

## APORTE ESPECIAL

## Brechas de equidad entre los géneros: acumulación de retos

### De la creación de derechos a la discriminación por resultados

Después de un período de rápidos progresos en el reconocimiento de derechos de las mujeres, marcado en sus inicios por la aprobación de la Ley de Promoción Igualdad Social de la Mujer, en 1990, Costa Rica ha entrado en una etapa en que la consolidación y ampliación de esos avances es lenta y costosa, con logros apenas marginales. En una coyuntura en la que el país muestra problemas en materia de crecimiento económico y equidad, los que aquejan a las mujeres se profundizan: si al país le va mal, a las mujeres les va peor.

Los procesos de cierre de brechas son lentos; los logros, cada vez más escasos y fragmentarios, ocurren eventualmente en un contexto adverso, mientras otras situaciones muestran un franco estancamiento. La persistencia de problemas estructurales como la feminización de la pobreza, la falta de reconocimiento del trabajo femenino, desfavorables condiciones de inserción laboral y segmentación del mercado trabajo, al igual que el tenaz arraigo de situaciones discriminatorias en ciertos asuntos relativos a la educación (segregación de matrícula en formación profesional, por ejemplo), la violencia en contra de las mujeres, los rezagos institucionales y la escasez de recursos asignados a la ejecución de políticas públicas específicas, constituyen llamados de atención acerca de las dificultades que está teniendo la sociedad costarricense para superar el peso de una tradición de asimetrías,

desafueros y violencia en contra de su mitad femenina.

Tal como señaló el Décimo Informe, las promesas de mayor democracia que la sociedad formuló en los noventa a grupos históricamente marginados son cada vez son más difíciles de cumplir. En el caso de las mujeres, se constata que los graves incumplimientos de las promesas democráticas conllevan la persistente continuidad de situaciones que revelan discriminación por resultados<sup>1</sup>. Esto se debe a la conjugación de tres factores principales. En primer lugar, las crecientes restricciones fiscales del Estado costarricense limitan las posibilidades financieras de fortalecer el quehacer institucional y, en particular, los mecanismos de adelanto en favor de las mujeres; es notorio que las instituciones e instancias orientadas específicamente a atender las necesidades de las mujeres trabajan con cuentagotas.

En el ámbito institucional también han sido recurrentes los problemas. Al interior del INAMU la rectoría ha sido afectada por situaciones como los cambios de ministra (dos en la actual Administración) o las discrepancias entre jerarcas y equipos técnicos de la entidad. Tampoco es clara la importancia del tema en el orden de prioridades políticas; si bien formalmente constituye un logro la inclusión de brechas de género en el Plan Nacional de Desarrollo, su abordaje como un área temática dentro del eje de formación y desarrollo de las capacidades humanas, incluido en el

ámbito de lo social, determina una posición de mínima relevancia. En efecto, la formulación del Plan no contempla la incorporación de consideraciones de género como paso metodológico necesario para visualizar, desde una óptica integral, estrategias de desarrollo que respondan eficazmente a la superación de las brechas identificadas en esta materia. Así, las acciones propuestas constituyen aún una línea de trabajo paralelo, no están articuladas al quehacer sustantivo de las instituciones y, por tanto, son susceptibles de ser tratadas fragmentariamente, olvidadas o descartadas ante cualquier eventualidad. De hecho, la evaluación de las metas de desarrollo del 2004 realizada por MIDEPLAN acusa la carencia de información emanada de las entidades a cargo de acciones en el área temática de la mujer (MIDEPLAN, 2005).

En segundo lugar, en los últimos años se ha acentuado la dispersión de agendas y se han debilitado los procesos de capacitación acerca de los derechos de las mujeres; entre tanto, muchas tareas urgentes no se emprenden debido al insuficiente conocimiento científico sobre las circunstancias concretas en que las mujeres viven, trabajan y cumplen los diferentes papeles que la sociedad les ha asignado, a lo que se une el escaso análisis de los impactos diferenciados que provoca la omisión de aplicación de normas a su favor.

En tercer lugar, la sociedad arrastra serios problemas en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de

las mujeres en la práctica, más allá del adelanto normativo y de los cambios en el discurso oficial. La igualdad social difícilmente se expresa en usos y costumbres socialmente vigentes; por el contrario, opera un doble discurso que reconoce derechos por un lado y los niega por otro, cuando se trata de concretar acciones que implican dar a las mujeres la posibilidad de ejercerlos a plenitud. Buen ejemplo de ello son las discrepancias que surgen alrededor de temas como condiciones y retribución del trabajo, participación política o salud reproductiva.

Proteger y consolidar derechos sociales, económicos y políticos es quizás hoy por hoy, el mayor reto que tiene Costa Rica frente a sus habitantes. En el caso de las mujeres el desafío sin duda es aún mayor, por cuanto significa saldar una deuda histórica.

Al celebrarse en el 2005 tres décadas de trabajo por los derechos y la equiparación humana de las mujeres en el mundo, y en ocasión del décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, el Programa Estado de la Nación consideró importante hacer un recuento de los principales cambios que en materia de brechas de género se dieron en el país entre los años 2000 y 2004. En su séptima edición el Informe incluyó un capítulo especial dedicado al análisis de los principales desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros, con base en una evaluación del desempeño nacional durante el período 1990-2000, cuya publicación correspondía justamente al primer quinquenio de aplicación de los acuerdos establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995.

Interesa en este aporte identificar los principales cambios (avances o retrocesos) que se han registrado en las tendencias y desafíos reseñados en aquella ocasión. Se complementa esta contribución especial con una actualización de los indicadores más relevantes en materia de brechas de equidad entre los géneros, que se anexa en el Compendio Estadístico y el cual fue posible gracias a la valiosa colaboración del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

### Pobreza y empleo: sin mejoras sustantivas

En los ámbitos de pobreza y empleo, dos de los obstáculos estructurales más importantes para el adelanto de las mujeres, son pocos los cambios que se observan entre 2000 y 2004. El promedio nacional de hogares con jefatura femenina sigue mostrando la mayor incidencia de pobreza (gráfico 1.5). Al inicio de la década de los noventa, el porcentaje de jefas pobres superaba a los jefes en 3,2 puntos porcentuales; en el 2000 se dio la diferencia más alta del período (7,8 puntos) y para el 2004, aunque se redujo a 6,7 puntos, continuó siendo elevada. En particular, la pobreza es mayor en los hogares jefeados por mujeres más jóvenes (menores de 35 años), en los cuales resulta más probable la presencia de niñas y niños que crecen en medio de carencias.

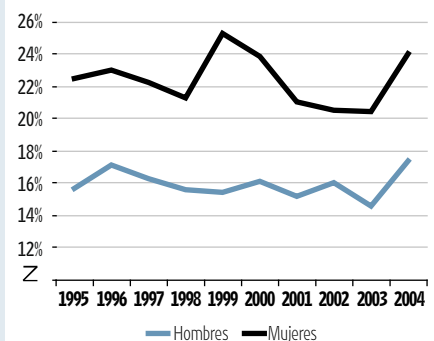
En materia de empleo, en los últimos quince años el país ha experimentado un proceso sostenido de incorporación femenina al mercado de trabajo, que se refleja en un aumento de más de 6 puntos porcentuales en su participación dentro del empleo total. Los logros educativos de las mujeres no solo han permitido este avance, sino que además han incidido en el conjunto de la estructura ocupacional. La proporción de profesionales y personal técnico dentro del total de población ocupada del mismo sexo es mayor en las mujeres que en los hombres, pese a que en los puestos directivos la presencia masculina es mayor. Destaca que las profesionales y técnicas mantienen un mayor peso relativo que los hombres en el empleo del sector público, pues en el 2004 representaron el 57,5% de las personas que laboran en ese grupo ocupacional. Para el mismo año, si se suman todas las ramas de actividad económica relacionadas con servicios, se observa que éstas acogen a un 43,7% del total de mujeres ocupadas<sup>2</sup>.

Las condiciones de inserción laboral están estrechamente vinculadas al tema de la pobreza y su superación, por lo que implica un reto de primera magnitud que la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se dé en un contexto de equidad. Históricamente,

la tasa de subutilización total de las mujeres es mayor que la de los hombres (gráfico 1.6), lo cual se explica por un mayor impacto del desempleo abierto y el subempleo visible en la población femenina. Entre 1990 y 2000 la diferencia entre la tasa de subutilización total de las mujeres y la de los hombres fluctuó en torno a valores cercanos a 2,7 puntos porcentuales. Del 2001 al 2004 la brecha se incrementó y fue de 4,1 puntos porcentuales en promedio, con la diferencia más amplia (5,2 puntos) en el último año de ese período.

GRAFICO 1.5

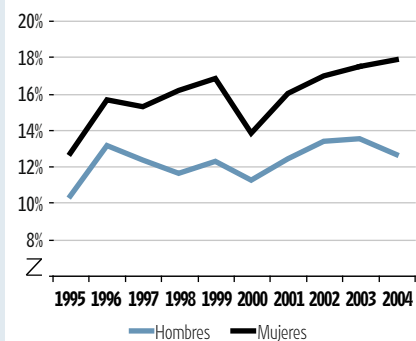
#### Incidencia de la pobreza total en los hogares por sexo de la jefatura



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 1.6

#### Tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo, por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

El desempleo se mantiene como uno de los problemas que afecta más a las mujeres. En el 2004 ellas mostraron una tasa de desempleo abierto mayor que la de los hombres (8,5% frente a 5,4%). Estudios recientes han comenzado a documentar, para los últimos diez años, el incremento del empleo femenino bajo la modalidad de subcontratación a domicilio, como un mecanismo de las mujeres para enfrentar el desempleo. Esta modalidad de contratación se caracteriza porque las empresas trasladan parte de sus costos a las mujeres que aceptan trabajar en sus domicilios por salarios inferiores, en actividades que requieren uso intensivo de mano de obra, y sin acceso a la seguridad social ni al disfrute de otros derechos garantizados para cualquier persona trabajadora dependiente, como sería el pago de horas extra, vacaciones, aguinaldo, preaviso y auxilio de cesantía (Jiménez, 2005).

La precaria inserción laboral de las mujeres también se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia. Esta categoría de empleo es altamente vulnerable, pues en ella la mayoría de las mujeres labora en sectores de baja productividad, en los que predomina la economía de subsistencia. En un estudio sobre informalidad con datos del 2003 (Trejos, 2003) se advierte que, mientras a nivel nacional las mujeres constituyen cerca del 35% de la población ocupada, en las actividades no agrícolas representan un 40% y en los micronegocios un 38%. Dentro de estos últimos el peso de las mujeres aumenta, especialmente en el autoempleo, y su participación crece conforme menos productivo sea el establecimiento. La proporción es de un 41% del empleo en los micronegocios de baja productividad y asciende al 65% en el autoempleo de subsistencia. Esto significa que la presencia femenina en estos sectores de baja productividad está asociada al trabajo por cuenta propia y, en menor medida, al trabajo familiar. Estas características de inserción sugieren que el mercado de trabajo impone restricciones de acceso a las mujeres, particularmente a las de mayor edad y menor calificación o que solo pueden incorporarse de manera parcial, para quienes

el trabajo independiente se torna casi en su única opción de generar ingresos para sobrevivir (Trejos, 2003).

Las desigualdades en el mercado de trabajo, que están estrechamente relacionadas con la mayor incidencia de la pobreza en las mujeres, son evidentes también en lo que concierne a las retribuciones monetarias. El salario promedio por niveles de educación es menor en las mujeres ocupadas que en los hombres, y esto se presenta en todos los ámbitos. Las distancias son mayores en los extremos de baja y alta escolaridad, en tanto que secundaria es el nivel que presenta las menores brechas. Por grupos ocupacionales, las diferencias salariales de género son mayores en los niveles profesionales (véase Compendio Estadístico).

En cuanto al reconocimiento del aporte económico de las mujeres a la producción nacional<sup>3</sup> no hay ningún progreso, aun cuando la tasa de participación femenina se incrementó, de 30,3% en 1990 a 36,8% en el 2004 (en su medición tradicional). Si se contabilizara el empleo oculto femenino (actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales), se obtendrían tasas de participación ampliadas<sup>4</sup>, según las cuales el crecimiento sería de 41,4% a 44,5% entre 1990 y el 2004. En ese período la tasa de participación femenina estuvo subestimada entre 6 y 11 puntos porcentuales. La acción del Estado, por medio de políticas específicas de empleo y combate a la pobreza en favor de las mujeres, muestra nulos o pocos avances: por un lado no hay una política de empleo específica que atienda las desigualdades señaladas y en materia de pobreza lo que predomina son acciones dispersas y focalizadas<sup>5</sup>.

### **Educación: las mujeres avanzan, pero en un marco de horizontes estancados**

Hasta el 2000, los avances que permitían ampliar los márgenes de oportunidad para las mujeres se registraban especialmente en los campos educativo, laboral y normativo. En el 2004 las mujeres continuaron mostrando, con mayor frecuencia que los hombres, un nivel de educación más elevado, desde la escolaridad promedio

(8,4 años frente a 8,3 de los hombres) hasta una participación más alta en la matrícula universitaria.

Este logro es una buena noticia, pero tiene lugar en un contexto nacional poco alentador, en el que la escolaridad promedio avanza a un ritmo muy lento y la de los hombres, en particular, muestra un estancamiento en la última década (han ganado solamente un año de escolaridad). La mala noticia, por tanto, es que el avance de las mujeres ha estado ocurriendo en un marco de horizontes estancados (véase capítulo 2).

Los logros de las mujeres en materia educativa se expresan en diversos indicadores: mayores tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema, y menor deserción (véase Compendio Estadístico). Un dato que resulta llamativo es que, en secundaria, las mujeres superan a los hombres en cuanto a aprobación; en undécimo año, el porcentaje de aprobación femenina en el 2004 fue de 91,4% en contraste con 88,7% del estudiantado masculino. En lo que concierne a la deserción, en la secundaria académica la tasa promedio entre los hombres fue 2,7 puntos porcentuales superior a la de las mujeres en el período 1995-2004, en tanto que en la secundaria técnica la diferencia fue de 2,1 puntos. En primaria la distancia entre ambos grupos es menor (0,6 puntos).

Con respecto a la segregación por género en la matrícula, los datos del MEP registran una leve mejoría. Desde el 2002 viene creciendo la participación femenina en la matrícula de tercer ciclo y educación diversificada en los colegios técnicos diurnos, en especialidades en las que tradicionalmente la matrícula de mujeres ha sido porcentualmente baja. En el 2004, del total de la población matriculada en colegios técnicos profesionales el 50% correspondió a mujeres. En la educación superior los registros de CONARE (2004) indican que cerca del 60% de los graduados de las universidades son de sexo femenino.

### **Salud: se mantienen logros, pero persisten desafíos importantes**

En Costa Rica, como en el resto del mundo, esta área del desarrollo continúa mostrando avances en favor

de las mujeres, que tienen respecto de los hombres una mayor esperanza de vida al nacer. De hecho, el diferencial en este indicador sigue ampliándose en el país; en el 2004 su valor para las mujeres fue de 81,0 años, 4,5 más que los hombres y 2,3 años por encima del promedio nacional. Hay más mujeres que hombres mayores de 70 años: 117 por cada 100 en el 2004.

Las mayores tasas de mortalidad se dan en los hombres. Para ambos sexos la principal causa de muerte son los problemas del aparato circulatorio, seguidos por los tumores, especialmente el cáncer de estómago. En 2004 la tasa de mortalidad para este tipo de tumor fue de 17,8 por cada cien mil hombres y de 10,3 por cada cien mil mujeres. Entre el 2000 y el 2004 se registró un descenso de la tasa de mortalidad femenina por cáncer de cuello uterino y un aumento en la mortalidad por cáncer de mama. Este último pasó a ocupar el primer lugar en el 2000, con un incremento de más del 45,9% en sus tasas de incidencia en diez años, mientras el cáncer cérvico-uterino se ubicó en el cuarto puesto (véase Compendio Estadístico).

Entre el 2001 y el 2004 el Programa de Prevención y Detección del Cáncer Cérvico-Uterino y de Mama contribuyó a mejorar la cobertura de las citologías vaginales. Los exámenes recibidos en el Laboratorio Nacional de Citologías por cada cien mujeres de 15 años o más aumentaron entre 1999 y 2004 en 8,8 puntos porcentuales, y alcanzaron una tasa de 21,0 en el último año de ese período (Quirós, 2005). Las mujeres de 35 a 49 años son las que presentan las tasas más altas de cobertura. También se han reducido los tiempos de espera de los resultados de esas citologías, que en 2001 llegaban hasta a 90 días, frente a un promedio de 30 días en el 2004, con lo cual se amplían las posibilidades de intervención temprana (MIDEPLAN, 2005).

Otro logro importante del sistema de salud costarricense concierne a la acción preventiva para evitar malformaciones del tubo neural de niñas y niños, mediante el suministro de ácido fólico a mujeres en edad reproductiva. Durante el año 2004 se enfatizó este

tipo de atención en los 26 cantones más vulnerables y se extendió a todas las mujeres en edad fértil del país.

La evaluación de la calidad de la atención que ofrecen los EBAIS, realizada por el Ministerio de Salud en 2004, encontró que “existe un bajo cumplimiento de la norma que se relaciona con la captación de mujeres en posparto y postaborto en los primeros 10 días y seguimiento a los 30 días, (porcentaje de cumplimiento crítico 61%), con la identificación del riesgo biosicosocial postnatal y postaborto (porcentaje de cumplimiento crítico 73%), con la toma de citologías y prevención del cáncer de mama en los diferentes tipos de consulta (porcentaje de cumplimiento bajo 74%) y con la anotación de los resultados de la palpación mamaria, así como con la enseñanza del autoexamen de mama (porcentaje de cumplimiento bajo 59%)” (Quirós, 2005).

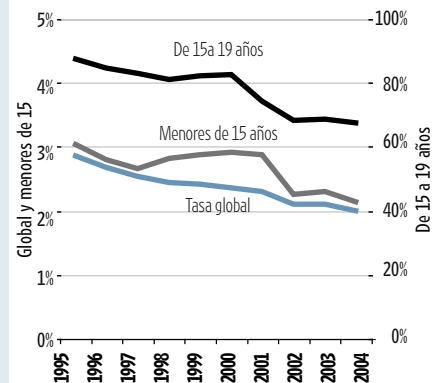
Un dato relevante en materia de salud es la sostenida reducción de la tasa global de fecundidad, que, como ha venido reportando este Informe, en el 2002 alcanzó la tasa de reemplazo (gráfico 1.7). Sigue siendo alta la proporción de nacimientos en madres adolescentes (menores de 20 años) que, dada la disminución de la fecundidad en otros grupos etarios, ha incrementado su importancia en los nacimientos totales. Las tasas de fecundidad en las mujeres de 15 a 19 años es más de 30 veces la tasa global. El embarazo adolescente no solo debe llamar la atención desde el punto de vista de la sanidad, de la eficiencia de los programas de atención y del impacto de la legislación en torno a la salud y los derechos reproductivos, sino también desde la perspectiva del desarrollo integral de este grupo de población, pues la maternidad temprana compromete su futuro en todo sentido.

De acuerdo con análisis efectuados por la sección de Salud de la Mujer de la CCSS, el problema para ciertos grupos de población no es tanto el acceso a recursos para la anticoncepción (cobertura del 84% de mujeres en unión y el 75% del total de mujeres en el período 2000-2001), sino el deficiente o nulo espacio de

GRAFICO 1.7

### Tasa global de fecundidad y en mujeres menores de 20 años

(por mil mujeres)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

consejería, la escasa interacción para la educación y la actitud frente al tema que mantienen muchas de las personas encargadas de prestar estos servicios. A este respecto, el informe final de una investigación de oficio iniciada por la Defensoría de los Habitantes en el segundo semestre del 2003 determinó que “no existe una política en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos en el sector salud del país” (Quirós, 2005).

En el mismo informe, la Defensoría documenta en forma detallada los obstáculos, limitaciones y hasta prejuicios discriminatorios que deben enfrentar las personas cuando pretenden hacer efectivos los derechos consignados en el decreto ejecutivo 27913-S, así como en el voto 3791-2002 de la Sala Constitucional, relativos al consentimiento informado y al relevo de responsabilidad penal en los casos de procedimientos de esterilización quirúrgica como opción de control de la fecundidad en hombres y mujeres. Si bien la mayoría de los hospitales del país asegura actuar de acuerdo con el mencionado decreto, la indagatoria de la Defensoría revela múltiples incumplimientos y sesgos en la aplicación de la normativa. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- La cifra de mujeres sometidas a esterilización quirúrgica es desproporcionadamente mayor que la de los varones.
- La consejería que se imparte en los centros hospitalarios no reúne las condiciones deseables. La infraestructura del local -allí donde la Defensoría observó- es inadecuada; las explicaciones, tanto sobre las características del procedimiento médico como sobre las implicaciones jurídicas del consentimiento informado, son insuficientes y carecen de un correcto enfoque de equidad entre los géneros.
- En algunos hospitales se aplica un criterio discriminatorio, contrario al establecido en el citado decreto en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las personas mayores de edad, y no se realizan salpingectomías a mujeres “en edad fértil joven”, sin que la Defensoría de los Habitantes consiguiera que las autoridades médicas definieran esa categorización (DHR, 2004).

La información disponible señala también algunos problemas urgentes en materia de cobertura del seguro de salud para las mujeres. En primer lugar destaca la baja cobertura del seguro en las y los trabajadores por cuenta propia y subcontratados, problema que se acentúa entre las mujeres. En el 2004 solo un 10% de las trabajadoras por cuenta propia contaba con seguro de salud, mientras que para los trabajadores la proporción era de un 29,6%. En segundo lugar, hay grupos de mujeres que enfrentan barreras de entrada al sistema por el hecho de no estar aseguradas, situación que se agravó a partir del 2002, con la suspensión del convenio que habían suscrito el Ministerio de Salud y la CCSS en 1999 para la prevención de la mortalidad infantil, y que disponía la atención de toda mujer embarazada sin importar su condición de aseguramiento. Se ha argumentado la ilegalidad e inconstitucionalidad de tal disposición, toda vez que jurídicamente

la responsabilidad de la Caja se establece con respecto a la población cubierta por el seguro y que la atención de no aseguradas embarazadas ha sentado un precedente para atender en la práctica, en todos los servicios de salud, a mujeres no aseguradas (MINSA, 2004).

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, en respuesta al Cuarto Informe presentado por Costa Rica en este campo, ha expresado “su preocupación ante la limitada divulgación de los derechos de atención de la salud integral de las mujeres y la inexistencia de un programa nacional de información y/o educación sexual y planificación familiar, que permita la concienciación de las mujeres y de los hombres sobre sus derechos y responsabilidades en el proceso reproductivo.” (CEDAW, 2003).

### **Violencia: se agotan mecanismos y recursos para proteger a las víctimas**

La violencia que se ejerce contra las mujeres por su condición de subordinación social se mantiene como un serio problema en Costa Rica. El panorama al finalizar el año 2004 responde a las tendencias que ya se habían consignado en el Sétimo Informe: a diferencia de inicios de los noventa, el grado de percepción del fenómeno y la capacidad de denuncia de las mujeres han mejorado significativamente, gracias al impacto del trabajo de sensibilización realizado por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las de mujeres. Pero la denuncia y la visibilidad del problema no bastan para detener a los agresores. Y tampoco los mecanismos y recursos que hasta ahora el Estado costarricense ha puesto al alcance de las mujeres parecen corresponder a las dimensiones y características de las necesidades de protección que ellas tienen, ni ofrecen garantía de su derecho a una vida libre de violencia. En opinión de personas expertas, los instrumentos disponibles para combatir este flagelo están siendo empleados plenamente y han llegado al máximo de sus posibilidades, por lo que es urgente avanzar hacia nuevas y más eficaces formas para combatir el problema, en especial

en lo que concierne a la protección de las víctimas (Carcedo, 2005)

Entre 1997 (un año después de que entrara en vigencia la Ley contra la Violencia Doméstica) y el 2000, el número de demandas por violencia doméstica se duplicó (32.643 en ese último año) y para el 2004 ascendió a 48.073 casos entrados. Por su condición de género, las mujeres son las víctimas más frecuentes. El promedio anual de mujeres muertas por violencia doméstica a manos de sus parejas o exparejas, o por problemas pasionales o violencia sexual, fue de 20 entre el 2000 y el 2004, año, este último, en el que 24 mujeres fueron asesinadas por estas causas. El motivo principal por el que terminan los casos en las demandas por violencia doméstica es el levantamiento de las medidas provisionales, especialmente por no comparecencia de la víctima. El número de personas condenadas por delitos sexuales pasó de 289 en 1990, a 693 en el 2004; de ellas casi el 99% fueron hombres.

En este ámbito el Ministerio de Salud impulsa un sistema de vigilancia de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual extrafamiliar, que tiene expresión concreta en la readecuación continua de los instrumentos utilizados para la recolección de la información. Asimismo, en 103 áreas de salud de la CCSS está en funcionamiento una red de prevención y atención contra la violencia (MINSA, 2004). También en los campos de atención y prevención en el 2004 el INAMU creó 10 nuevas redes locales interinstitucionales e intersectoriales, con lo cual se alcanzó un total de 55 redes en todo el país (MIDEPLAN, 2005).

Aunque en la actualidad hay cada vez más respuestas y mayor coordinación entre las instancias a cargo del tema, persisten igualmente grandes vacíos y debilidades. Vacíos en cuanto a formas de violencia que es necesario enfrentar, como la violación, el maltrato contra mujeres con discapacidad o la revictimización institucional y la violencia que experimentan mujeres de grupos étnicos. Debilidades porque, a pesar de los esfuerzos realizados, aún el Estado y el sistema de administración de la justicia, particularmente, tienen problemas para garantizar tanto el acceso a la

esfera de lo judicial como la adecuada atención de las mujeres víctimas.

Una población doblemente excluida y desprotegida en materia de violencia, y que por tanto requiere atención urgente, son las mujeres migrantes, que por su condición de indocumentadas están expuestas a numerosos obstáculos para acceder a la justicia. De acuerdo con casos documentados por CEFEMINA, las migrantes no denuncian, ni comparecen ante los juzgados por temor a ser deportadas. Los albergues para mujeres maltratadas tienen una proporción alta de este grupo y las estadísticas de femicidios reflejan ya su desprotección: la proporción de migrantes es cada vez mayor entre las mujeres asesinadas en razón de su género (1 de cada 3), y sin duda superior a la que corresponde a su participación en la población que reside en el país (Carcedo, 2004).

Los instrumentos jurídicos creados han significado, para miles de mujeres, un apoyo encaminado a detener o mantener a distancia a los agresores, pero resulta alarmante que, después de siete años de trámite legislativo, no se haya logrado consenso para aprobar la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en circunstancias en que la mayoría de los asesinatos de mujeres ocurre cuando los agresores violan las medidas precautorias impuestas al amparo de la Ley contra la Violencia Doméstica, que desde esta perspectiva se muestra insuficiente para otorgar la debida protección y resguardo a la vida de las mujeres.

Las leyes relacionadas con el acoso sexual, la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes, o el maltrato de mujeres con discapacidad y adultas mayores, presentan asimismo lagunas y debilidades, algunas de las cuales han sido objeto de iniciativas de reforma cuyo trámite no avanza en la Asamblea Legislativa. Igual suerte corren otros temas de importancia, como las reformas al régimen de servicio doméstico, las que promueven la paridad de género en el Código Electoral y en la Ley de Partidos Políticos, así como las modificaciones al Código de Familia en lo que concierne al régimen de patrimonio familiar. En el ámbito normativo, luego de los notables

progresos registrados en el período 1990-2001, en los últimos cuatro años el país muestra más bien un estancamiento.

Una de las últimas leyes aprobadas en el período de avances normativos, en marzo de 2001, fue la Ley de Paternidad Responsable, cuya entrada en vigencia concuerda con la disminución sostenida de los nacimientos de padre no declarado. De 22.384 nacimientos bajo esta categoría en el 2001, se pasó a 5.799 en el 2004, lo que en términos porcentuales significó una reducción de 29,3% a 8,0% entre ambos años. De marzo del 2001 a julio del 2004, de 15.423 trámites de inscripción de paternidad recibidos, 8.833 se resolvieron favorablemente mediante el reconocimiento voluntario del padre, lo que equivale a un 57% del total (MIDEPLAN, 2005). También en el 2001 se aprobaron leyes para la creación de juzgados especializados en violencia doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José, el Circuito Judicial de Heredia, el Primer Circuito Judicial de Alajuela, el Circuito Judicial de Cartago y el Juzgado Penal del cantón de La Unión. El 2002 fue el último año en que se aprobó legislación a favor de las mujeres<sup>6</sup>.

Ante la presentación del Cuarto Informe de país sobre el cumplimiento de los compromisos atinentes a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, el Comité respectivo de la ONU “observa con preocupación que el problema ha sido considerado en el marco de la salud y no se le reconoce como una violación de los derechos humanos y una grave discriminación contra las mujeres. Le preocupa también al Comité que la Ley contra la Violencia Doméstica no penalice la violencia intrafamiliar ni la violación en el matrimonio y que en su aplicación los tribunales no incluyan criterios uniformes, en particular en el grado de aplicación de las medidas de protección de las víctimas, al tiempo que se promueve la práctica de las “juntas de conciliación” entre los agresores y las víctimas de violencia intrafamiliar.” En consecuencia, el Comité “pide al Estado parte que reconozca que la violencia contra la mujer es una violación de derechos humanos y una grave discriminación contra la mujer, que

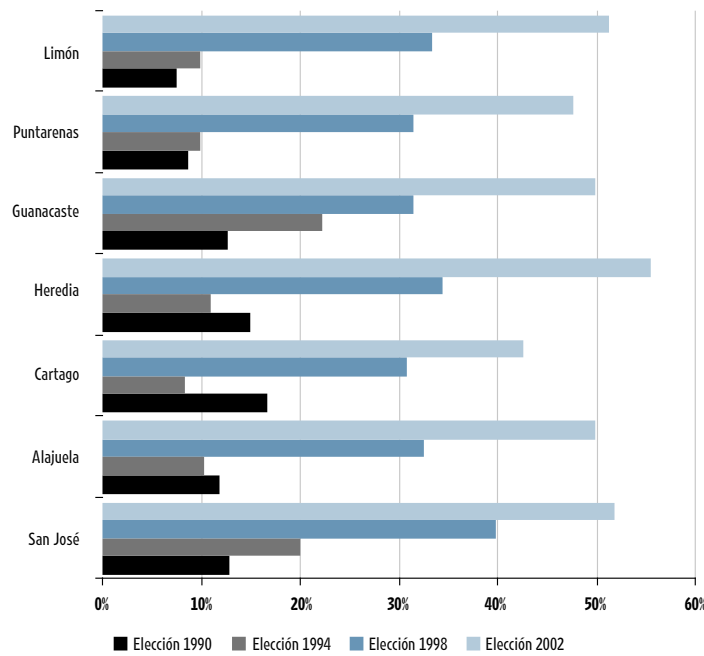
promueva la adopción y promulgación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y la elaboración de los reglamentos y procedimientos judiciales necesarios para su mejor aplicación” (CEDAW, 2003).

### Representación política aumenta la presencia de mujeres

La participación de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones continúa avanzando. Si bien no puede hablarse aún de una actividad que se realiza en forma paritaria con los hombres, es notorio que ellas pasaron de ocupar un 17,8% de las candidaturas a diputaciones en 1990, a constituir el 50,6% en la última elección, con un resultado efectivo de 35% de representación femenina en la Asamblea Legislativa, todavía por debajo de la norma electoral (véase capítulo 5). Asimismo, se constata que entre las personas electas como regidoras, las mujeres incrementaron su presencia, de 12,4% a 50,1% en el mismo período (gráfico 1.8).

Un efecto práctico de la mayor presencia de diputadas ha sido el aumento en el número de mujeres designadas en órganos de control y en el Poder Judicial. Según el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, de los quince nombramientos efectuados por el Congreso entre el 1° de mayo de 2002 y el 31 de julio de 2005, nueve correspondieron a mujeres. Ellas accedieron así a puestos de magistradas (2) y magistradas suplente (2) en la Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal Registral Administrativo (1), así como a los cargos de Procuradora General de la República, Defensora de los Habitantes, Contralora y Subcontralora General de la República. Aunque la normativa vigente ha permitido mayor presencia femenina en los escenarios de representación política, el problema de la falta de representación igualitaria se mantiene en la esfera pública y en los niveles de toma de decisiones. Las mujeres siguen siendo minoría en los altos cargos de las instituciones centralizadas y descentralizadas, la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales y las instancias de decisión de organizaciones de la sociedad civil.

**GRAFICO 1.8**  
**Porcentaje de mujeres electas como regidoras, por provincia**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

**Esta síntesis de resultados fue elaborada por Olga Goldenberg e Isabel Román, quienes contaron con la colaboración de Natalia Morales y Elisa Sánchez para la actualización y análisis de la información.**

**La edición técnica fue realizada por Marcela Román.**

**Los resultados que se resumen en esta sección fueron validados por un grupo de expertas en el tema, quienes acompañaron la lectura y análisis de la información: Ana Cecilia Escalante, Pilar Ramos, Aida Chaves, Olga Goldenberg, Miguel Gutiérrez, Ana Carcedo, Alejandra Mora, Rita Maxera y Edda Quirós.**

## NOTAS

**1** Al pasar de la igualdad formal, declarada por una norma, a una igualdad construida a partir de las diferencias, la reconceptualización de la igualdad entre las personas define las exclusiones de los derechos de las mujeres como “discriminación”. La discriminación se puede producir en los distintos componentes del derecho: tanto en el origen, cuando en la misma norma se menoscaba o anula un derecho de la mujer, o cuando ese efecto se da como resultado de la interpretación del instrumento jurídico por parte de las personas encargadas de tutelar el derecho (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

**2** La rama de comercio ocupa el primer lugar entre las mujeres ocupadas (19,9%), seguida por el servicio doméstico (14,5%), la enseñanza (12,2%) y la industria manufacturera (11,9%).

**3** En el 2004 el INEC incluyó en la Encuesta de Hogares un módulo sobre “uso del tiempo”, con el cual pretende avanzar en este tipo de medición. Sin embargo, los resultados no han sido puestos a disposición del público por problemas en la recolección y procesamiento de los datos.

**4** La fuerza de trabajo ampliada incluye como activas a las personas que se autocalifican como inactivas, pero que realizan tareas productivas para generar sus propios alimentos (ocupadas por autoconsumo) o para proveer ingresos adicionales al hogar (ocupadas marginales), o bien que no buscan empleo activamente porque se han cansado de hacerlo y creen que no lo van a conseguir (trabajadoras desalentadas). La tasa neta de participación relaciona esta definición ampliada de población ocupada con el total de población en edad de trabajar.

**5** De acuerdo con MIDEPLAN, el reto de “disminuir la feminización de la pobreza” ha estado a cargo fundamentalmente del MIVAH y el IMAS, mediante los programas “Creciendo Juntas” y “Construyendo Oportunidades” (MIDEPLAN, 2005).

**6** En ese año se aprobó la Ley 8322, Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que establece cuotas de participación de mujeres y se promulgó la Ley 8315, que aprobó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

