



Compromisos nacionales e internacionales de Guatemala en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a recursos económicos



Con el apoyo de:



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor





Compromisos nacionales e internacionales de Guatemala en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a recursos económicos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Carlos Melgar Peña – Investigador, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa – Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado – Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

Edición

Joshua Morales Larrazábal

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7ª. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala, Centroamérica

Julio de 2021

ISBN: 978-9929-674-89-9

Con el apoyo de:



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto Awal Q'Anil, ejecutado por We Effect y financiado por la Unión Europea.

Su contenido es responsabilidad exclusiva del socio y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contenido

Siglarío	5
Introducción	7
1. Marco legal en favor de la igualdad de derechos, entre hombres y mujeres, en el acceso a los recursos económicos, entre ellos la propiedad, el control de la tierra, los servicios financieros, la herencia y a la organización con fines económicos	9
1.1. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	9
1.1.1 Antecedentes	9
1.1.2 Aprobación	10
1.1.3 Responsabilidades para su implementación	13
1.2. La igualdad de género en los ODS	15
1.3. El empoderamiento económico de las mujeres	16
1.4. Revisión del principal marco legal que favorece el empoderamiento económico de las mujeres	18
1.4.1 Marco legal nacional	19
1.4.1.1 Constitución Política de la República	19
1.4.1.2 Código de Trabajo	21
1.4.1.3 Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	22
1.4.1.4 Ley de dignificación y promoción integral de la mujer	23
1.4.1.5 Ley de Desarrollo Social	24
1.4.1.6 Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz	25
1.4.1.7 Otras leyes e iniciativas de ley	26
1.4.2 Marco legal internacional	29
1.4.2.1 Carta de las Naciones Unidas	29
1.4.2.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	30
1.4.2.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	30
1.4.2.4 Convención Americana de Derechos Humanos	31
1.4.2.5 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	31
1.4.2.6 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará)	33
1.4.2.7 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo	33
2. Revisión de los principales compromisos del Estado de Guatemala para favorecer el empoderamiento económico de las mujeres	37
2.1. Compromisos nacionales	37
2.1.1 Políticas Públicas vigentes relacionadas	37
2.1.1.1 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) 2008 – 2023	37
2.1.1.2 Política Nacional de Desarrollo: K 'atun, Nuestra Guatemala 2032	39
2.1.1.3 Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	40
2.1.1.4 Política de Desarrollo Social y Población	41

2.1.1.5 Política Nacional de Empleo Digno 2017 – 2032	41
2.1.1.6 Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	41
2.1.1.7 Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	42
2.1.1.8 Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	43
2.2. Compromisos internacionales	43
2.2.1 Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible:	43
2.2.1.1 Prioridades Nacionales de Desarrollo	43
2.2.1.2 Revisiones voluntarias	45
2.2.2 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	49
2.2.2.1 Informe Nacional de Avances, 2019 (25 aniversario)	49
2.2.3 Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030	51
2.2.3.1 Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030: informe de país	53
2.2.3.2 Compromiso de Santiago	54
2.2.4 Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	56
2.2.5 Mecanismos adicionales que impulsan la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres.	58
Referencias bibliográficas	61

Índice de recuadros

Recuadro 1 Objetivos de Desarrollo Sostenible	11
Recuadro 2 Ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres con relación directa para favorecer el empoderamiento económico	38
Recuadro 3 Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus metas estratégicas	44

Siglarío

CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CC	Corte de Constitucionalidad
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
Fontierras	Fondo de Tierras
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto de Transformación Agraria
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEO	Plan de Equidad de Oportunidades
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PND	Prioridades Nacionales de Desarrollo
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen una agenda ambiciosa para alcanzar sociedades en las que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación. Esta última abarca la construcción de entornos y sistemas institucionales más propicios para tener países en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento.

Sin embargo, ante las condiciones adversas que encuentran las mujeres en distintas esferas de su vida, agravadas ahora por la pandemia del Covid-19, la Agenda 2030 contempla una serie de metas con el objetivo de revertir el hecho de que a menudo se pasan por alto la contribución y los intereses de la mujer en las estructuras económicas, tales como los mercados y las instituciones financieras, los mercados laborales, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas fiscales y de seguridad social, así como en la familia y en el hogar.

Varias metas de los ODS buscan entonces fomentar el acceso y control de las mujeres sobre los recursos productivos, así como conseguir que se las reconozca como agentes con plena participación en la economía. Esas metas incluyen reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra, a las nuevas tecnologías y servicios financieros apropiados, a la sucesión, el

trabajo decente y la igualdad de remuneración por igual trabajo o por trabajo de igual valor; además, fortalecer políticas acertadas y leyes para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Estas acciones deben procurar que además de la reforma de las estructuras jurídicas y de políticas públicas, se tenga efectividad en los cambios de las estructuras económicas y sociales que imponen barreras a las mujeres para el ejercicio de sus derechos, incluyendo los de carácter económico. En ese orden de ideas, el presente documento busca analizar esos factores y se divide en dos partes: la primera contiene una revisión del marco legal, que contiene disposiciones relacionadas con la igualdad de género y que abonan al empoderamiento económico de las mujeres. No obstante, antes de la descripción de ese marco normativo, se hace un breve repaso sobre la Agenda 2030 y el contenido que desarrolla sobre igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres.

La segunda parte del documento efectúa una revisión de los principales compromisos nacionales e internacionales que también abonan a la igualdad de género y al empoderamiento económico de las mujeres. Lo nacional comprende las políticas públicas vigentes que apoyan esta temática, en tanto que lo internacional informa sobre los instrumentos y agendas a las que el Estado de Guatemala se ha adherido para impulsar este tema, así como los informes que ha presentado para rendir cuentas sobre los progresos en su implementación y cumplimiento.

1. Marco legal en favor de la igualdad de derechos, entre hombres y mujeres, en el acceso a los recursos económicos, entre ellos la propiedad, el control de la tierra, los servicios financieros, la herencia y a la organización con fines económicos

1.1. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1.1.1 Antecedentes

Los antecedentes inmediatos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se encuentran en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en septiembre del 2000 en el marco de la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹ En esa ocasión los Estados adoptaron 8 objetivos, definieron que los avances en su consecución se medirían a través de 21 metas y 60 indicadores oficiales; además, establecieron el 2015 como plazo para su cumplimiento y 1990 como base de referencia para medir lo logrado. Algunos resultados de los ODM a nivel mundial mostraron que se redujo más de la mitad la cantidad de personas que vivían en pobreza extrema; se triplicó la cantidad de personas de la clase media trabajadora que vivía con más de cuatro dólares; se disminuyó a casi la mitad el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo; y se disminuyó tanto la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en más de la mitad como la de mortalidad materna en un 45%.²

La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se contempló en el ODM 3, y los resultados más relevantes a nivel mundial indicaron que cerca de dos terceras partes de los países en las regiones en desarrollo alcanzaron la meta de eliminar la disparidad de géneros en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria; que entre 1991 y 2015 el porcentaje de mujeres con empleos vulnerables como parte del total de mujeres empleadas se redujo en trece puntos porcentuales; que, en 2015, las mujeres constituyeron el 41% de los trabajadores remunerados en sectores no agrícolas, lo que significó un aumento en comparación con el 35% de 1990; y que la proporción promedio de las mujeres en el parlamento casi se duplicó entre 1995 y 2015; sin embargo, solo uno de cada cinco miembros era mujer.

En Guatemala, la paridad entre hombres y mujeres se alcanzó únicamente en el ciclo diversificado y en el nivel universitario. Sobre el empoderamiento político, el 13.9% de los escaños en el Congreso de la República para el periodo 2016-2020 fueron ocupados por mujeres, en comparación con la legislatura de 1991-1995 que fue de 5.2%. El acceso al empleo

¹ Al respecto, véase: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

² Véase: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>.

registró un estancamiento en la participación de las mujeres, pues solamente el 37.9% de las asalariadas se encontraba empleada en el sector no agrícola en 2014; la remuneración de las mujeres en comparación con la de los hombres en igual actividad, resultó siendo inferior en más de una cuarta parte para las actividades de agricultura y servicios, pero fue más pronunciada para los sectores de industria y comercio. Y la proporción de hombres y mujeres cotizantes al seguro social, del total durante el período entre 2001 y 2013, los hombres participaron con el 70% y las mujeres solamente con el 30%.³

Si bien durante la implementación de los ODM se registraron avances sobre la igualdad de la mujer y las niñas en la enseñanza, el empleo y la representación política, se consideró que hubo muchos vacíos y áreas que aquellos no contemplaron. Por eso, al discutir los asuntos que debía incluir la agenda posterior a los ODM, se indicó que era esencial abordar las áreas clave que generan la realización universal de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Esto último comprende, entre otros, la discriminación por género tanto en la ley como en la práctica, la violencia contra las mujeres y las niñas, la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral, la división desigual de la atención no remunerada y el trabajo doméstico, el control limitado de las mujeres sobre los bienes y la propiedad, y la participación desigual de la mujer en la toma de decisiones tanto a nivel público como privado.

Aunque hubo progresos considerables con la implementación de los ODM, las evaluaciones integrales efectuadas concluyeron que

esos fueron desiguales en las regiones y los países. Un análisis global de esos resultados evidenció la persistencia de la desigualdad de género; la existencia de grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas; que el cambio climático^o y la degradación ambiental continuaban socavando el progreso logrado y las personas pobres fueron quienes más lo sufrían; que los conflictos seguían siendo la mayor amenaza al desarrollo humano; y que millones de personas continuaban en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos. Esos aspectos fueron retomados en las discusiones de los Estados sobre las acciones de desarrollo sostenible que se impulsarían a partir de 2015.

1.1.2 Aprobación

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁴ adoptando 17 ODS –ver Recuadro 1–, 169 metas universales conexas de carácter integrado e indivisible y 247 indicadores.⁵ Su finalidad es favorecer el desarrollo sostenible, entendiéndolo como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Informe Brundtland: 1987). Desde este enfoque, se considera que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como el fomento de la inclusión social, están vinculadas entre sí y son interdependientes.

³ Véase: <https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/ODM-compressed1.pdf>.

⁴ Mediante la resolución A/RES/70/1, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

⁵ Con relación a los indicadores, véase: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

Recuadro 1 Objetivos de Desarrollo Sostenible



1 FIN DE LA POBREZA

Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo



2 HAMBRE CERO

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible



3 SALUD Y BIENESTAR

Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades



4 EDUCACIÓN DE CALIDAD

Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos



5 IGUALDAD DE GÉNERO

Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas



6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos



7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE

Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos



8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos



9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación



10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo



11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles



12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES

Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles



13 ACCIÓN POR EL CLIMA

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*



14 VIDA SUBMARINA

Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible



15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad



16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas



17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Desde un aspecto normativo, el desarrollo sostenible pretende construir un mundo donde el progreso económico esté lo más extendido posible, la pobreza extrema sea eliminada, la confianza social encuentre apoyo en políticas orientadas al refuerzo de las comunidades, y el medio ambiente esté protegido frente a degradaciones inducidas por las personas. Por tanto, sugiere un enfoque holístico para perseguir varios objetivos definitorios de una buena sociedad: la prosperidad económica; la inclusión y la cohesión social; la sostenibilidad ambiental; y la buena gobernanza por parte de los principales actores, entre ellos las empresas y los gobiernos, en especial que estos últimos garanticen las funciones básicas para que las sociedades puedan prosperar (Sachs: 2015).

En sintonía con esa noción de desarrollo sostenible que se afianzó en las últimas décadas, la Agenda 2030 está inspirada en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁶ los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio,⁷ el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005,⁸ la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo,⁹ entre otros instrumentos. También considera los resultados de conferencias y cumbres de la ONU que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible, en particular la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,¹⁰ las Cumbres Mundiales sobre el Desarrollo Sostenible y sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo,¹¹ la Plataforma de Acción de Beijing¹² y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 se basa en los ODM y aspira a completar lo que estos no lograron, en especial llegar a los más vulnerables. De acuerdo con

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal– (2016) respecto a los ODM, esta representa un avance en lo político porque surgió de un debate amplio en un contexto de multilateralismo democrático en el que participaron activamente los gobiernos y diversos actores sociales, y porque en ellos se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países, tanto en lo ambiental como en lo económico y social. Representa a la vez un progreso en lo conceptual, porque abarca una gama más amplia de temas en comparación con los contenidos más modestos de los ODM.

La Agenda 2030 mantiene así algunas prioridades de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad alimentaria y la nutrición, pero los Estados decidieron alcanzar un equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, por lo cual agregaron objetivos económicos, sociales y ambientales desde un enfoque basado en los derechos humanos. La igualdad y el cuidado del ambiente son sus ejes principales, e incorporan temas como el derecho al empleo productivo, la transparencia y una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad.

Una lectura a detalle de los ODS y sus metas permite identificar que contienen una ambiciosa lista de aspiraciones que incluyen lograr un mundo en el que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible en el que se invierta en la infancia y esta crezca libre de la violencia y la explotación, y además sea este un espacio en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y contribuir así a una prosperidad

⁶ Resolución 217 A (III), disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)).

⁷ Resolución 55/2, disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

⁸ Resolución 60/1, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>.

⁹ Resolución 41/128, anexo, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/41/128>.

¹⁰ Véase: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

¹¹ Véase: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_es.pdf.

¹² Véase: https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf.

compartida. Además, propone un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento.

Los Estados destacan que la incorporación sistemática de una perspectiva de género es crucial para la implementación de la Agenda 2030, pues consideran que no es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. En ese sentido, señalan que las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política, así como las mismas oportunidades que los hombres y los niños en el empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles. Para esto, se comprometieron a lograr un aumento significativo de las inversiones destinadas a paliar la disparidad entre los géneros, fortalecer el apoyo a las instituciones en relación con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el plano mundial, regional y nacional, así como a eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas.

De acuerdo con ONU Mujeres (2018), el compromiso con la igualdad de género dentro de la Agenda 2030 es significativo, transversal y apunta a transformar las normas, estructuras y prácticas subyacentes que impiden a las mujeres y las niñas disfrutar de sus derechos. Aunque no es el único que respalda los esfuerzos a favor de la igualdad de género, destaca el aporte del Objetivo 5, cuyas metas guardan coherencia con el seguimiento que se viene realizando a normas y acuerdos internacionales, incluida la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará), entre

otras. Al mismo tiempo, se reconoce que la igualdad de género contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los ODS y sus metas, considerando la cantidad de indicadores oficiales de la Agenda 2030 que tienen relación directa en el seguimiento de resultados para las mujeres y las niñas.

1.1.3 Responsabilidades para su implementación

La experiencia internacional muestra que la eficacia de las políticas públicas está mucho más vinculada a la calidad de su implementación que a su diseño. Contar con criterios claros y mecanismos eficientes para ese propósito exige el desarrollo y mantenimiento de instituciones sólidas, que respondan más a objetivos de Estado que a metas de los gobiernos de turno. Esto vuelve imprescindible el desarrollo de instrumentos de monitoreo y evaluación de impacto de las políticas públicas, que permitan reforzarlas o eliminarlas según sus resultados (Cepal, 2016).

En este orden de ideas, la Agenda 2030 propone superar las fallas que se presentaron con los ODM. El análisis de los logros, las lagunas y los puntos ciegos de estos últimos reveló que al evaluar sus progresos no se abordaron ni midieron las desigualdades relacionadas con los ingresos, la raza, el origen étnico y la ubicación geográfica; que ocultaron las desigualdades entre grupos sociales y no lograron captar el hecho de que, en determinados países, había grupos específicos de mujeres y niñas a quienes se estaba dejando atrás; que la selección de metas e indicadores se definió, en parte, sobre la base de la disponibilidad de datos y sin tener en cuenta lo que era importante y significativo medir, pero que además se desconectó los ODM de la agenda de los derechos humanos e ignoró las barreras mundiales y estructurales al desarrollo al centrarse en las necesidades básicas y en metas numéricas (ONU Mujeres, 2016).

También reconoce que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo

económico y social, de manera que, aunque las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno debe fijar sus propias metas nacionales guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país, para lo cual debe decidir la forma de incorporarlas en sus procesos de planificación, políticas y estrategias. Esto implica contemplar también los medios necesarios para concretar estos objetivos, por lo que se comprometen a efectuar la movilización de recursos financieros para proporcionar los servicios esenciales y bienes públicos que cada caso demande. Esta tarea incluye, entre otras, las acciones para mejorar la capacidad nacional en la recaudación de ingresos fiscales, lograr la sostenibilidad de la deuda pública, así como adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones.

Por otra parte, los gobiernos asumen también la responsabilidad de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos marco discutidos hasta aquí y las metas durante los próximos quince años, expresando que para fomentar la rendición de cuentas a la ciudadanía llevarán a cabo ese proceso en distintos niveles, elaborando los indicadores necesarios para esa labor. Añaden que fundamentarán sus evaluaciones de avances en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales; también se comprometen a intensificar esfuerzos por mejorar su capacidad estadística en aquellas áreas con mayor debilidad.

Sin olvidar los factores exógenos, los Estados declaran que los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo deberán contar con el respaldo de un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros coherentes y que se apoyen

mutuamente, y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada. Añaden que son también esenciales los procesos destinados a desarrollar y facilitar la disponibilidad de conocimientos y tecnologías adecuados en el plano mundial.

Con relación a los actores a involucrar en su implementación, la Agenda 2030 reconoce el papel que deberán desempeñar las organizaciones de la sociedad civil y los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales. Sobre este último, expresa el interés de fomentar un sector empresarial dinámico y eficiente, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas que se estén llevando a cabo en esta esfera, como los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*,¹³ las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la *Convención sobre los Derechos del Niño*¹⁴ y los principales acuerdos ambientales multilaterales.

Desde la esfera gubernamental, destacan el aporte que deben brindar los parlamentos nacionales promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas; además, las instituciones públicas deberán colaborar estrechamente en la implementación con las autoridades regionales, subregionales y locales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, los grupos de voluntarios y otras instancias. Adicionalmente, se prevé que las diferentes agencias, oficinas, foros, conferencias y demás mecanismos del Sistema de Naciones Unidas, intervendrán y apoyarán las actividades de implementación a nivel nacional, regional y mundial.

¹³ Véase: <https://undocs.org/es/A/HRC/17/31>.

¹⁴ Véase: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

1.2. La igualdad de género en los ODS

La igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas es un objetivo explícito de la Agenda 2030, y el motor del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, desde la erradicación de la pobreza y el hambre, el fomento de una prosperidad y un crecimiento inclusivos y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas que garanticen la protección del planeta y de sus recursos naturales. Esta idea, de acuerdo con la ONU, tiene su base en que representan la mitad de la población mundial y, por consiguiente, atesoran la mitad del potencial humano, de manera que cuando se mejoran sus vidas, los beneficios repercuten en toda la sociedad.

Las desigualdades a las que se enfrentan las niñas pueden empezar en el momento de su nacimiento y perseguirlas durante toda su vida, y a medida que entran en la adolescencia, las disparidades entre los géneros se incrementan. Sin embargo, diversos tipos de desventajas que enfrentan las mujeres y las niñas se agudizan cuando se encuentran en la intersección entre las desigualdades y la discriminación, incluidas las basadas en factores como el estatus migratorio, la situación familiar, el estado civil, la religión, la ubicación geográfica, los ingresos, el origen étnico, la nacionalidad, la edad, el estado serológico respecto del VIH, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros.

Las mujeres que enfrentan esas agravantes formas de discriminación también enfrentan mayores probabilidades de hacer trabajos y actividades de baja remuneración, de no contar con protección laboral, de trabajar en oficios a menudo inseguros y precarios, de correr el riesgo de ser objeto de trata de personas o del trabajo forzado, entre otras condiciones. Las desventajas también conllevan a privaciones simultáneas en las que las mujeres y las niñas pueden verse desfavorecidas a la hora de buscar el acceso a una enseñanza de calidad, a

servicios de salud especializados, a la inserción y permanencia en el mercado de trabajo para obtener un empleo decente, a la seguridad social, a una vivienda, a bienes económicos como la tierra y los préstamos, a espacios de participación política para incidir en la agenda pública, así como a puestos directivos en empresas.

Aunque la pobreza afecta a todas las personas, su impacto es diferente para las mujeres y las niñas, dada su situación de discriminación social y la existencia de cargas adicionales y desproporcionadas en algunos casos, tales como las funciones familiares a través del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, que les impide invertir tiempo en sí mismas y limita sus posibilidades de acceder a los recursos económicos necesarios para su subsistencia, y la de sus familias. De esa misma forma, las desigualdades y limitaciones en el acceso y control de recursos económicos contribuyen a su baja participación en esferas vitales (vida social y política), y se convierten en un obstáculo para la promoción y protección de todos sus derechos humanos (CIDH, 2011).

Algunos datos evidencian las desventajas descritas. De acuerdo con la ONU,¹⁵ en 18 países los esposos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen; en 39 países, las hijas y los hijos no tienen los mismos derechos de herencia; en 49 países no existen leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica; solo el 52% de las mujeres casadas o en una unión, toman libremente sus propias decisiones sobre relaciones sexuales, uso de anticonceptivos y atención médica; a nivel mundial, las mujeres que poseen tierras agrícolas son solo el 13%; más de 100 países han tomado medidas para hacer seguimiento de las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género; la proporción de mujeres en empleos remunerados fuera del sector agrícola aumentó del 35% en 1990 al 41% en 2015; y, en 46 países, las mujeres ocupan más del 30% de los escaños en el parlamento nacional en al menos una cámara.

¹⁵Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.

Ante esa alarmante realidad, el ODS 5 de la Agenda 2030 propone lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, con lo cual se aspira a erradicar todas las formas de discriminación por razones de sexo y a garantizar la igualdad de oportunidades y de su tratamiento. Las metas que contempla este ODS incluyen la lucha contra todas las formas de violencia en los ámbitos público y privado; el combate de prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina; y, el acceso a salud sexual y reproductiva. Además, considera el reconocimiento de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados; la participación de las mujeres en niveles decisorios en la vida política, económica y pública; el impulso de reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos; la mejora en el uso de la tecnología para promover su empoderamiento, así como la aprobación y fortalecimiento de políticas y leyes relacionadas con este propósito.

Sin embargo, además del ODS 5, otros objetivos también contemplan metas que favorecen la igualdad de género, e incluyen indicadores específicos que expresamente deben realizar el desglose por sexo o aluden a la igualdad de género como objetivo subyacente.¹⁶ En total, de los 247 indicadores de la Agenda, 80 son específicos de género.¹⁷ Con estas acciones, los ODS aspiran a lograr el empoderamiento o autonomía de las mujeres, como factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad, considerando sus tres dimensiones: la autonomía física, o el control sobre su cuerpo; la autonomía política, para la plena participación en la toma de decisiones individuales y colectivas; y la autonomía económica como la capacidad de generar ingresos y recursos propios (Segib, ONU Mujeres, 2018).

1.3. El empoderamiento económico de las mujeres

El empoderamiento económico de las mujeres, de acuerdo con Oxfam (2017), ocurre de manera real y efectiva cuando pueden ejercer su derecho a controlar y beneficiarse de los recursos, bienes e ingresos, así como a disponer de su propio tiempo, y cuando tienen la capacidad de gestionar los riesgos y de mejorar su situación económica y su bienestar. El principal objetivo en este caso es fomentar el acceso y control de las mujeres sobre los recursos productivos, así como conseguir que se las reconozca como agentes con plena participación en la economía. Para esto se considera necesario que las mujeres cuenten con la autonomía y la seguridad en sí mismas, necesarias para realizar cambios en sus propias vidas, además de disfrutar de los mismos derechos que los hombres y poder vivir sin violencia.

No obstante, el empoderamiento económico, social, personal y político de las mujeres está interconectado, es decir, que los cambios positivos que se generan en una de estas dimensiones de la vida de las mujeres no son sostenibles si no se dan avances también en las demás. Por esa razón, el empoderamiento económico no basta para garantizar el empoderamiento de las mujeres en un sentido más amplio, ya que este requiere además otros enfoques que permitan hacer frente a las barreras estructurales que impiden que las mujeres alcancen una realización plena en todas sus dimensiones, de manera que los programas que se impulsen para su empoderamiento deben incorporar respuestas adecuadas para abordar los factores políticos y sociales que influyen en todo el proceso.

En materia financiera, existen consideraciones de género tanto por el lado de la demanda como de la oferta en cuanto al acceso de las mujeres al financiamiento. Por el lado de la

¹⁶ De acuerdo con ONU Mujeres, el marco de indicadores es sensible al género en seis ODS (1, 3, 4, 5, 8 y 16), poco claro respecto al género en cinco (2, 10, 11, 13 y 17), y se carecen por completo de indicadores específicos de género en seis (6, 7, 9, 12, 14 y 15).

¹⁷ Véase: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/gender/documents/Gender%2080SDG%20Indicator%20Framework_2019.pdf.

demanda, los patrones socioculturales que han limitado el acceso de las mujeres a la propiedad repercuten en que estas dispongan de menos garantías o colaterales para ser sujetas de crédito. La brecha de ingresos, que tiene su base en la desvalorización de la fuerza de trabajo femenina, repercute en la elegibilidad por parte de la banca tradicional para poder tener acceso a montos mayores de financiamiento con respecto a los hombres. Asimismo, la falta de ingresos, las responsabilidades domésticas y familiares inciden en que las mujeres establezcan empresas de menor tamaño, por necesidad y en la economía no registrada, de tal manera que desde las entidades financieras son consideradas de alto riesgo, lo cual repercute en montos pequeños y altas tasas de interés. A esto habrá que agregar la falta de educación financiera que limita el conocimiento sobre las fuentes de financiamiento y en cuanto a cómo enfrentarse al sistema financiero (CAF: 2018).

Por el lado de la oferta, las actitudes discriminatorias y la falta de información sobre la evolución de las mujeres en su inserción en el mercado por parte de las instituciones financieras estarían limitando el acceso de las mujeres al financiamiento (BID, 2010a). De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina —CAF— (2018), es probable que los bancos y su personal estén condicionados por los estereotipos y roles de género de las mujeres en los procesos de evaluación de las solicitudes de créditos, de tal manera que se favorece a los hombres dado su estado según la división sexual del trabajo. De igual manera, las consideraciones sobre el estado civil, fertilidad y jefatura del hogar podrían constituirse en factores de discriminación contra la mujer en su acceso al financiamiento. De igual forma, la falta de servicios y productos financieros adaptados a las particularidades de las mujeres constituye un obstáculo desde la perspectiva de la oferta de productos y servicios de las entidades financieras.

Ante esas condicionantes de la realidad, resulta indispensable entender que una

mayor igualdad de género en la distribución de los recursos económicos conlleva efectos multiplicadores positivos para el logro de un crecimiento económico inclusivo, equitativo y sostenible, además de una serie de resultados clave en materia de desarrollo, incluida la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la salud y el bienestar de los hogares, las comunidades y los países. Además, proporciona a las mujeres un mayor poder de negociación dentro del hogar y la posibilidad de lograr la independencia económica (ONU Mujeres, 2016).

En tal virtud, la Agenda 2030 contiene varias metas que buscan reforzar, alentar y favorecer el impulso de marcos legislativos y políticas públicas para cambiar actitudes y percepciones sobre la promoción de la autonomía económica de las mujeres, el acceso a la protección social y al fortalecimiento de sus capacidades para la generación de ingresos. Además, se contribuye a que las mujeres adquieran los derechos, capacidades y oportunidades de acceso a la propiedad y a los recursos en igualdad de condiciones con los hombres, así como las posibilidades para acceder al trabajo remunerado y, en esa medida, una distribución más equilibrada del trabajo reproductivo y del cuidado.

En el ODS 5, destaca la meta 5.a que se refiere a «Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales». Con esto se busca reforzar la posibilidad de las mujeres para controlar activos y recursos que les permitan generar ingresos, enfrentar la situación económica y utilizarlos como garantía para el acceso a créditos. El ODS 8, por su parte, contempla en la meta 8.5 la tarea de «lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres [...] así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor».

El propósito es lograr el «trabajo decente», el cual implica que todas las personas tengan oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, y que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social.

Con esa perspectiva, existen experiencias que en años recientes han impulsado estrategias que suelen incluir una combinación de capacitación técnica, control de los recursos, acción colectiva en los mercados, desarrollo empresarial e incidencia en políticas, así como enfoques de empoderamiento económico. Estos últimos se enmarcan en temáticas como el desarrollo de sistemas de mercado inclusivos, el desarrollo empresarial y la inversión en impacto, los grupos de ahorro comunitario y el acceso a la financiación, la pequeña agricultura productiva y resiliente, el cuestionamiento de las normas sociales y la mejora de la inclusión social, la reducción y redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, entre otros.¹⁸

La promoción de la autonomía económica de las mujeres actualmente está siendo evaluada a través de las revisiones voluntarias que miden los progresos de los países en la implementación de la Agenda 2030. No obstante, confluyen además otros esfuerzos que apuntan a este mismo objetivo como la implementación de compromisos internacionales de la *Plataforma de Acción de Beijing*, el seguimiento a la *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, las diversas agendas regionales sobre la igualdad de género, como la *Estrategia de Montevideo* y el *Compromiso de Santiago*, así como el seguimiento que de manera permanente brindan varias dependencias y oficinas del Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

1.4. Revisión del principal marco legal que favorece el empoderamiento económico de las mujeres

Los esfuerzos para avanzar en las agendas nacionales que favorezcan el empoderamiento económico de las mujeres (especialmente a través de las políticas públicas), deben tener como fundamento el marco legal vigente, toda vez que los derechos patrimoniales, económicos y laborales de las mujeres se encuentran contemplados en las distintas normas nacionales, comenzando por las constituciones políticas y la demás legislación ordinaria como los códigos civiles, de trabajo, de familia, así como en otras leyes que regulan el empleo, la propiedad de la tierra, el acceso a los servicios financieros, el desarrollo social, entre otros.

Una revisión continua y permanente de este marco legal ayuda también, de acuerdo con la evolución internacional de la agenda para la igualdad de género, a identificar sus principales desafíos en caso de que existan disposiciones que generen discriminaciones directas o indirectas que afecten al pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres y las niñas. A este último respecto, algunas normas, en principio «neutrales», pueden traer aparejadas discriminaciones indirectas, debido a que las situaciones de partida de mujeres y hombres no son las mismas, lo que requiere de acciones positivas que pueden tomar la forma, a su vez, de normas jurídicas en favor de las mujeres que corrijan esas situaciones de desigualdad.

No se debe descartar la necesidad de mantener también un análisis para medir las brechas de cumplimiento de ese marco legal, es decir, que permita confrontar la realidad jurídica y los resultados que efectivamente acontecen en la vida diaria. Este último factor debe ser una constante en la implementación de las políticas

¹⁸ Véase: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620269/gt-framework-womens-economic-empowerment-180118-es.pdf;jsessionid=FA3A5CF9891ECD1B99B9957C30BFEB5?sequence=9>.

públicas con la idea de alcanzar progresiva y efectivamente los efectos deseados, como el empoderamiento económico de las mujeres, superando factores o tradiciones institucionales, jurídicas, sociales o culturales que producen ese trato discriminatorio hacia las mujeres y las niñas.

En ese orden de ideas, a continuación se realizará una revisión del marco legal nacional e internacional más relevante que respalda la demanda de acciones a favor del empoderamiento económico de las mujeres, y que el Estado debe traducir principalmente a través de las políticas públicas.

1.1.4 Marco legal nacional

1.1.4.1 Constitución Política de la República

En materia de igualdad, esta se encuentra consagrada en el Capítulo I (Derechos Individuales) del Título II (Derechos Humanos) de la Constitución Política de la República,¹⁹ al señalar en el artículo 4 que, «En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades [...]». De acuerdo con la Corte de Constitucionalidad (CC),²⁰ el concepto de igualdad así regulado estriba en el hecho de que las personas deben gozar de los mismos derechos y las mismas limitaciones determinadas por la ley. Sin embargo, ese concepto no reviste carácter absoluto, es decir, no es la nivelación absoluta de los hombres lo que se proclama, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación que tienda a la protección en lo posible de las desigualdades naturales.

La igualdad ante la ley consiste en que no deben establecerse excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, sean estas positivas o negativas, pero ello no implica

que no pueda hacerse una diferenciación que atienda factores implícitos en el mejor ejercicio de un determinado derecho, siempre que tal diferenciación se apoye en una base o fundamento racional y sea congruente con el fin supremo del Estado. De manera que ante situaciones que revelen disparidad de las condiciones o circunstancias existentes (objetivas o subjetivas), el legislador está en posibilidad de observar esas diferencias a fin de que su reconocimiento legal y, por ende, la regulación de un tratamiento diferenciado, resulte eficaz para el aseguramiento de los valores superiores que inspiran al texto constitucional (principalmente el ejercicio de los derechos) y, a la vez, para el logro de los fines que este impone a la organización social.

Basado en este criterio, la CC estimó que algunos delitos que protegen a la mujer contra la violencia física, sexual, psicológica o económica ejercida en su contra, regulados en la *Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer*, no contravienen la Constitución Política. Lo anterior por cuanto existe una realidad que en el contexto social determina un trato discriminatorio y desigual en perjuicio de la mujer, generador de violencia en sus diferentes facetas y apoyado en patrones culturales que tienden a ubicar al sexo femenino en situación de subordinación frente al hombre (fundamento racional), que determina y hace exigible un trato disímil entre hombres y mujeres en lo que a la prevención y penalización de la violencia en su contra se refiere.

Asimismo, la CC determinó que resultaba evidente que la protección penal que brinda la norma persigue un fin constitucionalmente legítimo enmarcado en valores superiores: garantizar la integridad y dignidad de la mujer, así como su desarrollo integral y el efectivo ejercicio de sus derechos a la igualdad, a la seguridad y a la libertad (legitimidad del fin). La CC también indicó que este tipo de decisiones

¹⁹ Véase: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/ab811-cprg.pdf.

²⁰ Expediente 3009-2011, del 23 de febrero de 2012.

legislativas eran resultado de la evolución que en el ordenamiento jurídico nacional ha tenido la protección penal de la integridad y dignidad de la mujer, asunto que determina un esfuerzo por parte del legislador para ampliar la tutela jurídica de los derechos fundamentales a situaciones que lo ameritan y reclaman con urgencia.

En materia laboral, el artículo 102 localizado en la Sección Octava (Trabajo) del Capítulo II (Derechos Sociales) del Título II (Derechos Humanos), enumera los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, que incluye: el derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna; que todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que al respecto determine la ley; la igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad; la inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley; la duración de las jornadas de trabajo; el derecho a un día de descanso remunerado, a vacaciones anuales y a recibir el pago anual del aguinaldo, entre otros. El artículo mencionado también contempla como principio la protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios, indicando además que no deben establecerse diferencias entre casadas y solteras.

Por otra parte, señala que la ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. Respecto a la madre trabajadora, establece que gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los 45 días siguientes; que en la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada; y que los descansos pre y postnatal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica.

²¹ Expediente 6654-2019 del 23 de abril de 2020.

Estas últimas disposiciones se complementan con el artículo 52, que hace referencia a la maternidad, en el que se indica que dicha condición tiene la protección del Estado, el que velará en forma especial por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven. La Constitución Política también contempla otros principios generales sobre la tutelaridad de las leyes de trabajo (artículo 102) y la irrenunciabilidad de los derechos laborales (artículo 106).

En materia de seguridad social, el artículo 100 localizado en la Sección Séptima (Salud, seguridad y asistencia social) del Capítulo II (Derechos Sociales) del Título II (Derechos Humanos), señala que el Estado reconoce y garantiza este derecho para beneficio de los habitantes de la nación, y que su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Añade que su aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, que debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

De acuerdo con la CC,²¹ la seguridad social se entiende como un derecho que abarca dos funciones esenciales y totalmente diferentes una de la otra, pero íntimamente ligadas entre sí. La primera, la constituye la atención médica, es decir, el mecanismo de protección a la vida, que tiene como fines fundamentales la prestación de los servicios médico-hospitalarios conducentes a conservar, prevenir o restablecer la salud de los habitantes (afiliados), por medio de una valoración médica que se comprende necesariamente desde el diagnóstico hasta la aplicación del tratamiento que el paciente requiera para su restablecimiento; y, la segunda, comprende la previsión social, la que, no obstante tenerse como sinónimo de la seguridad social, constituye una institución distinta a aquella, pero estrechamente relacionada entre sí, cuya finalidad es colocar a todos los individuos (afiliados) de una nación a

cubierto de aquellos riesgos que los privan de la capacidad de obtener ingresos propios para su sostenimiento, cualquiera que sea el origen de tal incapacidad (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, etcétera); o bien, ampara a determinados familiares en caso de muerte de la persona que velaba por su subsistencia.

Sobre la propiedad de la tierra, el artículo 39 (Propiedad Privada) del Capítulo I (Derechos Individuales) del Título II (Derechos Humanos), dispone que se garantice la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana, y que toda persona pueda disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. Añade que el Estado garantiza el ejercicio de este derecho y que deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de los guatemaltecos. Como ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, la propiedad es un concepto amplio que abarca, entre otros, el uso y goce de bienes, definidos como “cosas materiales apropiables”, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor; también se han considerado protegidos los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas.

Otras disposiciones constitucionales complementan el régimen de propiedad sobre la tierra. Una contempla la figura de expropiación (artículo 40), confirmando el criterio de que el derecho a la propiedad privada no es absoluto, pues está limitado por causas de conveniencia social. De acuerdo con la CC,²² los presupuestos de la expropiación son: por un lado, una situación de necesidad pública, esto es, que su satisfacción corresponde al Estado, o bien, el desarrollo de una obra de

utilidad colectiva, beneficio social o interés público; y, por otro lado, uno o varios bienes de propiedad privada, adecuados al fin que se busca, cuyo dominio debe trasladarse al Estado para la satisfacción de aquella necesidad o la realización de esta obra. En nuestro sistema está regida por principios generales tales como: i) la causa de expropiación, ii) la indemnización y iii) la legalidad. Otra norma constitucional (artículo 41) dispone que: a) por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna; b) se prohíbe la confiscación de bienes; c) se prohíbe la imposición de multas confiscatorias; y d) las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido. Con este último caso se están incluyendo normas que conectan derechos políticos (a) y derechos a la propiedad (b) con disposiciones relativas al régimen tributario (c y d).

La Constitución Política no cuenta con una disposición que expresamente reconozca el derecho universal a la tierra para todas las personas, con tanta independencia y precisión como ocurre con el derecho de propiedad, pero como se anotó previamente, se contempla la expropiación forzosa incluyendo su aplicación para el caso de «tierras ociosas», y se dispone además la protección para las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria (artículos 67 y 68). Estas disposiciones han generado criterios jurisprudenciales, sobre todo a raíz de las controversias legales de la aplicación en el país del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

1.1.4.2 Código de Trabajo

El *Código de Trabajo*, Decreto número 1,441 del Congreso de la República, regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, con ocasión del trabajo, y crea instituciones para resolver sus conflictos. De acuerdo con las características ideológicas enumeradas en su preámbulo, el derecho de

²² Expediente 97-86 del 25 de febrero de 1987.

trabajo, entre otros aspectos, es un derecho tutelar de los trabajadores porque trata de compensar la desigualdad económica de estos, otorgándoles una protección jurídica preferente. Constituye un *mínimum* de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente para este y llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica; y es un derecho democrático porque se orienta a obtener la dignificación económica y moral de los trabajadores, que constituyen la mayoría de la población, realizando así una mayor armonía social.

El código desarrolla los principios sobre el derecho al trabajo que describe la Constitución Política, sin embargo, desde la óptica de las condiciones que deberían favorecer el empoderamiento económico de las mujeres, algunos de los temas se encuentran superados o desfasados por la evolución de los instrumentos del derecho internacional que protegen los derechos de las mujeres y las niñas, así como otros en materia laboral, especialmente algunos convenios de la OIT. Estos comprenden aspectos relacionados con igualdad salarial (artículo 89), protección de la maternidad (artículos 151 a 154), licencia de paternidad (artículo 61), cuidados (artículo 155) y trabajo doméstico remunerado (artículos 162 y 164).

Ante el desfase o rezagos de algunos temas, hay propuestas recientes que recomiendan la ratificación de varios convenios de la OIT (los números 183, 189 y 190), e introducir reformas al Código de Trabajo que consideren, entre otros, aspectos tales como: ampliación del principio de igualdad de remuneración a trabajos de igual valor; incremento de la licencia por maternidad al piso mínimo de las catorce semanas; ampliación de la licencia de paternidad; obligación de local para alimentación y cuidado de menores de tres años a empleadores/as independientemente del sexo de las personas trabajadoras; y asimilación de las condiciones de trabajadores/as domésticos/as con el régimen general (Segib, ONU Mujeres, 2020).

²³ Expediente 2604-2009 del 18 de mayo de 2010.

Además, considerar la eliminación del artículo 147, que limita la libre elección de empleo a las mujeres.

1.1.4.3 Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

La *Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*, Decreto número 295 del Congreso de la República, señala que todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad Social en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el *mínimum* de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue. La ley señala que el régimen de Seguridad Social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudedad, vejez, muerte y los demás que los reglamentos determinen.

La ley también desarrolla la estructura orgánica, el régimen financiero y la política inversionista del instituto, así como algunas disposiciones sobre la vigilancia en su cumplimiento y otras de naturaleza general. Como lo indicó la CC en una sentencia,²³ el sistema de seguridad social se estructura sobre una base financiera especial que percibe recursos, primordialmente, por vía de la aportación dineraria a la que están obligados a pagar los patronos, los trabajadores y el Estado, conforme las cuotas proporcionales establecidas. Por esa razón, su cobertura alcanza con exclusividad a los afiliados, que son todos aquellos habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios. Todos ellos están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad

social en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos. Esa cobertura incluye a los familiares que dependan económicamente de los afiliados, en la extensión y calidad de los beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

Según lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta Directa número 1124 que contiene el *Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia*, aplican los mismos derechos para mujeres y hombres en materia de protección frente a enfermedad, riesgos de trabajo, vejez, invalidez y muerte. La edad mínima de retiro requerida para ambos casos es de 60 años, siempre que tengan acreditadas 240 contribuciones (artículo 15). No obstante, el monto de la pensión de vejez incluye una asignación familiar, calculada en función de los miembros del grupo familiar, pero solo se consideran en ella a las esposas, convivientes o madres del cotizante, y los varones solo en caso de encontrarse totalmente incapacitados (artículo 16). De acuerdo con recomendaciones recientes (Segib / ONU Mujeres, 2016), se debería revisar la redacción en el citado reglamento de manera que se contemple el establecimiento del monto de la asignación familiar por vejez, independientemente del sexo del familiar a cargo.

1.1.4.4 Ley de dignificación y promoción integral de la mujer

La *Ley de dignificación y promoción integral de la mujer*, Decreto número 7-99 del Congreso de la República, tiene como objetivos promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala, y el desarrollo de los derechos fundamentales que con relación a la dignificación y promoción de la mujer, se encuentran establecidos en la Constitución Política, las convenciones internacionales de derechos humanos de las mujeres, y los planes de acción emanados de las conferencias internacionales sobre la temática de la mujer.

Establece los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Estado, sobre la base de la *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM–* y el Plan de Equidad de Oportunidades –PEO–, debe garantizar el desarrollo integral de las mujeres.

Señala que, para efectos de la ley, se entiende como discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, etnia, edad y religión, entre otros, que tenga por objeto o dé como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos sociales e individuales consignados en la Constitución Política y otras leyes, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, laboral, económica, ecológica, social, cultural y civil o en cualquier otra. Algunas disposiciones relevantes están relacionadas con acciones y mecanismos específicos sobre la vida familiar (artículos 7 y 8), la educación (artículos 9 al 11), la salud (artículo 15) y el medio ambiente (artículo 16); con la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer (artículos 4 y 17); acciones y mecanismos específicos en la esfera de la cultura y los medios de comunicación social (artículos 19 al 21); y, acciones y medidas específicas en la esfera económica del poder político (artículo 23).

Con relación a mecanismos mínimos en la esfera de trabajo (artículo 12), señala que el Estado debe garantizar el trabajo en condiciones de igualdad, y que los órganos competentes gubernamentales o mixtos que tengan a su cargo las funciones relativas al trabajo, establecerán los mecanismos eficaces e inspección especial para garantizar el pleno empleo y hacer efectivo el derecho de las mujeres a aspectos como: elección libre de empleo; ascenso, estabilidad laboral, horarios justos, igualdad de prestaciones, especialmente las que se refieren a pensión para los familiares de una trabajadora fallecida; condiciones de servicio, de remuneración, de trato y de evaluación del trabajo; seguridad

social de las mujeres trabajadoras en general; generación de fuentes de empleo para las mujeres trabajadoras en general, enfatizando su acceso a empleos no tradicionales para mejorar su nivel de ingresos; inamovilidad laboral, en cumplimiento de la prohibición del despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad; no discriminación sobre la base de estado civil o por ser mujer jefa de hogar, entre otros.

Sobre cuidados o servicios de apoyo (artículo 13), señala que el Estado velará por el establecimiento de centros educativos y de desarrollo infantil (guarderías) en empresas o centros laborales que tengan la capacidad financiera para hacerlo, con el objetivo de permitir que las laborantes combinen sus obligaciones familiares con sus obligaciones laborales. En otras medidas específicas de la esfera económica (artículo 22), la ley señala que el Estado, con la participación de las organizaciones de mujeres revisará y propondrá las modificaciones normativas, mecanismos, usos y prácticas en materia de prestaciones familiares, acceso a préstamos bancarios, hipotecas, créditos para vivienda y otras formas de crédito financiero, así como proyectos de desarrollo y de acceso a la tierra. Esto para eliminar las disposiciones legales o prácticas discriminatorias que son actualmente un obstáculo para que la mujer acceda en igualdad de oportunidades y circunstancias a dichos beneficios, sin importar su estado civil y haciendo énfasis en eliminar reglamentaciones o prácticas que impiden a la mujer sola, jefa de familia, el acceso a dichos bienes y servicios.

La ley establece que el Estado deberá desarrollar los mecanismos que sean necesarios para asegurar su cumplimiento (artículo 24) y establece que el Congreso de la República realizará la revisión sistemática de toda la normativa nacional, a fin de que a través de su potestad derogatoria, de emisión de nuevas leyes o de reforma, se proceda a promover la eliminación de todos los contenidos discriminatorios de la ley, de conformidad con los compromisos

internacionales suscritos por el Estado de Guatemala, relacionados con la situación de las mujeres (artículo 26). Añade también que las políticas, programas y mecanismos desarrollados para su cumplimiento deberán ser evaluados y actualizados periódicamente a efecto de adecuarlos a los avances técnicos y metodológicos que promueven el desarrollo integral de las mujeres (artículo 5).

1.1.4.5 Ley de Desarrollo Social

La *Ley de Desarrollo Social*, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

La ley contiene varios principios rectores, dentro de los que destaca la igualdad (artículo 3), en donde se destaca y se reafirma que todas las personas tienen los derechos y libertades proclamados en la Constitución Política de la República, la Declaración Universal de Derechos Humanos, tratados, programas y convenios internacionales ratificados por Guatemala. Se indica que la *Política de Desarrollo Social y Población* deberá prever lo necesario para dar especial atención a los grupos de personas que por su situación de vulnerabilidad la necesiten, promoviendo su plena integración al desarrollo.

En el marco de las obligaciones del Estado encaminadas al desarrollo, se indica que el Organismo Ejecutivo deberá planear, coordinar, ejecutar y promover las medidas necesarias para alcanzar la plena integración y participación de la mujer al proceso de desarrollo económico, social, político y cultural (artículo 10). También indica que las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo social, además de

considerar las condiciones socioeconómicas y demográficas, deben respetar y promover los derechos de las mujeres (artículo 11).

La normativa ubica a las mujeres dentro de los sectores que merecen especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la *Política de Desarrollo Social y Población* (artículo 16), precisando que esta incluirá medidas y acciones destinadas a atender las necesidades y demandas de las mujeres en todo su ciclo de vida, y para lograr su desarrollo integral promoverá condiciones de equidad respecto al hombre, así como para erradicar y sancionar todo tipo de violencia, abuso y discriminación individual y colectiva contra las mujeres, observando los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Sobre la información demográfica nacional, indica en el artículo 17 que el Instituto Nacional de Estadística (INE) deberá recolectar, elaborar y publicar las estadísticas oficiales de población y sociodemográficas desagregadas por sexo, así como realizar estudios e investigaciones que coadyuven al cumplimiento de esta ley. Además, en coordinación con las instituciones que la norma describe, que incluye a la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), indica que el INE realizará las encuestas, censos y otros estudios para mantener actualizada la información sobre población y sus condiciones de vida en los hogares guatemaltecos. El resto del articulado define el proceso para la elaboración de la *Política de Desarrollo Social y Población*, que finalmente fue emitida en 2002 y de la cual se elaboran informes anuales de avances en su cumplimiento.

1.1.4.6 Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz

La *Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*, Decreto número 52-2005, tiene por objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso

de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo, que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población. Su principal valor radica en que es el instrumento legal por medio del cual se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley (artículo 3).

Al respecto, cabe recordar que, en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*,²⁴ se abordó de manera directa la participación de la mujer en el desarrollo económico y social. Se reconoció que la participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala, y que es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas. En ese orden de ideas, el Estado se comprometió a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, y a formar el personal del servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque. Esto último contempló reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.

Bajo esa perspectiva, se contemplaron compromisos en educación y capacitación, vivienda, salud, organización y participación, trabajo y legislación. Las acciones sobre trabajo incluyeron los compromisos para impulsar la

²⁴ Véase: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/40.pdf>.

capacitación laboral de las mujeres; revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombres y mujeres; en el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración de su trabajo; y legislar para la defensa de los derechos de la mujer trabajadora de casa particular, especialmente en relación con salarios justos, horarios de trabajo, prestaciones sociales, y respeto a su dignidad.

En cuanto a legislación, se contempló revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social, cultural y política, y dar efectividad a los compromisos gubernamentales derivados de la ratificación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Este proceso de seguimiento a lo dispuesto en este Acuerdo de Paz, aunque imperfecto y con sus luces y sombras, desencadenó la emisión de un alto porcentaje de las leyes que se comentan en esta sección.

1.1.4.7 Otras leyes e iniciativas de ley

Sobre **asuntos de propiedad**, el principal referente es el *Código Civil* (Decreto-Ley número 106 y sus reformas) que contiene y desarrolla el régimen aplicable a los bienes muebles e inmuebles (entre ellos la tierra) y se ocupa del derecho de propiedad y sus derechos conexos. Este código, como sucede con prácticamente todos los códigos civiles de la región, viene de una misma tradición jurídica y recibió la misma influencia del derecho romano y francés, reconociendo el derecho de propiedad como un derecho real a cuyo titular se le atribuyen las facultades de usar, gozar y disponer de un bien sin más límites que los derechos de los demás y la ley. Adicionalmente, existe una extensa lista de normas legales que complementan todo este régimen, como la *Ley del Registro de Información Catastral* (Decreto 41-2005), la *Ley de Inmovilización Voluntaria de Bienes*

Registrados (Decreto 62-97), la *Ley de Titulación Supletoria* (Decreto 49-79), la *Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos* (Decreto 120-96), entre otras.

Sin embargo, para fines de este documento, el interés radica en la comprensión del derecho a la tierra y que implican las condiciones para acceder a ella, la seguridad jurídica de su tenencia y el acceso a recursos para desarrollar proyectos de vida de los titulares del derecho (Coronado, 2009: 24-33). Esto para ejercer el llamado «haz de derechos», que comprende el derecho de uso, a efecto de utilizar la tierra para actividades productivas como la siembra, el pastoreo o la recolección, así como para vivir en ella y desarrollar las actividades cotidianas; el derecho de control, que implica el derecho a tomar decisiones sobre el destino que se da a la tierra para obtener beneficios económicos y a tomar decisiones sobre la utilización de ellos; y, derecho de transferencia, que permite transferir la tierra y a reasignar los derechos de uso y control (FAO, 2003: 7).

Pese a los avances normativos en el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres, para el caso del derecho de propiedad, los avances en la igualdad formal no han significado una igualdad real en la distribución de los bienes económicos entre el hombre y la mujer, acentuado en el contexto rural. En este sentido, los componentes del derecho a la tierra y al control sobre la misma de las mujeres rurales tienen en cuenta que se parte de una estructura histórica claramente lesiva para las mujeres y que ello implica deberes especiales del Estado para hacer efectivos los derechos y superar las desigualdades (Centro de investigación y educación popular, 2010).

En Guatemala, el porcentaje de participación de las mujeres en programas de acceso a la tierra ha sido escaso a través de la historia, constituyéndose en un 8% de las beneficiadas de los programas del Instituto de Transformación Agraria —INTA— en el período de 1962 a 1996 y del 10.76% del Programa de Acceso a Tierras del Fondo de Tierras en el período de

1998 a 2014 (Castillo, Ana Patricia: 2015). Esta situación intentó ser superada a través de la incorporación de algunas medidas afirmativas en la *Ley del Fondo de Tierras* (Decreto 24-99), emitida como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, particularmente del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria y del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

La *Ley del Fondo de Tierras* reconoce —y promueve— en sus artículos 20 y 21, la inclusión formal de las mujeres como beneficiarias, en igualdad de condiciones que los hombres, en el reparto de tierras como copropietarias —junto con sus cónyuges—, con excepción de los casos cuando la familia beneficiaria tenga padre soltero o madre soltera, ocasiones en las cuales los títulos pueden ser emitidos a favor de los jefes de la familia beneficiada, sean mujeres u hombres. En el artículo 20 establece que el Fondo de Tierras (Fontierras), en el marco de sus proyectos, deberá estimular la participación de la mujer campesina en forma individual u organizada. El artículo 21, por su parte, en los criterios de elegibilidad, lista una serie de requisitos que deben ser aplicados a campesinos y campesinas por igual.

En 2016, el Fontierras emitió la *Política para facilitar a las mujeres campesinas, mayas, xinkas, garífunas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos*,²⁵ con el objetivo de establecer mecanismos institucionales que visibilicen su participación activa en proyectos productivos, de servicios comunitarios y de seguridad alimentaria que contribuyan al empoderamiento individual y organizado para el desarrollo rural integral y sostenible de sus comunidades. No obstante, fue hasta finales de 2017 que se culminó el proceso para contar con su línea de base, su manual operativo y la guía para su implementación, realizándose posteriormente su socialización en las oficinas regionales de esa entidad pública.

Sobre **asuntos en materia financiera**, existe un amplio conjunto de normas legales como la *Ley Orgánica del Banco de Guatemala* (Decreto número 16-2002), la *Ley Monetaria* (Decreto número 17-2002), la *Ley de Bancos y Grupos Financieros* (Decreto número 19-2002), la *Ley de Supervisión Financiera* (Decreto número 18-2002), la *Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos* (Decreto número 67-2001), entre otras. En 2019, el Banco de Guatemala (Banguat), la Superintendencia de Bancos (SIB) y el Ministerio de Economía (Mineco) emitieron la *Estrategia nacional de inclusión financiera para Guatemala, ENIF 2019-2023*,²⁶ definiéndola como «el acceso y uso de productos y servicios financieros confiables, eficientes y adecuados de parte de todos los agentes económicos», que respondan a las necesidades de los diferentes segmentos de la población con el fin de mejorar las condiciones de vida de los estos. Sus ejes transversales incluyen educación financiera, protección al usuario de productos y servicios financieros, comunicación y adhesión de la estrategia, y emprendimiento y desarrollo de la microempresa, pequeña y mediana empresa.

Como se indicó anteriormente, la inclusión financiera es un concepto de carácter multidimensional que incorpora elementos tanto del lado de la oferta de productos financieros como del de la demanda. En este último caso, algunos grupos están más excluidos que otros en términos financieros, y los más afectados suelen ser las mujeres, las personas de bajos ingresos, las poblaciones en zonas rurales y distantes o de difícil acceso, entre otras. En América Latina y el Caribe (ALC), según el Banco Mundial, solo el 49% de las mujeres tiene una cuenta bancaria, el 11% ahorra y el 10% dispone de crédito;²⁷ esas brechas de género en cuanto a capacidades financieras evidencian que las mujeres se posicionan en una situación de desventaja con respecto a los hombres en conocimientos y

²⁵ Véase: https://fontierras.gob.gt/ip/Politica_FacilitarMujeresAcceso_a_Tierra.pdf.

²⁶ Véase: <https://www.sib.gob.gt/web/sib/ENIF/Guatemala?doAsUserId=xcfyftcg>.

²⁷ Véase: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Womens-Economic-Empowerment-Through-Financial-Inclusion-Final-Spanish-Web.pdf>.

comportamiento financieros, que les impide adoptar hábitos para el correcto uso del ahorro y los préstamos. La ENIF no incluye ninguna reflexión a este respecto, ni sobre las barreras que condicionan la existencia de la brecha de género en materia financiera y tampoco propone alguna perspectiva explícita sobre igualdad de género en su aplicación.

No obstante, la SIB ha comenzado a publicar un boletín semestral de estadísticas de información financiera por género.²⁸ Es una acción con un alto potencial por cuanto los indicadores de género en el sistema financiero permitirán caracterizar el acceso y uso que hombres y mujeres tienen de los productos y servicios. Por otra, el análisis de los indicadores a lo largo de una serie de tiempo permitirá identificar qué tanto han cambiado los patrones de comportamiento de hombres y mujeres en un marco de acciones de fomento de la inclusión financiera y si las medidas afirmativas orientadas a las mujeres, que eventualmente se lleguen a considerar e implementar, están generando un efecto positivo en estas.

Sobre **asuntos en el ámbito local**, el *Código Municipal* (Decreto 12-2002) contempla dentro de las comisiones que deben conformarse de manera obligatoria para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerán los Concejos Municipales durante todo el año, la «De la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor o cualquier otra formada proyección social» (artículo 36). Pero adicionalmente, contempla la creación y atribuciones de la Oficina Municipal de la Mujer (artículo 96 bis y 96 ter) como la responsable de elaborar e implementar propuestas de políticas municipales basadas en la PNPDIM para integrar a políticas, agendas locales y acciones municipales. El Concejo Municipal tiene la responsabilidad de garantizar la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios en el presupuesto municipal de cada año, para

su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos; además, la oficina debe coordinar sus funciones con las demás oficinas técnicas de la municipalidad.

También se encuentra asociada la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (Decreto 11-2002), que define al Sistema de Consejos de Desarrollo como el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca (artículo 1). Uno de sus principios generales es la equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer (artículo 2). Por otra parte, una de las funciones que se establece al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) es promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género (artículo 6).

Sobre la **autonomía física de las mujeres y las niñas**, están vigentes varias leyes tales como la *Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar* (Decreto número 97-96 del Congreso de la República), la *Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer* (Decreto número 22-2008 del Congreso de la República), la *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* (Decreto número 9-2009 del Congreso de la República), la *Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva* (Decreto número 87-2005 del Congreso de

²⁸ Véase: https://www.sib.gob.gt/web/sib/boletin-semestral-financiera-por-genero?p_p_id=110_INSTANCE_cmXU&p_p_action=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=&p_p_col_pos=0&p_p_col_count=0&doAsUserId=xcfyftcg&_110_INSTANCE_cmXU_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview&_110_INSTANCE_cmXU_folderId=7844948.

la República), y la *Ley para la Maternidad Saludable* (Decreto número 32-2010 del Congreso de la República).

En cuanto a **iniciativas de ley**, cabe mencionar que en 2018 se presentó la propuesta con número de registro 5452 que dispone aprobar *Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres* (LEYDEM).²⁹ Su objeto es «promover y facilitar el acceso a recursos económicos y productivos, servicios técnicos y tecnológicos, para el fomento, impulso e implementación de iniciativas y proyectos productivos y de empoderamiento económico de las mujeres guatemaltecas, prioritariamente para las que viven en condiciones de vulnerabilidad, exclusión, marginación, pobreza y extrema pobreza, a través de políticas y programas estatales». La iniciativa propone la creación de un *Sistema de Desarrollo Económico de las Mujeres*, para la coordinación, cooperación e implementación de las políticas y programas para el apoyo de las iniciativas y proyectos económicos y productivos de las mujeres.

Para el funcionamiento de los programas, subprogramas y proyectos que contempla, propone la creación del *Fondo de Desarrollo Económico de las Mujeres* (FODEM) y prevé una serie de asignaciones que le correspondería realizar al Ministerio de Finanzas Públicas. Posteriormente describe los programas para el desarrollo económico de las mujeres, es decir, las formas a través de las cuales se les brindaría asistencia económica a las mujeres para implementar sus iniciativas o proyectos productivos, aprobados por el FODEM. Estos incluirían capacitación y formación de mujeres, asistencia y dotación de recursos técnicos y tecnológicos, asistencia y dotación de recursos financieros, creación de líneas de crédito, acceso a tierra y compra de bienes productivos, así como programas innovadores. Como parte de su proceso legislativo, en noviembre de 2019 obtuvo dictamen favorable³⁰ y en abril de 2021 fue aprobado en su primer debate, restando

aún los otros dos debates que contemplan la Constitución Política y *Ley Orgánica del Organismo Legislativo*.

1.1.5 Marco legal internacional

El multilateralismo, entendido como un sistema que asocia a varios Estados que mediante reglas comunes se vinculan con obligaciones iguales y mutuas, ha propiciado desde mediados del siglo XX el diálogo, los acuerdos y el trabajo conjunto para abordar asuntos de interés común, tales como las migraciones, el trabajo, el calentamiento global y el medio ambiente, el desarrollo sostenible, entre otros. La promoción de la igualdad de género, en ese mismo sentido, también ha recibido un fuerte impulso desde esos espacios, al grado de constituir actualmente uno de los ejes fundamentales del desarrollo sostenible y de la Agenda 2030.

La suscripción de diversos tratados internacionales ha sido entonces determinante para que los Estados impulsen un marco jurídico y para orientar acciones e instrumentos de política pública que den vigencia a la protección de los derechos humanos de las mujeres y favorezcan la igualdad de género. Estos instrumentos jurídicos que emanan de los esfuerzos del multilateralismo siguen siendo un referente para identificar los asuntos que todavía están pendientes en esta materia.

1.1.5.1 Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, es el instrumento constitutivo de las Naciones Unidas que esboza los derechos y las obligaciones de los Estados Miembros, y además establece los órganos principales y procesos de las Naciones Unidas. Establece en el preámbulo que entre sus objetivos destaca «reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana en la igualdad de derechos de hombres y mujeres». En el Artículo 1 de la Carta se estipula que uno

²⁹ Véase: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5488#gsc.tab=0.

³⁰ Véase: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/41aa9-dictamen-5452.pdf.

de los propósitos de las Naciones Unidas es fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales «sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». A esto se agrega la prohibición de la discriminación por motivos de sexo que se reitera en sus artículos 13 (mandato de la Asamblea General) y 55 (promoción de los derechos humanos universales).

1.1.5.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos

En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada en 1948, se indica que los derechos proclamados en ella se aplican a mujeres y hombres «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición». Los registros de las discusiones sobre el contenido de la declaración muestran que durante su redacción hubo un arduo debate acerca del uso del término «todos los hombres» en vez de un término neutro en cuanto al género. Finalmente se acordó emplear en su redacción los términos «todos los seres humanos» y «toda persona» para dejar fuera de cualquier duda que la Declaración Universal se refería a todos, tanto hombres como mujeres.³¹

El preámbulo también indica la decisión de los Estados de proclamar esta declaración como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, el reconocimiento y aplicación universales y efectivos del catálogo de derechos y libertades enunciadas en su articulado. Esto se replicó desde entonces en múltiples convenciones, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos que con el transcurso del tiempo se fueron desarrollando y emitiendo en foros multilaterales.

1.1.5.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Posterior a la aprobación de la Declaración Universal, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU emprendió la redacción de dos tratados de derechos humanos: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* —PIDCP— y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* que, junto con la declaración, constituyen la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos. Ambos instrumentos fueron adoptados en 1966, aunque entraron en vigor hasta 1976.

Los derechos que el PIDCP protege, denominados derechos «de primera generación», están asociados a las libertades fundamentales que se incluyeron en las cartas de derechos de finales del siglo XIX: la protección contra la arbitrariedad en la aplicación de la ley, la igualdad, y las libertades de conciencia, de expresión y de asociación. Además de los derechos clásicos de las personas, se reconocen el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de los individuos (pertenecientes a minorías dentro de una entidad política) a disfrutar de su cultura, su lengua, su religión, entre otros.

Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* está diseñado para proteger y promover los denominados derechos «de segunda generación», que comprende el ejercicio del derecho al trabajo, a los derechos sindicales, a la seguridad social, a la protección de la familia y los menores, a un nivel de vida adecuada, a la alimentación, a la salud, a la educación, al agua, y el derecho a participar, tener acceso y contribuir a la vida cultural. Son derechos cuya finalidad es obtener una mayor igualdad entre todas las personas, para lo cual es esencial que estas cuenten con un trabajo digno, una vivienda, un nivel de vida adecuado, acceso a

³¹ Al respecto, véase: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/TheRoleWomenShapingUDHR.aspx>.

la cultura y, de manera relevante, acceso a una educación de calidad que les permita luchar para obtener todo lo anterior.

En los dos pactos se utilizan términos idénticos para prohibir la discriminación o distinción, entre otros, por motivos de sexo (artículo 2), así como a incluir el compromiso para garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos que enuncian ambos instrumentos jurídicos (artículo 3). De manera complementaria, se han emitido observaciones generales que buscan orientar a los Estados sobre la mejor manera de entender los temas desarrollados en los dos pactos y mejorar la calidad de los informes que aquellos deben rendir para explicar de mejor manera cómo llevan a cabo la promoción y la protección de los derechos humanos.

Para el tema de igualdad de derechos del hombre y la mujer, en el caso del PIDCP, es la observación general número 28 del Comité de Derechos Humanos,³² y en el caso del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* es la observación general número 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.³³ El PIDCP también contiene una disposición sobre la igualdad ante la ley, añadiendo que las normas jurídicas deberán garantizar a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación, incluyendo aquella orientada al sexo, entre otros (artículo 26).

1.1.5.4 Convención Americana de Derechos Humanos

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*,³⁴ adoptada en 1969 por la OEA, al igual que otros tratados generales sobre derechos humanos internacionales y regionales, se basa en amplios principios de no discriminación y protección ante la ley. Conocida también

como Pacto de San José, proclama que cada uno de los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades consagrados en ella y a «garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos...», entre ellos el sexo (artículo 1). Añade que cuando un derecho reconocido no esté garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo (artículo 2), y consagra el principio de igualdad ante la ley, por lo cual las personas tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (artículo 24).

Por su naturaleza, la convención americana protege una amplia variedad de derechos civiles y políticos. Establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3). En estrecha relación con la igualdad de protección ante la ley, establece que los Estados deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, como un factor de protección a la familia (artículo 17). Aunque la convención contempla la suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia que se ajusten a los criterios estipulados en el artículo 27, se indica que esas medidas no podrán discriminar con fundamento en el sexo, entre otros.

1.1.5.5 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

En 1967, los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, en la que expresaron que la discriminación es injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana. Con el ánimo de revertir esa situación, indica que los Estados deberán adoptar las

³² Véase: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_S.pdf.

³³ Véase: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-16-igualdad-derechos-del-hombre-y-mujer-al-disfrute-derechos>.

³⁴ Véase: http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Compilación%20Normativa%20GT/expedientes/02_02.pdf.

medidas apropiadas para abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer (artículo 2). Menos de un año después de la aprobación, se propuso la elaboración de un tratado sobre los derechos de la mujer jurídicamente vinculante.

Ese proceso desembocó en uno de los instrumentos jurídicos internacionales más relevantes para la protección de los derechos de las mujeres y la promoción de la igualdad de género: la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés).³⁵ La CEDAW, que se considera la carta de derechos humanos universales de las mujeres, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979, y constituyó el resultado del trabajo realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Estado de Guatemala la aprobó mediante el Decreto Ley 49-82 y la ratificó por medio del Acuerdo Gubernativo 106-82.

La convención indica que la expresión «discriminación contra la mujer» denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (artículo 1). En ese sentido, los Estados se comprometen a consagrar en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, así como adoptar todas las medidas adecuadas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (artículo 2). Esto último incluye medidas

para modificar los patrones socioculturales de conducta con el objetivo de alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (artículo 5).

Contiene además medidas que los Estados deben adoptar para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos (artículo 11). Por otro lado también, en otras esferas de la vida económica y social, dentro de las que se mencionan el derecho a prestaciones familiares, así como a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero (artículo 13). Expresa que tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía (artículo 14). Señala que los Estados reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley (artículo 15).

La convención prevé que la consecución de la igualdad podría requerir la adopción de medidas positivas por los Estados para mejorar la condición de la mujer. Mientras persistan las desigualdades, y con el fin de acelerar la igualdad de hecho de la mujer en todas las esferas de la vida, autoriza a los Estados a que adopten medidas especiales de carácter temporal. Así pues, la CEDAW va más allá de la noción estricta de igualdad formal y engloba también la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados.

Los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas, y la comunidad internacional en su conjunto, han establecido mecanismos para hacer viables los preceptos de la CEDAW. Para el efecto, fue creado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

³⁵ Véase: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

para evaluar los progresos en su aplicación y emitir las recomendaciones generales sobre cualquier tema que afecte a la mujer y a los cuales considere que los Estados parte deberían prestar más atención.³⁶

Debido a su relevancia, también se han convocado y realizado conferencias mundiales, regionales y cumbres con el objeto de desarrollar planes globales para dar efectividad a los mandatos emanados de la Convención. De este modo, los principios generales de la convención y las recomendaciones específicas que emite el comité constituyen el marco de referencia de las obligaciones específicas que deben atender los Estados para eliminar la discriminación contra la mujer en el ámbito político, social, cultural y económico. En Guatemala, la Seprem aprobó en 2018 una estrategia para el seguimiento nacional de la CEDAW.³⁷

1.1.5.6 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará)

En la *Convención Interamericana sobre la violencia contra la mujer*,³⁸ conocida como la «Convención de Belém do Pará» y adoptada en 1994 por la OEA, los Estados expresan que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida. Su adopción reflejó un consenso entre los actores estatales y no estatales de que la lucha para erradicar la violencia de género requiere de acciones concretas y garantías efectivas, generando un valioso aporte hacia la autonomía física de las mujeres.

La convención reconoce que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales

entre mujeres y hombres, por lo cual define a la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1).

Establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (artículo 4), y reconoce que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos (artículo 5). La Convención contempla varios mecanismos de protección, dentro de los que incluye la autorización a las personas a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando la violación de sus principales garantías aquí protegidas.

1.1.5.7 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

En 2019, la OIT emitió la «Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo»,³⁹ en la que hizo un llamado a sus Estados miembros a continuar el fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición a través de, entre otros, el «logro efectivo de la igualdad de género en materia de oportunidades y de trato», considerando que las diferencias de género en los mercados de trabajo constituyen todavía una de las formas más injustificables de desigualdad.

De acuerdo con la OIT (2019), las condiciones desfavorables de las mujeres en los mercados de trabajo no se restringen a los salarios: la participación laboral femenina alcanza poco más de dos tercios de la masculina, la tasa de desempleo femenina excede a la masculina

³⁶ Véase: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

³⁷ Véase: <https://sepren.gob.gt/wp-content/uploads/Estrategia-CEDAW.pdf>.

³⁸ Véase: <https://www.te.gob.mx/transparencia/media/files/cf83ab8278fbeda.pdf>.

³⁹ Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf.

y persisten las barreras culturales en el ingreso de hombres y mujeres a segmentos importantes de los mercados de trabajo predominantemente femeninos (servicio doméstico) y predominantemente masculinos (minería). En décadas recientes las mujeres han conseguido mayor presencia en los mercados de trabajo, pero lo están haciendo, en mayor medida, en los segmentos flexibles de los mismos: trabajo a tiempo parcial, informalidad, empleo esporádico (solo algunos meses del año) y autoempleo.

Atendiendo estos factores, la OIT recomendó el impulso de un programa transformador que asegure la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor; posibilite una repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares; permita una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos; y promueva la inversión en la economía del cuidado. Estas medidas requieren de ajustes o reformas en el marco legal, para lo cual los Estados podrían tomar como punto de partida algunos de los convenios de la OIT, reevaluando la aplicación de algunos que ya fueron ratificados y se encuentran en vigor, así como considerar la ratificación de otros que tienen el objetivo de ampliar o mejorar la protección de los trabajadores.

El *Convenio sobre igualdad de remuneración – C100*–,⁴⁰ adoptado en 1951, implica promover y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. El *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) –C111*–,⁴¹ adoptado en 1958, obliga

a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. Y el *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares –C156*–,⁴² adoptado en 1981, busca permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales, esto con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras.

Por otra parte, el *Convenio sobre la protección de la maternidad –C183*–,⁴³ adoptado en 2000, implica que, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, se adopten las medidas necesarias para garantizar que no se obligue a las mujeres embarazadas o lactantes a desempeñar un trabajo que haya sido determinado por la autoridad competente como perjudicial para su salud o la de su hijo. También busca que se pueda conceder una licencia de maternidad de una duración de al menos 14 semanas, así como una adicional en caso de complicaciones; que el empleador no despida a una mujer que esté embarazada, o durante alguna de las licencias mencionadas o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional; y el derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia del hijo.

El *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos –C189*–,⁴⁴ adoptado en 2011, busca adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los

⁴⁰ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C100.

⁴¹ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312256:NO.

⁴² Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312301:NO.

⁴³ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO.

⁴⁴ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460:NO.

derechos humanos de todos los trabajadores domésticos para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que incluyen: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Implica también fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos. En el caso del *Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo* –C190–,⁴⁵ adoptado en 2019, busca adoptar un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

De los convenios citados, los primeros tres ya se encuentran en vigor en el país, pero los otros tres aún no han sido ratificados. El denominador común de los convenios es que su aplicación aporta a la igualdad de género, de manera que el Estado de Guatemala podría considerar ratificar los que hacen falta y desarrollar las acciones para que, en cumplimiento a sus compromisos ante la CEDAW y otros instrumentos internacionales, puedan revisar el marco legal y aprobar los ajustes, mejoras o innovaciones que sean necesarias. Esto complementado además por un responsable seguimiento y respuesta a las observaciones y solicitudes directas emitidas al país por el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios (CEACR) de la OIT, como órgano encargado de revisar los informes nacionales y las quejas presentadas por las partes interesadas.

⁴⁵ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3999810:NO.

2. Revisión de los principales compromisos del Estado de Guatemala para favorecer el empoderamiento económico de las mujeres

El Estado de Guatemala ha adoptado desde la segunda mitad del siglo pasado y hasta la fecha, un variado conjunto de instrumentos internacionales que desarrollan medidas para favorecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Al adoptarlos e integrarlos a su ordenamiento jurídico, debe realizar los procesos necesarios para adecuar esos estándares internacionales a su normativa interna, sus políticas públicas y sus prácticas. En ese sentido y por ser un tema de interés para el presente documento, se describirán a continuación las principales políticas públicas vigentes que contemplan medidas a favor del empoderamiento económico de las mujeres, las cuales buscan atender esos compromisos internacionales por el país. Además, se describirán los principales instrumentos internacionales aceptados por el país en esa materia y sobre sus mecanismos de seguimiento, ante los cuales el Estado debe informar con regularidad sobre los avances en su implementación.

2.1 Compromisos nacionales

2.1.1 Políticas públicas vigentes relacionadas

La igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres se encuentran contenidas de manera directa o indirecta en varias políticas públicas vigentes en Guatemala, principalmente en las

transversales o sectoriales. Las primeras son aquellas que buscan reforzar ciertos valores importantes en la administración pública tales como equidad y derechos humanos, los cuales están vinculados con aspectos considerados en la Constitución Política de la República y otros acuerdos y compromisos internacionales de país, y que su despliegue tiene implicaciones dentro la planificación y programación institucional de las entidades públicas; las segundas, se refieren a las políticas de los sectores habitualmente representados por ministerios y otras instituciones públicas que operan como responsables de dichas políticas. A continuación se hace una revisión de las políticas públicas que se consideran más relevantes para favorecer e impulsar el empoderamiento económico de las mujeres.

2.1.1.1 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) 2008 – 2023

Es una política pública transversal, emitida en 2009 y aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 302-2009, la institución responsable de su implementación es la Seprem, constituyéndose así en la herramienta medular del trabajo a cargo de esa entidad pública. Su propósito es «Promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural». Contiene doce ejes: 1) de desarrollo económico y productivo con equidad; 2) de recursos naturales, tierra y vivienda; 3) de

equidad educativa con pertinencia cultural; 4) de equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural; 5) de erradicación de la violencia contra las mujeres; 6) de equidad jurídica; 7) de racismo y discriminación contra las mujeres; 8) de equidad e identidad en el desarrollo cultural; 9) de equidad laboral; 10) de mecanismos institucionales; 11) de participación socio política; y, 12) de identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

La PNPDIM se considera el mecanismo por medio del cual se busca la aplicación de medidas que permitan a las mujeres alcanzar el desarrollo integral, para hacer efectivo el principio de equidad real y efectiva entre mujeres y hombres, que a la vez viabilicen que Guatemala cumpla con los instrumentos jurídicos internacionales y

demás compromisos que ha suscrito para estos propósitos. Se considera, de acuerdo con su texto, que es un instrumento que cuenta con legitimidad por la diversidad de sectores del movimiento de mujeres del país que participaron en su construcción.

En materia de empoderamiento económico, existe una relación directa en algunos de los 6 ejes políticos que conforman la PNPDIM (Ver Recuadro 2). Estos se encuentran desarrollados en el *Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023*, y contienen la descripción de los programas, subprogramas, proyectos y actividades vinculados con cada eje, así como sus respectivos indicadores, metas, temporalidad y entidad responsable.

Recuadro 2	
Ejes de la <i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres</i> con relación directa para favorecer el empoderamiento económico	
Eje	Eje político
Desarrollo Económico y Productivo con Equidad	<ul style="list-style-type: none"> - Crear políticas y programas que disminuyan el impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. - Garantizar condiciones para la participación autónoma de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en la economía: local, nacional e internacional - Garantizar que las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo económico para las mujeres promuevan su cooperación y la articulación con respeto a su cultura. - Asegurar el reconocimiento y cuantificación de los aportes del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres a la economía nacional. - Asegurar la creación, fomento, desarrollo y sostenibilidad de iniciativas económicas y productivas para las mujeres a nivel local, nacional e internacional.
Recursos Naturales, Tierra y Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad, tenencia, uso de los recursos naturales, usufructo de tierras y desarrollo rural. - Garantizar el derecho de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la consulta sobre cualquier acción, que afecte el uso de los recursos naturales de su territorio, con base en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. - Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra. - Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad y/o copropiedad de la vivienda, con pertinencia cultural, particularmente de mujeres de bajos ingresos y jefas de hogar.

Eje	Eje político
Equidad Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la positividad, observancia y aplicación de las convenciones, convenios, acuerdos y declaraciones internacionales, suscritos por Guatemala, que protejan y favorezcan los derechos humanos de las mujeres y la Plataforma para la Acción Mundial de Beijing emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. - Compatibilizar la legislación nacional con la legislación internacional sobre los derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas y proponer nuevas leyes que promuevan la equidad entre mujeres y hombres.
Racismo y Discriminación contra las Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - Transformar la ideología, valores, principios y prácticas fundamentadas en la discriminación y el racismo contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
Equidad Laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la función tutelar del Ministerio de Trabajo a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos laborales de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. - Revisar y reformar el marco jurídico y disposiciones administrativas vigentes, a fin de garantizar el principio de equidad e igualdad entre mujeres y hombres y entre mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. - Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas al mercado de trabajo en paridad de condiciones. - Garantizar el desarrollo de las capacidades, destrezas y habilidades de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas para su adecuada inserción en el mercado laboral y la generación de trabajo.
Mecanismos Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la integración de los principios de igualdad ante la ley, de equidad entre mujeres y hombres, paridad/alternabilidad e identidad cultural dentro de las estructuras de las instituciones y en los procesos institucionales de diseño, planificación de políticas, planes, programas y estrategias de desarrollo. - Garantizar el principio de equidad entre mujeres y hombres e identidad cultural en los procesos institucionales en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas presupuestarias. - Diseñar e implementar un sistema nacional y sectorial de estadísticas y datos desagregados por sexo y pueblos, que provea toda clase de información para la planificación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos referidos a las mujeres mayas, garífunas, xinkas, y mestizas.

2.1.1.2 Política Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032

Es una política pública transversal, emitida en 2015 y aprobada a través del Punto Resolutivo no. 03-2014 del Conadur, quien a la vez es la institución responsable de su seguimiento. Esta

política le da respaldo político institucional al *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*,⁴⁶ y busca encauzar la gestión del conjunto de políticas públicas —vigentes y por elaborar— hacia las prioridades nacionales de desarrollo. El objetivo de esta política es «Establecer las directrices estratégicas para las

46 Véase: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>.

instituciones del Estado, públicas, privadas y de la cooperación internacional para orientar sus acciones, de manera que se pueda organizar, coordinar y articular la acción pública en función de los intereses y prioridades del desarrollo nacional de largo plazo; y a la sociedad organizada para su participación activa en el control y seguimiento de las acciones de desarrollo nacional implementadas por el Estado».

Se organiza en tres apartados: el primero aborda los antecedentes y estado de situación de las políticas públicas y la planificación del desarrollo, así como el marco conceptual y normativo, y los principios que la rigen; el segundo, contiene el objetivo y las prioridades y directrices para su ejecución; y el tercero está conformado por las matrices de orientaciones estratégicas vinculadas a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de los principios que orientan la gestión de esta política, destacan «La equidad para la reducción de las desigualdades de sexo, económicas, étnicas y territoriales», y el «Reconocimiento del derecho al desarrollo de toda la población del presente y del futuro, en el sentido que toda la población es sujeta de derechos y las instituciones del Estado son garantes de los mismos».

Dentro de los elementos que constituyen prioridades de esta política se menciona la profundización y generalización de políticas de protección social que favorezcan el desarrollo de las mujeres y se manifiesten contra la discriminación. Los ejes de esta política son: a) Guatemala urbana y rural; b) Bienestar para la gente; c) Riqueza para todas y todos; d) Recursos naturales hoy y para el futuro; y e) Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

En particular, el eje “Riqueza para todos” incluye dentro de la prioridad referida a la generación de empleo decente y de calidad, un lineamiento que dispone «Garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral. Ello tanto para

quienes actualmente conforman el mercado laboral del país, como para aquellos que se integrarán al mercado laboral en los próximos años». Sin embargo, los restantes ejes también contienen lineamientos sobre cuidados, procesos de formación técnica para el trabajo, desarrollo de habilidades empresariales (producción, administración, comercialización, comunicación y promoción de productos), inclusión financiera y acceso a créditos con énfasis en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna, en situación de pobreza, acceso a la tierra, entre otros.

2.1.1.3 Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

Es una política pública transversal, emitida en 2009 y aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009; la institución responsable de su seguimiento es el Gabinete Específico de Desarrollo Rural Integral. Su objetivo general es lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos que prioriza esta política y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, «a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural».

Dentro de los sujetos priorizados incluye a las mujeres indígenas y campesinas, definiendo para su implementación diez políticas sectoriales: agraria; agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica; política económica; social; de participación social y desarrollo político; de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgo; de soberanía y seguridad alimentarias y nutricional; cultural; socioambiental; y laboral.

De las diez, la política laboral incluye como línea estratégica la promoción del trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres en particular, así como un componente para vincular a las mujeres rurales a la prestación de servicios institucionales (comida para instituciones,

elaboración de uniformes, etc.). Por su parte, la política agraria incluye como línea estratégica reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, incorporando dos componentes sobre adjudicación de tierras en usufructo, con prioridad a mujeres jefas de familia, así como proporcionar infraestructura, capacitación, crédito, información sobre mercados y tecnología apropiada a mujeres y hombres involucrados en los programas de acceso a tierra.

2.1.1.4 Política de Desarrollo Social y Población

Es una política pública transversal, emitida en 2002 y la institución responsable de su seguimiento es la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Fue emitida para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 50 de la *Ley de Desarrollo Social*. Su objetivo general es «contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población». Contiene cinco políticas sectoriales de desarrollo social y población en materia de salud, en materia de educación, en materia de empleo y migración, en materia de riesgo a desastres y en materia de comunicación social.

Dentro de sus principios rectores destacan la igualdad, precisando que toda persona tiene derecho a participar en la creación de los medios y recibir los beneficios del desarrollo y de las políticas y programas de desarrollo social y población. también La equidad, entendiéndola como la igualdad de derechos para garantizar la participación de hombres y mujeres, mayas, xinkas, garífunas y ladinos. Y, finalmente, el derecho al desarrollo, indicando que las personas constituyen el objetivo y el sujeto fundamental de las acciones relacionadas con el desarrollo integral y sostenible. Incorpora algunas acciones en temas relacionados con el empoderamiento económico de las mujeres, como los cuidados, mecanismos financieros para el acceso a créditos, capacitaciones de

las mujeres en micro, pequeña y mediana empresa, fortalecimiento de organizaciones de mujeres, entre otros.

2.1.1.5 Política Nacional de Empleo Digno 2017 – 2032

Es una política pública sectorial, emitida en 2017 y la institución responsable de su seguimiento es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su objetivo general es «ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes». Contiene cuatro ejes: generación de empleo; desarrollo del capital humano; entorno propicio para el desarrollo de empresas; y tránsito a la formalidad.

Dentro de sus principios rectores destaca la inclusión, con la que «procura lograr la igualdad de oportunidad en el empleo para todas las personas, identificando acciones específicas para atender las necesidades particulares de todos los sectores de la población», priorizando a varios segmentos, incluyendo a las mujeres. También contempla como principio la equidad de género, señalando que busca «lograr que las mujeres y los hombres cuenten con igual acceso a los beneficios del empleo digno, promoviendo la equidad entre hombres y mujeres, en el marco de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos».

2.1.1.6 Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Es una política pública sectorial, emitida en 2004 y aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 614-2005. La institución responsable de su seguimiento es el Ministerio de Economía. Su objetivo general es «mejorar la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y

medianas empresas guatemaltecas, a través del diseño de los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional». Contiene cinco estrategias generales que incluyen planes de acción para: la reforma y fortalecimiento del marco institucional y fortalecimiento de la capacidad regulatoria; servicios financieros; servicios de desarrollo empresarial; la simplificación de barreras administrativas; y el sistema de información sectorial y evaluación de impacto.

En sus principios básicos destaca la equidad social, señalando que «permitirá garantizar que la sociedad disponga de los mecanismos legales, institucionales y financieros, en igualdad de oportunidades y de forma transparente, para acceder a los beneficios que se instrumenten», y que se deberá prestar especial atención a aquellos sectores menos favorecidos, priorizando su asistencia, sin comprometer la eficiencia del resto de los mecanismos. Uno de sus ejes transversales también es la equidad de género, y señala que «permitirá visualizar y reconocer la existencia de relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en injusticia, subordinación o discriminación hacia una de las partes, lo que se materializa en la forma de condiciones laborales y de vida inferiores», añadiendo que las herramientas, instrumentos y mecanismos que se deriven de la política deben implementarse garantizando la igualdad de condiciones tanto para el hombre como para la mujer, poniendo especial énfasis en la mujer jefa de hogar.

Dentro de sus áreas de actuación hace referencia a la ampliación de la base empresarial, expresando que es necesario incorporar más ampliamente a este proceso a segmentos específicos de la población que no participan del mismo, como son las mujeres, los indígenas, los jóvenes, etcétera.

2.1.1.7 Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo

Es una política pública transversal, emitida en 2006 y aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 186-2006; la institución responsable de su seguimiento es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Su objetivo general es «Contribuir a que los y las guatemaltecas eleven sosteniblemente su nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo económico local participativo e inclusivo, en la búsqueda del bien común». Contiene seis líneas de acción: transferencia de competencias; modernización de la administración pública; mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; modernización de la gestión de los recursos humanos de las municipalidades; fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil; y fomento del desarrollo económico local y rural.

La política indica que la descentralización es un proceso que apoya el desarrollo humano, el cual debe ser sostenible y con un crecimiento equitativo, por lo cual la aplicación del principio de equidad de género es un valor agregado que permite identificar beneficios diferenciados que se otorgan a diferentes grupos de hombres y mujeres. Por tal razón, considera en todas sus acciones la transversalidad de la perspectiva de género, reflejándose en los siguientes factores: a) su aplicación para visibilizar la condición, posición y situación de las mujeres en sus diferentes realidades sociales y expectativas de vida, clase, etnia, etaria, etcétera; b) su inclusión en la planificación y la ejecución de programas tendientes a promover el desarrollo de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad, en particular las mujeres mayas y rurales; c) su consideración en la evaluación de los procesos vinculados al cumplimiento de esta política; e d) impulsar medidas especiales para promover el desarrollo integral de las mujeres, desde una visión gradual y progresiva.

2.1.1.8 Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial

Es una política pública transversal, emitida en 2014 y aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 143-2014. La institución responsable de su seguimiento es la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. Su propósito es «contribuir al tránsito de un Estado homogéneo y monocultural hacia un Estado plural, con el fin de que los pueblos indígenas no padezcan algún tipo de discriminación racial, ni exclusión económico-social y se sientan reconocidos en igualdad de derechos ciudadanos a partir de su cultura». Contiene cinco ejes: económico social; político-jurídico; cultural; formación ciudadana; así como igualdad de acceso a servicios del Estado, particularmente en educación, salud, vivienda y empleo.

Dentro de sus principios destacan el de igualdad y el de equidad de género. Esta política también establece la relevancia de articular y armonizar esta política global con otras de carácter sectorial y transversal, especialmente la de Desarrollo Rural Integral, la de Descentralización y la de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, ya que la complementariedad de acciones desde cada una de estas políticas constituye un elemento fundamental para su armonización y la consecuente articulación de esfuerzos orientados a la eliminación del racismo y la discriminación en Guatemala. Además, permite un abordaje integral a la problemática del país, relacionada con la pobreza y las exclusiones de las poblaciones más vulnerables.

2.2 Compromisos internacionales

2.2.1 Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible

La ruta de implementación de la Agenda 2030 en Guatemala ha tenido varias etapas y son

abundantemente explicadas en los informes que el gobierno ha presentado ante las instancias que sistematizan los avances de los países. En 2016, mediante la aprobación del punto resolutivo 15-2016 del Conadur, el Estado se comprometió a dar cumplimiento a los 17 ODS, priorizando el seguimiento de 129 metas y 200 indicadores del total que conforman la propuesta original.⁴⁷

A partir de ese momento se definió una estrategia técnico-política mediante la cual se identificaron las denominadas prioridades nacionales de desarrollo (PND), que fueron aprobadas por el Conadur a través del punto resolutivo 08-2017, modificado posteriormente en 2018 a través del punto resolutivo 03-2018. En total son 10 PND, conformadas por 16 Metas Estratégicas de Desarrollo (MED). Con las últimas disposiciones aprobadas se instruyó a las instituciones y entidades públicas que correspondan para que, en el ámbito de su competencia, atiendan las PND y sus MED para ser incluidas en su planificación y formulación presupuestaria de 2019 a 2032.

2.2.1.1. Prioridades Nacionales de Desarrollo

Con la aprobación de las PND y sus MED (ver Recuadro 3), la Segeplan ha indicado que se realizó el proceso para aplicarles la metodología de gestión por resultados, es decir, para que pudieran reflejarse en la producción institucional que correspondiera e identificar la serie de productos y subproductos institucionales articulados con las principales variables de las problemáticas a las cuales responde cada MED. El resultado final de ese proceso de integración se encuentra disponible en un portal de internet,⁴⁸ en el que también se pueden consultar los indicadores asociados a cada MED y PND.

⁴⁷ La Agenda 2030 contiene en total con 17 objetivos, 169 metas y 247 indicadores globales de seguimiento.

⁴⁸ Véase: <https://www.pnd.gt/>.

Recuadro 3
Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus metas estratégicas

Prioridad nacional	Prioridad nacional
1. Reducción de la pobreza y protección social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 2. Implementar sistemas y medidas de protección social para todos que sean nacionalmente apropiados, incluidos pisos, y, para el año 2030, lograr una cobertura sustancial de las personas viviendo en pobreza y vulnerabilidad.
2. Acceso a servicios de salud	<ol style="list-style-type: none"> 3. Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad, y acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
3. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales	<ol style="list-style-type: none"> 4. Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales. 5. Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un [x]% a nivel mundial.
4. Seguridad alimentaria y nutricional	<ol style="list-style-type: none"> 6. Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.
5. Empleo e inversión	<ol style="list-style-type: none"> 7. En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) rango entre 3.4% y 4.4% en el quinquenio 2015-2020; b) rango entre 4.4% y 5.4% en el quinquenio 2021-2025; c) no menos del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032. 8. Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. Se considera: a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%; b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%; c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%; d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema. 9. Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible, que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
6. Valor económico de los ecosistemas	<ol style="list-style-type: none"> 10. Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.

Prioridad nacional	Prioridad nacional
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	11. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. 12. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles.
8. Educación	13. Para 2030, velar por que todas las niñas y niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad, que produzca resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.
9. Reforma fiscal integral	14. La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%) y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB obtenido en 2010.
10. Ordenamiento territorial	15. El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente. 16. En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia con información del II Informe de Revisión Nacional (2021)

Las 10 PDN contienen metas e indicadores que inciden en el empoderamiento de las mujeres; sin embargo, aquellas que aportan de manera directa a los esfuerzos del empoderamiento económico de las mujeres son las que promueven la reducción de la pobreza y protección social (1), al empleo y la inversión (5), y al fortalecimiento institucional, seguridad y justicia (7).

2.2.1.2 Revisiones voluntarias

Las revisiones nacionales voluntarias son un elemento clave del proceso de seguimiento y revisión que respalda a la Agenda 2030, ya que constituyen el mecanismo para que los gobiernos informen al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (HLPF), haciendo un balance acerca del progreso y los retos con respecto a la consecución de las metas establecidas por los ODS y las prioridades nacionales; también buscan facilitar el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas.

De acuerdo con la guía que utilizan los gobiernos para su elaboración,⁴⁹ estos informes son más significativos cuando implican un proceso de revisión inclusivo, participativo, transparente y exhaustivo a nivel nacional y subnacional; cuando se basan en evidencia, producen lecciones y soluciones tangibles; y cuando les sigue una acción y colaboración concretas que impulsa la implementación de los ODS. Por esa razón, la expectativa es que ofrezcan respuestas oportunas sobre la implementación de las acciones e intervenciones gubernamentales en los diferentes ámbitos del desarrollo que se buscan atender. Al respecto, Guatemala ha presentado tres informes de revisión nacional en 2017, 2019 y 2021. A continuación se mencionará lo más destacado que reportan con relación al empoderamiento económico de las mujeres.

2.2.1.2.1 Revisión nacional voluntaria 2017

En este informe⁵⁰ se expresó que el país cuenta con una gama importante de marcos jurídicos a nivel nacional para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación

⁴⁹ Véase: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27057Handbook_2021_SP.pdf.

⁵⁰ Véase: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16626Guatemala.pdf>.

de las mujeres por motivos de sexo. Entre ellos destacan las consideraciones respecto a la igualdad de los seres humanos establecida en la Constitución Política y los Acuerdos de Paz, así como los compromisos internacionales aprobados por el Congreso de la República derivados de la Declaración y Plataforma de Beijing. Añade que los retos que el país enfrenta están centrados en el seguimiento a la implementación de los marcos jurídicos y, aunque no es lo deseable, en la definición de sanciones ante su incumplimiento. Con respecto a los cuidados no remunerados, el informe se concentró en la descripción del trabajo que realiza el INE para medir el uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y los resultados en la edición de 2014, sin añadir información sobre otras intervenciones en este tema.

Sobre acciones realizadas para el acceso a la tierra vía crédito y subsidio para el desarrollo de comunidades agrarias sostenibles y familias campesinas, indica que fueron favorecidas 2,758 familias ubicadas en treinta municipios de once departamentos del país, pero no precisa un desglose que permita identificar cuántas mujeres obtuvieron este beneficio. Añadió que si bien existen algunos marcos políticos que abordan el acceso a tierra (se mencionaron los Acuerdos de Paz y dos políticas públicas), estos aún encuentran limitaciones de cumplimiento, expresando que es necesario crear un contexto político y jurídico (reglamentos y leyes conexas) que pueda garantizar la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y control sobre las tierras. El informe indica que del total de indicadores que el país priorizó para el ODS 5, no se dispone de información que permita elaborar los reportes en dos de los casos, siendo uno de ellos el relativo al tema de tierras.

Con relación a sistemas de seguimiento de los marcos legales y las políticas públicas para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, destacan el trabajo de la Seprem, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y, en esa época, el

Gabinete Específico de la Mujer, así como el funcionamiento del clasificador presupuestario con enfoque de género (CPEG). Indica además que el reto para la institucionalidad pública es identificar y dar seguimiento a las acciones estratégicas que contribuyan al empoderamiento de las mujeres.

Al señalar que no se cuenta con información estadística disponible para atender el indicador sobre población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre las tierras agrícolas, desglosada por sexo, y proporción de mujeres entre los propietarios de tierras agrícolas, o titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia, el informe consideró importante fortalecer los registros institucionales para que puedan ser, eventualmente, otra fuente de información y que se necesita desarrollar un registro sobre la propiedad de tierras agrícolas, individuales, comunales y en arrendamiento, para lograr así un mejor análisis.

El informe contiene además una descripción de otras acciones que realizan la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional en los ámbitos de trabajo, acceso a la tierra y percepción de los jóvenes acerca del ODS 5, pero más allá de los relatos y descripciones generales, no se acompaña evidencia adicional que permita tener una idea sobre sus alcances e impactos.

2.2.1.2 Revisión nacional voluntaria 2019

En el informe,⁵¹ los datos incluidos sobre los diferentes componentes que favorecen el empoderamiento económico de las mujeres no incluyen una referencia de las intervenciones gubernamentales realizadas, en curso o por efectuar, sino que se limita a explicar los resultados de mediciones utilizadas con regularidad para explicar la situación de cada indicador. Por ello se hace referencia al Índice Global de Brecha de Género, la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), la ENEI, entre otras, existiendo una

⁵¹ Véase: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25008REVISIN_NACIONAL_COMPLETA.pdf.

propensión al uso de información cuantitativa sin un contexto o interpretación, y cuando se describen las acciones gubernamentales, se hace de manera general.

En el caso del indicador que hace referencia a la proporción en que el ordenamiento jurídico garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y el control de la tierra, el informe señala como limitación que no se han definido metas ni línea de base. Sobre el subindicador de proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia, el cual se enfoca en la paridad de género, midiendo hasta qué punto las mujeres están en desventaja en cuanto a los derechos de propiedad/tenencia de las tierras agrícolas, se indica en el informe que el país no cuenta con información para medirlo.

En cuanto al indicador para determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo, el informe indica que el país no tiene la capacidad de implementar la metodología propuesta por las Naciones Unidas para la medición de este indicador (una evaluación), pero señala que cuenta con un amplio marco jurídico legal que se relaciona con estos temas y hace una descripción del mismo. Reitera que una de las limitaciones que existen para la medición de este indicador, según el Informe de la CEDAW presentado por Guatemala en el año 2017, es la falta de disposiciones jurídicas para abordar el acoso sexual contra la mujer en el lugar de trabajo, así como la falta de un artículo amplio en la Constitución Política sobre el derecho a la no discriminación y legislación focalizada. Así mismo, señala que se carece de medidas (sin precisar cuáles) para modificar o derogar leyes y reglamentaciones discriminatorias (sin precisar tampoco cuáles han identificado con este carácter).

Respecto al indicador sobre sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y empoderamiento de la mujer y asignar fondos

públicos, reitera que el país cuenta con una serie de instrumentos legales y políticos dirigidos a la promoción, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, desde la Constitución Política y los Acuerdos de Paz que destacan la importancia de la igualdad de los derechos humanos.

Destaca además la existencia de la PNPDIM y del PEO, así como del clasificador presupuestario con enfoque de género. Sobre este último añade que una de sus limitaciones es que los programas, proyectos y/o actividades que se incluyen en el clasificador, no están sujetos a una evaluación de impacto de género, y al momento no están incluidos todos los programas o proyectos que realizan las instituciones a favor de la igualdad de género. Por esa razón, señala que este indicador se clasifica con información parcial.

Respecto al aporte de otros actores, el informe indica que los cooperantes de Canadá, España, Estados Unidos, Japón, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea, ONU Mujeres, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Interamericano de Desarrollo y Suecia relacionaron programas y proyectos enfocados a promover una igualdad de género, o empoderamiento de la mujer en temas económicos. El último de los cooperantes, indica el informe, apoyó a la Seprem a la implementación de la PNPDIM y a la generación de una hoja de ruta para la institucionalización de las unidades de género en las entidades públicas.

Sobre el tema de empleo e igualdad de género, no se incluyó ningún dato o intervención gubernamental relevante; sin embargo, el

informe destacó que el Organismo Legislativo estaba conociendo la iniciativa de ley número 5452, que propone la aprobación de la LEYDEM, que se mencionó en la sección de marco legal de este documento.

2.2.1.2.3 Revisión nacional voluntaria 2021

En el informe presentado este año,⁵² en la meta que alude a reconocer y valorar los cuidados no remunerados, que tiene como indicador la proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para hombres y mujeres, se reportó avance positivo ya que la proporción disminuyó para las mujeres y aumentó para los hombres. De acuerdo con el informe, los avances pudieron deberse a la integración cada vez más apremiante de las mujeres al mercado laboral, tanto formal como informal, aunque expresó que en su mayoría dicha integración ocurre en el último.

En la meta que busca poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, reporta que no presentaron avances los indicadores para determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo, así como la proporción de países que cuentan con sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y empoderamiento de la mujer y asignar fondos públicos. En el primero, se expresó nuevamente que no se ha cumplido posiblemente porque en Guatemala no existen leyes para abordar el acoso sexual contra la mujer en el lugar de trabajo y leyes relativas al derecho a la no discriminación, pero tampoco se menciona del impulso de alguna iniciativa de ley para superar ese vacío en el marco regulatorio.

En materia laboral, el informe no incluye algún avance relevante desde el ámbito

gubernamental, pero reconoce el aporte que dan las organizaciones de mujeres, toda vez aportan a la defensa de los derechos humanos, brindan capacitación en derecho laboral, así como asesoría y acompañamiento jurídico a mujeres rurales, trabajadoras domésticas y trabajadoras de maquilas y viudas. Sobre las metas relacionadas con acceso a la tierra para mujeres, este informe tampoco señala ningún avance. Y, como sucedió en los anteriores informes de revisión nacional, el tema de inclusión financiera desde la perspectiva de género se encuentra ausente. En atención a las consecuencias de la pandemia del Covid-19, el informe hace una descripción de las intervenciones gubernamentales efectuadas a través de los programas de apoyo económico y social, en virtud de lo cual el gasto en programas de protección social se incrementó sustancialmente en el año 2020.

Un aspecto que causa extrañeza es que en este informe no se reportaron algunas acciones que el gobierno destacó en su propaganda como relevantes para favorecer el empoderamiento económico de las mujeres. Un primer ejemplo es la iniciativa multisectorial denominada Coalición Nacional para el Empoderamiento Económico de las Mujeres, lanzada públicamente en marzo de 2020 y que recibe el acompañamiento de ONU Mujeres Guatemala.⁵³ Un segundo ejemplo lo constituye el anuncio efectuado por autoridades y directivos bancarios en junio de 2020, sobre la aprobación de un préstamo de US\$ 200 millones por la Corporación Financiera de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (DFC, por sus siglas en inglés) al Banco Industrial, destinado a atender las necesidades de financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Guatemala, priorizando a mujeres emprendedoras y con enfoque principal en áreas rurales.⁵⁴

⁵² Véase: <https://pnd.gt/Documentos/anexos.pdf>.

⁵³ Véase: <https://www.mineco.gob.gt/presentan-coalicion-nacional-para-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres>; y, <https://sdgs.un.org/partnerships/coalicion-nacional-para-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres>.

⁵⁴ Véase: <https://guatemala.gob.gt/dfc-aprueba-prestamo-por-us200-millones-para-la-banca-en-guatemala/>.

2.2.2 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

En septiembre de 1995 se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China. Tras dos semanas de debates políticos y de intercambio de información sobre buenas prácticas, lecciones aprendidas y experiencias, representantes de 189 gobiernos acordaron suscribir la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*.⁵⁵ Se trata de un compromiso sin precedentes que al día de hoy se sigue considerando la hoja de ruta y el marco de políticas internacional más exhaustivo para la acción, y la actual fuente de orientación e inspiración para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el mundo.

Es uno de los instrumentos que tuvo una fuerte influencia en el abordaje de la igualdad de género en la Agenda 2030, considerando las 12 esferas de especial preocupación que contiene y abarcan los siguientes temas: la pobreza; la educación y la capacitación; la salud; la violencia contra la mujer; los conflictos armados; la economía; el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos; los medios de difusión; el medio ambiente; y la niña.

Dos elementos valiosos de la declaración se relacionan con el convencimiento de los Estados de que la erradicación de la pobreza exige la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres. También resalta la decisión de promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo sus causas estructurales mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes

vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos. Además, del compromiso de garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados.

Desde 1995 y hasta la fecha, los Estados han realizado diversas acciones para atender el contenido de la *Plataforma en Acción* en general, y de los seis objetivos estratégicos que apoyan el empoderamiento económico de las mujeres. Un elemento valioso radica en la posibilidad que tienen los países para armonizar los esfuerzos en el seguimiento a este compromiso internacional y en la implementación de la Agenda 2030, en especial con las metas y prioridades nacionales que favorecen la igualdad de género. En 2019, los países entregaron su informe nacional de avances con ocasión del 25 aniversario de la adopción de la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*, destacándose a continuación los principales progresos que Guatemala reportó a favor del empoderamiento económico de las mujeres.

2.2.2.1 Informe Nacional de Avances, 2019 (25 aniversario)

El informe presentado por la Seprem⁵⁶ indica que teniendo en cuenta las limitaciones para el empoderamiento económico de las mujeres, el Estado durante el período 2014-2019 promovió una serie de acciones que se materializaron en el fortalecimiento o refuerzo de marcos legales y políticas que han internalizado en su formulación el enfoque de equidad entre hombres y mujeres. En el ámbito laboral, se destaca la formulación de la *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032* y algunas acciones realizadas como seguimiento a la *Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible*. En materia legislativa, destaca la aprobación en 2018 de

⁵⁵ Véase: https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

⁵⁶ Véase: https://www.cepal.org/sites/default/files/informe_beijing25_guatemala_final.pdf.

la *Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento* (Decreto no. 20-2018). También resaltan la aprobación de la *Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas* aprobada en 2016 por la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conapeti), cuyas funciones las realiza en la actualidad la mesa temática de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del Gabinete Específico de Desarrollo Social (GEDS).

Se mencionan de manera general (sin ofrecer datos o evidencia adicional) las acciones del Programa Creciendo Seguro, implementado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), que promueve la atención de las mujeres en materia económica por medio del otorgamiento de incentivos para la implementación de emprendimientos que mejoren los ingresos económicos familiares; y del Programa de Apoyo al Mejoramiento del Hogar, implementado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), sobre medidas para el saneamiento de los hogares, en las cuales se ha priorizado la participación de las mujeres, principalmente del área rural.

En materia de derechos de propiedad y acceso a la tierra, se destaca la aprobación en 2016 de la *Política para facilitar a las mujeres campesinas, mayas, xincas, garífunas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos* del Fondo de Tierras, así como la formulación de su manual operativo en 2017. Se hace referencia a la *Política Agraria* formulada en 2014 por la Secretaría de Asuntos Agrarios, y que forma parte de las políticas sectoriales necesarias para la implementación de la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral* (PNDRI). Dentro de algunos datos ofrecidos en esta materia, y que implica una medida que permite avanzar en el acceso de las mujeres a la tierra con certeza jurídica y seguridad, se indica que a través del Registro de Información Catastral (RIC) se entregaron 18,175 títulos a favor de mujeres de diferentes comunidades lingüísticas de los

pueblos indígenas y no indígenas (sin precisar exactamente a qué año o a qué periodo corresponde esa cantidad).

Además, se indica que, solo en 2019, el Fontierras otorgó asesoría jurídica para la constitución de 55 personas jurídicas (cooperativas, asociaciones, comunidades campesinas organizadas, entre otras), las cuales están conformadas por 45.4% de mujeres y 54.5% de hombres. Así también, en el mismo periodo de tiempo, se benefició a 188,400 mujeres (70% del total de beneficiados) por medio del Programa Especial de Arrendamiento, para el desarrollo de proyectos productivos otorgando créditos y subsidios para el arrendamiento de tierras. Aunado a eso, se benefició a 25 comunidades agrarias con 45 subproyectos productivos administrados exclusivamente por mujeres con una inversión de Q. 8.1 millones.

Sobre inclusión financiera y el acceso al crédito, el informe indica que el Estado de Guatemala promovió, a través del sistema estadístico nacional, la desagregación de la información estadística bancaria por sexo, para el período 2011-2016, para visibilizar el acceso diferenciado entre hombres y mujeres al crédito. Para este efecto, se precisa que la Superintendencia de Bancos (SIB) desglosó la información estadística del sistema bancario nacional por sexo en diferentes variables y se evidenció que las mujeres acceden en menor medida al sistema financiero y, cuando lo hacen, generalmente es en montos menores que los hombres y en condiciones más onerosas (tasas de interés), a pesar de tener una menor tasa de mora y garantizar los créditos con algún tipo de respaldo. De acuerdo con el informe, con esta acción el país ha sido uno de los tres, que a nivel de América Latina han promovido la desagregación de la información bancaria por sexo, que servirá de base para políticas que promuevan el acceso al crédito por parte de las mujeres en condiciones adecuadas y sin ningún tipo de discriminación.

Respecto a los cuidados y trabajo doméstico no remunerado, el informe aclara que el Sistema de Cuentas Nacionales no se incluye la reproducción

de la fuerza de trabajo que se realiza al interior de los hogares, como el trabajo doméstico y de cuidado. Expresa que con el objeto de liberar, atenuar y visibilizar la carga que representa para las mujeres el trabajo doméstico, dentro de las acciones efectuadas por el Estado, desde el 2011 ha promovido la visibilización del trabajo doméstico en las estadísticas nacionales y para ello se han incorporado en las ENCOVI y ENEI, módulos específicos sobre uso del tiempo, permitiendo el cálculo de la Cuenta Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares en Guatemala, en las encuestas realizadas durante los años 2011, 2014 y 2017. En materia legal, se destaca que en 2015 comenzó la discusión de la iniciativa de ley para la aprobación del Convenido 189 de la OIT (*Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*), pero que dentro del proceso legislativo aún le restan dos lecturas para conseguir su aprobación.

En cuanto a programas específicos, el informe precisa que se fortaleció el Programa Hogares Comunitarios, a cargo de la SOSEP, con cobertura en los 22 departamentos y que busca reducir la carga que representa para las mujeres el cuidado de niñas y niños. Mediante este programa se brinda atención a niñas y niños de escasos recursos, proporcionándoles alimentación, salud preventiva y servicios de educación inicial y preprimaria, permitiendo con ello la incorporación de la madre en actividades productivas remuneradas. También continuó la implementación de los Centros de Atención Integral (CAI), a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (SBS), que promueven el cuidado gratuito y responsable de hijos e hijas de las madres y padres trabajadores de escasos recursos económicos.

Sobre recursos asignados para la promoción de los derechos, se menciona el funcionamiento del clasificador presupuestario de género y se identifica como el principal referente técnico-político que las entidades públicas utilizan para la incorporación del enfoque de género en la formulación de sus planes y el presupuesto público. Sin embargo, se indica que ha evidenciado que en muchos casos las

estructuras presupuestarias no se relacionan con intervenciones estratégicas y no contribuyen de forma contundente a reducir las brechas de desigualdad. Por tanto, se afirma que es indispensable desarrollar análisis sectoriales y territoriales (en el marco de la planificación) para identificar acciones que abonen al cierre de las asimetrías en todas las áreas de desarrollo.

A la pregunta de si el país dispone de una estrategia nacional válida o de un plan de acción para conseguir la igualdad de género, el informe señala que la Seprem diseñó y presentó públicamente el *Sistema Nacional para la Equidad entre Hombres y Mujeres*, como el mecanismo de gestión política y coordinación técnica para el seguimiento del marco normativo nacional e internacional en favor de los derechos de las mujeres. Sin embargo, no informa sobre su grado de implementación. Además, se informa que el país cuenta con un plan de acción para el seguimiento a la CEDAW y una metodología para la elaboración de agendas estratégicas para el abordaje de los derechos humanos de niñas y mujeres en el marco de la obligatoriedad del Estado y los compromisos internacionales que aborden la igualdad de género. Aunque el informe busca explicar un alto porcentaje de las intervenciones estatales más relevantes para el empoderamiento económico, en la mayoría de los casos no se sustentan los avances con datos desglosados o con la cantidad de personas beneficiarias.

2.2.3 Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030

En el marco de las diferentes ediciones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Estados de América Latina y el Caribe acordaron la conformación de una *Agenda Regional de Género*, en la que se comprometen a reconocer y garantizar los derechos de las mujeres sin discriminación y a situar la superación de las desigualdades

de género como elementos centrales y transversales de toda acción del Estado para fortalecer la democracia y para un desarrollo inclusivo y sostenible. Ha permitido, además, reforzar y retroalimentar las plataformas y programas de acción de las conferencias de las Naciones Unidas, así como reafirmar los compromisos de los Estados frente a instrumentos internacionales que promueven la igualdad de género, en particular la CEDAW, la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*, así como la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*.

Los esfuerzos para la definición de estas agendas comenzaron hace más de 40 años⁵⁷ y abarcan desde el Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina que se acordó en 1977 hasta la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 adoptada en 2016. De manera más reciente, se suma el Compromiso de Santiago acordado en enero 2020. Como indica la Cepal (2017), estos instrumentos regionales tienen un carácter acumulativo, y cada nuevo proceso de negociación y nuevo documento reconoce el valor político y programático de los anteriores, lo que resulta en un cúmulo de textos acordados de una enorme riqueza política y técnica, complementados al tomar en cuenta los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos a nivel regional y mundial.

Con la adopción de esta Agenda Regional de Género, los Estados expresaron la voluntad política y el compromiso de dar pasos decididos hacia la igualdad de género, e hicieron hincapié en la importancia de la institucionalidad de género en el Estado y en la imperiosa necesidad de otorgarle un financiamiento específico, con el acompañamiento de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Además, ha favorecido los debates y propuestas sobre la violencia contra las

mujeres y el feminicidio, los derechos sexuales y reproductivos, la diversidad de situaciones e identidades, la migración, el trabajo no remunerado, la distribución del uso del tiempo, el cuidado, la división sexual del trabajo, las nuevas tecnologías, el desarrollo económico, la participación en los procesos de adopción de decisiones, la ciudadanía y la democracia paritaria.

Los compromisos asumidos durante estos más de cuarenta años se pueden agrupar en tres categorías: a) los enfoques que guían las políticas públicas, b) las dimensiones críticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres tematizadas en derechos, y c) los ejes para la implementación. Respecto a estos últimos, los cinco enfoques o perspectivas que guían las políticas públicas y los objetivos vinculados a la autonomía y los derechos de las mujeres son: i) igualdad de género, ii) derechos humanos de las mujeres, iii) interseccionalidad e interculturalidad, iv) democracia paritaria, representativa y participativa, y laicidad, y v) desarrollo sostenible e inclusivo. También es posible identificar los acuerdos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en relación con múltiples problemáticas que es posible agrupar en dimensiones críticas vinculadas con los derechos humanos, y que, por lo tanto, reconocen a las mujeres como sujetos de derecho y a los Estados como garantes de dichos derechos, a la vez que ratifican su carácter universal, indivisible, inalienable e interdependiente.

En ese contexto, a continuación se revisarán los aspectos más relevantes que a favor del empoderamiento económico de las mujeres reportó el Gobierno de Guatemala en su informe sobre la aplicación en el país de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, y se hará una breve descripción de los principales compromisos que el tema de interés de este documento contiene el Compromiso de Santiago.

⁵⁷ Véase: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/7/S1700760_es.pdf.

2.2.3.1 Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030: informe de país

En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2016 en Uruguay, los gobiernos de América Latina y el Caribe resolvieron adoptar la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Dentro de los aspectos relevantes, la estrategia propone enfrentar cuatro nudos estructurales: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.

Para su implementación, la estrategia contempla diez ejes, los cuales están asociados a los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y son: marco normativo, institucionalidad, participación, construcción y fortalecimiento de capacidades, financiamiento, comunicación, tecnología, cooperación, sistemas de información, y monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Los ejes están integrados por 74 medidas, que posteriormente se adaptan a las prioridades y necesidades de los países y se insertan en los planes de desarrollo sostenible, aunque se aplican en diferentes ámbitos (nacional, subnacional, local, regional e internacional).

En función de lo anterior, en noviembre de 2019, el Estado de Guatemala entregó su informe nacional de avances,⁵⁸ destacando que ha centrado sus esfuerzos en robustecer el marco normativo en materia de derechos humanos de las mujeres, para consolidar la igualdad de derecho y fortalecer la institucionalidad pública en atención a las necesidades sustantivas de las mujeres.

Sobre el empoderamiento económico de las mujeres, el informe destaca los mismos aspectos que señaló el informe de avances para la *Plataforma de Acción de Beijing*: la formulación de la *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032* y la *Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible*; la aprobación en 2018 de la *Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento* (Decreto no. 20-2018), así como la aprobación de la *Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas* aprobada en 2016. Menciona además la formulación de instrumentos de carácter técnico a cargo de la Seprem, como la *Agenda Temática para el Empoderamiento Económico de las Mujeres*, con el objeto de mejorar la comprensión de la problemática de las mujeres en materia económica, hacer más efectivas las acciones e intervenciones públicas que favorezcan la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y dar cumplimiento a las observaciones de los comités internacionales de derechos humanos de las mujeres.

El informe resalta como avance el financiamiento y asignación de presupuestos a través del uso del clasificador presupuestario con enfoque de género, constituyéndose en el principal referente técnico-político que las instituciones públicas utilizan para la incorporación del enfoque de género en la formulación de sus planes y el presupuesto público. No obstante, reconoce que en los registros del clasificador evidencian que aún son pocas las instituciones públicas que han identificado y vinculado asignaciones presupuestarias para garantizar los derechos de las mujeres, y se constata que, aun cuando hay una evolución positiva respecto de los montos del gasto público, estos son poco significativos frente al presupuesto. Se destacan, además, los esfuerzos para la incorporación del marco de políticas públicas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de planificación y presupuestos de las instituciones del gobierno central, las entidades descentralizadas y los gobiernos locales.

⁵⁸ Véase: https://www.cepal.org/sites/default/files/guatemala_em_2019.pdf.

Respecto al tema de cuidados, reitera lo expresado en el informe de avances para la *Plataforma de Acción de Beijing*, en el sentido de una serie de acciones han permitido visibilizar y contabilizar el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares, sus tiempos y su valorización económica a precios de mercado, a partir de la inclusión de módulos de uso del tiempo en las ENCOVI y las ENEI, lo que ha permitido el cálculo de la Cuenta Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares de Guatemala, en las encuestas realizadas durante los años 2011, 2014 y 2017. Al respecto, indica el informe, esta información ha permitido mostrar un gran volumen de trabajo que hasta ahora estaba naturalizado como parte de las tareas que las mujeres debían hacer para la reproducción y el bienestar social.

Sobre las barreras en la inclusión financiera de las mujeres y promover el desarrollo de políticas, también se reiteró lo expresado en el informe de avances para la *Plataforma de Acción de Beijing*, destacando como avance la desagregación de la información estadística del sistema bancario por sexo a cargo de la Superintendencia de Bancos (SIB), de tal manera que se pueda visibilizar el acceso diferenciado entre hombres y mujeres. Este informe señala que una de las principales limitaciones del sistema de información nacional, continúa siendo la ausencia de la desagregación de la información estadística por sexo, situación que limita la toma de decisiones de política pública y el análisis de la problemática de las mujeres para acelerar el progreso y la formulación de políticas públicas para el adelanto de las mujeres con un enfoque interseccional, intergeneracional e intercultural.

Desde la perspectiva institucional, señala la existencia, fortalecimiento y reenfoque de algunos espacios donde participan actores estratégicos vinculados con los temas para el avance de los derechos de las mujeres, como el Consejo Consultivo y la Mesa interinstitucional de presupuesto con equidad para el fortalecimiento del clasificador presupuestario con enfoque de género (CPEG) dentro de la Seprem; la

Mesa Temática de Mujeres del Gabinete de Desarrollo Social a cargo de la Vicepresidencia de la República; las Comisiones de la Mujer del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (en sus distintos niveles), entre otros. Además, se destacan los esfuerzos que desde 2016 se han efectuado para la reestructuración y fortalecimiento de la Seprem.

En términos generales, dentro de los desafíos que tiene el país para eliminar los nudos de la desigualdad de género, el informe hace referencia a la necesidad de alineación y armonización de la normativa nacional e internacional que identifique vacíos, contraposiciones y duplicidades, de manera que permita dar seguimiento a las recomendaciones y observaciones de los comités internacionales en derechos humanos de las mujeres, garantizar la complementariedad de derechos y con ello definir intervenciones de política pública para acelerar la disminución de la desigualdad.

Añade que lo anterior permitirá dar seguimiento y evaluación de los instrumentos en la materia, alineados a las prioridades de desarrollo del país y a las necesidades de las mujeres en todo su ciclo de vida, tomando en cuenta su posición, condición y situación. A esto se agrega la relevancia de la institucionalización de los procesos y mecanismos de coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de los entes rectores-temáticos dentro de la administración pública y la armonización de las intervenciones de planificación del conjunto de la institucionalidad.

2.2.3.2 Compromiso de Santiago

En el contexto de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en enero de 2020 en Chile, los Estados discutieron y aprobaron el Compromiso de Santiago.⁵⁹ A través de este acordaron tomar todas las medidas necesarias para acelerar la efectiva implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y de la

⁵⁹ Véase: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46468/1/S2000147_es.pdf.

Agenda Regional de Género, fortaleciendo la institucionalidad y la arquitectura de género a través de la jerarquización de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y de la transversalización de la perspectiva de género en los diferentes niveles del Estado. Además, incrementar, de acuerdo con las realidades, capacidades y legislaciones nacionales, la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos, la creación de presupuestos con perspectiva de género, y el seguimiento y la rendición de cuentas con miras a reforzar la aplicación de políticas de igualdad de género en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De esta forma, en atención a los informes que el Estado de Guatemala ha presentado ante las diferentes instancias a las que debe reportar sus progresos en la implementación de los instrumentos jurídicos internacionales de los que forma parte, que contribuyen a respaldar la igualdad de género en general y el empoderamiento económico de las mujeres en particular, el Compromiso de Santiago ratifica y reafirma las acciones que deberá continuar impulsando en los próximos años. Un aspecto esencial es que propone un panorama que articule y vincule los esfuerzos de las diferentes agendas impulsadas desde diferentes espacios de la comunidad internacional, pero que coinciden en favorecer el desarrollo sostenible y el empoderamiento de las mujeres.

A través de la armonización del marco legal, la adopción o reforma a las políticas públicas que correspondan, así como la inclusión en los procesos de planificación y presupuestarios, la administración pública guatemalteca deberá atender y realizar las siguientes acciones del Compromiso de Santiago que favorecen el empoderamiento económico de las mujeres:

- Tomar medidas efectivas para reducir la brecha salarial por razón de género, garantizar el principio de igual salario por trabajo de igual valor, e instar al sector público y privado a tomar medidas al respecto.
- Fomentar la participación laboral de las mujeres en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, eliminando la segregación laboral y garantizando el trabajo decente y la igualdad salarial.
- Adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectiva de los derechos humanos de todas las trabajadoras domésticas, de conformidad con lo establecido en el Convenio 189 de la OIT.
- Impulsar sistemas financieros que contemplen el acceso y uso por parte de las mujeres, en particular las mujeres con menores recursos, de un conjunto diversificado de servicios y productos de ahorro y de crédito, incluidos el microcrédito y los seguros, entre otros, que sean de calidad y asequibles, brindar acompañamiento técnico para el fortalecimiento de los emprendimientos productivos de las mujeres, y promover políticas para una educación financiera que sea accesible y pertinente, en especial para las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base.
- Fortalecer las políticas y los mecanismos de regulación de las tecnologías financieras digitales en todos los niveles de gobierno y los sistemas de coordinación en América Latina y el Caribe para establecer normas sobre registros, contenidos y usos de datos entre los países, y garantizar los derechos a la privacidad de las personas y la protección de sus datos personales, así como promover la educación financiera y digital, para asegurar que la inclusión financiera de las mujeres sea informada y justa.
- Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado.

- Contabilizar los efectos multiplicadores de impulsar la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar, redistribución, crecimiento de las economías, y el impacto macroeconómico de dicha economía del cuidado.
- Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad, para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población, como parte de los sistemas de protección social.
- Implementar políticas y mecanismos de promoción, fortalecimiento y crecimiento de la producción y del comercio exterior, con perspectiva de género, como pilar del desarrollo económico de los países, y desarrollar programas que promuevan la generación de empleo de calidad y emprendimientos liderados por mujeres en el comercio internacional, realizando evaluaciones de impacto en los derechos humanos, con enfoque de género, de las políticas y los acuerdos comerciales y de inversión.

2.2.4 Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Los Estados deben presentar informes sobre el avance en el cumplimiento y aplicación de la CEDAW ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,⁶⁰ que a su vez emite una serie de recomendaciones

a los países. En este sentido, el Estado guatemalteco entregó en noviembre de 2015 el 8° y 9° Informe Periódico Combinado.⁶¹ A partir de ese documento, de informes de varias organizaciones de sociedad civil y de información adicional que fue solicitada a las autoridades guatemaltecas, el comité emitió en noviembre de 2017 sus observaciones finales sobre los informes de Guatemala.⁶²

El informe del comité resulta relevante porque describe algunas esferas de preocupación y recomendaciones relacionadas directa e indirectamente con el empoderamiento económico de las mujeres. En cuanto a la definición de discriminación y marco legislativo, al comité le preocupa la falta de legislación sobre la prohibición de todas las formas de discriminación, así como la insuficiencia de las medidas adoptadas para modificar o derogar leyes y reglamentaciones discriminatorias, recomendando que el país revise su legislación, especialmente el *Código Civil* y el *Código Penal*, para garantizar que se ajusten a la convención, y se deroguen las disposiciones que discriminan contra la mujer.

Respecto al mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, preocupan los recursos, autoridad y capacidad limitados de la Seprem y de otras instituciones encargadas de la promoción de los derechos de la mujer, así como la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias para el fortalecimiento de las instituciones y la aplicación de políticas como la PNPDIM y el PEO. En este caso, el Comité recomendó fortalecer el mandato de la Seprem, otorgarle rango de ministerio y asignarle recursos suficientes, pero además incrementar los ingresos públicos a fin de garantizar los recursos necesarios para la aplicación de la PNPDIM, e intensificar los esfuerzos por aplicar un enfoque de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género en la asignación de

⁶⁰ Véase: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx>.

⁶¹ Véase: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGTM%2f8-9&Lang=en.

⁶² Véase: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGTM%2fCO%2f8-9&Lang=en.

recursos públicos en el presupuesto nacional para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En materia de empleo, el Comité reiteró su preocupación por la discriminación contra la mujer en el empleo, la falta de protección social y laboral que padecen las mujeres, debida a la precariedad de su trabajo en la agricultura, la industria maquiladora y la producción local de alimentos, y la segregación de la mayoría de las mujeres en las ocupaciones peor remuneradas, en particular en el trabajo informal, como en el servicio doméstico. En este caso, recomendó aumentar el acceso de las mujeres al trabajo decente y promover su transición del trabajo en las profesiones peor remuneradas al empleo en el sector formal, y velar porque las mujeres empleadas en los sectores informal y agrícola estén cubiertas por la protección social y laboral; además, recomendó agilizar la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Con relación a prestaciones económicas y sociales, el comité expresó preocupaciones por los niveles desproporcionados de pobreza entre las mujeres y la falta de iniciativas destinadas a aumentar la recaudación de impuestos para el gasto social; además, por la gestión inadecuada de los procesos de desarrollo, la fragmentación de los pequeños programas de desarrollo social, que no son objeto de suficiente supervisión y evaluación, y la falta de una política coherente de protección social y de programas de indemnización para las mujeres, especialmente las que son cabeza de familia. También inquieta al comité que la mayoría de las mujeres empleadas en el sector informal no tengan acceso al sistema nacional de seguridad social, a la protección social ni a programas de indemnización, así como los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a servicios financieros, como el requisito de presentar pruebas de ingresos fijos, empleo o propiedad.

Sobre el anterior punto, las recomendaciones formuladas al Estado de Guatemala incluyen

que adopte medidas para reducir la pobreza y mejorar el empoderamiento económico de las mujeres, en particular las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes; que establezca mecanismos adecuados para la vigilancia, la evaluación y el análisis de los efectos de los programas de desarrollo social dirigidos a las mujeres y garantice la participación de las mujeres en los esfuerzos para alcanzar las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y, que fomenta medidas selectivas para aumentar el acceso de las mujeres a los servicios financieros, incluidos créditos con intereses bajos y planes de ahorro, y promueva sus actividades empresariales mediante la prestación de asistencia técnica y asesoramiento.

Respecto a la situación de mujeres rurales, indígenas y garífunas, al comité le preocupó la tendencia actual del desarrollo rural y la degradación de las condiciones de vida en las zonas rurales, observando con preocupación que en estos ámbitos territoriales las mujeres siguen teniendo acceso restringido, o ninguno, a la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura, en particular el agua potable y un saneamiento adecuado, y que la propiedad de la tierra sigue concentrada en manos de unos pocos, lo que limita los medios de subsistencia y las oportunidades de empleo de las mujeres. Al respecto, recomendó asegurar la participación de las mujeres rurales, indígenas y garífunas en la elaboración y aplicación de políticas, programas e iniciativas destinados a promover sus oportunidades de empleo y empoderamiento económico, así como ampliar y facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, y la representación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones relativas al uso de la tierra y la planificación del desarrollo.

De manera general, el comité recomendó que se adopten medidas para fortalecer la capacidad del INE a fin de mejorar la reunión y el análisis de los datos estadísticos, desglosados por sexo, edad, raza, origen étnico, ubicación geográfica y nivel socioeconómico, en todas las esferas que abarca la CEDAW, en particular

en lo que respecta a los grupos de mujeres afectadas por formas concomitantes de discriminación, a fin de evaluar los progresos realizados hacia la igualdad de facto, los efectos de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos. Adicionalmente, el comité destacó el papel crucial que desempeña el Organismo Legislativo para garantizar la plena aplicación de la convención, por lo cual lo invitó a que, de conformidad con su mandato constitucional, adopte las medidas necesarias para aplicar sus observaciones finales.

En enero de 2020, el Estado de Guatemala entregó al comité información sobre el seguimiento a varias de las observaciones finales emitidas en 2017.⁶³ Con relación al empoderamiento económico de las mujeres –Párrafo 41 (a)–,⁶⁴ el Estado destacó la presentación de la iniciativa de ley que propone la aprobación de la LEYDEM; la aprobación de las 10 PND y sus MED; la formulación de la *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 Crecimiento Económico, Sostenido, Inclusivo y Sostenible* por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la aprobación del *Manual Operativo de la Política para facilitar a las Mujeres campesinas, Mayas, Xinkas, Garífunas y Mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos* por Fontierras; la elaboración de la *Agenda Estratégica para el Empoderamiento Económico de las Mujeres* por la Seprem; la institucionalización de la Mesa Técnica para el Desarrollo Rural con Enfoque de Género; la elaboración del plan para el empoderamiento económico de la población garífuna y afrodescendiente, formación empresarial, ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales, y exposiciones para la venta en mercados nacionales e internacionales, con poblaciones mayas y xinkas por la Unidad de Género del Ministerio de Economía; la implementación de la *Política Institucional para*

Igualdad de Género 2014-2023 y el *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC)* por la Unidad Especial de Ejecución de Equidad de Género del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otras actividades.

No obstante, en carta enviada en julio de 2020 por la Relatora para el Seguimiento de las Observaciones Finales del Comité,⁶⁵ se lamentó que el Estado de Guatemala no proporcionara información sobre la participación de las mujeres rurales, indígenas y garífunas en el desarrollo e implementación de las políticas, programas e iniciativas enumeradas en el informe. Debido a ello, el comité consideró que no existía información suficiente para hacer una evaluación, ya que observó que aquella era incompleta y no respondía plenamente a la recomendación que oportunamente formuló, calificándola como «insatisfactoria». Al respecto, recomendó que en relación con el párrafo 41 (a) de las observaciones finales, el Estado guatemalteco proporcione en su próximo informe periódico información clara sobre las medidas adoptadas para ese fin.

2.2.5 Mecanismos adicionales que impulsan la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres

De manera complementaria a los compromisos internacionales descritos en las secciones anteriores es importante el monitoreo de otros esfuerzos que favorecen el empoderamiento económico de las mujeres, y en donde también el Estado suele presentar informes de avances sobre sus progresos. En el marco de la ONU, destaca el acompañamiento técnico que realizan organizaciones como la Comisión de la

⁶³ Véase: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGTM%2fFCO%2f8-9&Lang=en.

⁶⁴ El párrafo indica: «... 41. Recordando su recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, el Comité recomienda al Estado parte que: a) Asegure la participación de las mujeres rurales, indígenas y garífunas en las organizaciones rurales y en la elaboración y aplicación de políticas, programas e iniciativas destinados a promover sus oportunidades de empleo y empoderamiento económico».

⁶⁵ Véase: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GTM/INT_CEDAW_FUL_GTM_42753_E.pdf.

Condición Jurídica y Social de la Mujer⁶⁶ y ONU Mujeres.⁶⁷ En el ámbito regional, destacan los esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁶⁸ a través de la realización de Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe,⁶⁹ así

como el seguimiento de la Agenda Regional de Género.⁷⁰ En el marco de la OEA, resalta el trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).⁷¹

⁶⁶ Véase: <https://www.unwomen.org/es/csw>.

⁶⁷ Véase: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment>.

⁶⁸ Véanse: <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/asuntos-de-genero>; <https://oig.cepal.org/es>; <https://biblioguias.cepal.org/enfoque>; y, <https://agenda2030lac.org/es>.

⁶⁹ Véase: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>.

⁷⁰ Véase: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-sobre-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe/agenda-regional-genero>.

⁷¹ Véase: <https://www.oas.org/es/mesecvi/>.

Referencias bibliográficas

BID (2010). *Dueña de tu propia empresa: Identificación, análisis y superación de las limitaciones a las pequeñas empresas de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.

Brundtland, Gro Harlem (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común*. Recuperado el 2 de junio de: http://www.ecominga.ugam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

CAF (2018). *Inclusión Financiera de las Mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política*. Caracas: CAF.

Castillo Huertas, Ana Patricia (2015). *Las mujeres y la tierra en Guatemala: entre el colonialismo y el mercado neoliberal*. Guatemala: Editorial Serviprensa.

Cepal (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago: Cepal.

Cepal (2016). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago: Cepal.

Cepal (2019a). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*. Santiago: Cepal.

Cepal (2019b). *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación*. Santiago: Cepal.

Cepal (2019c). *ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.

Cepal (2020). *Compromiso de Santiago*. Santiago: Cepal.

Cepal (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Santiago: Cepal.

CIDH (2011a). *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Washington D.C.: CIDH.

CIDH (2011b). *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. Washington D.C.: CIDH.

CIDH (2021). *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*. Washington D.C.: CIDH.

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2016). *El empoderamiento de la mujer y su vínculo con el desarrollo sostenible. Informe sobre el 60o período de sesiones*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado el 20 de mayo de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/27&Lang=S

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2020). *La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado el 20 de mayo de: https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/e_cn.6_2021_3_s.pdf

Consejo de Derechos Humanos (2020). *Los derechos humanos de la mujer en el cambiante mundo del trabajo. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado el 22 de mayo de: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/51>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención. Octavo y noveno informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2015. Guatemala*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado el 22 de mayo de: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGTM%2f8-9&Lang=en

Fuentes López, Adriana Patricia (2010). *Mujeres rurales, tierra y producción: propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres, Tomo I*. San José, C. R.: Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricenses.

Grupo de Trabajo sobre discriminación contra las mujeres y niñas (2020). *Igualdad de género y ataques contra los logros hacia la igualdad de género*. Suiza: Naciones Unidas. Recuperado el 22 de mayo de: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Gender-equality-and-gender-backlash_SP.docx

INMUJERES (2014). *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género*. Primera edición. México: Instituto Nacional de las Mujeres de México y ONU Mujeres.

IPA (2017). *El empoderamiento económico de la mujer mediante la inclusión financiera. Una revisión de la evidencia actual y las brechas que aún existen*. Washington D.C.: Innovations for Poverty Action.

OACNUDH (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado el 22 de mayo de: https://www.ohchr.org/documents/publications/hr-pub-14-2_sp.pdf

OIT (2019). *Mujeres en el mundo del trabajo: Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático, número 5. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OLACEFS (2019). *Auditoría Iberoamericana sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Igualdad de Género*. Santiago: Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

ONU Mujeres y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). *Análisis de Legislación Discriminatoria en América Latina y el Caribe en Materia de Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

ONU Mujeres (2018). *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Nueva York: ONU Mujeres.

ONU Mujeres (2021). *Coaliciones para la Acción: Un plan de aceleración global*. Nueva York: ONU Mujeres.

ONU Mujeres (2021). *Lecciones de evaluaciones de ONU Mujeres en las Américas y el Caribe. Meta-síntesis de evaluaciones: empoderamiento económico*. Nueva York: ONU Mujeres.

Oxfam (2017). *Marco conceptual de Oxfam sobre el empoderamiento económico de las mujeres*. Reino Unido: Oxfam Internacional.

PNUD (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sachs, Jeffrey (2015). *La era del desarrollo sostenible Nuestro futuro está en juego: incorporemos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial*. España: Ediciones Deusto.

Segeplán (2014). *Informe de País Beijing +20 relativo a la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción Mundial de Bejín y de las Recomendaciones del Vigésimo tercer periodo Extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Segeplán (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Segeplán (2017). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Examen Nacional Voluntario 2017, Guatemala*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Segeplán (2019). *Revisión Nacional Voluntaria 2019. El camino hacia el desarrollo sostenible*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Segeplán (2021). *ODS en Guatemala: III Revisión Nacional Voluntaria*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Seprem (2009). *Respuesta al cuestionario sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) para la preparación de las evaluaciones y exámenes regionales que tendrán lugar en 2010 para la conmemoración de Beijing+ 15*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem (2019a). *Agenda temática: empoderamiento económico de las mujeres*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem (2019b) *Informe Nacional de Avances de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem (2019c). *Informe Nacional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem (2019d). *Sistema nacional para la equidad entre hombres y mujeres*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

ISBN: 978-9929-674-89-9



Con el apoyo de:



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor



Suecia
Sverige

