategias y programas innovadores para luchar por el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

La II Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Copenhague, Dinamarca en 1980, evaluó el plan de acción mundial de 1975. Se señaló la disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercerlos. Para alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz, la Conferencia

estableció tres esferas. Éstas fueron: a) la igualdad de acceso a la educación; b) las oportunidades de empleo; y c) servicios adecuados de atención de la salud.

Exhortó a que se adoptaran medidas nacionales más enérgicas para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y el control de los bienes, así como mejoras en los derechos a la herencia, la patria potestad y la no pérdida de la nacionalidad. También se incitó a que se pusiera fin a las actitudes estereotipadas en relación con la mujer.

Cuando se convocó a la III Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Nairobi, Kenia en 1985, el movimiento a favor de la igualdad entre los sexos había alcanzado un reconocimiento mundial. La Conferencia tuvo como objetivo evaluar los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Estos mostraron que los objetivos no se habían alcanzado. A fin de superar los obstáculos, se elaboraron las Estrategias de Nairobi.

Estas contenían una serie de medidas encaminadas a lograr la igualdad a escala nacional. Se identificaron tres categorías básicas de medidas: a) jurídicas, b) igualdad en la participación social e igualdad en la participación política y c) en la adopción de decisiones. Se reconoció que la participación de las mujeres en la adopción de decisiones y la gestión de los asuntos humanos no sólo constituía su derecho legítimo, sino que se trataba de una necesidad social y política que tendría que incorporarse en todas las instituciones de la sociedad.

1 En febrero de 2007, se constituye la oficina de Unifem en Guatemala, como una instancia que desarrolla programas y proyectos en beneficio del avance de las mujeres.

Recuadro 1

La participación de las mujeres

Aunque existe consenso que en esta etapa no puede hablarse de la existencia de un movimiento de mujeres como tal, no significa que no hubiera organizaciones en desarrollo. La mayoría de éstas se ubicaba en el interior del país y estaba vinculada a acciones orientadas a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, como resultado de los altos índices de pobreza existentes en el país.

Otras organizaciones, nacidas en años anteriores al recrudecimiento del conflicto armado, continuaron trabajando desde sus propios espacios en el ámbito nacional: Alianza Cívica de Asociaciones Femeninas (ACAF), Fundación Dolores Bedoya de Molina, y Tierra Viva, entre otras. La defensa de los derechos humanos fue un tema principal al que estas organizaciones se dedicaron en esta etapa. En todo caso, aún no se visualizaban los grupos de mujeres con una perspectiva explícitamente feminista, ni de género. En este contexto, la participación de las mujeres en la escena nacional y las demandas feministas quedó “subordinada a la lucha por la democracia o a la lucha por la revolución” o era vinculada al movimiento revolucionario. En este ambiente político social, Guatemala ratificó en 1982, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

Fuente: Gomáriz y Jovel, 2007:60.

1.1 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas elaboró la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, en 1967, ya que los tratados en materia de derechos humanos de la mujer tuvieron un alcance limitado.² Esta declaración no impuso obligaciones legales a los Estados. Es por ello que, la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW), presentó la propuesta para la creación de una convención de carácter vinculante para prohibir la discriminación contra la mujer.

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1978 y vigente a nivel internacional el 3 de septiembre de 1979. Entró en vigor como tratado internacional, después de haber sido ratificado por 20 países.³ “Este constituye uno de los principales logros de la Década de la Mujer y un hito en la historia de los derechos humanos de la mujer”. La CEDAW, fue aprobada por el Estado de Guatemala mediante el D.º 49-82 y ratificada por el Acuerdo Gubernativo 106-82.

La *Convención* incorporó una definición más amplia de discriminación que la establecida en instrumentos previos. Esta abarca tanto la igualdad de oportunidades⁴ (igualdad *de jure*), como la igualdad de resultado (igualdad *de facto*). Equidad e igualdad no son sinónimos y no son intercambiables.

Al igual que otros tratados de derechos humanos, la CEDAW estableció un comité supervisor con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de ésta. El Comité

Recuadro 2

Equidad e igualdad de género

La *equidad de género* es el proceso de ser justo con la mujer y el hombre, para lo cual es necesario que se tomen las medidas que reduzcan las desventajas y diferencias sociales que impiden a mujeres y hombres actuar en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.

La *igualdad de género* significa que tanto la mujer como el hombre gozan de la misma condición para ejercer sus derechos humanos y son libres para realizar su potencial y sus capacidades personales, así como que puedan tomar decisiones sin limitaciones impuestas por los roles que tradicionalmente se les asignan. Es la valoración igualitaria de parte de la sociedad a las similitudes y las diferencias entre el hombre y la mujer y a los diferentes roles que ellos juegan.

Fuente: elaboración propia con base en *Gender-based Analysis: A guide for Policy-Making*, Status of Women, Canadá, 1996.

2 *Convenio sobre la igualdad de remuneración* (Convenio de la OIT No. 100, 1951); *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*, 1953; *Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*, 1962.

3 Después de la *Convención de los derechos del niño*, es la convención internacional de derechos humanos que cuenta con más ratificaciones.

4 Es una forma de justicia social que propugna que un sistema es socialmente justo cuando todas las personas potencialmente tienen básicamente las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles.

Tabla 1	
Principios sustantivos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ⁵	
Artículos	Disposiciones
1	Definición de la discriminación
2	Obligaciones de los Estados Partes
3	Medidas apropiadas para garantizar a las mujeres iguales condiciones y oportunidades que a los hombres
4	Medidas especiales de carácter temporal para combatir la discriminación para acelerar la igualdad <i>de facto</i> (de hecho) a las mujeres y a los hombres
5	Modificación de los patrones sociales y culturales
6	La supresión de la explotación y la trata de las mujeres
7	La igualdad en la vida política y pública en el plano nacional
8	La igualdad en la vida política y pública en el plano internacional
9	La igualdad en las leyes de nacionalidad
10	La igualdad en la educación
11	La igualdad en los derechos en materia de empleo y trabajo
12	La igualdad en el acceso en la esfera de la atención de salud
13	Seguridad económica y social
14	Atención a los problemas especiales que enfrenta la mujer rural por la pobreza, falta de educación y multiparidad
15	Reconocimiento de la igualdad de la mujer y el hombre ante la ley jurídica y social
16	Eliminación de la discriminación en los asuntos relacionados con la igualdad en el derecho de familia

Fuente: elaboración propia con base en la CEDAW.

está conformado por 23 expertos o expertas en el área de derechos de la mujer de distintos países.

Los países que ratifican la *Convención* tienen la obligación de presentar un informe al Secretario General de las Naciones Unidas sobre sus esfuerzos en materia de implementación de la misma. Los informes deben cubrir medidas legislativas, judiciales, administrativas y otras que se hayan adoptado para combatir la discriminación contra la mujer. Guatemala ha presentado ante la CEDAW siete informes en total.

El único mecanismo de supervisión con que contaba la CEDAW, antes del año 1999⁶, era la presentación de informes. El Comité no poseía el mandato de recibir quejas individuales o interestatales. Por ello la Comisión sobre la Condición de la Mujer adoptó un anexo a la *Convención* para ponerla en condición de igualdad con otros tratados de derechos humanos y para mejorar su implementación. Este tratado es el Protocolo Facultativo ratificado por Guatemala en 2002, el cual se explicará posteriormente.

1.2 Oficina Nacional de la Mujer

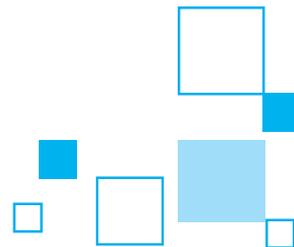
Su creación fue recomendada por la VI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y del Primer Congreso de Previsión Social de Centroamérica, Panamá y México, “de establecer una Oficina de la Mujer al más alto nivel gubernamental para incorporar a la mujer al desarrollo nacional a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Acuerdo Gubernativo, 1981:1).

Se creó por Acuerdo Gubernativo, el 10 de junio de 1981, se le adscribe al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En 1990, se acordó brindarle apoyo político para contribuir al fortalecimiento institucional (Acuerdo Gubernativo No. 1177-90). Surgió con una estructura representativa de organizaciones e instituciones estatales y de la sociedad civil, la cual se ha mantenido, como Asamblea General de Delegadas.

5 La CEDAW aprobó en el 11º período de sesiones en 1992, la decisión de ampliar la prohibición general de la discriminación por motivos de sexo, de manera que incluyese la violencia basada en el sexo. Ésta se explica en el siguiente capítulo.

6 Año de ratificación del Protocolo Facultativo por la Asamblea General de la ONU.

2. Iniciativas de formulación de una política pública a favor de las mujeres y equidad de género (1986 – 1999)



En este período se desarrolla una serie de eventos internacionales con aportes significativos a favor de las mujeres. “En 1993 un hito histórico, cuando Naciones Unidas reconoció que la violencia contra las mujeres era una violación a los derechos humanos, [...] que no sólo el Estado y sus agentes violaban derechos. Con ese giro queda claro que los particulares también los violan”.⁷ Igualmente se aceptó que los derechos de las mujeres y las niñas forman parte de los Derechos Humanos Universales. Ambos reconocimientos formaron parte de la *Declaración*⁸ y *Programa de Acción de Viena de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993*.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (El Cairo, 1994), acordó que la población y el desarrollo están indisolublemente unidos. Eliminar violencia contra las mujeres y asegurar la habilidad de controlar su propia fertilidad, constituyeron las piedras angulares de las políticas de población y desarrollo.

Con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se trasladó el centro de la atención de la mujer al concepto de género, reconociendo que toda la estructura de la sociedad, y todas las relaciones entre los hombres y las mujeres, tenían que ser reevaluadas. La igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos. La *Declaración y Plataforma de acción de Beijing*, constituyeron el documento más completo producido en relación a los derechos de las mujeres, ya que incorporaron lo alcanzado en conferencias y tratados anteriores.

A nivel nacional se abrió un espacio de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Se estableció un gobierno civil después de más de treinta años de gobiernos militares. Un débil proceso de transición democrática dio inicio en 1986, en medio de un conflicto armado. Surge en forma paralela, la búsqueda del diálogo y la paz.

La participación de las mujeres se inició en 1994, cuando las partes en las negociaciones de la paz, llamaron a la formación de una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). Desde Convergencia Cívico Política de Mujeres, planteando propuestas, que posteriormente fueron incorporadas en el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (Aidpi)* en 1995, *Aspectos socioeconómicos y situación agraria (Asesa)* y el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Afpj)*, en el año 1996.

El *Aidpi* planteó compromisos en la lucha contra la discriminación legal y de hecho, sobre derechos de la mujer indígena y lo relativo a instrumentos internacionales. La Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo 525-99, en respuesta al cumplimiento al compromiso 85 del *Acuerdo cronograma* que recoge lo establecido en el *Aidpi*. En su inicio esta instancia fue adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Coprodeh) hasta septiembre 2007. Por medio del Acuerdo Gubernativo 442-2007, se convirtió en una dependencia de la Presidencia de la República.

Haciendo un paréntesis temporal, en 2007, la Demi facilitó la elaboración de la *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas*, la cual integra un conjunto de estrategias transversales y líneas de acción para el avance de las mujeres indígenas de Guatemala. Participaron en su elaboración lideresas y representantes de organizaciones de mujeres indígenas y de instituciones del Estado. La *Agenda* recoge e integra las principales propuestas y demandas de las organizaciones de mujeres mayas, garífunas y xinkas, planteadas para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

7 María Eugenia Solís García, entrevista La Cuerda.

8 Una declaración por sí misma no tiene efecto vinculante. Tampoco obliga su cumplimiento ni genera responsabilidades.

Tabla 2 Ejes temáticos de la *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas*

Eje	Estrategias
Eje 1. Economía, trabajo y migración	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas económicas para reconocer y visualizar el trabajo de las mujeres. • Inversión productiva. • Programas y proyectos para la generación de empleos locales. • Garantías legales, sociales y económicas en el ámbito laboral para las mujeres en condiciones de equidad. • Garantizar atención integral y protección a las mujeres migrantes.⁹
Eje 2. Educación desde la identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar al sistema educativo nacional: la filosofía, los principios y valores de la cultura de los pueblos indígenas y la aportación de las mujeres. • Fortalecer el Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural con la participación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas. • Acceso y permanencia de las mujeres en todos los niveles de formación del sistema educativo nacional.
Eje 3. Salud integral, vivienda y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso permanente a los servicios de salud integral para mujeres, basándose en su identidad cultural. • Implementación y rescate de la medicina tradicional. • Programa de salud mental para mujeres víctimas del conflicto armado interno. • Programa para la reducción de la mortalidad materno-infantil. • Programa de salud sexual y reproductiva.
Eje 4. Tierras, vivienda y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una política agraria con identidad cultural y equidad de género. • Acceso de mujeres a la tierra, territorio y financiamiento productivo. • Acceso a una vivienda propia con equidad de género y respeto a la identidad cultural. • Política para el respeto de los recursos naturales y la relación con los pueblos indígenas.
Eje 5. Participación política	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Instituto autónomo de formación política de la mujer indígena. • Participación política activa de mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito local, municipal, departamental, regional y nacional. • Efectiva participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas. • Promover la participación de las mujeres en auditoría social de programas y proyectos del Estado.
Eje 6. Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la justicia a las mujeres con base en su identidad cultural. • Reconocer y respetar los derechos específicos de las mujeres. • Garantizar los derechos de las mujeres indígenas recluidas en centros carcelarios. • Resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno, especial énfasis en mujeres.
Eje 7. Abordaje del racismo y violencia contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la denuncia en actos de discriminación y violación a los derechos de las mujeres indígenas. • Transformar modelos de conducta sociales fundamentados en el racismo y la discriminación. • Prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer. • Garantizar la seguridad ciudadana de mujeres.
Eje 8. Espiritualidad y lugares sagrados	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar e implementar mecanismos de rescate, respeto y cuidado de los lugares sagrados y la espiritualidad maya, garífuna y xinka. • Fomentar la identidad cultural desde la cosmovisión propia de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.
Eje 9. Mecanismos institucionales para la protección y desarrollo de las mujeres mayas, garífunas y xinkas	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer financiera, técnica y políticamente la Defensoría de la Mujer Indígena. • Fortalecer a la Secretaría Presidencial de la Mujer, para brindar atención adecuada a las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

Fuente: *Agenda articulada de mujeres mayas, garífunas y xinkas*, 2007.

9 Se refiere a la migración externa.

El *Asesa* y el *Afpc* se orientaron a la participación de la mujer. El primero respecto al desarrollo económico y social; y el segundo, al fortalecimiento del poder civil. La conformación del Foro Nacional de la Mujer (FNM) por Acuerdo Gubernativo 105-98, fue la respuesta del Estado a los compromisos 29, 88 y 178 planteados en el *Afpc*. El FNM forma parte de la Secretaría de la Paz (Sepaz).

El Foro fue concebido como un espacio de participación

amplia, plural, de consulta y diálogo de organizaciones e instancias de mujeres de la sociedad civil e instituciones del Estado. La instalación se realizó con la presencia de 225 mujeres delegadas titulares representantes de las 54 estructuras formadas. En respuesta a su mandato presentó la *Propuesta nacional de ejes de desarrollo económico y social*. Se elaboró a partir de las necesidades sentidas por 25,000 mujeres de todo el país, a través de una consulta nacional. La tabla 3 resume avances y rezagos en el cumplimiento del *Aidpi*.

Tabla 3 Avances en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

Compromisos	Acciones del Estado
Lucha contra la discriminación legal y la de hecho	
Tipificación de la discriminación étnica como delito	Fortalecimiento de la institucionalidad orientada a la discriminación: Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (Fodigua), 1994; Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra), 2000; y organización de la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado.
Revisión de legislación vigente y derogación de toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas.	Reforma al Código Penal (D.º 57-2002 del Legislativo). Se adiciona el artículo 202 bis, referente a la discriminación. No obstante, dicha disposición no está en plena armonía con la Convención para la eliminación de la discriminación racial.
	<i>Política pública para la convivencia y eliminación del racismo y la discriminación.</i>
	Acuerdo Ministerial 930-2003, Ministerio de Educación, sobre el derecho a la promoción, respeto y uso del traje indígena en los establecimientos privados y oficiales.
	<i>Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación.</i>
Derechos de la mujer indígena	
Legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra una mujer indígena.	<i>Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas</i> (2009), que tipifica como delitos la prostitución y la pornografía infantil, no así que haya sido cometido contra una mujer indígena.
Creación de una Defensoría de la mujer indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social.	Creación de la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), Acuerdo Gubernativo 525-99. Elaboración de la <i>Agenda articulada de mujeres mayas, garífunas y xinkas</i> , para impulsarla en dependencias del Estado.
Divulgación de la <i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</i> .	Publicaciones realizadas por la Secretaría Presidencial de la Mujer.
Instrumentos internacionales	
Reconocimiento de la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial para recibir y examinar comunicación de personas o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado.	Presentación, en el año 2002, de la iniciativa número 2699 al Congreso de la República. En 2004, obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas. A partir de esa fecha no ha sido tema de agenda del Congreso.
Aprobación del <i>Convenio 169 de la OIT</i>	Ratificación del <i>Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes</i> (Decreto Legislativo 9-96).
	Emisión de la <i>Ley de Idiomas Nacionales</i> por el Congreso de la República, Decreto Legislativo 19-2003, en congruencia con el <i>Convenio 169</i> de la OIT e impulso y reconocimiento de las lenguas mayas e indígenas de Guatemala.
	Impulso de políticas culturales y promulgación de leyes y acuerdos gubernativos de reconocimiento y declaración de patrimonio cultural.

Fuente: elaboración propia con base en *Aidpi* y Oacnudh (2008).

2.1 Recomendaciones de la CEDAW sobre la violencia contra las mujeres

Ante la ausencia de normas específicas sobre la violencia contra la mujer¹⁰, la CEDAW emitió dos recomendaciones.¹¹ Estas tuvieron como fundamento los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la *Convención*. Plantean la obligación de los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social.

2.2 Reformas jurídicas impulsadas por la Oficina Nacional de la Mujer

En respuesta a las recomendaciones de las Conferencias Mundiales de la Mujer, la Oficina Nacional de la Mujer (Onam) promovió una serie de modificaciones en la legislación ordinaria. Se reformaron los artículos 11, 12 y 13 del *Código de Trabajo*, el cual estableció prohibiciones para los patronos. Se eliminó en la *Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado*, la

obligación a las mujeres de contribuir al régimen más tiempo que los hombres, al solicitar el otorgamiento de pensión por jubilación y por los períodos pre y post natal en que no había cotizado.

Se modificaron varios artículos del *Código Civil*. En el artículo 4¹² se eliminó la discriminación contra los hijos e hijas de madres solteras, permitiendo a la madre soltera inscribirlos con sus dos apellidos. El artículo 109¹³ que confería al cónyuge varón la representación conyugal, y que salvo excepciones calificadas, se otorgaba al cónyuge mujer fue modificado permitiendo la representación por igual a ambos cónyuges. Fue derogado el artículo 114 que regulaba que el marido podía oponerse a que la mujer se dedicara a actividades fuera del hogar.¹⁴ También se derogó el artículo 133 que establecía la administración del patrimonio conyugal por la mujer, sólo en casos de impedimento del marido, teniendo en la actualidad ambos cónyuges iguales derechos y obligaciones.

Se efectuaron modificaciones a normas discriminatorias contra la mujer en el *Código Penal*, que tenían vinculación

Tabla 4 Recomendaciones de la CEDAW sobre la violencia contra las mujeres

Recomendación general 12	Recomendación general 19
<p>Los Estados incluirán en sus informes periódicos al Comité información sobre:</p> <p>La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.).</p> <p>Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia.</p> <p>Servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos.</p> <p>Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia.</p>	<p>Antecedentes</p> <p>1) La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.</p> <p>2) En 1989, el Comité recomendó que los Estados incluyeran en sus informes datos sobre la violencia y las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general N° 12, octavo período de sesiones).</p> <p>3) En el décimo período de sesiones, celebrado en 1991, se decidió dedicar parte del 11° período de sesiones al debate y estudio del artículo 6 y otros artículos de la Convención relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. El tema se eligió en vista de la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Asamblea General en su resolución 45/155, de 18 de diciembre de 1990.</p> <p>4) El Comité llegó a la conclusión que los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La aplicación cabal de la <i>Convención</i> exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.</p> <p>5) El Comité sugirió a los Estados Partes que al examinar sus leyes y políticas, y al presentar informes de conformidad con la <i>Convención</i> tuviesen en cuenta las observaciones del comité con respecto a la violencia contra la mujer.</p>

Fuente: CEDAW, recomendaciones generales, 1989 y 1992.

10 Hasta ese momento no había ninguna otra *Convención* dedicada a la violencia.
 11 Recomendación general 12 de 1989 y recomendación general 19 de 1992. Véase tabla 4.
 12 D.º 38-95.
 13 D.º 80-98 del Congreso
 14 Además fue una exigencia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

con el *Código Civil*. Al lograrse la modificación, se derogó tácitamente la norma del *Código Civil*.¹⁵

2.3 Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

Si bien la violencia contra la mujer ha sido una preocupación constante de las organizaciones de mujeres y de los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, únicamente a nivel latinoamericano se logró la aprobación de una Convención sobre esta problemática.

La *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, conocida como Belem do Pará, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 6 de septiembre de 1994. En Guatemala fue aprobada por el Presidente el 22 de diciembre de 1994; ratificada en el Congreso el 4 de enero de 1995 por el Decreto No. 69-94 y vigente a partir del 3 de mayo de 1995.

Los artículos 1 y 2 definen que se entiende por violencia contra la mujer¹⁶ y los ámbitos en que puede tener lugar (familia, comunidad y Estado). En el artículo 7, literales d, f, y g así como el artículo 8, literales c y h, se adjudican obligaciones específicas al Organismo Judicial. En el artículo 7, literales c, e y h se señalan las obligaciones específicas al Organismo Legislativo.

2.4 Ley contra la Violencia Intrafamiliar¹⁷

En el artículo 1 define la violencia intrafamiliar y el artículo 2 se refiere a la aplicación de medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad, seguridad y dignidad de las víctimas de violencia intrafamiliar. (Véase recuadro 3.)

Con el objetivo de desarrollar las disposiciones de esta *Ley*, se emitió el Reglamento¹⁸ respectivo, Acuerdo Gubernativo 831-2000. Éste facilita la presentación, trámite, resolución y registro de las denuncias, a fin de asegurar la efectividad inmediata de las medidas de seguridad. El acuerdo regula la creación de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Conaprevi). Lo más importante que contiene esta *Ley* es la enumeración de medidas de seguridad (Artículo 7) en donde el Organismo Judicial desempeña un rol fundamental como responsable de otorgarlas.

Recuadro 3

Definición de violencia

Artículo 1:

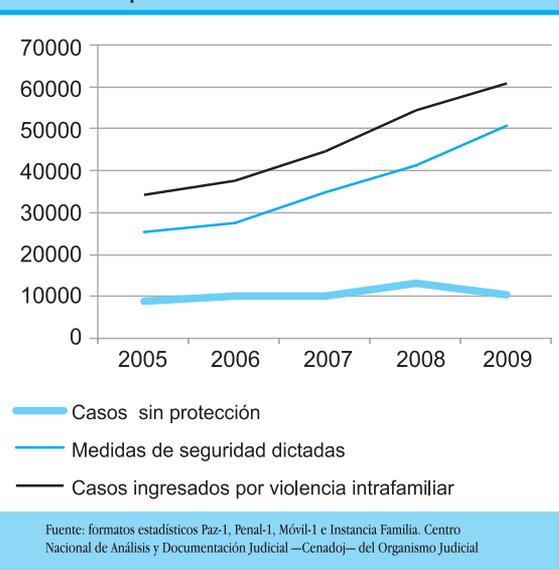
“[...]debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Artículo 2:

“Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que: a) tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violaciones, abusos 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) sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

Fuente: *Ley contra la Violencia Intrafamiliar*

Gráfica 1 Casos sin protección en casos ingresados por violencia intrafamiliar 2005-2009



15 Continúa pendiente la reforma a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* que ha sido rechazada desde su primera versión. No se han aceptado las medidas afirmativas.

16 Definición que debe aplicarse en los instrumentos y normas legales de derecho interno.

17 D.º 97-96

18 No todas las leyes son reglamentadas y nunca el reglamento puede ampliar el ámbito y los mandatos de la ley.

Tanto en el año 2008 como en el 2009, las víctimas de los casos ingresados por violencia intrafamiliar en los diferentes juzgados fueron mujeres en un 88% y 90% respectivamente. En el año 2008, el agresor fue el conviviente en un 63% y en un 15% el exconviviente. En el año 2009, se presenta la misma tendencia, al ser el agresor el conviviente en un 64% y el exconviviente en un 18%. En el año 2008, se otorgaron medidas de seguridad en un 76% de los casos ingresados y en el año 2009 en un 83%.

2.5 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer ¹⁹

Constituye el instrumento normativo que armoniza la legislación nacional con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, además de constituir el fundamento de la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres*. Las políticas, programas y mecanismos desarrollados en cumplimiento de esta ley deberán ser evaluados y actualizados periódicamente a efecto de adecuarlos a los avances técnicos y metodológicos que promueven el desarrollo integral de las mujeres.

2.6 Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala ²⁰

La Onam y la entonces denominada Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Segeplan) elaboraron la primera *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala*, en 1990. Esta política buscaba corregir las desigualdades de *jure* y de *facto* existentes en las leyes nacionales que afectan a la mujer y la familia. Fue concluida en agosto de 1990, último año de la administración gubernamental 1986-1990 sin que se le asignara presupuesto. En 1991, la nueva administración presidencial no la asumió como política. Ante esta situación, la Onam logró que Segeplan la incorporara en el *Plan de acción de desarrollo social 1992-1996*.

2.7 Plan de acción de desarrollo (Plades) 1992-1996

El Plades 1992-1996²¹ identificó como grupo meta a las mujeres²² (Sosep/Onam, *Plan de equidad de oportunidades*, 1998-2001:7). Ante la ruptura temporal de la institucionalidad en mayo de 1993, se redefinieron programas y acciones. Se plantearon nuevos objetivos y metas, así como la incorporación de prioridades en el campo de la política social. El Plades (1996-2000:1) planteó entre los principales problemas a enfrentar en el corto plazo, la marginación de la mujer²³ y la atención de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.²⁴

2.8 Política nacional y Plan de equidad de oportunidades 1998-2001

Paralela al Plades 1996-2000, se inició a finales de 1996, la elaboración de la *Política nacional y Plan de equidad de oportunidades*²⁵. Documentos base de este ejercicio fueron la *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala*, así como el Diagnóstico nacional de la situación de las mujeres y niñas guatemaltecas, ambos realizados por la Onam en 1990 y 1995.

Aspecto importante a resaltar, es que por primera vez se elaboraba un plan gubernamental específico orientado a la equidad de oportunidades a favor de las mujeres. También se incluyó la programación presupuestaria del *Plan de equidad*, que fue asumida por Segeplan, quien negoció los recursos con los ministerios y otras instituciones del Gobierno.

Esta política nacional fue presentada a la ciudadanía en 1998. Sin embargo no fue asumida como una política gubernamental. Los aportes de este documento se integraron a la Agenda de las Mujeres, resultado de la IV Conferencia Mundial y el Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe (Sosep/Onam, 2001:9).

19 D.º Legislativo 7-99

20 La formulación impulso y evaluación de políticas públicas a favor de las mujeres correspondió al cuarto componente del programa Género, mujeres y desarrollo iniciado en 1988 con Unicef.

21 Segeplan incorporó la *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer en Guatemala* en el componente Mujer, bajo el rubro específico *Promoción de la mujer*, al cual no se le asignaron recursos presupuestarios. Véase tabla 5.

22 4- Lineamientos específicos para el plan de acción.

23 Punto 5.

24 Punto 6.

25 Iniciativa de la Sosep y Onam con el apoyo técnico y financiero de Unicef y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Acci, más tarde Accid).

Tabla 5 Componente promoción de la mujer, *Plan de acción de desarrollo 1996-2000*

1. Políticas y programas nacionales con aspectos relacionados al desarrollo y participación política, social y económica de la mujer.
2. Reformas legales para eliminar normativas discriminatorias en contra de las mujeres.
3. Mecanismos institucionales para el cumplimiento de convenciones, tratados o convenios internacionales relativos a mujeres y ratificados por Guatemala. Así como monitoreo de la ejecución de las políticas para la promoción de la mujer.
4. Participación de las mujeres en organizaciones y procesos cívicos, sociales, productivos y políticos en condiciones de justicia y equidad.
5. Fortalecimiento de procesos organizativos de las mujeres y participación en organizaciones, a través de programas y proyectos de capacitación.
6. Sensibilizar a la sociedad sobre el valor de la mujer y la niña.
7. Programas y proyectos tendentes a prevenir y disminuir la violencia física y psicológica contra las mujeres dentro del grupo familiar y la sociedad.
8. Proyectos que pongan a disposición de las mujeres tecnología apropiada que facilite el trabajo dentro y fuera del hogar, con el fin de disminuir la inversión de tiempo y energías.

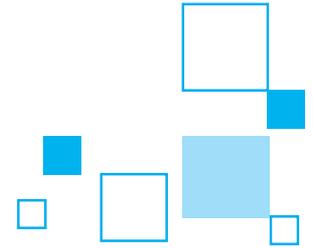
Fuente: elaboración propia con información del *Plades 1996-2000*: 39-40.

2.9 Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 1999-2001

En respuesta al mandato presidencial, Segeplan unificó la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas 1998-2001* y, la *Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y social de 1999*. Esta política tomó

en cuenta el Programa de Gobierno 1996-2000, el *Plan de desarrollo social y construcción de la paz 1996-2000*, y los *Acuerdos de paz*.

Sin embargo, esta política nunca llegaría a ejecutarse. Entre las explicaciones para eso, se señaló que no colmó las expectativas generadas en distintos sectores de mujeres e incluso del propio Gobierno. A ello, se suma que se concluyó al final del período gubernamental.



3. En camino de la institucionalización de una política pública sobre mujeres y equidad de género (2000-2009)

Tres acontecimientos internacionales referidos a las mujeres y la equidad de género se desarrollaron en el año 2000, la *Declaración del Milenio*, Beijing+5 y la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

En la *Declaración del Milenio* se reconoce la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como fines específicos y también como requisitos fundamentales para alcanzar los Objetivos del Milenio (ODM). Si bien estos temas se presentan transversales a todos los objetivos, es el ODM3, quien lo enfoca directamente a través de promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. La gráfica 2 resume avances recientes según análisis de indicadores del ODM 3. En el ámbito educativo, medidos por una *ratio* que varía entre 0 y 1, las mujeres se encuentran cerca de la paridad en la primaria (0.93) y en la secundaria (0.90) y ya la alcanzaron en el nivel terciario o universitario. En el trabajo remunerado no-agrícola, las mujeres tienen un nivel de participación de 38%, el cual las coloca a 12 puntos de la meta (50%). En el Congreso tienen el 12% de los escaños, lo cual implica una distancia de 38 puntos de la meta.

En Beijing +5, los resultados encontrados en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing fueron mínimos. Nuevamente se reunieron en 2005, diez años después de la aprobación de la Plataforma, denominada Beijing+10, donde nuevamente se pide hacer mayores esfuerzos para alcanzar los compromisos.

En la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se emitió el Consenso de Lima. Entre los

principales planteamientos recogidos estuvo el reorientar las políticas públicas, colocando la equidad social y de género en el centro de las preocupaciones gubernamentales; promover la efectiva aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing; crear o fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades; orientar las políticas del Estado para corregir las desigualdades y garantizar los derechos humanos de las mujeres y niñas entre otros.

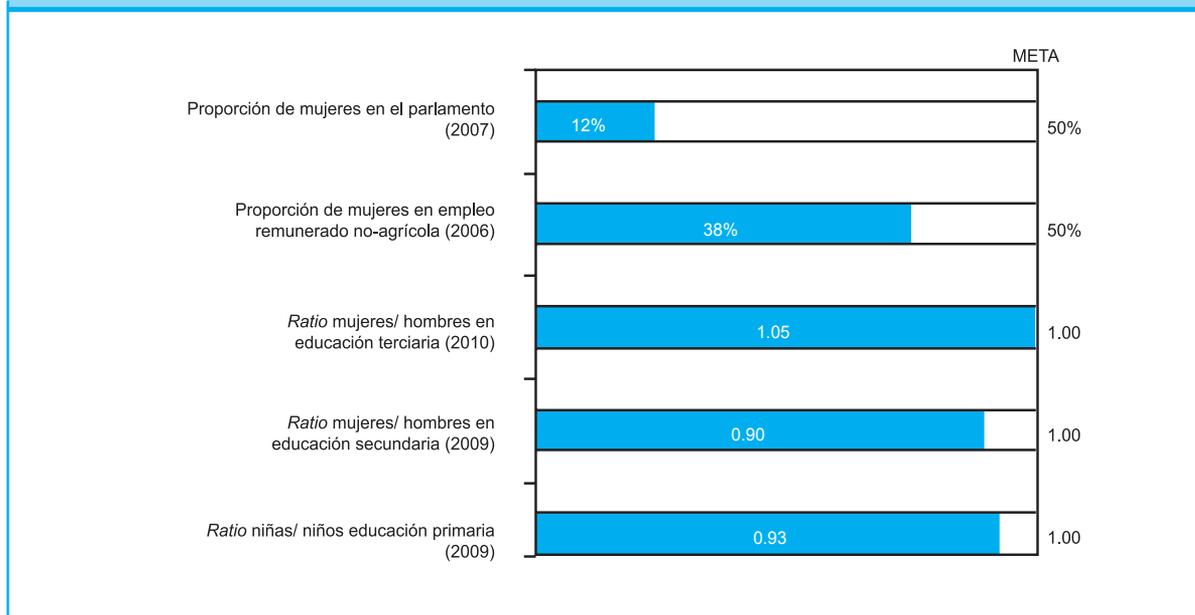
El período posterior a la firma de los *Acuerdos de paz*, está marcado por el cambio de administraciones que correspondieron a tres dinámicas gubernamentales. Durante la segunda administración (2000-2004) se aprobaron leyes que constituyeron las bases de un proceso de descentralización política y administrativa. Se emitieron la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y la *Ley General de Descentralización*, con sus reglamentos respectivos, así como se aprobó el nuevo *Código Municipal*²⁶. Además se incorporó la perspectiva de género al proceso de descentralización, de esta forma, el concepto de género aparece tanto en el cuerpo de las leyes, como en el texto de los reglamentos.

En este escenario se emitió la *Política nacional de descentralización*²⁷ y se implementó la normativa de descentralización aprobada en el período anterior, que mantuvo el principio de equidad de género. También se elaboró la *Política pública para la convivencia y eliminación del racismo y la discriminación racial*, coordinada por la Codisra (Gomáriz y Jovel, 2007:111).

26 Artículo No. 176. Se asume el concepto de equidad de género, entendido como la no discriminación entre ambos sexos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución. Se logra incluir la obligatoriedad de la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez del Concejo Municipal. (SEPREM impulsaba la inclusión de comisiones obligatorias de la mujer pero el Congreso incluyó a familia y niñez)

27 Incluye la transversalidad de género en todas sus acciones.

Gráfica 2 Avance en el cumplimiento de los ODM relacionados con género



Fuente: Segeplan (2010)

3.1 Ley de Desarrollo Social²⁸

El objeto de la *Ley* es la creación de un marco jurídico para implementar procedimientos que tiendan a la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones estatales y de gobierno encaminadas al desarrollo de la persona humana de una manera integral.

3.2 Protocolo Facultativo de la CEDAW

El protocolo es un mecanismo jurídico, adjunto a una Convención o Pacto, que introduce aspectos no contemplados en estos. Se dice que es opcional o facultativo porque los Estados no están obligados a ratificarlo, aunque ya lo hayan hecho con la Convención. Los Estados que ratifican el Protocolo²⁹ aceptan que los procedimientos establecidos son

vinculantes, o sea que reconocen la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de particulares, que aseguran ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enumerados en la Convención, de conformidad con las regulaciones del artículo 2.

3.3 Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer³⁰

Tipificó por vez primera en la legislación guatemalteca el asesinato de mujeres, el femicidio. Las penas establecidas en su mayoría son incommutables y por lo tanto a favor de las víctimas, las mujeres. Introdujo importantes modificaciones al *Código Penal* mediante reformas y adiciones. Respecto a la *Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer*, desde su vigencia el 15 de mayo de 2008,

Tabla 6 Sentencias dictadas por delitos contemplados en la *Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer* en los órganos jurisdiccionales del ramo penal de la República de Guatemala año 2008 y 2009

Femicidio	Violencia contra la mujer		Violencia física contra la mujer	Total
	2008*	2009*		
2009*			2009*	
12	1	4	61	78

Fuente: formato estadístico Sentencias-1

Observación: El Decreto 22-2008 entró en vigencia el 15 de mayo del año 2008.

* Datos parciales de enero a diciembre, en virtud que aún se estaba ingresando información. Procesamiento de la información, 26 de febrero de 2010.

28 D.º 42-2001

29 Guatemala lo ratificó en el año 2002.

30 D.º 22-2008

Tabla 7 Casos ingresados por delitos contemplados en la Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer en los órganos jurisdiccionales del ramo penal de la República de Guatemala, años 2008 y 2009

Victimas	Femicidio		Violencia contra la mujer		Violencia física contra la mujer	Violencia psicológica contra la mujer	Violencia económica		Total
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
Total mujeres	26	86	4,401	12,636	2	7	102	265	17,525
Total niñas y adolescentes	4	2	138	280	0	0	1	2	427
TOTAL	30	88	4,539	12,916	2	7	103	267	17,952

Fuente: formato estadístico Penal-2.

Observación: El Decreto 22-2008 entró en vigencia el 15 de mayo del año 2008.

* Datos parciales de enero a diciembre, en virtud que aún se estaba ingresando información.

Procesamiento de la información, 25 de febrero de 2010.

han ingresado a los Órganos Jurisdiccionales del Ramo Penal: 17,455 casos de violencia contra la mujer, 370 casos por violencia económica y 118 por femicidio. A diciembre de 2009, se han dictado 78 sentencias por los delitos contemplados en esta Ley, contribuyendo de esta forma a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y a eliminar la inmunidad, que la ha caracterizado.

3.4 Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas ³¹

No se ha emitido el reglamento que normará su funcionamiento y resarcimiento a las víctimas. Establece que a todo lo que

se encuentra regulado de manera expresa en la presente ley, debe aplicarse la legislación penal y procesal penal.

3.5 Ley de Acceso Universal y Servicios Equitativos de Planificación Familiar y su Reglamento ³²

Regula las aplicaciones de los entes del sector salud públicos y privados, para garantizar y mantener los métodos modernos de planificación familiar; además deberán definir estrategias operativas, que garanticen la oferta de servicios, principalmente en las áreas geográficas de difícil acceso y

Tabla 8 Análisis de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas

Ley o instrumento	Esferas (ámbitos)	Relación con instrumentos internacionales o nacionales	Observaciones
<i>Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.</i> Decreto del Congreso de la República vigente desde el 05 de abril 2009.	<p>Nacional</p> <p>Contiene los principios rectores de la ley, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confidencialidad • Protección a la personas víctimas • No discriminación • Derecho de participación • Respeto a la identidad cultural <p>Establece derechos para la prevención, protección y atención de las víctimas; los derechos de las mismas.</p>	<p><i>Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo y su Protocolo para la prevención, supresión y sanción del tráfico de personas, especialmente mujeres y niños.</i></p> <p><i>La Convención sobre los derechos del niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.</i></p>	<p>Se le asignan Q.5 millones de los recursos del Estado a partir del presupuesto del año 2009.</p> <p>Establece que todo lo que se encuentra regulado de manera expresa en la presente ley, debe aplicarse a la legislación penal y procesal penal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma la forma de presentación y atención de las denuncias. • Regula el proceso de repatriación para personas víctimas de trata. • Establece las penas relativas a los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas adicionando normas al Código Penal.

Fuente: elaboración propia

31 D.º 9-2009. Véase tabla 8.

32 D.º 87-2005 y Acuerdo Gubernativo 279-2009.

donde no funcionan establecimientos tradicionales de salud, para lo cual podrá contratar los servicios de ONG.

3.6 Instituciones

Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem)

La Seprem fue creada por Acuerdo Gubernativo 200-2000 como una Secretaría de la Presidencia de la República del Organismo Ejecutivo. Como entidad del Gobierno de la República de Guatemala al más alto nivel, tiene como objeto esencial asesorar y apoyar al Presidente de la República en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, propiciando condiciones de equidad entre hombres y mujeres, atendiendo a la diversidad sociocultural del país (Acuerdo Gubernativo número 130-2001, Reglamento Orgánico Interno de la Seprem: 9). En octubre de 2007, como parte de los procesos de fortalecimiento institucional se reformó el Reglamento Interno, artículo 4 donde explícitamente se incorpora la función de proponer, formular, monitorear, evaluar y actualizar la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres*. La Seprem nace como entidad con funciones coordinadoras y no rectoras.

Desde su creación, la Seprem ha tenido tres administraciones. A pesar de las peculiaridades en la forma de gestionar la Secretaría de la Mujer durante las tres administraciones del 2000 al 2010, es posible identificar el abordaje de temas comunes en ellas. Estos son la elaboración de indicadores para el análisis de género, la institucionalización de la política de la mujer, la firma de convenios con entes y alianzas con otras instituciones, el acompañamiento en la participación de las mujeres.

Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (Conaprevi)

Fue creada como entidad del Estado para erradicar la violencia contra las mujeres en Guatemala.³³ A través de la junta coordinadora tiene independencia técnica y política, ya que las decisiones se toman en consenso o por votación. Sin embargo figura en la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), como un subprograma de la Secretaría Presidencial de la Mujer, razón por la cual su presupuesto y administración son parte de esta Secretaría. “Esta situación no es la más apropiada para Conaprevi, en virtud de ser un espacio que agrupa a representantes de otros poderes del Estado y no es lógico que dependa de una entidad que a su vez depende de la Presidencia del Organismo Ejecutivo” (Comentario Violeta de Carpio).

Impulsa los Centros de apoyo integral para mujeres sobrevivientes de violencia –Caimus–.³⁴ Coordina junto al Centro Nacional de Análisis y Documentación del Organismo Judicial, el registro de casos de violencia contra las mujeres. En noviembre de 2008, suscribió la Declaración sobre la No Tolerancia de la Violencia contra las Mujeres entre los tres presidentes de los organismos del Estado y nueve instituciones encargadas de ejecutar políticas en materia de violencia.

En respuesta a su mandato elaboró el Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra la mujer 2004-2014 (Planovi). Esta política pública tiene como objetivo “Fijar directrices, políticas y acciones concertadas, con el fin de prevenir, atender, sancionar y reducir la violencia intrafamiliar y en contra de las mujeres, en un período de 10 años”.

Tabla 9 Objetivos de las áreas estratégicas del Planovi

Áreas estratégicas	Objetivos
Investigación, análisis y estadísticas.	Creación de un sistema nacional de registro de denuncias y atención.
Prevención de la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres.	Utilización de medios de comunicación para la sensibilización y capacitación de personas operadoras de justicia.
Atención integral a sobrevivientes de violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres.	Reconoce que es absolutamente necesario tomar en cuenta las características de multiculturalidad y multilingüismo del país, que constituyen ejes transversales de todo el plan.
Estrategias transversales	Coordinación interinstitucional e intersectorial para evitar la duplicidad de acciones.
Fuente: Planovi 2004-2014	

³³ Por Acuerdo Gubernativo número 831-2000 y sus reformas según Acuerdos número 868-2001 y 417-2003.

³⁴ Que son administrados por organizaciones de mujeres y financiados con fondos del Estado (Gobernación, Seprem) y de la cooperación internacional (Holanda).

3.7 Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (PNPDMG) y Plan de equidad de oportunidades (PEO) 2001-2006

Con la finalidad de contar con un documento integrado y consensado, que permitiera al Estado orientar su quehacer a favor de la promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas en condiciones de equidad, la Seprem formuló la PNPDMG y el PEO 2001-2006. Las iniciativas anteriormente realizadas constituyeron un insumo.

A la Seprem le tocó “hacer un consenso de consensos para poder elaborar la política, sobre todo de dos políticas en pleito” (Gomáriz y Jovel, 2007:79).³⁵ Para su elaboración convocó a organizaciones de mujeres entre las cuales se llevó un proceso de gestión de consensos, que hicieran converger las diferentes necesidades y propuestas, en un documento único de *Política nacional de la mujer*.³⁶

El diseño de la política fue complejo en la búsqueda de lograr una agenda general de todas las mujeres. Por el método aplicado se consideró que fue más una agenda de las mujeres para presentar demandas al Estado, que una política pública en sentido estricto. No logró priorizar metas y acciones, “era necesario incluir acciones y metas que satisficieran a las distintas corrientes” y la dinámica impulsada enfrentó dificultades al momento de su implementación. Además, el sector de mujeres indígenas y de la Demi consideraron que no hubo diferenciación entre las demandas específicas planteadas por las mujeres indígenas y las no indígenas; aunque reconocen que “las mujeres indígenas todavía no tenían argumentos muy elaborados”.

3.8 Evaluación de la PNPDMG y el PEO 2001-2006

Una de las principales debilidades de la política de género, impulsadas desde la década pasada, es la ausencia de procesos

evaluativos, que permitan reconocer con un mínimo de rigor, sus resultados (Gomáriz y Jovel, 2007:1). Guatemala no ha sido una excepción. En cumplimiento del artículo 5º. de la *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*³⁷, se realizó una fase evaluativa de su implementación, por parte de las unidades gubernamentales responsables de su ejecución³⁸, durante los dos períodos de gobierno y, posteriormente la fase de evaluación externa.³⁹

Diseño

Analizó el contexto dentro del cual se redactó la PNPDMG y PEO y el proceso de elaboración de la misma y la consistencia técnica y política.⁴⁰ Los criterios considerados fueron la relevancia, pertinencia, existencia de línea basal, consenso, formulación técnica, coherencia interna, coherencia externa, asignación de responsabilidades, viabilidad, evaluabilidad, eficacia y sostenibilidad.

El balance final sobre la consistencia técnica de la PNPDMG y el PEO “obliga a calificar la propuesta global como de baja consistencia” (Gomáriz y Jovel, 2007:95). Los factores que contribuyeron a una baja consistencia fueron la inexistencia de una línea de base, la formulación técnica, falta de coherencia interna y externa, asignación de responsabilidades, baja viabilidad, difícil evaluabilidad y baja eficacia. Los factores de mediana consistencia fueron la relevancia de los temas y la sostenibilidad política. El único factor que aparece con alta calificación es el consenso, “aunque ello sucede sólo si se identifica aisladamente, puesto que, como se ha visto, por el mantenimiento del consenso se sacrificaron en buena medida otros factores de consistencia” (Gomáriz y Jovel, 2007:212).

Implementación

Se analizó la institucionalización de la política tanto formal (política) como real (técnica) y, la coordinación interinstitucional. El balance mostró una débil institucionalización. El 30% de las instituciones mencionan la política en sus documentos, pero no integran el PEO en el funcionamiento interior de cada institución.

35 La propuesta nacional, ejes de Desarrollo Económico y Social (1999), y la Política nacional y Plan de equidad de oportunidades 1998-2001.

36 La participación de funcionarias públicas, fue a título personal. No fueron representantes nombradas por las instituciones.

37 “Las políticas, programas y mecanismos desarrollados en cumplimiento de la presente ley deberán ser evaluados y actualizados periódicamente a efecto de adecuarlos a los avances técnicos y metodológicos que promueven el desarrollo integral de las mujeres”.

38 Son las instancias de los tres organismos del Estado relacionadas con la implementación de la PNPDMG.

39 Estas fases se iniciaron en octubre del 2005 y finalizaron en marzo del 2007.

40 Es decir el resultado final de ese esfuerzo, la propuesta en sí misma y su consistencia técnica.

Tabla 10 Consistencia técnica de PNDPMG y el PEO 2001-2006

Criterios a aplicar	Elementos sobre los que se aplica	Consistencia		
		Baja	Media	Alta
Relevancia	Ejes generales		X	
Pertinencia	Ejes políticos y acciones	—	—	--
Línea Base	Metas del PEO	X		
Consenso	PNPDMG y PEO			X
Formulación técnica	Ejes políticos, acciones y metas del PEO	X		
Coherencia interna	Ejes generales, ejes políticos, acciones y metas	X		
Coherencia externa	PNPDMG y PEO en relación con otras iniciativas	X		
Asignación de responsabilidades	Acciones y metas del PEO	X		
Viabilidad	Acciones y metas del PEO	X		
Evaluabilidad	Metas del PEO	X		
Eficacia	Metas del PEO	X		
Sostenibilidad	Acciones y metas del PEO		X	

Fuente: Gomáriz y Jovel (2007:90).

Respecto a la implementación resalta el esfuerzo de difusión de la política realizado por la Seprem en ambas administraciones; el cual, sin embargo, no se tradujo en un conocimiento amplio de parte de los responsables institucionales.⁴¹ En relación a la implementación del PEO, “ninguna de las instituciones consideró las metas del PEO como un cuadro de compromisos obligatorios o como una matriz que orientara sus acciones en materia de género[...].”

Ello no significó que la Seprem no haya impulsado otras iniciativas. En el accionar siempre se refirieron a la *Política*, pero no a las acciones y metas concretas del PEO. También se identificó a instituciones del Gobierno, que realizaron otros programas en materia de género⁴² independiente de la *Política*. Las dos instituciones que reportaron mayor número

de acciones sobre la mujer y género fueron los Ministerios de Educación y de Salud.

El Ministerio de Educación tuvo una acción dirigida focalmente a las mujeres, el Programa de Becas para Niñas⁴³ y nueve acciones, que tuvieron efectos importantes para las mujeres.⁴⁴ En el Ministerio de Salud se dio la situación inversa. La mayoría de sus acciones van dirigidas directamente a las mujeres.⁴⁵ Otros dos ministerios con trayectoria en trabajo e instancias a favor de las mujeres y equidad de género han sido el Ministerio de Trabajo⁴⁶ y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga).⁴⁷

41 Esta difusión se consideró por las instituciones responsables como acciones de la Seprem y no se identificaron directamente a la PNPDMG y sus objetivos.

42 La mayor cantidad de acciones está dirigida a la atención directa y la entrega de servicios hacia las mujeres, seguida del trabajo para informar, sensibilizar y capacitar a favor de las mujeres y la equidad de género.

43 Programa que desapareció a partir de 2008.

44 En temas que van desde la prevención contra el sida hasta las radios educativas (en donde se emiten contenidos sobre equidad de género).

45 Aquellas que guardan relación con mortalidad materna, salud reproductiva, prevención de cáncer, entre otras. Los programas que tienen efectos importantes para la mujer o la equidad de género son: el Programa Nacional de Salud Reproductiva, el de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el de Salud Mental y el de sida.

46 El Ministerio de Trabajo tiene en su estructura la Onam como entidad adscrita además de la Oficina de Capacitación de la Mujer Trabajadora.

47 Elaboró la Política Agropecuaria 2000-2004, que plantea el Eje de Política *Equidad de género y promoción de las mujeres y juventud rurales*.

Figura 1 Diferenciación de documentos de propuesta y política de desarrollo de las mujeres (1990-2009)

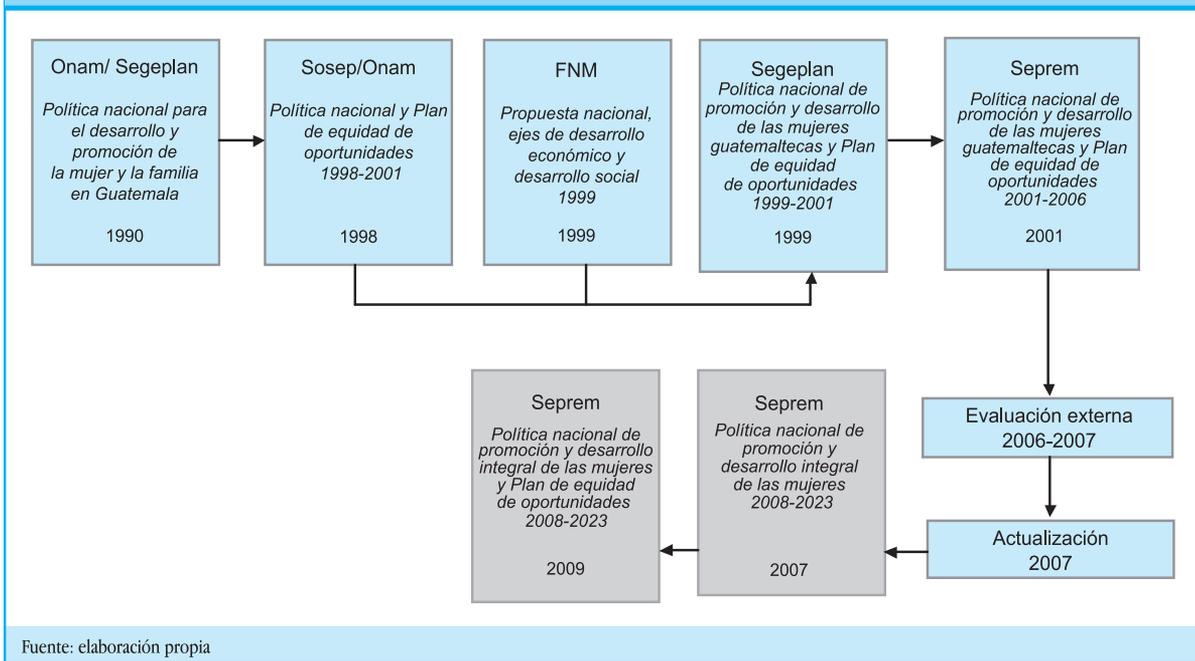


Tabla 11 Ejes temáticos en propuestas y políticas de desarrollo de las mujeres (1990-2009)

Ejes	Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala 1990	Política nacional y Plan de equidad de oportunidades 1998-2001 1998	Propuesta nacional: ejes de desarrollo económico y desarrollo social 1999	Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 1999 – 2001 1999	Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006 2001	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008 – 2023 2007	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008 – 2023 2009
Salud	•	•	•	•	•	•	•
Educación	•	•	•	•	•	•	•
Trabajo/Laboral	•	•	•	•	•	•	•
Cultural		•		•		•	•
Violencia	a/	•		•	•	•	•
Desarrollo económico		•	• b/	•	b/ •	•	•
Jurídico	•	•	•	•	•	•	•
Recursos naturales, tierra y vivienda					• c/	•	•
Mecanismos institucionales para el avance de las mujeres					•	•	•

Fuente: elaboración propia con base a los ejes temáticos de las diferentes propuestas y políticas públicas.

a/ Podría estar incorporado en situación de especial interés.

b/ Aparecen como dos componentes separados, tierra y vivienda.

c/ No incluye recursos naturales.

3.9 Actualización de la PNPDGM 2001-2006, Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres⁴⁸ –PNPDIM– 2008-2023

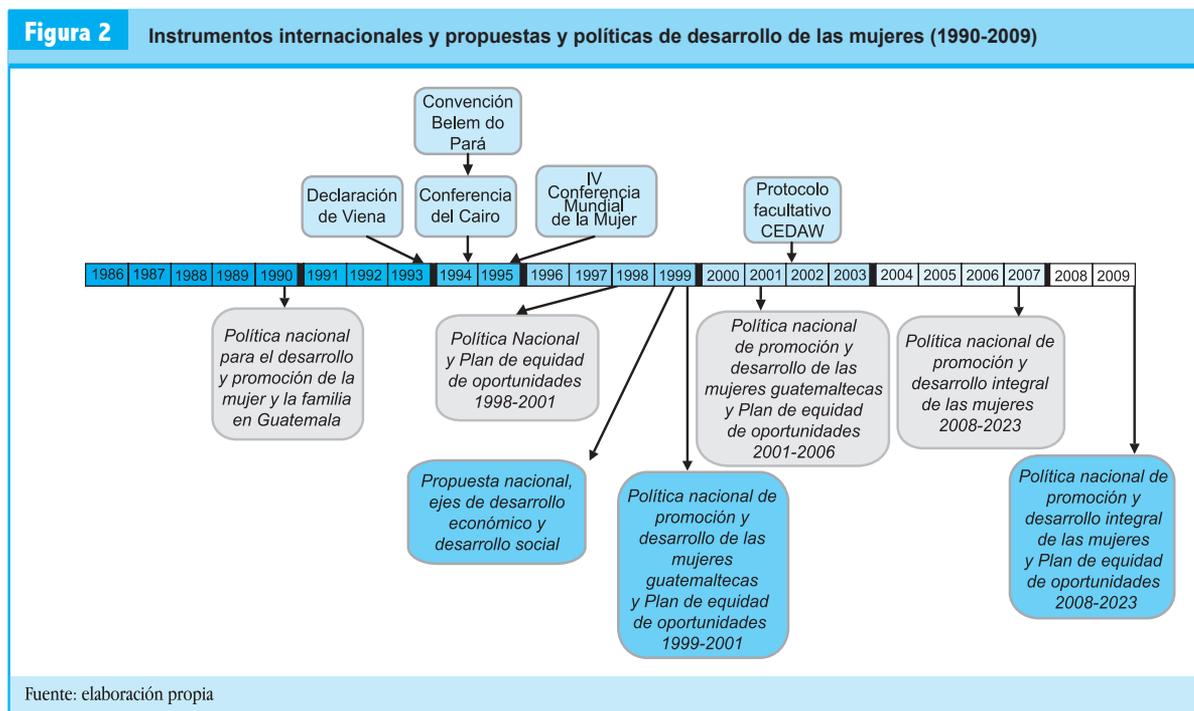
Fue elaborada⁴⁹, tomando en cuenta los avances de la Política del período anterior.⁵⁰ La PNPDIM 2008-2023 “siguió la misma tendencia que la política inicial, que buscaba que las políticas públicas de la mujer trascendieran en los períodos gubernamentales”.

“Es una política pública que se encuentra dentro de la categoría de políticas *transversales*.⁵¹ Por lo tanto su nivel de efectividad en la implementación no depende funcional ni presupuestariamente de la Seprem. Dicha política tiene que ser asumida por otras entidades gubernamentales. Ello implica acciones de articulación desde el más alto nivel del Gobierno, y de coordinación horizontal, es decir intersectorial. [...] Para fines de evaluación de estas políticas, es necesario un sistema que involucre a todas las instituciones ejecutoras del Gobierno”.⁵²

Respecto a la consulta, la Seprem aplicó una metodología participativa para lo cual coordinó esfuerzos con la Demi y con el Foro Nacional de la Mujer. Además, se estableció una alianza entre la Demi y la Seprem que permitió la incorporación de las demandas de las mujeres indígenas en este ejercicio. El enfoque étnico-cultural en la formulación de la Política se enriqueció con la incorporación de las propuestas prioritarias de la *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas*, los aportes de distintas instituciones públicas, redes y coordinaciones de organizaciones de mujeres y de las comunidades lingüísticas, así como de organismos de cooperación.

No obstante lo más valioso fue “alcanzar acuerdos entre la Demi y la Seprem desde el propio Gobierno, lo cual constituyó un aporte político y técnico para un país cuya diversidad cultural demanda un Estado plural”.⁵³ Sobre todo cuando a la PNPDGM 2001-2006 tuvo críticas en el sentido de no reflejar las necesidades de las mujeres indígenas.

En el marco estratégico se identificaron los ámbitos de intervención del Estado para la implementación de la Política, denominados ejes globales. En tanto que política de carácter transversal, los elementos estratégicos contenidos



48 Con miras a armonizar la PNPDGM con la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer se adoptó el nombre que aparece consignado en la ley, es decir, Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (Política nacional de promoción y desarrollo integral de la mujer 2008-2023:7).

49 Aprobada por Acuerdo Gubernativo 570-2007 del 13 de diciembre de 2007.

50 PNPDGM 2001-2006.

51 Para Segeplan “son aquellas que por su dimensión sobre los valores, comportamientos y orientaciones, buscan restablecer o generar formas de armonización cívica, cultural y social de los ciudadanos. Su despliegue tiene implicaciones dentro de la planificación y programación institucional de las entidades públicas”.

52 Entrevista con Violeta de Carpio, febrero 2010.

53 Hubo planteamientos para impulsar una política pública específica o diferenciada para mujeres indígenas. Entrevista con Violeta de Carpio, febrero 2010.

Tabla 12 Ejes globales y acciones estratégicas, *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023*

Ejes globales	Acciones estratégicas
Equidad en la participación sociopolítica	<ul style="list-style-type: none"> Participación e inclusión en niveles e instancias de toma de decisiones y en la gestión del desarrollo territorial y nacional. Participación en el sistema de partidos políticos, asegurando el pleno ejercicio de sus derechos. Inclusión de las mujeres en la dinámica económica, social y política del país.
Identidad cultural de las mujeres mayas, garifunas y xinkas	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación del racismo y la discriminación en contra de las mujeres. Participación en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, mecanismos institucionales y en organizaciones. Empoderamiento individual y colectivo de las mujeres en la esfera pública y privada.
Desarrollo económico y productivo con equidad	<ul style="list-style-type: none"> Participación en la economía y registro de los aportes de su trabajo remunerado. Iniciativas económicas productivas, asesoría y acompañamiento técnico, comercial, acceso crédito y financiero. Emprendedurías individuales y asociativas, para incursionar en el mercado nacional e internacional.
Equidad laboral	<ul style="list-style-type: none"> Reducir los niveles de discriminación a las que son sujetas las mujeres trabajadoras. Aplicación, revisión y armonización de la normativa laboral con convenios internacionales, para la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras. Desarrollar capacidades que les permitan su inserción en el mercado laboral. Informar, capacitar y asesorar a las mujeres trabajadoras, incluidas las trabajadoras migrantes, en la defensa de los derechos laborales y la demanda de su cumplimiento, ante autoridades e instancias correspondientes. Cumplimiento de la normativa de seguridad y salud ocupacional y la aplicación del principio de universalidad de la seguridad social.
Equidad recursos naturales, tierra y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> El acceso a la propiedad de la tierra y al uso adecuado de los recursos naturales y productivos. El acceso y propiedad a una vivienda con servicios básicos y espacios apropiados, particularmente de aquellas con posición social o económica menos favorecida. Garantizar el derecho de las mujeres de los pueblos indígenas a la consulta sobre cualquier acción, que afecte el aprovechamiento de los recursos naturales de su territorio, con base al convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.
Equidad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento de las leyes nacionales, de convenciones y acuerdos internacionales ratificados por Guatemala, en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres y la Plataforma de Acción Mundial de Beijing. Ampliar servicios de atención de casos jurídicos y creación de instancias de asesoría y acompañamiento para la defensa de sus derechos en el acceso a la justicia. Articulación entre los organismos ejecutivo, legislativo y judicial y con los organismos de control del estado, para coordinar acciones a fin de erradicar problemas sociales por violencia de género y racismo.
Erradicación de la violencia, la discriminación y el racismo contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento de los compromisos gubernamentales para erradicar toda forma de discriminación y racismo, llevando al plano operativo los contenidos normativos de la ley de dignificación y promoción integral de la mujer, la <i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</i> y su Protocolo Facultativo, la <i>Convención de Belén Do Pará</i> y la <i>Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial</i>. Atender y erradicar todo tipo de manifestación de violencia, garantizando su seguridad ciudadana, física, psicológica y económica.
Salud integral	<ul style="list-style-type: none"> Proveer servicios de salud integral de las mujeres. Garantizar la salud integral en todo su ciclo de vida y promover esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales. Iniciativas en seguridad alimentaria y nutricional. Rescate de la medicina tradicional y de prácticas y costumbres que apoyen la protección de la salud en todo su ciclo de vida. Asegurar el saneamiento ambiental en beneficio de la calidad de vida de las mujeres.
Educación con enfoque de género y respeto a la identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Transformación de modelos y conductas discriminatorias y excluyentes que afecten a niña y mujeres. Propiciar condiciones para el ingreso y permanencia de niñas y mujeres, en el sistema educativo. Fortalecer y ampliar la cobertura de alfabetización y post alfabetización para jóvenes y mujeres adultas especialmente rurales, y favorecer su inserción a la educación formal. Facilitar el acceso e inclusión a la formación profesional, científica y tecnológica, que permitan mejorar sus oportunidades de trabajo y su calidad de vida.
Fortalecimiento y promoción de mecanismos institucionales para el avance de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalizar la PNPDIM a nivel técnico y político, en las instituciones del estado relacionadas con su implementación. Integrar los principios de equidad de género e identidad cultural en la planificación, presupuesto, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Generación de información desagregada por sexo por el INE. Fortalecer los mecanismos de la mujer en el estado términos políticos, técnicos y presupuestarios, reforzando su capacidad de incidencia política. Fortalecer los esfuerzos de coordinación internacional y regional en el análisis y formulación de recomendaciones que orientan al gobierno de Guatemala, en la transformación de la situación, posición y condición de las mujeres.

Fuente: elaboración propia con información de PNPDIM, 2008-2023.

en sus ejes globales y políticos orientaron el quehacer de las instituciones del Estado en sus distintos ámbitos de actuación (Véase tabla 12). A partir de una serie de acciones estratégicas denominadas ejes políticos se implementarían estas metas, se daría cumplimiento a varios compromisos gubernativos asumidos al ratificar convenios y se harían operativos los contenidos normativos de la *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer* (Gobierno de la República/ Seprem, 2008-2023:30).

Finalmente, se estableció el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación. El papel de Segeplan, Instituto Nacional de Estadística (INE) y demás unidades de estadísticas de las instancias sectoriales y territoriales jugarán un papel importante para dar cuenta de los avances en el cumplimiento de las acciones asumidas por las diferentes instituciones públicas involucradas en la ejecución de la Política.

Recuadro 4

La igualdad de oportunidades como orientación de políticas sobre las mujeres

Ha estado influenciada por los planteamientos de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Ha mantenido el mismo enfoque en el período estudiado. Su actuación se ha orientado a la reducción de las brechas respecto a los hombres y la incorporación de las mujeres en los espacios públicos. Si bien busca incorporarse como política transversal, su orientación está aun centrada en la “igualdad de oportunidades”.

Fuente: Gomáriz y Joviel, 2007.

3.10 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres⁴⁸ –PNPDIM– y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023

Concluida y aprobada la PNPDIM 2008-2023, correspondía la elaboración del instrumento técnico que permitiría llevar a la práctica las acciones estratégicas planteadas en la Política y convertirlas en acciones y metas. Tal como lo planteó el proceso de Evaluación de la PNPDMG, la primera acción en

materia de género por parte del nuevo Gobierno sería iniciar la “elaboración de un Plan de Acción de mediano plazo para ejecutar la *Política* [...] y la reformulación de su formato como instrumento de planificación. El período de vigencia de dicho Plan tendría que ser el mismo que corresponde al período de Gobierno o a lo sumo un año más”.

En cumplimiento con lo establecido en la *Ley de Dignificación y Promoción de la Mujer* en el artículo 5, la tercera administración de la Seprem (2008-2012) inició en 2008 el proceso de elaboración del PEO, a partir de una convocatoria amplia y diversa. Este proceso se inició “[...] con el análisis de las bolsas temáticas que constituían todos los insumos propuestos por las mujeres en 2007 y que no se incluyeron en la política”⁵⁴ (Seprem, 2008:27). Las organizaciones de mujeres plantearon su desacuerdo respecto a la PNPDIM 2008-2023⁵⁵ por no haber sido consensuada.⁵⁶ La Seprem procedió a la revisión de la política en búsqueda de acuerdos “con la finalidad de lograr un proceso articulado y consensuado, que permitiera la integración de todas las propuestas, demandas y expectativas de las mujeres en el PEO” (Seprem, 2008:29). La PNPDIM y el PEO se concibieron y formularon como una Política de Estado con visión de futuro y de largo plazo y no, como un Plan de Acción de mediano plazo como se recomendó en el documento de Evaluación.⁵⁷

Al considerarse que la actualización de la Política no incluía todos los planteamientos expresados por el grupo y organizaciones de mujeres, se procedió a la elaboración del documento base unificado de *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres* con el *PEO 2008-2023*.⁵⁸ Se derogó el Acuerdo Gubernativo 570-2007, con el cual se aprobó el documento producto de la actualización, la PNPDIM.

Así, entre 2000 y 2009 se formuló e implementó una política que, después de hacer la transición entre dos administraciones gubernamentales, fue evaluada interna y externamente y actualizada con un horizonte hasta 2023. En la siguiente administración se elaboró el PEO previsto en la recomendación de la evaluación externa, con una temporalidad que sobrepasó a la sugerida y, por las razones políticas anteriormente referidas, también se modificó el documento de política.

A este respecto hay varias perspectivas, de las cuales se ilustran dos. La primera señalaría que la congruencia técnica se sacrificó en aras del consenso político. La segunda enfatizaría

54 “La política actualizada en el 2007 recoge las demandas de las mujeres de los diferentes pueblos de la nación guatemalteca, también plantea las respuestas a estas demandas que el gobierno está en capacidad de atender. Por tanto, las áreas estratégicas que se proponen están orientadas a responder a los problemas más apremiantes que aquejan a las mujeres y no a todos los problemas que éstas enfrentan” (Entrevista Gabriela Núñez, 2009).

55 Entrevista con la Licenciada Sonia Escobedo, Secretaria de la Seprem. Esta información fue de nuevo expresada en la entrevista con la Licenciada Cleotilde Cu Caal, Defensora Nacional de la DEMI

56 En el punto V de la PNPDIM 2008-2023 se encuentra el listado de las instancias participantes que respaldaron el proceso, pp. 35-39.

57 Buscó armonizar el Plan y la Política con la misma temporalidad, los mismos ejes y el mismo enfoque estratégico. (Entrevista Sonia Escobedo, 2010).

58 Aprobado por Acuerdo Gubernativo No. 302-2009, del 11 de noviembre de este mismo año.

Tabla 13 Eje de desarrollo económico y productivo con equidad
Acciones estratégicas PNPDIM 2008-2023 y PNPDIM y PEO 2008-2023

PNPDIM 2008-2023 Segunda gestión Seprem	PNPDIM y PEO 2008-2023 Tercera gestión Seprem
<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la economía y registro de los aportes de su trabajo remunerado. • Iniciativas económicas productivas, asesoría y acompañamiento técnico, comercial, acceso crediticio y financiero. • Emprendimientos individuales y asociativos, para incursionar en el mercado nacional e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación principio de equidad desde sus fundamentos filosóficos, principios, valores y prácticas económicas. • Políticas y programas que disminuyan el impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres. • Participación autónoma en la economía local, nacional e internacional. • Promoción de la cooperación y articulación con respeto a su cultura en políticas, programas y proyectos. • Reconocimiento y cuantificación de aportes del trabajo productivo y reproductivo a la economía nacional. • Iniciativas económicas y productivas a nivel local, nacional e internacional. • Investigaciones sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres.

Fuente: elaboración propia con base en PNPDIM 2008-2023 y PNPDIM y PEO 2008-2023.
En ambos casos se enunciaron únicamente las acciones centrales para alcanzar el eje.

que la viabilidad política requería la inclusión de todas las demandas aunque se anticipara que los recursos disponibles por parte del Estado no serían suficientes para alcanzar las metas propuestas en el PEO. Los siguientes años, especialmente la próxima transición intergubernamental, serán clave para la continuidad de la PNPDIM y PEO 2008-2023 (véase anexo).

3.11 Otros mecanismos de la mujer en instituciones del Estado

En relación con el fortalecimiento de mecanismos institucionales, han sido creados consejos consultivos, oficinas y unidades de género en diferentes Ministerios y Fondos. Tal es el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), donde el tema fue asumido políticamente, al haberse mencionado en los informes y planes estratégicos, así como en lo técnico, donde se asumieron las responsabilidades planteadas en la *Política*. En otros casos, como el del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), se posibilitó la existencia de una política para la equidad de género en el área de ambiente. Otras instancias de la mujer en organismos del Ejecutivo son: la Unidad de Asesoría sobre Aspectos de la Mujer de la Sepaz y, hasta el 2008, el Propevi, adscrito a la Sosep.⁵⁹

Las dos instituciones que reportaron mayor número de acciones sobre la mujer y género fueron los Ministerios de Educación y Salud. En el primer caso, tuvo una sola acción dirigida focalmente a las mujeres, el Programa de becas para niñas⁶⁰ y nueve acciones, que tienen efectos importantes para las mujeres, en temas que van desde la prevención

contra el VIH/sida hasta las radios educativas, en donde se emiten contenidos sobre equidad de género. En el Ministerio de Salud, la mayoría de sus acciones van dirigidas específicamente a las mujeres, pero tiene menor cantidad de programas generales que tengan efectos importantes en esa materia. Entre ellas, pueden observarse todas aquellas que guardan relación con mortalidad materna, salud reproductiva y prevención de cáncer, entre otras. Los cuatro programas con objetivos generales pero que tienen efectos importantes para la mujer o la equidad de género son: el Programa Nacional de Salud Reproductiva, el de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el de Salud Mental y el de VIH y sida. El que dichas instancias tuvieran un mayor número de acciones no quiere decir que las mismas representen un peso mayor en el cuadro de sus actividades (Gomáriz y Jovel, 2007:156-157).

Otros dos ministerios con trayectoria en trabajo e instancias a favor de las mujeres y equidad de género han sido el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga). En el Ministerio de Trabajo tiene en su estructura la Onam como entidad adscrita además de la Oficina de Capacitación de la Mujer Trabajadora. Ambas instancias desarrollan acciones en materia de derechos laborales de las mujeres trabajadoras, aunque Onam cubre un área más amplia. Por su parte el Maga tuvo una Unidad de género que actualmente ya no funciona. Sin embargo, desarrolló esfuerzos para organizar a las mujeres rurales, facilitar el acceso a la tierra, impulsar proyectos productivos y diversificar las oportunidades de empleo e ingresos para ellas mediante capacitación profesional. Elaboró la *Política agropecuaria 2000-2004*, que plantea el eje de política: *Equidad de género y promoción de las mujeres y juventud rurales* en el Maga.

59 A finales del 2007, fue trasladada a la Conaprevi, después de haber estado en Sosep desde su creación.

60 Programa que desapareció a partir del 2008.

Tabla 14 Mecanismos de la mujer en las instancias del Estado de Guatemala 2000-2009

Organismo	Mecanismos de la mujer	Dependencia administrativa	Año de creación
Judicial	Unidad mujer y análisis de género	Organismo Judicial	2006
Ejecutivo	Unidad de género	Sesan	2009
	Propevi	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)	2006
	Unidad de asesoría sobre aspectos de la mujer	Secretaría de la Paz	2006
	Pactos municipales por la salud integral de las mujeres ⁶¹	Seprem	2006
	Unidad de género	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	2004
	Oficina del Consejo Consultivo de la Mujer	Ministerio de Educación	2003
	Derechos Humanos y equidad de género	Policía Nacional Civil	2002
	Oficina de la Mujer	Ministerio de Gobernación	2002
	Unidad de Género	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	2002
	Unidad de la Mujer	Fodigua	2001
	Unidad de Género	Ministerio de Energía y Minas	2001
	Oficina de capacitación de la mujer trabajadora	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	2000
	Unidad de género, mujer y juventud rural	Maga	2000
Municipalidades	Comisión de la familia, la mujer y la niñez	Corporaciones Municipales ⁶²	2002
	Oficinas municipales de la mujer (OMM). ⁶³	Municipalidades	2000 ⁶⁴

Fuente: elaboración propia

Para determinar el peso que estas acciones tenían en el contexto institucional, el consorcio que realizó la evaluación externa intentó comparar la carga presupuestaria en relación con el presupuesto total de la institución. En la mayoría de casos, señalan que no fue posible hacerlo, pero donde se logró obtener información se estima que para las acciones etiquetadas no se alcanza nunca el 0.5% de ese total. “Otro dato al respecto es que, el presupuesto de las entidades públicas (Seprem y Demi, considerando Conaprevi en el presupuesto de la primera) se sitúa en el 0,1% del presupuesto total de las entidades públicas (21 en total) consideradas.” Además, el aporte de la cooperación

internacional en estos programas y proyectos etiquetados para mujeres, se estima en un tercio y la mitad de los recursos en esta materia (Gomáriz y Jovel, 2007:222).

Si bien estas acciones focalizadas o etiquetadas, no son relevantes en términos financieros, si logra afectar a un segmento apreciable de su accionar institucional, estimado entre un 10 y 30% de su conjunto programático. Resultó casi imposible establecer la cantidad de acciones identificadas por el mapeo que contribuyen de una forma u otra a ejecutar parcialmente las metas del PEO.

61 Hasta el 2007, funcionaron 29 pactos en 16 departamentos

62 Por Mandato del Código Municipal Artículo 36 es obligatorio su funcionamiento.

63 A diciembre del 2009, funcionan 241 OMM.

64 Las cinco primeras OMM se crearon en San Juan Chamelco, Fray Bartolomé de las Casas, Tukurú del departamento de Alta Verapaz; San Miguel Chicaj y Purulha del departamento de Baja Verapaz, como producto del Proyecto El Papel de la Mujer Rural e Indígena en la Consolidación de la Democracia, financiado por el Fondo Noruego para la Mujer en Desarrollo, administrado por el BID y ejecutado por la Asociación Mujer Vamos Adelante.

No hay certeza que los programas, subprogramas o acciones que los Ministerios o Secretarías dirigen estén encaminados a promover el desarrollo específico de las mujeres y que hayan sido implementados como respuesta y en el marco de la CEDAW. Si se habla de la temporalidad de su creación, se podría afirmar que sí se crearon en ese marco.

3.12 Presupuesto con enfoque de género

La inexistencia de un enfoque de género dentro del *Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación*, dificulta la identificación de programas, proyectos dentro de los distintos ministerios y secretarías, así como la información de cuánto invierte el Gobierno para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, “no se trata únicamente de visualizar el presupuesto para mujeres, sino de un presupuesto que responda a políticas desde un enfoque de género. En general en los presupuestos, en los rubros para mujeres, estos no responden a las necesidades de ellas”.⁶⁵ Para la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (Unamg): “la voluntad política por promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres se manifiesta principalmente a través de la asignación presupuestaria”.

En el 2003, la Seprem impulsó el diseño y la aplicación de un instrumento de clasificación del presupuesto. Éste buscaba que las entidades estatales utilizaran el módulo de formulación presupuestaria del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), para indicar cuáles estructuras presupuestarias estaban vinculadas a uno o varios de los nueve ejes de la política de la mujer.

La unidad presupuestaria que debía ser clasificada era el programa o proyecto, asignándole un código de cuatro dígitos. La estructura de dicho instrumento fue explicada en el Manual del clasificador presupuestario de género que también contenía instrucciones para hacer la clasificación por componente a partir de la identificación previa del eje de la PNPDMG al que corresponde cada programa.

El Ministerio de Finanzas Públicas aceptó incorporar el clasificador en el Sicoín. La Seprem les brindó una capacitación, sin embargo, la clasificación de programas y proyectos con enfoque de género no llegó a ser incorporada en el presupuesto del 2004, porque el Congreso de la República no lo aprobó. El clasificador no fue analizado ni validado con los funcionarios de las instituciones encargadas de los programas y proyectos.

El Programa de la Agenda Económica de las Mujeres-Unifem, del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas, desarrolló en el marco del Eje de Presupuestos, la investigación sobre la Ruta crítica de los presupuestos con enfoque de género en Centroamérica. Dentro de las iniciativas se investigó en el caso de Guatemala el clasificador presupuestario de género.

Como resultado de este estudio se conocen las opiniones de los funcionarios que aplicaron el clasificador. Los entrevistados coinciden en afirmar que tuvieron dificultades para usarlo debido a “errores de diseño de esa herramienta” y solamente pudieron asignar códigos a programas etiquetados, es decir, a programas de los cuales se sabe que la mayoría de sus beneficiarios directos son de determinado sexo.

El clasificador dejó de estar disponible dentro del Sistema de Contabilidad Integrada del Ministerio de Finanzas Públicas, a partir del 2004, por motivos de actualización tecnológica. Según se indicó en las entrevistas, los técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas opinaron que los problemas de aplicabilidad del Clasificador están asociados con problemas originados en su diseño. Por los problemas anteriores, en los ejercicios fiscales de años sucesivos no se utilizó el clasificador.

Entre las limitaciones de su aplicabilidad, citan a partir de entrevistas realizadas a funcionarios públicos sobre el uso del clasificador que: a) Para asignar el tercer dígito del código —el de componente por finalidad del gasto— se deben usar como criterios las acciones de los ejes de la política de la mujer. Por otra parte, esa misma clasificación por componentes debe ser hecha al hacer la clasificación presupuestaria general de todos los programas y proyectos. Pero en este último caso, los criterios de clasificación son distintos. Entonces, al hacer una clasificación por componentes con diferentes criterios, queda abierta la posibilidad de que se presenten contradicciones entre una y otra. Esas contradicciones provocan una incoherencia inaceptable para la lógica que caracteriza un sistema de contabilidad integrado. b) Al definir el cuarto código que corresponde al subcomponente, se debería tener la información sobre la proporción de beneficiarios según su sexo y categoría. Pero, resulta que la asignación del código se debe realizar en la fase de anteproyecto de presupuesto, cuando esa información aún no está disponible. Por esa razón, se puede entender que las entidades cuando formularon su anteproyecto de presupuesto 2004, marcaron la opción de “grupos mixtos” en la mayoría de los casos, salvo en los casos minoritarios en que se trataba de programas claramente dirigidos a grupos de mujeres o de hombres (llamados “programas etiquetados” en Guatemala).

65 Entrevista Paola González y Brisna Caxaj, 2009

Tabla 15 Estructura del clasificador presupuestario de género

Posición de los dígitos	Dígito 1	Dígito 2	Dígito 3	Dígito 4
Denominación (Criterio Siaf) Codificación	Política (Categoría de género)	Área	Componente (Finalidad del gasto)	Subcomponente (Beneficiarias/os del gasto)
general (criterio de género)	Código de género, según el Siaf, dentro de las políticas sectoriales, siempre será: "3" Presupuesto de Género	Según el Siaf, siempre será: "3"	1. Económico 2. Social 3. Político 4. Jurídico, 5. Administración, servicios y otros	1. Mujeres y/o niñas 2. Hombres y/o niños 3. Grupos familiares 4. Grupos mixtos 5. Sin beneficiarios directos, no susceptibles de asignar según género.

Fuente: elaboración propia

Tabla 16 Clasificación presupuestaria de género por componente y ejes de la PNPDGM

Componente (finalidad del gasto)		Ejes de la política*	
Código	Categoría		
1	Económico	I II VI	Equidad económica (1,2 y 3) Equidad tierra y vivienda (1 y 2) Equidad laboral (2 y 4)
2	Social	II III IV V	Equidad tierra y vivienda (3, 4 y 5) Equidad en educación (1, 2, 3 y 4) Salud integral (1, 3, 4 y 5) Violencia contra la mujer (2)
3	Político	VI III IV V VI VIII	Equidad laboral (5 y 6) Equidad en educación (5) Salud integral (2) Violencia contra la mujer (2) Equidad laboral (3) Mecanismos institucionales para el avance de las mujeres (1 y 4)
4	Jurídico	IX V VI VII	Participación sociopolítica (1,2 y 3) Violencia contra la mujer (2) Equidad laboral (1) Equidad jurídica (1, 2, 3 y 4)
5	Administración servicios y otros	VIII	Mecanismos institucional para el avance de las mujeres (2 y 3)

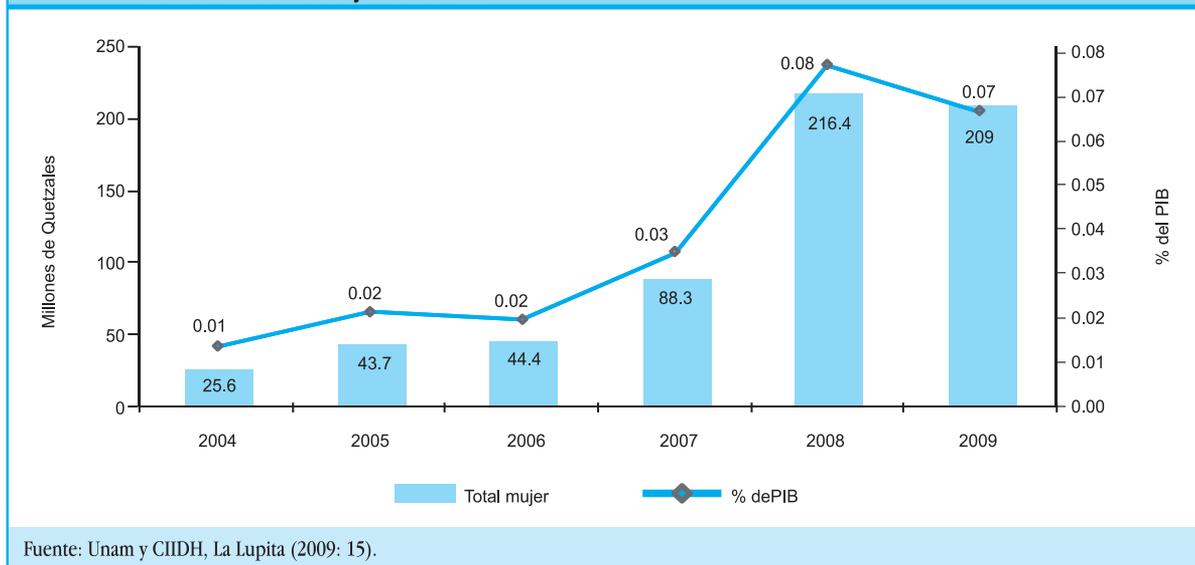
Fuente: elaboración propia

Nota: *Los códigos entre paréntesis corresponden a los que identifican las acciones estratégicas de cada eje. Así por ejemplo, las acciones 1 y 2 del eje Equidad, Tierra y Vivienda se clasifican en el componente 1, mientras que las acciones 3,4 y 5 de ese mismo eje se ubican en el componente 2.

El estudio de Unifem (2007) concluye que: “[...] debido a su diseño, el clasificador genera una utilidad muy limitada para la generación de información relevante para formular y evaluar políticas estatales desde la perspectiva de género. Además, se advierte en ese diseño un sesgo tendiente a exagerar la importancia de las políticas selectivas para grupos específicos de mujeres por encima de otros tipos de políticas que son

relevantes para la igualdad de género. Este sesgo, como se expresó, contrasta con el enfoque de la Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas, que tiende a enfatizar más en las causas estructurales de la desigualdad de género que en la preocupación por distinguir entre servicios públicos para mujeres y servicios públicos para hombres”.

Gráfica 3 Montos asignados dentro del Presupuesto de ingresos y egresos de la nación a los programas dirigidos al desarrollo de las mujeres 2004-2009



Otra limitante en los presupuestos con enfoque de género es determinar si los fondos asignados realmente son dirigidos a la población meta y no para pago de consultores externos como es el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por ejemplo, en la actividad llamada Apoyo a la promoción, prevención y atención a la salud reproductiva (La Lupita:14).

Los registros contables demuestran que con el transcurso de los años los programas dirigidos al desarrollo de las mujeres han tenido incrementos presupuestarios; sin embargo cuando se relacionan estos montos con el total de gasto programado, se registran incrementos mínimos que no representan ni el 1% del presupuesto. Por ejemplo, para el 2006 estos programas representaron 0.11%, mientras que en el 2005 significaron 0.15% y en el 2004 0.10%. Para 2007 este equivalió al 0.24% y para 2008 el 0.50%. Si hacemos este mismo análisis pero con relación al Producto Interno Bruto (PIB), los porcentajes son aún menores (Unam y CIIDH, 2009:14), como lo podemos observar en la gráfica 3.

En otros casos, el presupuesto es escaso lo que dificulta el impulso de procesos a largo plazo, como es el caso del Programa Promoción de la Participación de la Mujer del Ministerio de Trabajo. “El hecho de que estén funcionando algunos programas en los distintos ministerios y secretarías no garantiza que se esté promoviendo el desarrollo de las mujeres y por ende que se estén cumpliendo las metas del PNPDIM y PEO 2008-2023” (La Lupita, 2009:19).

El problema también es la estabilidad de los programas. Además, la falta de datos estadísticos e información

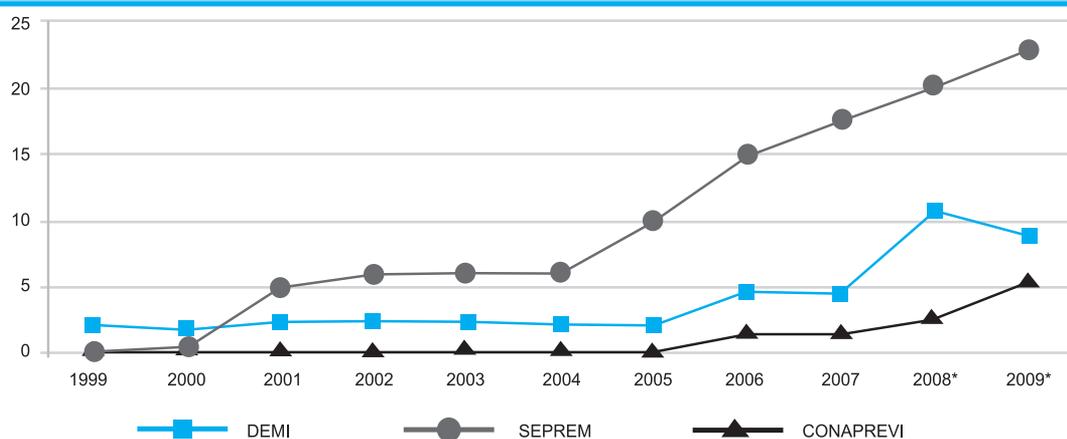
desagregada por sexo constriñe tanto el diseño de las investigaciones y el impacto de sus resultados, como el diseño, puesta en práctica y evaluación efectiva de los programas gubernamentales (Barrios-Kleé y Romero, 2003: 114).

La tabla 17 muestra algunos programas dirigidos al desarrollo de las mujeres. La identificación de dichos programas presentó dificultades. La inexistencia de un codificador de género, aunado a la continuidad de dichos programas en el rubro creado, al ser absorbidos por otro, no permitió localizar la información de dichos programas para todos los años.

La información de la tabla 17 muestra que los programas: Asistencia a la mujer trabajadora, Promoción de la participación de la mujer, y Programa de la mujer rural no han mostrado mejoras sustanciales entre 2003 y 2009. Mientras que Formación Secretarial, Defensoría de la Mujer Indígena, Foro de la Mujer y Seprem han crecido sustancialmente. El presupuesto de la Seprem y el Foro de la Mujer subió en un 56% y un 55 % respectivamente, mientras que el de la Demi lo hizo en más de ocho veces.

“Otro problema que se presenta es la débil capacidad de ejecución. Ello provoca que muchas veces sean absorbidos por algún otro programa, que sus fondos sean recortados o reubicados. Ejemplo de esta situación es lo que sucedió con el Programa de Becas para la Niña, el cual fue eliminado a mediados de 2008 y su presupuesto fue transferido al Programa Mi Familia Progresá” (Unam y CIIDH, 2009:15).

Gráfica 4 Presupuesto Seprem, Demi y Conaprevi 1999-2009; en millones de quetzales

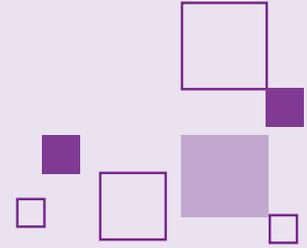


Fuente: Dirección de Planificación de la Seprem y Ministerio de Finanzas, 2008, en el informe sobre avances en el cumplimiento de los Acuerdos de paz (2008: 56).

Tabla 17 Presupuesto devengado en programas destinados a la mujer (2003-2009) (en quetzales)

Programas	2003	2006	2009
Ministerio de Trabajo y Previsión Social			
Asistencia a la mujer trabajadora	396,029	354,495	317,413
Promoción de la participación de la mujer		25,505	5,112
Ministerio de Educación			
Formación Secretarial	5,364,262		7,425,571
Becas para las niñas	22,500,000		
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación			
Unidad de género, mujer y juventud rural	372,474		
Programa de la Mujer Rural	6,747,926	56,829	332,585
Defensoría de la Mujer Indígena	1,982,172	1,800,000 a/	8,626,129
Sepaz			
Asistencia Foro de la Mujer	253,876		559,433
Seprem	5,565,260	14,080,000 b/	12,781,549
Ministerio de Salud			
Salud reproductiva		27,358	
Sosep			
Asistencia social a la mujer		864,621	
Provepi		510,776	
Secretaría de Bienestar Social			
Promoción lactancia materna		39,222	
Total	43,181,999	17,758,806	30,047,792

Fuente: Sicoín - Minfin
a/DTP-Minfin y Siaf-Sicoín, citados en "ventanillas indígenas" en el presupuesto público.
b/ Seprem (2007:62)



La labor de la Seprem a favor del avance de los derechos de las mujeres guatemaltecas

Aporte especial de la Secretaría Presidencial de la Mujer

La Secretaría Presidencial de la Mujer es el mecanismo al más alto nivel, dentro del Estado de Guatemala a favor del avance de los derechos de las mujeres guatemaltecas, creado en el año 2000 como parte de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala a nivel nacional e internacional. Dichos compromisos van desde los *Acuerdos de paz* hasta instrumentos internacionales como la CEDAW. Además de dichos compromisos legales, el establecimiento de la SEPREM es también resultado de una lucha internacional y nacional del movimiento de mujeres y feminista. De hecho también las Conferencias Internacionales de la Mujer creadas por Naciones Unidas, son el resultado de amplias luchas del movimiento.

El surgimiento de mecanismos públicos a nivel latinoamericano que velan por el avance de los derechos de las mujeres es una tendencia política que ha tenido mucha relación con un modelo político de transición, en donde los actores sociales han tenido una influencia significativa, en este caso, el movimiento de mujeres. Las organizaciones de mujeres en distintos países latinoamericanos –y Guatemala no es la excepción– han permitido la inclusión de nuevos temas en las agendas y nuevas formas de hacer política.

En el caso guatemalteco, el movimiento de mujeres aportó no solo para la creación misma de la figura Institucional, sino en otros procesos permanentes de la misma, tales como, el mecanismo utilizado para el nombramiento de su titular, y en la elaboración de su principal política pública, la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres* –PNPDIM–.

La PNPDIM y su *Plan de equidad de oportunidades* –PEO–, ha sido la política denominada “del consenso” por haber contado con la participación de sectores de la sociedad civil en el proceso de construcción. El PEO, fue elaborado en la administración 2008-2012 con el objetivo de “integrar los distintos ejes, programas y metas de la PNPDIM y el PEO, en las distintas políticas generales y específicas de los Ministerios, Secretarías e Instituciones del Organismo Ejecutivo”.⁶⁶

Como un instrumento adicional de planificación, la administración de Seprem 2008-2012, elaboró un *Plan gubernamental* en donde priorizó cinco de los ejes principales de la PNPDIM, y dos ejes transversales, por considerarlos estratégicos para el avance de los derechos de las mujeres guatemaltecas.

Asimismo, en esta administración, fue elaborado un instrumento técnico-político, que logra concretizar aún más la PNPDIM denominado *Implementación de la perspectiva de género y etnia* –IPGE–. Esta es una estrategia de *mainstreaming* de género, utilizada en las contrapartes institucionales de Seprem y que se constituye como un instrumento para transformar la cultura institucional hacia el logro de la equidad. La IPGE intenta realizar cambios a tres niveles:

- En las estructuras: que abarcan las reglas, formal e informalmente establecidas.
- Las prácticas: comportamientos cotidianos y los procesos que le dan vida y sentido sustantivo a la estructura y que a su vez la reproducen.
- Las y los agentes: es decir, las personas, los individuos

que actúan e interactúan y que a su vez llevan a la práctica y al contexto institucional en alguna medida, sus propias variantes personales.⁶⁷

En la actual administración y como base política del IPGE se cuenta con 11 convenios interinstitucionales firmados: Marn, Fontierras, Conred, Sesán, MSPAS, Fodigua, Mintrab, Mineduc y SCSP, Mineco, INE, SCSP.

Por otro lado, la PNPDIM es la única política pública que ha sido evaluada y actualmente es una de las pocas políticas que está implementando un sistema interno de monitoreo y seguimiento. A lo anterior se suma que, su categoría de política pública se ve respaldada por un ejercicio metodológico propio de esta materia y ha logrado avanzar en el ciclo de formulación, implementación y evaluación.

Por su parte, el sistema de monitoreo de la PNPDIM, ha planteado líneas bases a partir del año 2008, para medir avances e impactos en la vida de las mujeres fruto de la implementación de la PNPDIM tanto a nivel nacional como territorial, por lo tanto ha sugerido indicadores para medir dichos avances. Cuenta además con una herramienta informática que pretende ser accesible en línea, a las contrapartes de Seprem.

Producto de dicho monitoreo y seguimiento, se elaboró el *II Informe de avances de la PNPDIM*, que refleja avances de la política durante el período 2009-2010.

Otro de los procesos estratégicos que ha impulsado Seprem para el avance de la equidad, son los presupuestos públicos con enfoque de género.

Posterior a la experiencia en donde se elaboró el primer Clasificador Presupuestario en 2003, es en octubre 2009, que se retoma una diferente propuesta, en la cual se elabora el documento de rutas técnicas y políticas para el desarrollo de presupuestos públicos a nivel de las instituciones del Ejecutivo y municipal, en donde se realiza un marco teórico-conceptual, además de establecer los actores, tiempos, estrategias e instrumentos técnicos. Adicionalmente, se iniciaron los diagnósticos a nivel de instituciones del Ejecutivo y Municipalidades para ubicar las estructuras programáticas dirigidas al desarrollo de las mujeres de los años 2002 al 2009. La información estadística se obtuvo a través del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), el Sistema Nacional de

Inversión Pública (SNIP), específicamente en ocho municipios de seis departamentos de los que se tiene conocimiento que hicieron uso del clasificador presupuestario de género en el 2009.

En el 2010 junto con la coordinación del Ministerio de Finanzas (Minfin), se realizaron las modificaciones y actualización del Clasificador Presupuestario de Género. El trabajo incluyó varios ejercicios de análisis con técnicos y autoridades de la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP-, además de dos talleres de consulta y validación con el Maga, Mineduc, Mineco, Segeplan, Sesán, Minfin, MSPAS, Mingob, SCEP, SBS, MCIV, Demi e INE.

Con el fin de normar la existencia y uso del Clasificador Presupuestario, la Comisión de la Mujer del Congreso de la República introdujo dentro del Decreto 19-2010, en el artículo 13, un apartado donde se hace mención que el Minfin debe implementar dicho instrumento, y a la vez, que las instituciones deben reportar sus estructuras programáticas para ser incluidas dentro del Clasificador. Frente a esa iniciativa, la Seprem coordinó con dicha Comisión para informarles sobre los avances y desafíos que conlleva lograr presupuestos públicos con enfoque de género, además de trabajar la propuesta del artículo 36 del Decreto 54-2010, el cual le da seguimiento a la norma emitida en el Decreto 19-2010.

Como estrategia complementaria, se coordinó trabajo con la Segeplan, en aras de poder incluir criterios que visibilicen dentro de las herramientas de planificación cómo las instituciones incluyen la categoría género dentro de sus planificaciones estratégicas y planes operativos institucionales. Como resultado puntual de este proceso, se logró la inclusión de algunas variables dentro de la *Guía para el proceso de planificación 2011 y multianual*, además de la entrega de una guía específica para el proceso del 2012.

A nivel municipal, producto de la ruta técnica elaborada, se realizó el mapeo en donde se ubican aquellos municipios que llenan las condiciones mínimas para trabajar el proceso de presupuestos públicos con enfoque de género. Dentro de las acciones puntuales iniciadas en el marco de este proceso, se destacan las distintas actividades de formación en el tema de finanzas públicas y de presupuestos públicos con enfoque de género, dirigidas a distintas instancias con trabajo municipal.

4. Cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertas de la CEDAW

El Comité de Expertas de la CEDAW ha planteado al Estado de Guatemala sesenta recomendaciones entre 1994 a 2007. La mayor parte de las recomendaciones se refieren a las áreas de Trabajo (15%), Sensibilización (15%), Condiciones Socioeconómicas (12%) y Legislación (10%).

El nivel de cumplimiento a las recomendaciones emitidas es de únicamente un 5% con cumplimiento total, un 43% con cumplimiento parcial⁶⁸ y un 52% aún sin cumplimiento.⁶⁹ “Estos porcentajes, no reflejan necesariamente que el Estado no ha realizado acciones en esas materias, pero sí apuntan a que las acciones no han tenido todavía el impacto requerido para el cumplimiento de dichas recomendaciones” (Oacnudh, 2008:75).

Entre los avances en el cumplimiento de las recomendaciones se incluye las acciones de sensibilización. Estas se refieren a la difusión de los informes de la CEDAW, del Protocolo Facultativo de la CEDAW, la Declaración y Plataforma de Beijing y “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”. La difusión se ha realizado entre las organizaciones de mujeres y principalmente a los administradores de Gobierno y los políticos. Otra acción fue la evaluación realizada en 2007 de la PNPDMG y el PEO 2001-2006.

Por otra parte, se registran todavía atrasos en el cumplimiento de las recomendaciones como las referidas a la protección de los derechos laborales de las mujeres. De nueve recomendaciones hay 89% sin cumplimiento. Las referidas a las condiciones socioeconómicas tampoco han sido atendidas cuatro de ellas, que representan el 57%. Así como las referidas al combate a la violencia contra la mujer que no han sido cumplidas ninguna de ellas. A ello se suman las referidas a la participación política de las mujeres y la eliminación de disposiciones discriminatorias de la legislación. Si bien Guatemala ha realizado esfuerzos importantes para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones, todavía quedan grandes desafíos para alcanzar un nivel de cumplimiento satisfactorio.

Recuadro 5

Recomendaciones de la CEDAW, orientados a las mujeres indígenas

Cumplimiento parcial

- Asegurar el pleno acceso de las mujeres indígenas a [...] instituciones de crédito.
- Incrementar esfuerzos por combatir el analfabetismo, especialmente en las zonas rurales y entre la población indígena...
- Asegurar el acceso de las mujeres indígenas a una educación bilingüe.
- Asegurar el acceso de las mujeres indígenas a [...] servicios de atención de la salud.
- Sensibilizar a la opinión pública sobre los derechos de las mujeres en su estrategia de promoción de la mujer, aprovechando las campañas existentes en los medios de comunicación e iniciando nuevas campañas de concienciación y educación acerca de distintos temas relativos a los derechos humanos de la mujer. Dichas campañas deben ir dirigidas tanto a los hombres como a las mujeres de todos los niveles de la sociedad, y sobre todo a los indígenas.

Sin cumplimiento

- Adoptar medidas concretas y específicas para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres indígenas en todas las esferas de la vida.
- Acelerar el proceso de reforma de la *Ley Electoral y de Partidos* y refuerce el uso de medidas temporales especiales, como la aplicación de cuotas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, para aumentar el número de mujeres, en particular de mujeres indígenas que participan en la vida política y pública y ocupan cargos decisorios.

68 Indica que se han realizado avances en el tema de la recomendación, pero no se ha cumplido en su totalidad.

69 Se refiere a aquellas recomendaciones en las cuales no se ha logrado ningún avance.

Tabla 18 Nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la CEDAW, por temas

Programas	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento
Legislación		2	4
Coordinación entre instituciones		0	3
Explotación sexual de menores		1	1
Trabajo		1	8
Sensibilización	2	6	1
Medidas especiales temporales			2
Salud		3	1
Igualdad al matrimonio			2
Educación		3	1
Grupos y organizaciones de mujeres		1	
Trata de mujeres y niñas		2	
Violencia contra la mujer			4
Condiciones socioeconómicas		3	4
Evaluación de programas	1		
Datos desglosados		1	
Asignación presupuestaria		2	
Políticas con perspectiva de género		1	
Totales	3	26	31

Fuente: elaboración personal en base a Oacnudh: *Las recomendaciones de los órganos de tratados a Guatemala* (2008:158-177).

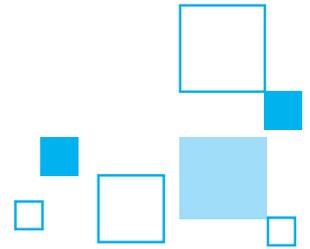
Respecto a las recomendaciones enfocadas a las mujeres indígenas encontramos que se emitieron siete en total. Cinco han sido ya cumplidas parcialmente. Una del tema de condiciones socioeconómicas, dos en el de educación, uno en salud y uno en sensibilización. Las dos recomendaciones sin cumplimiento se refieren a condiciones socioeconómicas y otra a medidas temporales.

Además se señalaron cuatro recomendaciones más referidas a las mujeres rurales. Dos en el tema de salud y dos más en aspectos socioeconómicos. Las referidas a salud han tenido cumplimiento parcial mientras que las relativas a aspectos socioeconómicos una tiene cumplimiento parcial mientras que la otra está sin cumplimiento.

Tabla 19 Recomendaciones de la CEDAW orientadas a las mujeres indígenas, por temas y nivel de cumplimiento

Tema	Nivel de cumplimiento	
	Parcial	Sin cumplimiento
Condiciones socioeconómicas	1	1
Educación	2	
Salud	1	
Medidas temporales		1
Sensibilización	1	
Total	5	2

Fuente: elaboración personal en base a Oacnudh: *Las recomendaciones de los órganos de tratados a Guatemala* (2008:158-177).



5. Brechas que limitan la igualdad de género

A pesar de todas estas acciones formales, aun falta mucho para incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones. Pero sobre todo el asignar los recursos necesarios para que puedan cumplir con su mandato y contar con la información estadística desagregada que permita el monitoreo de las acciones realizadas.

En relación con los cambios a nivel de participación de las mujeres en los procesos electorales, observamos que se registró un 64.4% de aumento entre 1995 y 2007, en el número de mujeres empadronadas.

El contraste es significativo al pasar a la elección. En el año 2003, se tuvo a cuatro diputaciones del Listado Nacional ocupado por mujeres frente a 27 ocupadas por hombres. En el año 2007 se duplicó el número de diputadas al pasar de cuatro a ocho, mientras que el número de diputaciones ocupadas por los hombres descendió de 27 en el año 2003 a 23 en el año 2007.

Respecto a las diputaciones distritales se registraron diez ocupadas por mujeres en 2003 frente a 117 ocupadas por

hombres en este mismo año. En el año 2007, las mujeres ocuparon 11, y los hombres 116.

En cargos de Alcaldías y Corporaciones Municipales se tuvo 184 ocupadas por mujeres frente a 3,281 por hombres en el año 2003. En el año 2007, 119 ocupadas por mujeres y 2,407 por hombres.

De esa manera, en las elecciones realizadas, la proporción de mujeres electas como diputadas solo ha superado el 10% en 1995 y 2007. Aún menor es la proporción de mujeres indígenas que han ocupado escaños en el Congreso. En este sentido, un caso excepcional e histórico sucedió en 1995, cuando tres de 15 mujeres electas al Congreso eran indígenas, sobre un total de 80 diputados. En cuanto al nivel local, se observan lentos avances, pues en 1995 se eligió a cuatro alcaldesas y en 2007 a seis, de un total de 332 municipios. En suma, las mujeres, siguen estando sumamente subrepresentadas en todos los niveles del sistema político formal, y esta situación representa un gran desafío para la autonomía de las mujeres y para la calidad de la democracia guatemalteca (Segeplan, 2006 y 2010).

Tabla 20 Candidatos electos por sexo, procesos electorales (1995-2007)

	1995*		1999**		2003***		2007****	
	M	H	M	H	M	H	M	H
Empadronados/as	1,708,842	2,699,935	1,865,707	2,643,011	2,252,545	2,820,737	2,809,120	3,180,909
Presidencia y Vicepresidencia	0	2	0	2	0	2	0	2
Diputaciones Lista Nacional	4	12	01	21	04	27	8	23
Diputaciones Distritales	5	59	07	84	10	117	11	116
Alcaldías y Corporaciones Municipales	69	2,752	68	1,359	184	3,281	119	2,407

Fuente: elaboración propia con datos de las memorias del Tribunal Supremo Electoral.

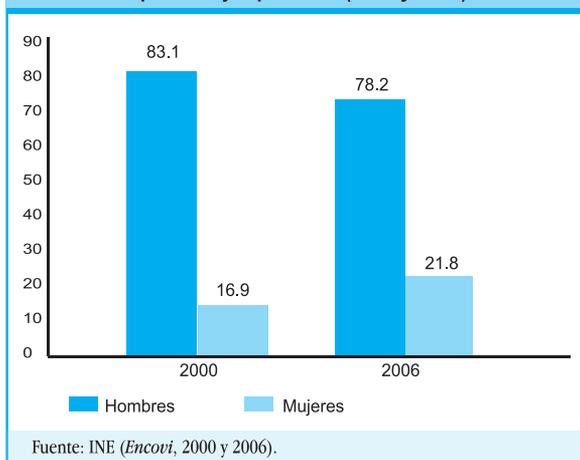
Notas: * 80 diputados (as)

** 113 diputados (as)

*** 158 diputados (as)

**** 158 diputados (as)

Gráfica 5 Tenencia de la tierra en propiedad, porcentajes por sexo (2000 y 2006)



Las mujeres continúan sin tener representación significativa en el ámbito político. Igual situación se presenta en el acceso de mujeres indígenas a cargos de elección popular. Los espacios de representación política continúan siendo escasos hoy día. En el Congreso de la República, únicamente hay 19 escaños parlamentarios ocupados por mujeres y de ellas cuatro son indígenas de un total de 158. Similar tendencia se presenta a nivel institucional y en otros puestos clave de la administración pública. Sólo hay tres gobernadoras, una viceministra, dos subsecretarías y una subgerente, todas ellas indígenas. Según estadísticas de Segeplan, de las 1,051 integrantes de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) a nivel nacional 137 son mujeres y de esta cifra 53 representan mujeres indígenas (*Informe Avances en el Cumplimiento de los Acuerdos de paz*: 2009:45).

Al analizar indicadores sobre mujeres en este período, encontramos respecto de la tenencia de la tierra en propiedad que entre los años 2000 y 2006, el porcentaje de mujeres propietarias subió de 16.9% a 21.8%. Esto implica que de cada cinco personas propietarias, cuatro son hombres y una es mujer (véase gráfica 5).

El estudio “El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala”, realizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en Guatemala, señala que “las mujeres tienen muy escasas oportunidades de poseer tierra en forma directa, no sólo debido a los altos niveles de concentración de dicho factor productivo, sino principalmente a que las mujeres tienen menos posibilidades de acceder a la tierra que los hombres” (Indicadores para Análisis de Género, 2007:53-54).

Asimismo, indica que “el acceso limitado y diferenciado de la mujer a la tierra en donde interactúan cuatro variables fundamentales: el tipo de inserción en el circuito económico y la estructura social, la designación de papeles genéricos socialmente asimilados, las rigideces jurídico institucionales y La falta de reconocimientos de la realidad multiétnica y pluricultural del país” (Indicadores para Análisis de Género, 2007:53-54).

En lo que se refiere al *ratio* entre mujeres y hombres en la tasa neta de escolaridad de 2002 al 2007, se encontró que se ha alcanzado paridad o cercanía a ella en preprimaria y en el ciclo diversificado (véase tabla 21).

En relación con las denuncias de los hombres, por violencia intrafamiliar, disminuyeron en un 4.7% entre 2003 y 2005, mientras que las de las mujeres crecieron en ese mismo porcentaje. El porcentaje subió de 84.12% a 88.88% (véase gráfica 7).

Gráfica 6 Tenencia de la tierra por sexo del productor o productora, según régimen de tenencia, en porcentaje, 2005

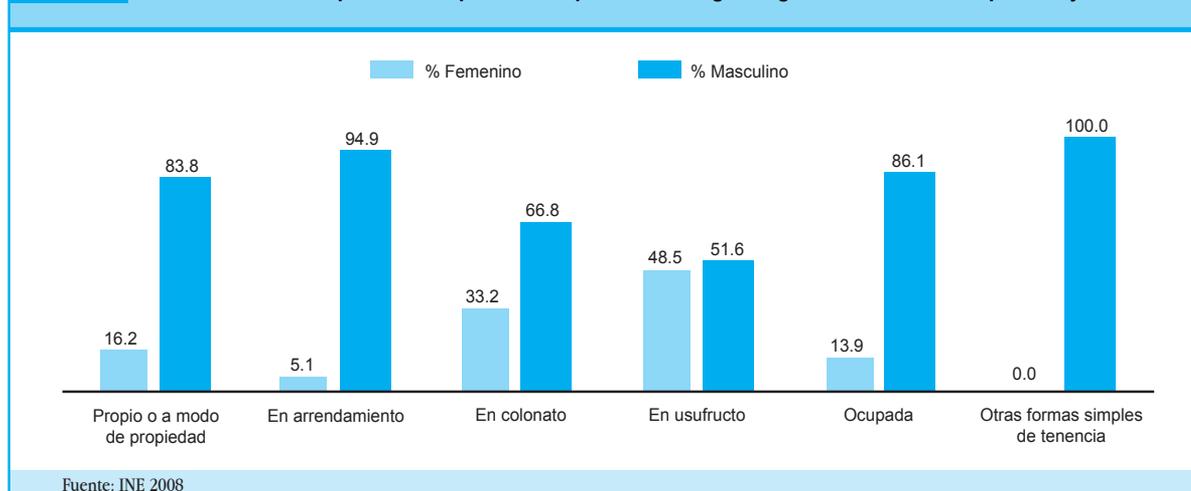


Tabla 21 *Ratio mujeres/hombres en la tasa neta de escolaridad por nivel y ciclo educativos*

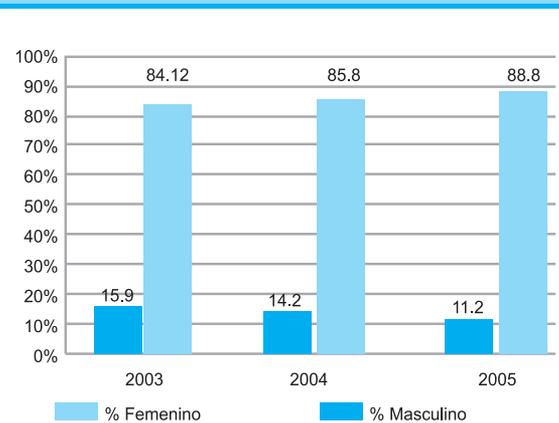
Año	Preprimaria	Primaria	Ciclo básico	Ciclo diversificado
2002	1.009	0.966	0.949	1.123
2003	1.014	0.970	0.950	1.133
2004	0.999	0.951	0.920	1.067
2005	0.995	0.958	0.922	1.044
2006	1.004	0.961	0.925	1.041
2007	1.005	0.966	0.935	1.049

Fuente: Ministerio de Educación Pública, 2002 al 2007

En la gráfica 8, se observa que el uso de métodos de planificación familiar ha aumentado entre las mujeres en el período 1987-2009. Asimismo el uso es mayor entre las mujeres que cuentan con mayor escolaridad.

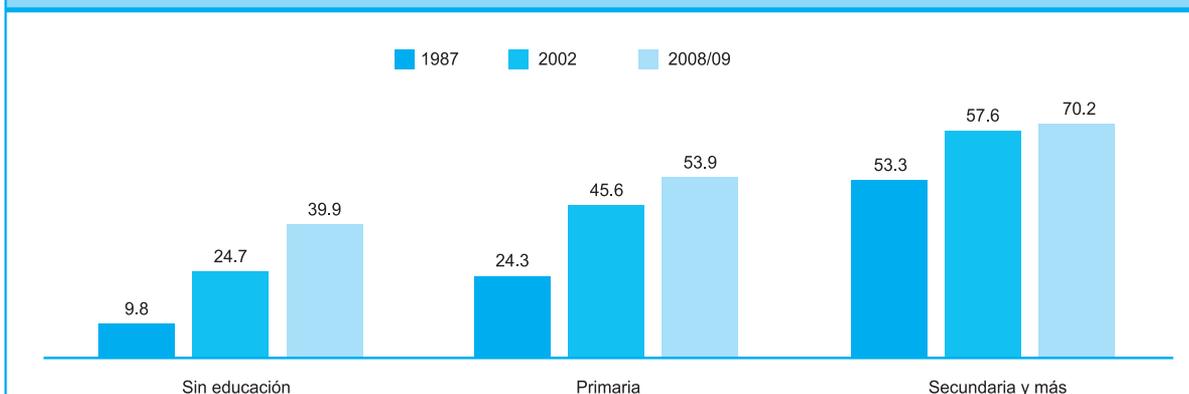
Finalmente, según la gráfica 9, la tasa global de fecundidad ha disminuido, entre 1987-2008/2009, tanto en el área urbana como rural.

Gráfica 7 *Denuncias de violencia intrafamiliar (2003-2005)*



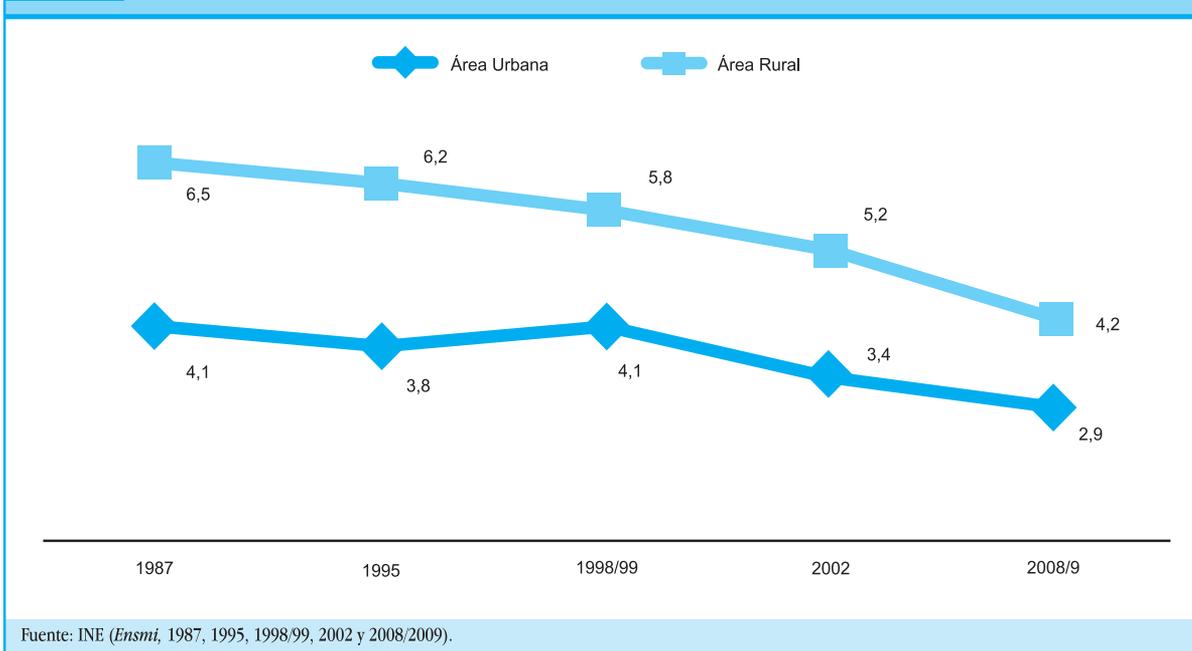
Fuente: INE, 2003, 2004 y 2005.

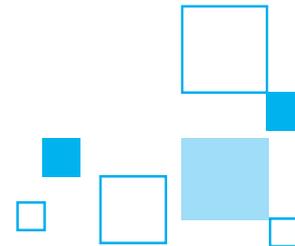
Gráfica 8 *Uso de métodos de planificación familiar en mujeres de 15 a 49 años (casadas o unidas) 1987, 2002, 2008/9*



Fuente: INE (*Ensmi*, 1987, 2002, 2008/2009).

Gráfica 9 Evolución de la tasa global de fecundidad, según área de residencia





6. Conclusiones

La *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* fue ratificada por Guatemala en 1982, y el Protocolo facultativo de la CEDAW, en 2002. Entre 1994 y 2007 el Estado ha recibido 60 recomendaciones del Comité de Expertas de la CEDAW como respuesta a los informes oficiales. De todas las recomendaciones, según Oacnudh (2008), a esa fecha el 5% tenía cumplimiento total, el 43% cumplimiento parcial y el 52% estaba sin cumplimiento. Con relación a las recomendaciones enfocadas en mujeres indígenas, de siete, cinco tenían cumplimiento parcial y dos estaban sin cumplimiento.

Los principios de igualdad, en los cuales se ampara la igualdad entre hombres y mujeres, están contenidos en la *Constitución Política de la República*. El Estado, a través del Organismo Legislativo, ha emitido una serie de leyes que son relevantes en materia de género. Las que se han descrito en este estudio son: *Ley contra la Violencia Intrafamiliar*, *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*, *Ley de Desarrollo Social*, *Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer*, *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*, *Ley de Acceso Universal y Servicios Equitativos de Planificación Familiar*. El grado de implementación de estas leyes supera los alcances de este estudio. Sin embargo, es conveniente subrayar la importancia que para el mejoramiento del desarrollo humano de las mujeres tiene el monitoreo de su cumplimiento por parte del Estado y la auditoría social a cargo de organizaciones de mujeres y otros sectores.

Entre 1990 y 2009, como se ilustra en la figura 1, se formularon seis documentos titulados, con algunas variantes, como *Política nacional de desarrollo de las mujeres*. La conducción de la elaboración de los mismos estuvo a cargo de varias instituciones del Organismo Ejecutivo: Onam/Segeplan, Sosep/Onam y Segeplan en la década del 90

del siglo XX y Seprem, en la primera década del siglo XXI. Durante los años 90 no se logró la institucionalización de la política; esta llegó cuando se creó la Seprem y se diseñó, implementó, evaluó y actualizó la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006*. Posteriormente, la política actualizada, para ejecución en el período 2008-2023, fue aprobada por Acuerdo Gubernativo 570-2007 en 2007. Dos años después, a fines de 2009, se aprobó el documento unificado de *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023* mediante el Acuerdo Gubernativo 302-2009. Con relación a la última modificación de la *Política*, se dieron opiniones encontradas con relación a si procedía o no hacerla, así como a la duración del plan de equidad de oportunidades (mediano o largo plazo), dadas las recomendaciones de la evaluación externa. Al final, el documento aprobado oficialmente en 2009 incluye modificaciones a la política, unifica un período de largo plazo (2008-2023) para la política y el plan, y desarrolla el plan.

Los seis documentos referidos anteriormente muestran que de una u otra forma han servido para canalizar las demandas de las mujeres al Estado guatemalteco. La comparación de los ejes temáticos (véase tabla 11) revela que entre 1990 y 2009 los temas que han tenido presencia continua son salud, educación, trabajo, violencia y lo jurídico. Luego, entre fines del siglo XX y principios del XXI, se visibilizan como ejes lo cultural; el desarrollo; los recursos naturales, la tierra y la vivienda; y los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres. En los procesos participativos de elaboración de los documentos, especialmente aquellos cuya conducción ha estado a cargo de la Seprem, los ejes y sus contenidos han sido elementos fundamentales de negociación entre el Estado y las organizaciones de mujeres. A este respecto se ha dado una tensión sobre la inclusión de ejes, ya que las diferentes

administraciones de la Seprem han tenido que tomar decisiones sobre la primacía del consenso político o sobre la viabilidad fiscal de la respuesta del Estado. En todo caso, las experiencias pasadas permitirán reflexionar sobre cuáles son los límites entre las demandas sociales en un proceso participativo de formulación de política pública y el papel del Estado como diseñador y ejecutor de la misma con recursos fiscales sujetos a la recaudación y a techos presupuestarios.

En este contexto, las demandas de las mujeres mayas, xinkas y garífunas han pasado por diferentes situaciones: desde invisibilización hasta reafirmación en ejes específicos para las mujeres de los pueblos indígenas y énfasis en pertinencia cultural e identidades en otros. En el avance hacia la pluriculturalidad, la Defensoría de la Mujer Indígena ha realizado una relevante contribución con la publicación de la *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas*. A manera de ilustración, de cara a la *Política* anterior (2001-2006), la *Política* aprobada en 2007 ya contenía los ejes, Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas y Educación con enfoque de género y respeto a la identidad cultural. La *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023*, aprobada en 2009, incluye un eje denominado Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas y tres ejes (educación, salud, desarrollo cultural) que incorporan nociones sobre pertinencia cultural o identidad.

Históricamente a principios de los años 80 se creó la Oficina Nacional de la Mujer, adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como una estructura con representación de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil, la cual se ha mantenido como Asamblea de Delegadas. Como resultado de los *Acuerdos de paz*, en la década de los 90, el Estado creó el Foro Nacional de la Mujer, adscrito a la Secretaría de la Paz, y la Defensoría de la Mujer Indígena (al inicio dependencia de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos y, a partir de 2007, de la Presidencia de la República). En 2001 el Estado creó la Secretaría Presidencial de la Mujer. Actualmente es la institución de Gobierno al más alto nivel, encargada de asesorar y coordinar las políticas públicas enfocadas en propiciar el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas en toda su diversidad.

Dada la necesidad de fortalecer a la Seprem como ente coordinador de las políticas públicas a favor del desarrollo de las mujeres; a la Demi y a otros mecanismos de la mujer, conviene citar lo que el *Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010* (PNUD 2010:308) propone:

“dar continuidad a la Política entre diferentes períodos gubernamentales, procurando una consistencia técnica en su implementación, monitoreo constante y evaluación periódica [...]; asegurar que las diferentes instituciones del Estado responsables por la implementación de dicha Política asuman su ejecución incluyendo los aspectos técnicos y presupuestales [...]; fortalecer los mecanismos de las mujeres desde el nivel local hasta el nacional; elaborar presupuestos con enfoque de género que permitan evaluar el aporte del Estado para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres”.

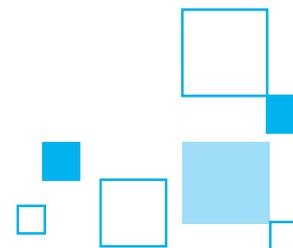
El recorrido con visión histórica presentado en este estudio puede constituir un punto de partida para la reflexión sobre las lecciones aprendidas del pasado por las organizaciones de mujeres y por las instituciones del Estado que han tenido a cargo la formulación e implementación de una política cuya vocación es transversal: asignación de presupuesto, discontinuidades/continuidades entre administraciones gubernamentales, inadecuación/adequación del enfoque de pluralismo etnocultural, apropiación/no apropiación por parte de las instituciones ejecutoras, recursos financieros, debilidades/fortalezas en los mecanismos de mujer o género (presupuesto, contrataciones, cobertura geográfica), evaluación externa y otras. Esta reflexión es importante de cara a la segunda década del siglo XXI, la cual traerá otras transiciones intergubernamentales, nuevas demandas de las organizaciones de mujeres, limitaciones presupuestarias de acuerdo a la carga tributaria y la política fiscal, otras evaluaciones de la política que esté vigente y la rendición de cuentas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 que incluyen varias metas orientadas a la igualdad de género y nuevas demandas de las mujeres al Estado. Puede preverse, por ejemplo, que en los años venideros seguirá creciendo la participación de las mujeres en las pequeñas, medianas y grandes empresas, así como en la administración pública y el ámbito académico. Asimismo, será importante tomar en cuenta los efectos de la vinculación de las mujeres a las organizaciones de crimen organizado. Dado que la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023* involucrará a cuatro administraciones gubernamentales, será necesario que, de acuerdo a las recomendaciones técnicas, cada Gobierno cuente con un plan operativo multianual, derivado del Plan de equidad de oportunidades, que constituya su instrumento específico de planificación, ejecución, monitoreo y rendición de cuentas.

Los indicadores económicos y sociales incluidos en este estudio muestran que en la última década ha habido avances —no necesariamente suficientes— en el empadronamiento

femenino, la *ratio* entre mujeres y hombres en la tasa neta de escolaridad de varios niveles educativos y en el uso de métodos de planificación familiar. Sin embargo, en el acceso a tierra en propiedad y otras formas de tenencia y en la participación política, las mujeres se encuentran con serias desigualdades frente a los hombres. Los esfuerzos que Seprem, el INE, Segeplan y otras instituciones han realizado

para contar con indicadores económicos y sociales con enfoque de género requieren fortalecimiento a efecto que el Estado y la sociedad cuenten con información estadística que permita el monitoreo de la transversalidad de género en las políticas públicas y la toma de decisiones a favor del avance de las mujeres y del bienestar de la población en general.

Referencias bibliográficas



Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). *Período extraordinario de sesiones para examinar la Plataforma de Acción de Beijing*. Nueva York, 5 a 9 de junio. Fecha de consulta: 5 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>

Barrios-Kleé, W. y Romero, W. (2003). *Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG). 136 pp.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2003). *La situación de la mujer*. En Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2009. Disponible en: www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo5.htm

Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las mujeres. Fecha de consulta: 13 de enero de 2010. Disponible en <http://conaprevi.org/>.

Convergencia Cívico Política de Mujeres y Convergencia Ciudadana de Mujeres (2008). *Instrumentos legales nacionales a favor de los derechos de las mujeres*. Guatemala: Talleres de Maya Na'oj. 63 pp.

Convergencia Cívico Política de Mujeres (2009). *Declaración de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos*. Guatemala: 10 de diciembre.

Defensoría de la Mujer Indígena (2008). *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xincas*. Guatemala: HR Litografía. 80 pp.

Foro Nacional de la Mujer (1999). *Propuesta Nacional. Ejes desarrollo económico y desarrollo social*. Guatemala, marzo. 73 pp.

Gobierno de la República de Guatemala (2000) *Promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas. Políticas y Plan de equidad de oportunidades 1999-2001*. 56 pp.

Gobierno de la República de Guatemala (2009). *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023*, Guatemala: Seprem. 200 pp.

Gobierno de la República de Guatemala (2007). *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres, 2008 – 2023*. Guatemala: Seprem. 39 pp.

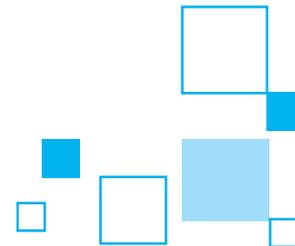
Gobierno de la República de Guatemala (2001). *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006*. Guatemala: Seprem. 64 pp.

Gobierno de la República de Guatemala (2008). *Mecanismos de Seguridad de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Convención de Belem do Pará, MESECVI. Caracas, Venezuela, 9 y 10 de julio.

Gomáriz, E. y Jovel, R. (2007). *Evaluación de la política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades, 2001 – 2006*. Consorcio GESO/DEYGE y Género y Sociedad. Guatemala. 252 pp.

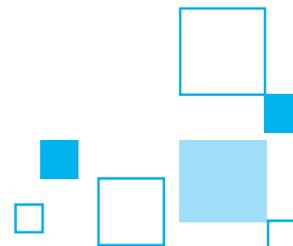
INE (1995). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala.

- INE (2002). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala.
- INE (2006). *Encuesta nacional de condiciones de vida. Encovi*. Guatemala.
- INE (2007). *Indicadores para análisis de género*. Guatemala.
- INE (2008/2009). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000). *Protocolo facultativo. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Costa Rica. 204 pp.
- Oacnudh (2008). *Las recomendaciones de los órganos de tratados a Guatemala. Evaluación del cumplimiento de las observaciones finales emitidas por los órganos de tratados de Naciones Unidas al Estado de Guatemala entre 1994 y 2007*. Guatemala. 225 pp.
- Oacnudh (s.f.). *Comité para la eliminación de la discriminación*. Guatemala. 53 pp.
- Oficina Nacional de la Mujer (1990). *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer en Guatemala*. Guatemala. 64 pp.
- Plan de acción de desarrollo social, PLADES 1996-2000 (1995)*. Guatemala. 59 pp.
- Sepaz (2009). *Informe sobre avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de paz*. Presidencia de la República. 99 pp.
- Sepaz (2008). *Informe sobre avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Presidencia de la República. Secretaria de la Paz. 94 pp.
- Sosep y Onam (1998). *Plan de equidad de oportunidades 1998-2001*. Guatemala. 47 pp.
- Seprem (2006). *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo. Recomendaciones del comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer al Estado de Guatemala*. Guatemala.
- Seprem (2007). *Informe de gestión 2004-2007*. Guatemala: Talleres de Impresos Multigráfico. 74 pp.
- Seprem (2007). *Base legal*. Guatemala 24 pp.
- Seprem (2008). *Memoria de Labores*. Guatemala.
- Seprem (s.f.). *Manual del proceso para medir el índice de potenciación de género IPG*. Guatemala.
- Segeplan (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala*. Magna Terra.
- Segeplan (2010). *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio*. Guatemala: Serviprensa.
- Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas y Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (2009). *La Lupita, Revista de monitoreo de presupuestos públicos*. Año 1, Número 1, julio-agosto 2009. Guatemala. 19 pp.
- Unifem (2007). *La ruta crítica de los presupuestos con enfoque de género en Centroamérica*.



Siglas y acrónimos

ACAF	Alianza Cívica de Asociaciones Femeninas
<i>Aecid</i>	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>
<i>Aidpi</i>	<i>Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas</i>
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
<i>Asesa</i>	<i>Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria</i>
Caimus	Centros de apoyo integral para mujeres sobrevivientes de violencia
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (por sus siglas en inglés)
Cenadoj	Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
Conaprevi	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las mujeres
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CSW	Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (por sus siglas en inglés)
Demi	Defensoría de la Mujer Indígena
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
FNM	Foro Nacional de la Mujer
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
IPG	Índice de potenciación de género
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
Onam	Oficina Nacional de la Mujer
<i>PEO</i>	<i>Plan de equidad de oportunidades</i>
<i>Plades</i>	<i>Plan de acción de desarrollo</i>
<i>Planovi</i>	<i>Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra la mujer 2004-2014</i>
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNDPMF	Política Nacional para el Desarrollo y Promoción de la Mujer y la Familia en Guatemala
PNPDMG	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sepaz	Secretaría de la Paz
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
Unamg	Unión nacional de mujeres guatemaltecas
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
Unifem	Fondo de las Naciones Unidas para la mujer

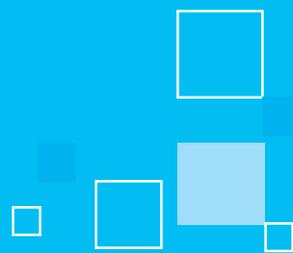


Anexo

Algunos elementos de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023 (2009)

Elemento	Contenido
Objetivo general de la política	Promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural.
Objetivos específicos de la política	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, monitorear y dar seguimiento al proceso de implementación de la PNPDIM y el PEO por las distintas instancias del Gobierno. • Evaluar periódicamente el resultado de la aplicación de la PNPDIM y su efecto en la vida de las mujeres
Objetivo del PEO	Integrar los distintos ejes, programas y metas de la PNPDIM y el PEO, en las distintas políticas generales y específicas de los ministerios, secretarías e instituciones del Organismo Ejecutivo.
Ejes de la política y del PEO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo económico y productivo con equidad 2. Recursos naturales, tierra y vivienda 3. Equidad educativa con pertinencia cultural 4. Equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural 5. Erradicación de la violencia contra las mujeres 6. Equidad jurídica 7. Racismo y discriminación contra las mujeres 8. Equidad e identidad en el desarrollo cultural 9. Equidad laboral 10. Mecanismos institucionales 11. Participación socio política 12. Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas

Fuente: Elaboración propia con información de PNPDIM y PEO 2008-2023. www.seprem.gob.gt





Beatriz Mendizabal

Licenciada en Historia por la Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala y formación en Sociología en la Escuela Centroamericana de Sociología del Consejo Superior Universitario de Centro América, San José, Costa Rica.

Docente universitaria e investigadora social. Especialista del área de Ciencias Sociales en el Proyecto de Transformación Curricular y autora en el área de Ciencias Sociales. Investigadora en Patrones de empleo de la mujer en los productos no tradicionales, Estereotipos Culturales y Lingüísticos en libros de textos; Participación de la mujer indígena en la Educación Superior y en las Normas familiares de la familia K'aqchiquel.



Mercedes Asturias de Castañeda

Abogada feminista especializada en estudios de género. Fue catedrática universitaria y Presidenta de la Asamblea General de Delegadas de la Oficina Nacional de la Mujer. Impulsó diversos proyectos de ley a favor de las mujeres, entre ellos, la propuesta de creación del Instituto Nacional de la Mujer. Ha sido ponente en varios congresos de Notariado Latino y en congresos jurídicos en Guatemala. Es cofundadora de la Asociación Mujer Vamos Adelante. Ha elaborado manuales de capacitación en género y derechos humanos de las mujeres. Asesora a grupos de mujeres especialmente del área rural.



ISBN: 978-9929-8025-5-1



9 789929 802551

www.desarrollohumano.org.gt

