

**Consejo Económico y Social**

Distr. general
7 de mayo de 2010

Original: español

Período de sesiones sustantivo de 2010

Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010

Tema 2 c) del programa provisional*

**Serie de sesiones de alto nivel: examen
ministerial anual**

**Carta de fecha 5 de mayo de 2010 dirigida al Presidente
del Consejo Económico y Social por el Encargado de
Negocios interino de la Misión Permanente de Guatemala
ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de dirigirme a usted en ocasión de transmitir adjunto el informe nacional de Guatemala titulado “Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en el Marco del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. (véase el anexo). Dicho informe servirá de base para la presentación voluntaria nacional que mi país realizará durante la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de 2010.

En tal sentido, mucho agradeceré sus buenos oficios para que la presente carta y su anexo sean distribuidos como documento del Consejo, para el examen ministerial anual de la serie de sesiones de alto nivel, bajo el tema 2 c) de la agenda provisional.

(Firmado) José Alberto **Briz Gutiérrez**
Representante Permanente Alterno
Encargado de Negocios, a.i.

* E/2010/10.



**Anexo de la carta de fecha 5 de mayo de 2010 dirigida al
Presidente del Consejo Económico y Social por el Encargado
de Negocios, a.i. de la Misión Permanente de Guatemala ante
las Naciones Unidas**

Igualdad de género y empoderamiento

Índice

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. La condición de las mujeres en Guatemala | 4 |
| III. Situación de las mujeres y las brechas de género desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio | 4 |
| IV. El alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados con la posición de las mujeres en la sociedad | 9 |
| 1. Violencia contra las mujeres | 9 |
| 2. Las mujeres y la toma de decisiones | 10 |
| V. Legislación, políticas y programas que apuntan a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres | 10 |
| 1. Avances legislativos y de creación de institucionalidad | 11 |
| 2. Avances en las políticas públicas para la promoción de los derechos de las mujeres | 13 |
| 3. Avances en la instrumentación de programas de desarrollo a favor de las mujeres | 16 |
| 4. Intervenciones del Estado | 18 |
| VI. Lecciones aprendidas | 21 |
| VII. Retos para el país. | 22 |
| Bibliografía | 24 |

I. Introducción

1. Guatemala es un país que puede describirse desde varias perspectivas. Geográficamente presenta una gran biodiversidad y riqueza natural, pero al mismo tiempo es un lugar de alta vulnerabilidad debido a los embates provocados por múltiples fenómenos naturales. También es un país diverso y complejo por la convivencia en su territorio de cuatro pueblos: maya, garífuna, xinka y ladino/mestizo que interaccionan entre sí en 23 idiomas distintos. Además, como la mayoría de los países latinoamericanos, Guatemala ha cobijado a lo largo de los siglos una amplia gama de inmigrantes procedentes de todo el mundo, que han hecho de ella su hogar e impreso — para bien y para mal — sus propios rasgos en ese tejido multicultural y profundamente heterogéneo que exhibe el país en la actualidad.

2. Políticamente, es un país en situación de postconflicto, con una democracia joven recién inaugurada en el año 1985, cuando se instituyó el primer gobierno civil electo libremente en las urnas. Diez años más tarde, en 1996, con la firma de los acuerdos de paz, se puso fin a 36 años de conflicto armado interno y se marcó el inicio de una nueva etapa en la historia nacional. Los acuerdos de paz contienen compromisos orientados fundamentalmente a establecer el estado de derecho en Guatemala, a construir y fortalecer la democracia y las posibilidades de una amplia participación ciudadana en los asuntos de la nación, pero sobre todo, a superar las profundas exclusiones y desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas que han caracterizado al país por centurias y que han afectado de manera más intensa a las mujeres, a la población indígena y a quienes habitan en el área rural.

3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos en el año 2000, coinciden sustantivamente con varios de los temas y objetivos contenidos en los acuerdos de paz (véase el cuadro 1); además tienen la ventaja de describir mediante metas e indicadores medibles y comparables en el tiempo y respecto de otros países, los avances en materia de desarrollo y el seguimiento del desempeño nacional.

Cuadro 1
Correspondencia temática entre los acuerdos de paz y los Objetivos del Milenio

| <i>Acuerdos de paz</i> | <i>ODM</i> | | | | | | |
|--|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> | <i>7</i> |
| Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas | | ✓ | ✓ | | | | |
| Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado | | | ✓ | | | | |
| Acuerdo Global de Derechos Humanos | | | ✓ | | | | |
| Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática | | ✓ | ✓ | | | | |
| Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral | | ✓ | ✓ | | | | |
| Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad | ✓ | | | | | | ✓ |
| Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |

Fuente: Elaboración propia, SEGEPLAN, 2010.

4. De 1986 a la fecha, pero en particular, desde la firma de los acuerdos de paz, los gobiernos de turno han emprendido una gama de acciones orientadas al logro de los acuerdos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstas han sido documentadas en los dos informes que Guatemala ha presentado ya ante la comunidad internacional (2001 y 2006) así como en el tercer informe nacional, que será presentado en septiembre 2010 a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

5. No obstante, en el caso guatemalteco se reconoce que, tanto el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como el cumplimiento de los acuerdos de paz, implican ante todo comprometerse con la reducción de la desigualdad, la exclusión y la discriminación territorial, étnica y de género que continúa imperando. En ese escenario, en el año 2008 el Gobierno de Guatemala se ofreció para hacer una presentación voluntaria ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas acerca de los avances en la reducción de las desigualdades de género y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El gobierno del Presidente Álvaro Colom retoma este compromiso y agradece anticipadamente al honorable Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas la posibilidad de compartir esta presentación voluntaria.

II. La condición de las mujeres en Guatemala

6. Al igual que en otros países, la condición, situación y posición de las mujeres en Guatemala están determinadas por relaciones sociales, políticas, económicas y modelos culturales que reproducen desigualdades, inequidades y jerarquías que son producto de un proceso histórico que remite a esquemas, normas y prácticas que han perfilado los papeles asignados a las mujeres y a los hombres en la sociedad y que da como resultado una situación sistemática de desventaja para las mujeres.

7. En el caso guatemalteco, fenómenos de discriminación étnica y exclusión territorial se suman y combinan con la discriminación de género para limitar de manera más amplia y estructural el goce de los derechos ciudadanos y el desarrollo de las potencialidades de las mujeres. Este entorno, apenas perfilado, justifica plenamente que se enfoquen los máximos esfuerzos para garantizar iguales oportunidades y disminuir las brechas entre géneros así como entre mujeres de diferente pertenencia étnica. Estas demandas están contenidas, principalmente, en la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (2000-2023¹), la cual se vincula con otros instrumentos nacionales e internacionales como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tal como se expone en la segunda parte del presente documento.

III. Situación de las mujeres y las brechas de género desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

8. Los datos disponibles para las últimas dos décadas (1990-2010) muestran algunos logros para las mujeres guatemaltecas, a pesar de las condiciones adversas y, sobre todo, en tiempos de crisis. Entre ellos se constata un mayor número de

¹ En el año 2000 se formuló la política y en el año 2023 se tiene previsto el alcance de las metas del Plan de Equidad de Oportunidades.

mujeres empadronadas, de mujeres candidatas a puestos de elección, más mujeres que incursionan en espacios públicos, así como mayor número de mujeres indígenas y del área rural que se involucran en procesos políticos. No obstante, persisten barreras visibles e invisibles para su participación en igualdad de condiciones, en el ámbito de la toma de decisiones que atañen a sus comunidades y al país, situación que constituye un importante lastre para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

9. El cuadro 2 permite visualizar cómo en el lapso de aproximadamente dos décadas ha evolucionado la situación de las mujeres en lo que concierne a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el mismo se observa un predominio de indicadores con el signo “✓”, cuyas tendencias marcan avances entre leves y moderados para los distintos grupos desagregados. Por otro lado, los indicadores señalados con un signo de “×”, son los que connotan tendencias negativas y, por consiguiente, reclaman mayor atención, lo cual no implica descuidar aquellos en los que se están obteniendo logros positivos.

Cuadro 2

Tendencias en los indicadores seleccionados para los Objetivos del Milenio

Situación de las mujeres 1990-2010

Interpretación:

- ✓ Indica una variación superior al 1% en el comportamiento positivo de los indicadores.
- 0 Indica cuando la variación se da entre 0 y 1%.
- × Indica cuando la variación es superior al 1% en el comportamiento negativo de los indicadores.
- n/d Indica que no hay datos desagregados para ese indicador.
- Indica que no se aplica la desagregación.

| Objetivos y metas de desarrollo del Milenio | | Indicadores | Total de mujeres | Total de hombres | Mujeres Indígenas | Mujeres No Indígenas | Hombres Indígenas | Hombres No Indígenas | Total General |
|---|-----|---|------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|---------------|
| Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre | | | | | | | | | |
| Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes | 1.5 | Relación empleo-población ^a | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 1.6 | Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día ^a | ✓ | 0 | ✓ | 0 | × | 0 | ✓ |
| | 1.7 | Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar ^a | × | 0 | × | × | × | ✓ | × |
| Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre | 1.8 | Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal ^b | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 1.9 | Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria ^b | × | × | | n/d | | | × |
| Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal | | | | | | | | | |
| Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria | 2.1 | Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria ^c | ✓ | ✓ | | n/d | | | ✓ |

| | | | | | | | | |
|--|---|-----|---|---|-----|---|---|---|
| | 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria ^c | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres ^c | n/d | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer | | | | | | | | |
| Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015 | 3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior ^c | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola ^d | 0 | 0 | × | 0 | 0 | 0 | ✓ |
| | 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales ^d | 0 | — | × | 0 | — | — | 0 |
| Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años | | | | | | | | |
| Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años | 4.1 Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años ^b | ✓ | ✓ | | n/d | | | ✓ |
| | 4.2 Tasa de mortalidad infantil ^b | ✓ | ✓ | | n/d | | | ✓ |
| | 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión ^b | ✓ | ✓ | | n/d | | | ✓ |
| Objetivo 5: Mejorar la salud materna | | | | | | | | |
| Meta 5A: Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna. | 5.1 Tasa de mortalidad materna ^b | ✓ | — | ✓ | ✓ | — | — | ✓ |
| | 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado ^b | ✓ | — | ✓ | ✓ | — | — | ✓ |
| Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva | 5.3 Tasa de uso de anticonceptivos ^b | ✓ | — | ✓ | ✓ | — | — | ✓ |
| | 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes ^b | ✓ | — | ✓ | ✓ | — | — | ✓ |
| | 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) ^b | ✓ | — | ✓ | ✓ | — | — | ✓ |
| Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades | | | | | | | | |
| Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA | 6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años ^e | × | × | | n/d | | | × |

Fuentes:^a Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 y 2006.^b MSPAS. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002, 2008/2009.^c Ministerio de Educación. Sistema de Información Educativa, 2009.^d Tribunal Supremo Electoral. Memoria de Elecciones, 2007.^e Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Centro Nacional de Epidemiología.

10. La lectura horizontal del cuadro 2, permite observar las tendencias desde la perspectiva del avance hacia el logro de las metas. Al respecto, llama la atención el predominio de avances “✓” en los indicadores correspondientes a los objetivos de educación, reducción de la mortalidad infantil y mejoramiento de la salud materna.

11. Los objetivos que consignan la mayor cantidad de indicadores con tendencias negativas, e identificados con “x”, son los que se refieren a la erradicación del hambre y la pobreza, el empleo, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y la prevalencia del VIH y SIDA. En los objetivos relacionados con el hambre, la pobreza y el género se observan varios indicadores que se identifican con un “0”, lo cual indica la existencia de aspectos que no están experimentando avances significativos o que requieren atención especial para evitar retrocesos.

12. Por otra parte, la lectura vertical del mismo cuadro permite vislumbrar las brechas inter-géneros y las intra-género. Los indicadores marcados con “x” permiten las comparaciones entre géneros: “total de mujeres-total de hombres”, e intra-género: “mujeres indígenas-mujeres no indígenas” y “hombres indígenas-hombres no indígenas”. En el caso de la relación mujeres-hombres, la desventaja en 3 indicadores la tienen las mujeres (indicadores 1.7, 1.9 y 6.1) contra 2 indicadores con signo de “x” para los hombres (1.9 y 6.1). Seguidamente, al comparar entre las “mujeres indígenas y no indígenas”, las primeras reportan 3 indicadores con tendencia negativa, marcados con “x” (1.7, 3.2 y 3.3), mientras que las ladinas registran solamente uno (1.7). También se observa una diferencia con tendencia negativa en el caso de los hombres, desfavorable para los indígenas que presentan dos indicadores con signo de “x” (1.7 y 1.6); en tanto que los ladinos reportan un solo indicador de este tipo (1.7).

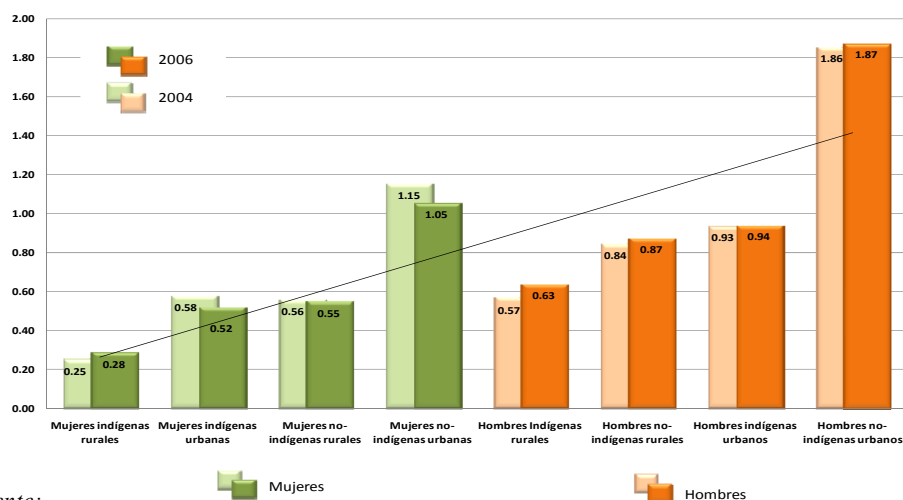
13. De las observaciones anteriores, el indicador que afecta de manera negativa y generalizada a los diferentes grupos mencionados es el 1.7, que se refiere a la proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar. Esto sugiere que la oferta laboral de empleo decente no sólo es limitada, sino que también obliga a las personas a generar sus propias alternativas laborales y que éstas se ubiquen en espacios de la economía informal y, por lo tanto, carezcan de programas de previsión social. Los otros indicadores con evolución deficiente “x” se relacionan con la subalimentación (1.9), la equidad de género (3.2 y 3.3) y la prevalencia del VIH y SIDA (6.1). Los indicadores con evolución positiva “✓” se ubican fundamentalmente en los objetivos de educación y mejoramiento de la salud materna.

14. Cabe destacar que el avance consignado en los indicadores correspondientes a la educación de la mujer contrasta con el escaso progreso en materia de participación política y empleo. En otras palabras, a pesar de las mejoras evidentes en la situación educativa y de salud de las mujeres, todavía no se aprecian cambios significativos en la posición que ocupan en la sociedad, particularmente entre las mujeres indígenas y las que residen en las áreas rurales. Esto podría explicarse por el hecho de que, tanto en el ámbito económico como en la participación política, persisten jerarquías de poder que aún limitan la plena incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones lo que se refleja en la toma de decisiones.

15. Por otro lado, es importante notar que las inequidades de género no operan solas; al combinarse con otras formas de inequidad, en particular las que se dan entre áreas urbanas y rurales y las interétnicas, agudizan la situación de desventaja para ciertos grupos de población (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Personas empleadas de 15 a 65 años de edad, por sexo y etnia.

Razón Ingreso Población



Fuente:
2004 ENI
2006 ENCOVI

16. El extremo inferior de la escala de percepción de ingresos con respecto al tamaño de la población que representa corresponde a las mujeres indígenas rurales. En otras palabras, el efecto de la ruralidad y de la etnicidad agrava las desigualdades por razones de género; esto se evidencia cuando se observa que, después de los hombres no indígenas urbanos, son las mujeres no indígenas urbanas las que perciben mejores ingresos.

17. A esto se suman las diferencias salariales entre los géneros que continúan siendo significativas en Guatemala, ya que por cada quetzal (moneda nacional) que percibe un hombre, la mujer gana 63 centavos en el área urbana y 69 centavos en el área rural; es decir 37 o 31 centavos menos que un hombre, según el área de residencia.

18. Al observar el comportamiento específico de algunas metas e indicadores es obvio que persisten brechas significativas. Por ejemplo, en la meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, el indicador que relaciona empleo y población destaca que menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar tiene empleo (41,19%), comparado con más de las tres cuartas partes de hombres (76,52%)². Cabe indicar que este dato no considera la calidad del empleo.

19. Con relación a la meta 2A: Asegurar que para el 2015, los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, el país se encamina a alcanzar la meta, tanto a nivel general como entre niñas y niños. Esa misma

² INE-ENCOVI, 2006.

tendencia se observa en la meta relacionada con la reducción de la mortalidad infantil (4A).

20. En términos del Objetivo del Milenio 5: Mejorar la salud materna, algunos de los indicadores han tenido una evolución positiva, especialmente los que se refieren a la atención de partos con personal médico, el uso de anticonceptivos y la atención prenatal, y tienen la posibilidad de alcanzar la meta establecida si se implementan las medidas necesarias. Sin embargo, cabe indicar que, según los datos de las Encuestas de Salud Materno Infantil, persiste una diferencia significativa en la atención de los partos entre mujeres indígenas (30%) y no indígenas (70%), así como en el uso de anticonceptivos que alcanza el 40,2% para mujeres indígenas respecto del 63% entre las no indígenas³.

21. Una preocupación especial para el país es el aumento de la incidencia de casos de VIH y SIDA en el segmento de la población entre 15 y 24 años de edad, según datos para el año 2008. El aumento es significativo en el caso de las mujeres con relación a los hombres debido a la tasa de casos que declaran las mujeres, 20 por cada 100.000 habitantes, respecto de 15 casos para los hombres⁴.

IV. El alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados con la posición de las mujeres en la sociedad

22. En este capítulo se hará énfasis en la “posición” de las mujeres en la sociedad, es decir su ubicación en la jerarquía social y en el entramado de las relaciones de poder. En este sentido, para el caso de Guatemala, entre los temas que demarcan la posición de la mujer hay que considerar el problema social que representa la violencia contra las mujeres y su escaso nivel de participación en la política.

1. Violencia contra las mujeres

23. El análisis sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres estaría incompleto si no se observa el fenómeno de la violencia por los efectos que ésta tiene en las vidas de las mujeres, en sus posibilidades de desarrollo y en el ejercicio de su autonomía económica, social, política y física. La violencia contra las mujeres está asociada con la discriminación y con la restricción de sus derechos “a la vida, a la igualdad ante la ley y en la familia, a la salud física y mental, a condiciones de empleo justas y favorables, a no ser sometidas a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y a la seguridad personal”⁵.

24. La violencia se ejerce de diversas formas que van desde el acoso, el abuso continuo, la presión psicológica, la violencia física y sexual, hasta la manifestación extrema de los femicidios⁶. La expresión contemporánea de la violencia contra las mujeres en Guatemala está vinculada con la indiferencia social, una limitada capacidad institucional para dar respuesta al problema y los efectos de casi cuatro décadas de conflicto armado interno.

³ ENSMI, 1995, 2002 y 2008/2009.

⁴ Centro Nacional de Epidemiología, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

⁵ CEPAL. Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? Chile, 2009.

⁶ Aguilar, Ana Leticia. Femicidio ... la pena capital por ser mujer. En: Diálogo No. 44. FLACSO-Guatemala, 2005.

25. Los datos disponibles entre los años 2001 y 2009 señalan un registro acumulado de 4.602 casos de muertes violentas de mujeres (222 en 2001 a 720 en 2009)⁷. La mayoría de éstos se concentra en la ciudad capital y sus alrededores, así como en los centros poblados en donde la población es mayoritariamente no indígena (sur, sudeste y norte del país).

2. *Las mujeres y la toma de decisiones*

26. La posición de las mujeres no puede explicarse sin tomar en cuenta su escasa participación en la toma de decisiones que afectan a la sociedad. Tanto en el ámbito del hogar como en el espacio público, es importante la perspectiva de las mujeres; sin embargo, debido a múltiples factores, las mujeres siguen teniendo escasas posibilidades de participar y de acceder a posiciones de toma de decisiones.

27. En el caso de Guatemala, los datos relacionados con la participación política no transmiten la complejidad de las formas en que las mujeres participan en diversos espacios. Por ejemplo, en el Congreso de la República se evidencia una lentísima evolución positiva que del 7% en el período 1986-1990 asciende al 12% en 2008. Asimismo, el porcentaje de mujeres que participa en los gobiernos locales todavía es mínimo; por ejemplo, en las últimas elecciones generales (2007) sólo el 1,8% de las alcaldías (333 en total) y el 5,84% de los cargos en las corporaciones municipales (4.035 en total) fueron obtenidos por mujeres.

28. No obstante lo anterior, un dato alentador es la apertura que ha implicado la reforma del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural⁸. En el año 2009 participaban en los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), 190 mujeres (53 de ellas indígenas) y 861 hombres⁹. Aunque esto ha estimulado una mayor organización y participación de las mujeres del área rural en los distintos niveles del sistema, los esfuerzos aún son insuficientes para garantizar la equidad de género en el país y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

V. **Legislación, políticas y programas que apuntan a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres**

29. El tema de los derechos de las mujeres ha transitado por diversas fases en la historia reciente del país. En los años sesenta y setenta del siglo XX predominó una visión de las mujeres como “beneficiarias” del desarrollo, invisibles como ciudadanas y más aún como sujetos políticos, a quienes se destinaban proyectos de carácter asistencialista. En los años ochenta, se gestaron cambios en esta concepción y se empezó a visualizar a las mujeres como ciudadanas con derechos. Esta etapa coincidió con el proceso de transición a la democracia que vivió Guatemala

⁷ Policía Nacional Civil, Fundamentos para la formulación de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala. Comisión para el Abordaje del femicidio, Guatemala, diciembre de 2007; y, Policía Nacional Civil, Jefatura de Planificación, Estrategia y Desarrollo Institucional para los datos de los años 2008 y 2009.

⁸ Cabe indicar que este Sistema responde a una trilogía de leyes que buscan promover la participación ciudadana, la auditoría social y la organización desde el nivel comunitario. Estas leyes son el Código Municipal (Decreto 11-2002), la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 12-2002).

⁹ SEGEPLAN. Unidad de Delegaciones Departamentales, 2010.

a mediados de esa década, y coincidió también con el que se generó a nivel internacional, expresado en instrumentos como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención de Belem do Pará (ambas firmadas y ratificadas por el Estado de Guatemala), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) y las sucesivas conferencias internacionales de la mujer, particularmente la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

30. A continuación se exponen los principales hitos de la respuesta del Estado guatemalteco ante las demandas de las mujeres de mayor equidad de género.

1. Avances legislativos y de creación de institucionalidad

31. El primer hito a destacar en este ámbito es la apertura de la Oficina Nacional de la Mujer, adscrita al Ministerio de Trabajo, en 1981. En los años noventa se crearon otras instituciones como la Defensoría de los Derechos de las Mujeres en la Procuraduría de Derechos Humanos (1994), la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2000).

32. En el marco del proceso de paz¹⁰ se abrieron oportunidades para potenciar el movimiento contemporáneo de mujeres en Guatemala. Hasta entonces, las organizaciones de mujeres se habían concentrado en la ciudad capital, bajo el liderazgo de mujeres no indígenas, muchas de ellas profesionales. Sin embargo, con la firma de los acuerdos de paz, se creó el Foro Nacional de la Mujer (1997), que incluyó en su estructura la representación de mujeres de todas las comunidades lingüísticas, lo que contribuyó a impulsar procesos organizativos en el ámbito comunitario, municipal, departamental y en el área rural que han ampliado la agenda de las demandas y reivindicaciones de género a partir de la diversidad étnico-cultural y de otras experiencias vitales.

33. En la segunda mitad de los años noventa se destacaron diversos esfuerzos de las mujeres organizadas en alianza con el Congreso de la República que culminaron con la suscripción de leyes que constituyen un marco normativo, que si bien aún es insuficiente, aborda problemas sociales medulares como la violencia contra las mujeres, sus derechos sexuales y reproductivos, la participación ciudadana y la eliminación del racismo y la discriminación (véase el cuadro 3).

¹⁰ Debe recordarse que los acuerdos de paz, sobre todo el Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, contienen una agenda importante para hacer positivos los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de las mujeres.

Cuadro 3
Relación cronológica de leyes y políticas a favor
de las mujeres, 1982-2008

| <i>Fecha</i> | <i>Propuestas/leyes/políticas</i> |
|--------------|---|
| 1982 | Aprobación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer |
| 1985 | Inclusión del principio de Libertad e Igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución de la República (Art. 4°) |
| 1994 | Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer |
| 1996 | Agenda de las mujeres contenida en los Acuerdos de Paz, principalmente en el Acuerdo Socioeconómico y situación Agraria y Fortalecimiento de la Sociedad Civil ¹¹ |
| 1997 | Ley contra la Violencia Intrafamiliar |
| 1999 | Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, así como algunas reformas al Código Civil ¹² |
| 2000 | Política de promoción y desarrollo de las mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, instrumento que recoge una década de aportes de las organizaciones de mujeres y de algunas instancias estatales ¹³ |
| 2001 | Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Decreto Legislativo 11-2002 del 19/05/2002), y aprobación de la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001) |
| 2002 | Ley de Consejos de Desarrollo Decreto (11-2002), Código Municipal (Decreto 12-2002) y Ley de descentralización (Decreto 14-2002) donde se contempla la representación de mujeres en los niveles municipal, departamental, regional y nacional |
| 2002 | Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012. Diseñado por el Foro Nacional de la Mujer y SEPTEM |
| 2003 | Ley de Idiomas Nacionales. Abre la posibilidad a las mujeres rurales monolingües de acceder a la justicia en su idioma (Decreto 19-2003) |
| 2003 | Ley de protección integral de la niñez y adolescencia. Establece la protección contra el tráfico ilegal, secuestro, venta y trata de niños y adolescentes (Decreto 27-2003) |

¹¹ Aunque los contenidos de los Acuerdos de Paz no son vinculantes, constituyen un hito en la elaboración y consenso de propuestas a favor de las mujeres, donde el Estado es garante de sus derechos y promotor de condiciones favorables para el desarrollo de las mujeres.

¹² Por ejemplo, el cambio en la representación conyugal que, desde 1998, corresponde a ambos cónyuges y no solamente a los hombres. Asimismo se destacan iniciativas de ley en temas como la discriminación étnica, prohibición del servicio militar obligatorio y contra el acoso sexual.

¹³ La propuesta de la Oficina Nacional de la Mujer (1990) y los aportes del proceso realizado desde la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente-SOSEP, la ONAM y un Consejo Consultivo (1997-1998), las propuestas del Foro Nacional de la Mujer en los Ejes de Desarrollo Económico y Social, Jurídico, Participación Cívico-política de la Mujer, el proceso de consulta de miles de mujeres en todo el país del Foro Nacional de la Mujer y de otras organizaciones de mujeres posteriores a la firma de los acuerdos de paz.

| <i>Fecha</i> | <i>Propuestas/leyes/políticas</i> |
|--------------|---|
| 2004 | Plan Nacional para la Prevención y erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres – PLANOVI 2004-2014 (CONAPREVI) |
| 2005 | Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva (Decreto 87-2005) |
| 2005 | Ley Marco para el cumplimiento de los acuerdos de paz (Decreto 52-2005) donde se contempla la representación de las mujeres en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz |
| 2008 | Política de Equidad de Género en la Educación Superior-IUMUSAC/USAC |
| 2008 | Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas |
| 2009 | Reglamento de la Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar |

Fuente: Elaboración propia, SEGEPLAN, 2010.

34. Algunos de los factores que pueden explicar por qué las mujeres, a pesar de haber adquirido mayores niveles de educación y más acceso a servicios en las últimas décadas, aún no logran cambiar sustantivamente su posición y participación en la sociedad radican en el hecho de que en la legislación nacional todavía están pendientes de aprobación las reformas que permitan una mayor apertura del espacio político para las mujeres, tanto en el ámbito local como nacional. Se destacan entre éstas las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que las organizaciones de mujeres han impulsado desde 1997, cuya propuesta es institucionalizar medidas afirmativas para promover mayor participación de las mujeres en los cargos electivos.

2. *Avances en las políticas públicas para la promoción de los derechos de las mujeres*

35. Como ya se ha señalado, la concreción de políticas a favor de las mujeres guatemaltecas se relaciona con diversos factores que confluyen en las dos últimas décadas: las acciones desarrolladas por las mujeres organizadas, la apertura a la democracia, la firma de los acuerdos de paz y los avances a nivel internacional expresados en instrumentos específicos. Estas sinergias han propiciado una plataforma básica de acción, desde el Estado, orientada a mejorar la situación, condición y posición de las mujeres guatemaltecas.

36. El avance más significativo es la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y plan de equidad de oportunidades 2001-2006, que fue formulada entre 1997 y el 2000, evaluada en el año 2007 y actualizada para su vigencia hasta el año 2023. En su contenido se recogen los planteamientos de la consulta realizada por el Foro Nacional de la Mujer (1997), de otras organizaciones sociales de mujeres y de instancias gubernamentales como la Oficina nacional de la mujer.

37. Otro avance significativo en esta política fue la incorporación de la “Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas” (2007), que dio como

resultado, entre otros aspectos, la inclusión explícita de ejes relacionados con la identidad cultural y la discriminación étnica y racial, una problemática que había sido relegada históricamente. En su versión actual (2010) la Política contempla, en su marco estratégico, 12 ejes de intervención, los cuales tienen plena coincidencia en varios sentidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el cuadro 4).

38. La Política, además, logra armonizar, articular y concretar los contenidos de la Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres con los principios y esferas de especial preocupación establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que ya constituyen un compromiso de Estado. Esta experiencia es inédita en el país y el conjunto de elementos que la caracterizan la perfilan como una genuina política de Estado, tanto por su trascendencia en el tiempo y los diferentes períodos de gobierno como por la permanente vinculación con las organizaciones sociales de mujeres.

Cuadro 4

Relación de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres con los Objetivos del Milenio

| <i>Ejes de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres</i> | <i>ODM</i> | | | | | | | |
|---|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> | <i>7</i> | <i>8</i> |
| Desarrollo económico | ✓ | | ✓ | | | | | |
| Recursos naturales | | | | | | | ✓ | |
| Equidad educativa | | ✓ | ✓ | | | | | |
| Equidad en materia de salud | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Erradicación de la violencia contra las mujeres | | | ✓ | | ✓ | | | |
| Equidad jurídica | | | ✓ | | | | | |
| Racismo y discriminación | | | ✓ | | | | | |
| Desarrollo cultural | | ✓ | ✓ | | | | | |
| Equidad laboral | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | |
| Mecanismos institucionales | | | ✓ | | | | | ✓ |
| Participación sociopolítica | | | ✓ | | | | | |
| Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas | | ✓ | ✓ | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en SEPREM Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres, 2008-2023, y Lista Oficial de los ODM.

39. Por otro lado, cabe mencionar que en la agenda de políticas públicas, transversales y sectoriales, formuladas en la última década, alrededor del 50% (22 de 44) ya se incorporan explícitamente orientaciones y acciones a favor de la igualdad de género y etnia, en sintonía con el marco de derechos de las mujeres.

Cuadro 5
Políticas transversales y sectoriales que incluyen orientaciones
para la equidad de género y etnia

| | <i>Políticas vigentes</i> | <i>Núm.</i> |
|---------------|---|-------------|
| Transversales | Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023; Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación; Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; Política Nacional de Desarrollo Rural Integral; Política Nacional de Descentralización; Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Política Nacional de Educación en Derechos Humanos; Política Nacional de Derechos Humanos; Política de Desarrollo Social y Población. | 9 |
| Sectoriales | Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014; Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior; Política Agropecuaria 2008-2012; Política Forestal Nacional; Políticas Educativas 2008-2012; Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas; Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas; Política Marco de Gestión Ambiental; Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; Políticas Culturales y Deportivas Nacionales; Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible; Políticas Públicas del Libro, la Lectura, la Escritura y las Bibliotecas. | 13 |
| Total | | 22 |

Fuente: Elaboración propia, SEGEPLAN, 2010.

40. La confluencia entre distintos factores, como por ejemplo contar con la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres, el conjunto de políticas transversales y sectoriales que le resultan afines y los programas que se vienen ejecutando, constituyen una oportunidad para sentar las bases para la institucionalización de las acciones a favor del desarrollo integral de las mujeres. Esto se ve reforzado con la agenda que marcan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el momento político actual en términos de la gestión del Estado por y desde las políticas públicas por parte de la administración del Presidente Álvaro Colom.

3. *Avances en la instrumentación de programas de desarrollo a favor de las mujeres*

41. A la creación de normativas de mecanismos institucionales y de políticas públicas a favor de las mujeres, se suma el desarrollo de planes, programas y proyectos que apuntan a generar condiciones para reducir las brechas entre mujeres y hombres, y entre las mujeres, en ámbitos como la salud, la educación, la participación y el derecho a vivir una vida sin violencia.

Cuadro 6

Programas vinculados al cumplimiento de la PNPDIM y los ODM, 2000-2010

| <i>Ejes PNPDIM</i> | <i>ODM</i> | <i>Programas vinculados en el cumplimiento de la Política y los ODM</i> |
|---|------------|---|
| Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad | 1 | Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE Prorural) Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa Mi comunidad produce Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva y Agroalimentaria Mi Familia Progresa |
| Eje de Recursos Naturales, Tierra y Vivienda | 7 | Programa Agua Fuente de Paz Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural (PASRURAL) Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad y la Degradación Ambiental (PREVDA) Programa de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica (NISP) |
| Eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural | 2 y 3 | Programa Mi Familia Progresa Programa de Educación Primaria Acelerada (PEAC) Programa Núcleos Educativos para el Desarrollo (NUFED) Programa de Becas Solidarias Programa Escuelas Abiertas Programa de Generalización de Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional |
| Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con pertinencia cultural | 4, 5 y 6 | Programa Mi Familia Progresa Programa Nacional de Salud Reproductiva (PNSR) Programa Nacional de ITS/VIH-SIDA (PNS) |

| <i>Ejes PNPDIM</i> | <i>ODM</i> | <i>Programas vinculados en el cumplimiento de la Política y los ODM</i> |
|--|------------|---|
| | | Prevención del SIDA y la Drogadicción (MINEDUC) Programa de Accesibilidad a Medicamentos Programa Nacional de Vectores, Subprograma de Malaria Programa Nacional de la Tuberculosis Programa Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica Programa de Infecciones Respiratorias Agudas (IRAS) y Enfermedades Transmitidas por Agua y Alimentos (ETAS) Programa Nacional de Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal Programa Nacional de Inmunizaciones Programa de Hogares Comunitarios |
| Eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres | 3 y 5 | Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI) Programa de Protección y Abrigo a Niños, Niñas y Adolescentes Centros de Apoyo Integral a la Mujer Sobreviviente de Violencia (CAIMUS) |
| Eje Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural | 2 y 3 | Programa Escuelas Abiertas |
| Eje de Equidad Laboral | 1, 2 y 3 | Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica Programa ProRural Mi Comunidad Produce |
| Eje de Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas | 3 | Programa Escuelas Abiertas |

Fuente: Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023, Listado Oficial de Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2008.

42. Es importante reconocer que no todos los programas detallados en el cuadro 6 contemplan necesariamente acciones explícitamente definidas para la equidad de género y etnia. Sin embargo, la naturaleza de las intervenciones previstas en los mismos, la focalización de los programas en territorios donde predomina la población indígena y en condición de pobreza y pobreza extrema, está contribuyendo implícitamente a mayores niveles de equidad y de involucramiento activo de las mujeres, sea como sujetas de los programas o como agentes directas de las intervenciones que se procuran para un grupo poblacional más amplio. Esto se evidencia con mayor claridad en el gasto social que se ha realizado en el período 2006-2009 en los territorios con alto predominio de población indígena (entre 75%

y 97%) y con predominio moderado (entre 58% y 65%), donde el gasto social en salud y educación se ha incrementado en un 26,2% y un 27,9%, respectivamente¹⁴.

4. *Intervenciones del Estado*

43. Los esfuerzos del Estado de Guatemala han estado dirigidos desde la firma de los acuerdos de paz a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la cobertura educativa y la reducción de la mortalidad materna e infantil. No obstante, el avance ha sido lento por múltiples razones: la debilidad institucional del Estado y la carga tributaria tan baja, cuyo promedio ha sido de 11,3% en los últimos 10 años (2000-2009) y de 10,4% para el año 2009¹⁵. Esto es en parte producto de una resistencia histórica de los sectores más pudientes de la sociedad a aportar más recursos para el desarrollo del país; de la opacidad en la gestión pública y la falta de focalización de los programas e intervenciones, entre otras.

44. Con relación a las estrategias para la reducción de la pobreza¹⁶, distintas administraciones de gobierno han implementado programas y proyectos productivos orientados a dotar a las mujeres, sobre todo del área rural y en pobreza extrema, de un ingreso para dinamizar su economía y la de sus comunidades. En esa línea, en el gobierno del Presidente Álvaro Colom, el Consejo de Cohesión Social promueve la articulación sectorial y programática con base en respuestas focalizadas territorialmente, dando prioridad a los municipios que presentan los mayores índices de pobreza y pobreza extrema. Los programas principales que se destacan por su cobertura geográfica y por la población atendida son: Mi Familia Progresando, Escuelas Abiertas, Bolsa Solidaria, Mi Comunidad Produce y Becas Solidarias. Estos programas constituyen la base de un proceso que persigue la institucionalización de una política de protección social desde el Estado que vaya adquiriendo, crecientemente, un carácter más universal.

45. Un elemento positivo a destacar, y que subyace en la implementación de estos programas por parte de la administración del Presidente Colom, es que se retomaron hallazgos importantes del Informe de Avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2006, donde se identificaron medidas de política efectiva en función de los costos, y es a partir de éstas que se diseñan muchos de los programas que implementa el Consejo de Cohesión Social.

¹⁴ SEGEPLAN, documento interno de trabajo, 2010.

¹⁵ Carga Tributaria Neta del Gobierno Central Según Superintendencia de Administración Tributaria.

¹⁶ Para este documento no fue posible contar con datos más actualizados sobre pobreza y género, pues al momento se están recopilando nuevos datos de pobreza para el país.

Cuadro 7

Relación de Intervenciones de Políticas Públicas efectivas en función de los costos y de programas que contribuyen al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

| <i>Políticas públicas en función de los costos efectivas*</i> | <i>Programas implementados</i> |
|--|---|
| Niños menores de 5 años que acceden a CONTROLES DE CRECIMIENTO | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas – Mi Familia Progresas/ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social |
| Mujeres gestantes que acceden a CONTROLES PRENATALES | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas – Mi Familia Progresas/ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social |
| Madres que han dado a luz que acceden a CONTROLES POST-NATALES | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas – Mi Familia Progresas/ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social |
| Hogares rurales (urbanos) con pozo o chorro (conexión a RED PÚBLICA DE AGUA) | Agua Fuente de Paz |
| Hogares rurales (urbanos) con LETRINA (acceso a desagüe) | Agua Fuente de Paz |
| Acceso a SERVICIOS DE SALUD, puestos, centros de salud y hospitales | Acciones específicas Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Gratuidad de los servicios, dotación de ambulancias, atención 24 horas) |
| Acceso a ESCUELAS (urbano/rural) | Acciones específicas Ministerio de Educación (Gratuidad de los servicios) |
| Estudiantes de primaria que reciben INCENTIVOS ESCOLARES | Acciones específicas Ministerio de Educación (refacciones, bolsas, becas) |
| El nivel educativo de los padres (mayor analfabetismo entre los padres y menor educación de los hijos) | Consejo Nacional de Alfabetización |
| Madres que han dado a luz, que acceden al programa de LACTANCIA | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas – Mi Familia Progresas/ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social |
| Hogares con ELECTRICIDAD | Acciones para mejorar la Infraestructura, Consejo de Cohesión Social |

Fuente: Elaboración propia con Información del Consejo de Cohesión Social.

* II Informe de Avances, Metas del Milenio 2006. SEGEPLAN.

46. El Programa Mi Familia Progresas, a través de la modalidad de Transferencias Condicionadas, se destaca por ser el primero de su tipo que se ejecuta en el país. Se inició formalmente en abril de 2008, y a la fecha, cubre un total de 177 municipios, llegando aproximadamente a 2,5 millones de personas, de las cuales 1,5 millones

son niños y niñas entre los 0 y 15 años de edad¹⁷. Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), en las que se ha invertido poco más de 1.000 millones de quetzales en el período 2008-2009, buscan apoyar a las personas en situación de pobreza, particularmente mujeres, a invertir en la educación y la salud de niños y niñas. Cabe destacar que este programa tiene vinculación directa con la política de gratuidad de los servicios públicos de salud y educación, teniéndose a la fecha resultados positivos en varios indicadores educativos y de salud relacionados con la niñez y las madres como puede observarse en el análisis de tendencias de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. La continuidad e institucionalización de este tipo de programas en una política estatal de protección social aumentaría las probabilidades del país de aproximarse al logro de las metas del milenio.

47. Entre otros programas cabe mencionar Mi Comunidad Produce que complementa el propósito de las transferencias condicionadas al facilitar créditos para la producción a las familias de los municipios a los que se otorga prioridad, principalmente a mujeres rurales. Durante el año 2009 el Programa suministró asistencia técnica para el seguimiento de actividades productivas a 70.832 personas; brindó acercamiento a las líneas de financiamiento a 32.610 personas por un monto de 100 millones de quetzales.

48. Por otro lado, para promover la productividad y la generación de empleos, particularmente en el contexto de los efectos de la crisis económica mundial, se han diseñado programas como el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica y el Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural. Estos tienen como propósito potenciar la participación de la población rural e indígena en la economía nacional, ya que uno de sus criterios básicos es que el 80% de sus beneficiarios sean indígenas. Cabe destacar que, paralelamente, están promoviendo la participación de las mujeres en estos programas mediante proyectos productivos, acceso a créditos y asistencia técnica.

49. Para atender demandas específicas en torno a la prevención y atención de los efectos de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI) coordina y ejecuta el Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), así como la implementación de los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS) que están contemplados en la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. Asimismo, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), coordina el Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI) que promueve un sistema de atención integral concertado entre el Estado y la sociedad civil contra la violencia intrafamiliar que incluye la prevención, detección temprana, erradicación y atención dirigida a los miembros de las familias.

50. Otros programas que se dirigen prioritariamente a las mujeres son el Programa Nacional de Salud Reproductiva, el Programa Nacional de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual, VIH/SIDA. El primero, se ocupa del control pre y postnatal, planificación familiar, detección de cáncer cérvico-uterino, atención de partos sin riesgo y referencia de embarazos y partos complicados. El segundo se

¹⁷ Portal Mi Familia Progresista, <http://www.mifamiliaprogresista.gob.gt> consultado en mayo de 2010.

ocupa de la detección de casos de ITS y VIH¹⁸, sobre todo en casos de mujeres embarazadas, para evitar la transmisión entre madre e hijo/a.

VI. Lecciones aprendidas

Alianzas entre organizaciones de mujeres e instituciones públicas; presencia permanente, no esporádica

51. En las últimas dos décadas, se han logrado avances significativos, aunque todavía insuficientes, para promover acciones desde el Estado que garanticen los derechos de las mujeres y su empoderamiento como ciudadanas. En este proceso ha sido relevante, como estrategia, plantear alianzas entre mujeres organizadas e instituciones a favor de las mujeres en los organismos ejecutivo, legislativo y judicial. Estas alianzas se han traducido en la construcción de agendas sustentadas en el paradigma de los derechos humanos, que expresan intereses y necesidades desde los territorios y desde la diversidad de las mujeres de los pueblos que conforman la sociedad guatemalteca. Estas agendas, enunciadas a partir de las propias actrices políticas, constituyen un marco orientador para el fortalecimiento de la democracia y la transformación de la lógica de la gestión estatal.

52. Otro logro importante para las mujeres ha sido la definición de mecanismos de participación de sus organizaciones en espacios de toma de decisiones del Estado, como la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en las Oficinas Municipales de la Mujer, y en mesas para el tratamiento de temas específicos.

Las alianzas de las mujeres con otros grupos poblacionales excluidos

53. La incursión de las mujeres, junto a otros actores como los pueblos indígenas, ha contribuido a innovar el ámbito público al incorporar nuevas visiones y nuevos modelos institucionales que respondan a sus demandas largamente excluidas, entre ellas, la creación de entidades como la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres. Asimismo, ha requerido la implementación de modelos y sistemas de planificación e inversión social que sean racionales y sistemáticos, que favorezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la auditoría social.

La acción desde el Estado a favor de las mujeres, estimula nuevas oportunidades de participación

54. Los diversos programas implementados han facilitado los procesos organizativos de las mujeres en las comunidades, en sintonía, en primera instancia, con una lógica de satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, ello contribuye también al creciente proceso de empoderamiento personal y colectivo, que si se potencia, redundará eventualmente en una mayor participación social y política de las mujeres. En la actualidad ya se observa una mayor participación organizada de

¹⁸ Chanquín, Victoria et al. Salud sexual y reproductiva ¿Qué deseo? ¿Qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI, 2009.

mujeres desde el nivel comunitario, que va construyendo vínculos con los gobiernos municipales, departamentales y con otras organizaciones sociales, políticas y económicas. Este avance es un indicador del ejercicio de derechos a la participación de las mujeres, que se traduce en la construcción de agendas sociales de desarrollo, gestión de proyectos de desarrollo comunitario, diálogo político con actores locales, departamentales, nacionales y de la comunidad internacional, así como la promoción de importantes cambios en los servicios del Estado, por ejemplo la obtención del documento de identidad por parte de las mujeres beneficiarias del programa Mi Familia Progresá, lo cual se destaca como una externalidad positiva del mismo, que en términos prácticos significa poder cobrar la transferencia condicionada en el sistema bancario, pero en términos estratégicos, implica abrir las opciones de las mujeres para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos más básicos. Esta es una importante lección para el país, en el sentido de que se suman más actoras y actores en la solución de las necesidades e intereses de las mujeres, sobre todo de las más excluidas.

Institucionalización de la presencia de las mujeres en los gobiernos locales y en los territorios

55. La presencia de las mujeres en los gobiernos locales ha aumentado de manera importante en la última década como resultado de un marco legal y de la creación de instituciones específicas en los territorios (comisiones y oficinas municipales de la mujer) y del apoyo de programas de cooperación internacional. La sinergia entre estos factores constituye una oportunidad para la promoción de la política de las mujeres, la provisión de servicios, la formación y gestión de programas, y la participación política local o incidencia en espacios de participación.

Proceso acumulativo de aprendizaje en materia de políticas públicas

56. Muchos de los programas que actualmente se implementan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, derivan de recomendaciones explícitas que figuran en el anterior informe de avances (2006). A esto se suma la experiencia acumulada y las orientaciones a nivel nacional e internacional para la formulación de políticas, programas y legislación a favor de la equidad de género, así como a la continuidad que ha habido en la persecución de políticas de Estado en materia de salud y educación que reportan ahora mejores indicadores para las mujeres. Este conjunto de factores habla favorablemente de la potencialidad que tiene el país y el Estado de Guatemala para aprender, sostener en el tiempo y avanzar en la agenda de desarrollo en la dirección correcta, aunque dicho rumbo esté todavía plagado de retos y obstáculos por vencer.

VII. Retos para el país

57. La persistencia de indicadores que perfilan una situación aún desfavorable para las mujeres hace necesario identificar los retos que se enfrentan para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, particularmente de quienes enfrentan desventajas multiplicadas debido a las condiciones de pobreza y de exclusión.

58. Hay que reconocer que, si bien Guatemala avanza en términos generales en la dirección correcta —hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la equidad de género— el ritmo de avance es demasiado lento para la magnitud del desafío

que persiste. Sin embargo, a pesar que el informe oficial nacional (2010) está todavía en proceso de elaboración, los análisis preliminares indican que difícilmente se podrá cumplir a tiempo con varias de las metas fijadas para el año 2015.

59. Como se comienza a señalar desde el informe 2006, la clave para que Guatemala acelere el ritmo de cumplimiento radica en lograr una adecuada combinación de tres elementos: a) políticas que favorezcan el crecimiento económico acelerado e incluyente; b) un mejor patrón distributivo de la riqueza entre la población que reduzca las marcadas inequidades y exclusiones históricas entre lo urbano y lo rural, entre etnias y entre géneros; y c) la profundización y expansión acelerada de las políticas orientadas a: i) la universalización de la provisión de servicios básicos; ii) la universalización de la protección social; iii) políticas y legislación que favorezcan el empoderamiento de las mujeres; y iv) políticas contra el racismo y la discriminación.

60. Sin embargo, a pesar de que la actual administración está comprometida con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ha implementado agresivamente estrategias de protección social en los territorios de mayor pobreza y pobreza extrema, el entorno económico adverso de los últimos años, aunado a la reticencia histórica a incrementar la carga tributaria del país, limitan profundamente la capacidad de acción del Estado a favor del desarrollo. Esto constituye, en la actualidad y para el próximo quinquenio, el principal desafío a vencer en la ruta hacia el cumplimiento de las metas del milenio.

61. Otro de los retos que enfrenta el Estado guatemalteco es la consolidación técnica y política para hacer una gestión más eficiente y efectiva del desarrollo. Esto implica contar particularmente con sistemas nacionales de seguimiento y evaluación de políticas y programas. Este proceso coadyuva además, a la transparencia mediante el ejercicio de rendición de cuentas.

62. Otro desafío para garantizar la igualdad de género en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es dar prioridad a aquellos ámbitos de intervención de las políticas públicas y los programas que abordan y transforman la posición de las mujeres en la sociedad mediante su empoderamiento efectivo. Entre estos se destacan: las políticas y programas de salud sexual y reproductiva, las que abordan la violencia contra las mujeres, aquellas que favorezcan su libertad e independencia económica y las que eliminan su exclusión de los espacios de creación del conocimiento.

63. Una efectiva gestión de las políticas públicas conlleva para el Estado el reto de fortalecer un sistema de planificación articulado a nivel territorial y a nivel sectorial, así como la consolidación de los mecanismos de coordinación interinstitucional responsables de la planificación a efectos de garantizar coherencia entre las políticas y el gasto público. También el de continuar los esfuerzos de alineación, armonización y apropiación de la cooperación internacional, como una vía para concretar los compromisos establecidos en la agenda de políticas del país, y particularmente, en las áreas de especial preocupación que figuran en la Política de promoción y desarrollo integral de las mujeres.

64. Finalmente, el reto es institucionalizar el enfoque de derechos de las mujeres en la agenda de políticas públicas, en el marco legal y de acceso a la justicia, en la institucionalidad, en la cultura organizacional y en las prácticas administrativas de manera que la respuesta estatal a las inequidades de género sea integral, coherente, plural y sostenible.

Bibliografía

- Aguilar, Ana Leticia (2005) Femicidio ... la pena capital por ser mujer. En: Diálogo núm. 44. FLACSO-Guatemala, FLACSO-Guatemala.
- Chanquín, Victoria et al. (2009) Salud sexual y reproductiva ¿Qué deseo? ¿Qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI.
- Comisión Económica para América Latina (2009). Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? Chile.
- Comisión para el Abordaje del Femicidio (2007) Fundamentos para la formulación de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala.
- ENSMI (2008-2009). Principales resultados de la encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Nacional de Estadística.
- ENSMI (2002). Principales resultados de la encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Nacional de Estadística.
- ENSMI (1995). Principales resultados de la encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Nacional de Estadística.
- Gobierno de Guatemala (2010). Informe Presidencial, segundo año de Gobierno. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2006) Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala.
- Ibíd. (2000). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala.
- Ibíd. (2004). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala.
- Ministerio de Gobernación. Policía Nacional Civil, Jefatura de Planificación, Estrategia y Desarrollo Institucional (2010).
- Monzón, Ana Silvia (2009) Las mujeres en el Estado. Ponencia presentada en el Seminario “La formación del Estado en Guatemala”. Guatemala, FLACSO-Guatemala, octubre 2009.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2006). II Informe de Avances, Metas del Milenio 2006. Guatemala.
- Secretaría Presidencial de la Mujer (2008). Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.
- Consultas electrónicas:
- <http://www.congreso.gob.gt/>
- <http://www.mifamiliaprograsa.gob.gt/>
- <http://www.osarguatemala.org/marco.htm>
-