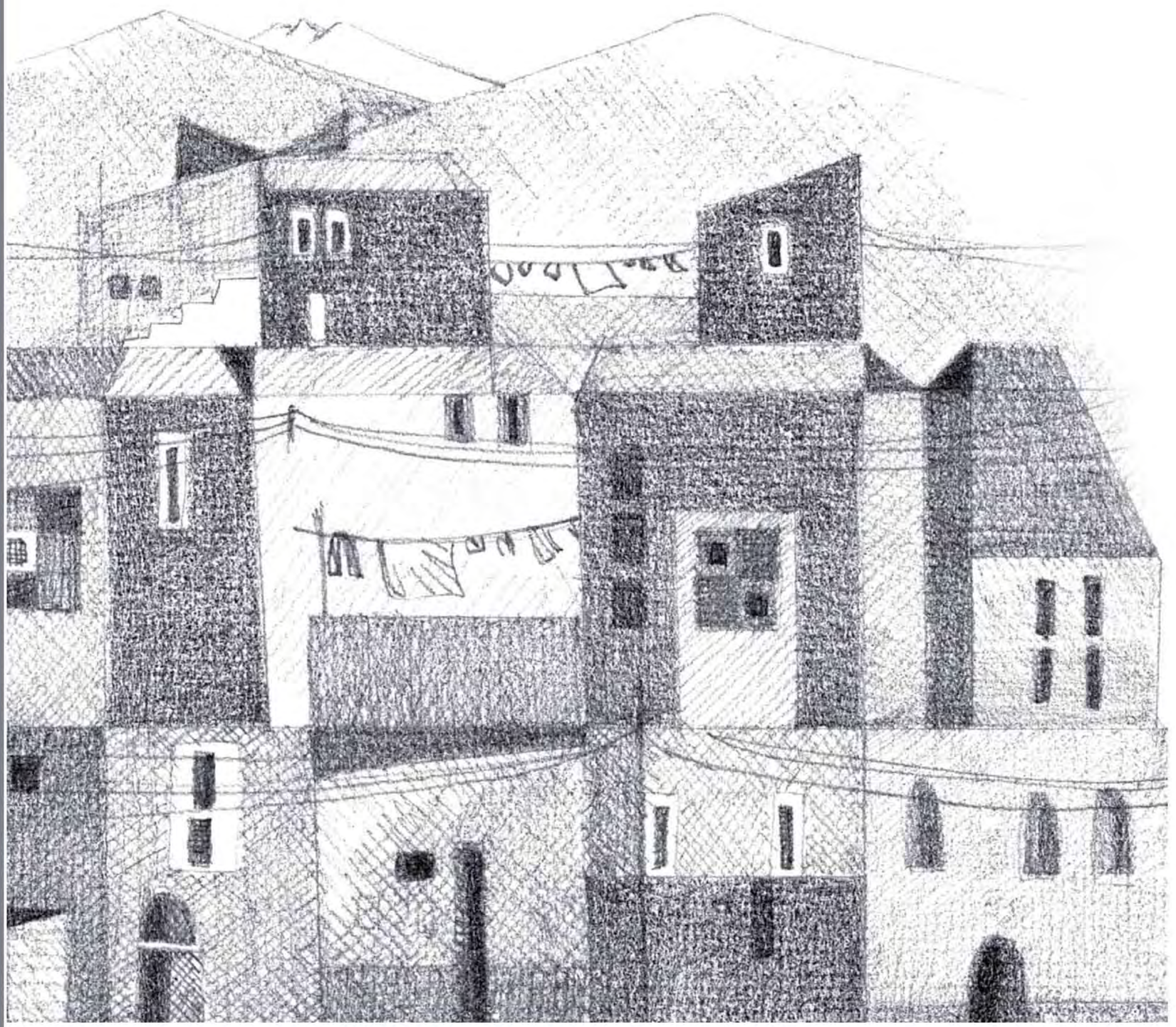
5.

Serie **Mujeres, poder local y democracia: Conceptos clave**

Marcos legales nacionales: género y gobernabilidad democrática

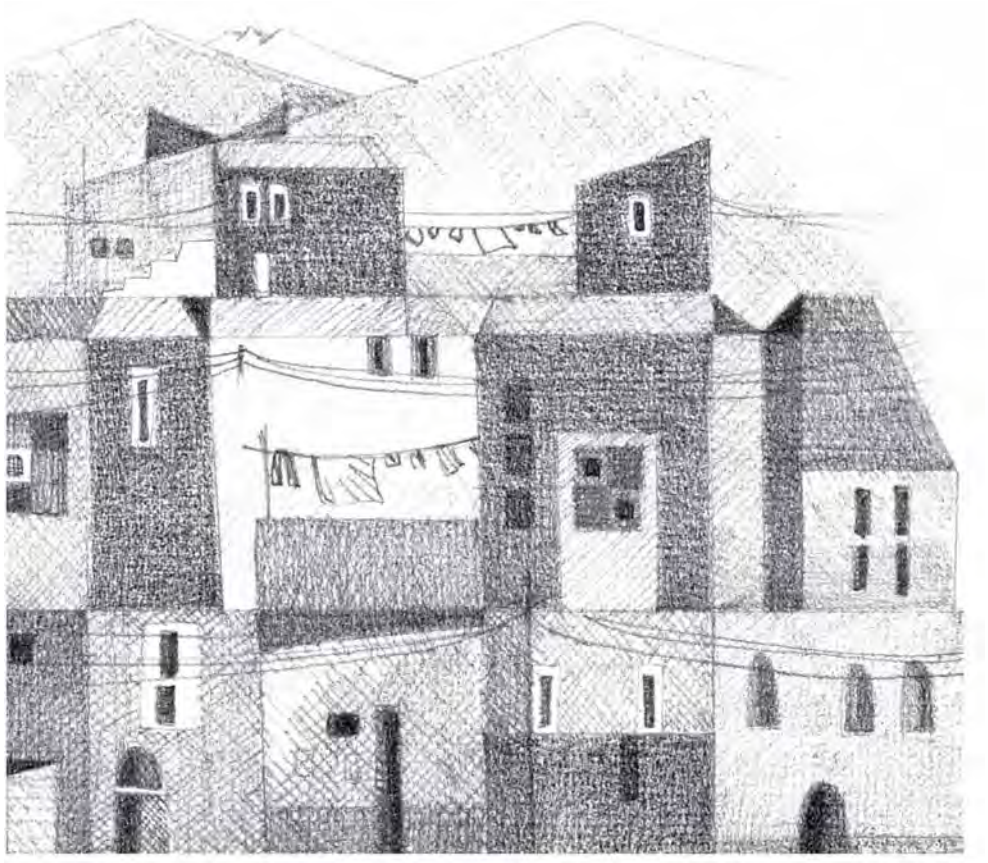


naciones unidas instraw

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

aecid

5. Marcos legales nacionales: género y gobernabilidad democrática



naciones unidas instraw

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN aecid

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) promueve la investigación aplicada sobre género y el empoderamiento de las mujeres, facilita la gestión de conocimientos y apoya el fortalecimiento de capacidades mediante el establecimiento de redes de contacto y alianzas con agencias de la ONU, gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil.

Serie Mujeres, poder local y democracia: Conceptos clave
Cuadernillo 5. "Marcos legales nacionales, género y gobernabilidad democrática"

Autor: Arnaldo Rodríguez
Diseño: Juan Espinoza Del Viilar
Diagramación: Raití Espinoza González

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
César Nicolás Penson 102-A
Santo Domingo, República Dominicana
Tel: 1-809-685-2111
Fax: 1-809-685-2117
E-mail: info@un-instraw.org
Página Web: http://www.un-instraw.org

© Copyright 2009
Todos los derechos reservados

Las denominaciones utilizadas en la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas o del UN-INSTRAW en relación con la condición legal de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, o que tenga que ver con las delimitaciones de sus fronteras o límites.
Las opiniones expresadas son las de las/os autoras/es y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas o del UN-INSTRAW.

Entre el 2006-2009 el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, UN- INSTRAW- viene implementando el proyecto "Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y de la participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina, que ha sido financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID-.

En el marco de este proyecto, una de las necesidades identificadas para fortalecer la participación política de las mujeres y construir una gobernabilidad más equitativa, especialmente en el ámbito local, fue la de clarificar y difundir algunos conceptos y temas claves en el quehacer político, a fin de apoyar y mejorar la capacidad de agencia de mujeres y hombres comprometidos con la igualdad, la profundización democrática y el desarrollo local en todas sus dimensiones.

En respuesta a esa demanda, el UN-INSTRAW presenta en esta Serie, compuesta por 10 cuadernillos, un conjunto articulado de conceptos y temas que considera importantes para clarificar el funcionamiento de los sistemas políticos, buscando reforzar el accionar de las y los protagonistas que en ellos operan. Se abordan cuestiones y ámbitos que pueden considerarse "clásicos" de la Ciencia Política, como por ejemplo, democracia, sociedad civil, ciudadanía, Estado y su relación con la gobernabilidad democrática y el género; marcos legales, partidos políticos y políticas públicas, entre otros. También se incluyen conceptos como el de descentralización, una reforma del Estado que cuenta con varias décadas de historia en América Latina y a pesar de ello sigue implicando una serie de procesos plurales, vivos y dinámicos en plena consolidación. Por último, se dedican algunos de los cuadernillos de la Serie a temas de surgimiento más reciente, producto de la consolidación democrática del continente y de los cambios y transformaciones del contexto global que están incidiendo profundamente en la política y en la forma de ejercerla. En esta línea están por ejemplo, los cuadernillos "Usos y Costumbres" Participación política de las mujeres indígenas y TIC'S, medios de comunicación y participación política de las mujeres.

En este trabajo, se ha puesto especial énfasis y esfuerzo en relacionar desde la mirada de género el ámbito local con los ámbitos nacional o incluso regional e internacional cuando ha sido pertinente. Así como la democracia no puede entenderse sin el concurso y participación plena y paritaria de hombres y mujeres, no puede entenderse el gobierno local desvinculado de otros niveles de construcción democrática como los ámbitos nacionales, regionales e internacionales.

Por último, queda señalar que conscientes de la amplitud y complejidad de los temas aquí presentados, la pretensión de este trabajo ha sido ofrecer un producto didáctico, sintético y articulado que, de manera sencilla, proporcione a todas aquellas personas que ejercen o están interesadas en la política en el ámbito local, insumos para mejorar su trabajo y contribuir al desarrollo de sus comunidades y sus pueblos. Está especialmente dedicado a todas aquellas mujeres que ejercen cargos en los gobiernos municipales de América Latina, por su tesón, su valentía y su decidida contribución para construir un continente más justo y equitativo.

CONTENIDO

- Marcos Legales Nacionales y competencias legislativas locales:
- ¿Qué se entiende por marcos legales nacionales y locales?
- La ruta de una Ley en el ámbito nacional: surgimiento, aprobación, instalación y desarrollo.
- La ruta de los instrumentos legales de los gobiernos locales.
- ¿Cuáles son los principales instrumentos Nacionales/Locales que legitiman, respaldan e impulsan la participación política de las mujeres y la inclusión del enfoque de género en los procesos de consolidación de la gobernabilidad democrática en los países de América Latina?
- Breve descripción de los aportes fundamentales de los siguientes instrumentos en el ámbito de la participación política y la gobernabilidad democrática de género
- Constitución
- Asambleas Constituyentes
- Ley Electoral/Ley de partidos políticos
- Marco legal de la descentralización o equivalentes
- Otras Leyes relacionadas con participación política y gobernabilidad
- De lo legal o lo real: principales factores que intervienen en el éxito o fracaso de las leyes para transformar positivamente las realidades que regulan.

Introducción

El orden jurídico que rige en los ámbitos nacionales subnacionales y locales de nuestra región es el marco que sustenta desde lo le-gal la convivencia social, favoreciendo, impulsando o limitado la construcción de una gobernabilidad democrática con enfoque de género efectiva.

Para la presente serie de Cuadernillos es fundamental abordar esta temática ya que en el marco legal están tanto los principios o valores fundamentales de un Estado, como la estrategia jurídi-copolítica para hacerlos efectivos. Además de sustentar la legiti-midad del Estado y sus instituciones, el marco legal refleja las relaciones de poder entre los diferentes grupos que forman las sociedades. En ese sentido, tanto los valores y principios como los instrumentos que conforman el marco legal, varían con el tiempo y tienen una dimensión histórica.

El desarrollo de la democracia ha implicado el posicionamiento de valores esenciales como la igualdad, la libertad y la dignidad humana. La construcción de la democracia es un proceso acompañado por el desarrollo de un marco legal que profundiza en los derechos de la ciudadanía y en la manera de hacerlos efectivos.

El presente Cuadernillo tiene por objeto presentar una visión general de los principales instrumentos y procesos que con-forman los marcos legales nacionales y locales en nuestra región, enfatizando los avances, fortalezas y desafíos en términos de igualdad de género y de construcción de una autentica gobernabilidad democrática.

Marco Legal nacional y local

El marco legal es el conjunto de leyes, normas, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos de carácter obligatorio, sancionadas por el Estado que rigen la convivencia civil, política y económica de las sociedades tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local.

Las leyes y otros instrumentos que forman el marco legal van cambiando con el tiempo, ajustándose a nuevas realidades e ideas. En democracia el marco legal se orienta a construir un sistema justo basado en los valores democráticos: igualdad, dignidad de las personas y libertad. Debe fortalecer y articular principios como la participación, la transparencia y la equidad.

En las sociedades democráticas la identificación y elaboración de leyes es un proceso con opciones de participación por parte de la sociedad civil. Sin embargo, el acto formal de legislar, es decir de elaborar las leyes, es atribución de las instituciones del Estado, particularmente del poder legislativo. Su promulgación, es decir la oficialización de su entrada en vigor, corresponde al poder ejecutivo.

En un sistema democrático el poder ejecutivo puede, bajo ciertas circunstancias, elaborar y emitir leyes que pueden ser de jerarquía menor, como decretos de orden administrativo o en todo caso se elaboran tratando de dar respuesta a situaciones excepcionales, o bien son promulgadas provisionalmente a la espera de la ratificación por parte del poder legislativo.

En el ámbito local el órgano legislativo que tiene la responsabilidad de elaborar normativas y otros instrumentos legales es el concejo, cabildo municipal o ayuntamiento. Las normativas que surgen de estos órganos municipales se denominan ordenanazas, resoluciones, o acuerdos y tienen vigencia en el territorio municipal, es decir en su jurisdicción. Generalmente las leyes sólo se emiten en el ámbito nacional o subnacional.

En nuestra región existen leyes que llevan por nombre: “Ley municipal”, “Ley de municipios autónomos”, “Ley de municipalidades”, etc. Estas leyes son elaboradas por los poderes legislativos nacionales o subnacionales y tienen por objeto regular la integración y organización de los municipios. Son las leyes marco para el funcionamiento político-administrativo de los municipios. Sin embargo en algunos países de la región está dentro de las competencias municipales promulgar algún tipo de ley, por ejemplo de ingresos municipales.

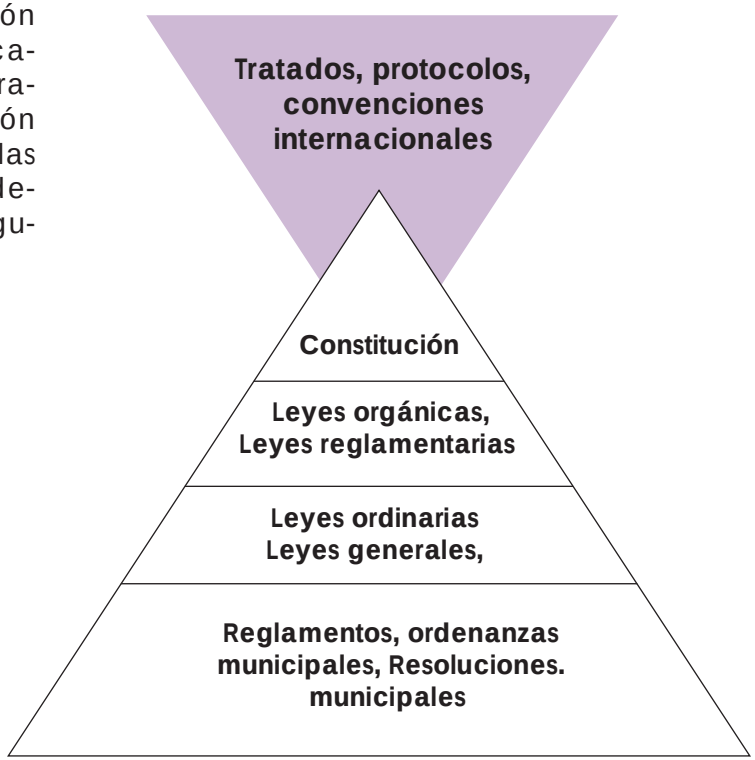
El territorio donde una autoridad tiene facultad para ejercer sus funciones o atribuciones se denomina jurisdicción. Se puede hablar entonces de jurisdicción municipal, jurisdicción estatal, departamental, provincial o jurisdicción nacional



Jerarquía de los instrumentos legales

El marco legal implica la convivencia de leyes y otros ordenamientos jurídicos en un mismo espacio territorial. El posible conflicto entre leyes se resuelve aplicando la ley de mayor jerarquía. La Constitución, que no es propiamente una ley, está por encima de todas las leyes. Ninguna ley o normativa puede contravenir a la Constitución.

Bajo diferentes especificidades los tratados internacionales ratificados por los países de la región suelen tener jerarquía constitucional. En esos casos las convenciones y protocolos firmados y ratificados por los Estados nacionales de la región que garantizan e impulsan los derechos de las mujeres tienen el más alto valor jurídico y no deberían ser contravenidos o ignorados por ninguna ley nacional.



Adaptado Kelsen, 2005 (pirámide) y Tredinnick, 2002 (Reloj de Arena)

Si bien cada país de la región tiene particularidades tanto en su arquitectura jurídica como en las denominaciones que se da a cada tipo de ley, en términos generales existen los siguientes instrumentos que forman el marco legal nacional y local:

1. **Constitución Política:** Es el instrumento fundacional de los Estados. Constituye el marco dentro del cual deben ubicarse las normas jurídicas. En el están consignados los principios y valores que enmarcan la organización político administrativa de lo Estados así como los derechos y deberes de la ciudadanía

2. **Ley Orgánica, ley reglamentaria:** Establece la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución. De igual manera atiende las materias que la Constitución contempla que se regulen por tales leyes. Es decir trata sobre materias expresamente previstas en la Constitución. Los requisitos para su aprobación varían de país en país pero normalmente se requiere que cuenten con el apoyo de una amplia mayoría de los votos en los órganos legislativos correspondientes. Bajo el marco de la Constitución son las leyes más importantes de un país, por ejemplo: Ley del trabajo, Ley de municipios, Ley de funcionamiento de los poderes, Ley orgánica de elecciones (que dependiendo del país puede incluir un mecanismo de cuotas), Ley de educación, etc.

3. **Ley Ordinaria, ley general:** Es la norma escrita de carácter general vinculada a los procedimientos y atribuciones fijados en la Constitución. Atienden múltiples temáticas en diversas ramas: código civil, código electoral, código penal, Leyes de impuestos, Ley de presupuestos, Ley de partidos políticos, Ley de cuotas, etc.

4. **Reglamentos:** Pueden surgir tanto de los poderes legislativos como de los poderes ejecutivos en al ámbito local o nacional. Su finalidad es desarrollar los contenidos expresos en la ley sin alterar el espíritu, propósito y razón de la misma. Por ejemplo: Una Ley general para prevenir la violencia contra las mujeres, determina las líneas generales que sustentan la política del Estado a este respecto. Pero se requiere de un reglamento que establezca los mecanismos, procedimientos, responsabilidades y competencias para su funcionamiento. Otro ejemplo serían los reglamentos para aplicar las Leyes de cuotas. Existen además reglamentos "autónomos" que por su particularidad no están contemplados en alguna ley. Por ejemplo un reglamento interno de un concejo municipal para conducir los debates en el mismo.

   Ordenanzas, resoluciones, y reglamentos municipales: Son los actos sancionados por las cámaras municipales o cabildos, cuya aplicación regula las actividades del municipio. Estos instrumentos pueden impulsar desde el ámbito local la equidad de género. En la región existen reglamentos explícitamente orientados a garantizar los derechos de las mujeres como por ejemplo el "Reglamento Municipal de Equidad y Prevención de la Violencia contra la Mujer y la Familia" [1]. También existen reglamentos orientados a otra temática, por ejemplo el transporte público, que consideran las necesidades específicas de las mujeres.

[1] Emitido por el municipio de Durango en Mèxico

Competencias ejecutivas y legislativas locales:

A partir de los procesos de descentralización han aumentado o en algunos casos comenzado a existir facultades legislativas en los gobiernos municipales de Centroamérica y de la región andina. Aunque las competencias específicas locales varían de país en país. En todos los casos aplica sin embargo la jerarquía de los instrumentos legales. Los municipios tienen determinadas competencias para legislar y promulgar instrumentos legales siempre en el marco de la Constitución y de las leyes orgánicas del país.

Las funciones legislativas le corresponden a los concejos o cabildos municipales, integradas por las y los alcaldes o alcaldesas, presidentas o presidentes municipales, las concejalas o concejales, regidoras o regidores. Estas funciones legislativas son un elemento esencial en el concepto de gobierno municipal autónomo. Las limitan tanto las competencias otorgadas por las leyes nacionales como la jurisdicción territorial del municipio.

La distribución de las funciones ejecutivas es regulada por el concejo o cabildo municipal y las ejerce el alcalde o alcaldesa, por medio de las dependencias municipales que son parte de la institucionalidad del municipio: secretarías, direcciones, unidades.

Las competencias y atribuciones de los gobiernos locales están determinadas en el marco legal de la descentralización o equivalente, por ejemplo “Ley municipal” o “Ley de autonomía municipal”. Sin embargo el marco legal de esta reforma es aún precario. *(Díaz et. al, 2006).* El concepto de gobierno municipal tanto en la región andina como en Centroamérica, con las facultades legislativas que implica, se encuentra en proceso de construcción.

> “..faltan diseños claros y precisos de la división de competencias propias y de competencias concurrentes, entre los ámbitos centrales y los ámbitos descentralizados. ... las competencias propias de carácter exclusivo de los municipios, en este caso, son en algunos países más limitadas que en otros. En algunos casos no existen regulaciones que impidan que ámbitos superiores de administración del Estado anulen las decisiones de los municipios en determinadas materias.” *(Saldomando, 2005 y Cardona)*

La ruta de una Ley en el ámbito nacional: surgimiento, aprobación, instalación y desarrollo.

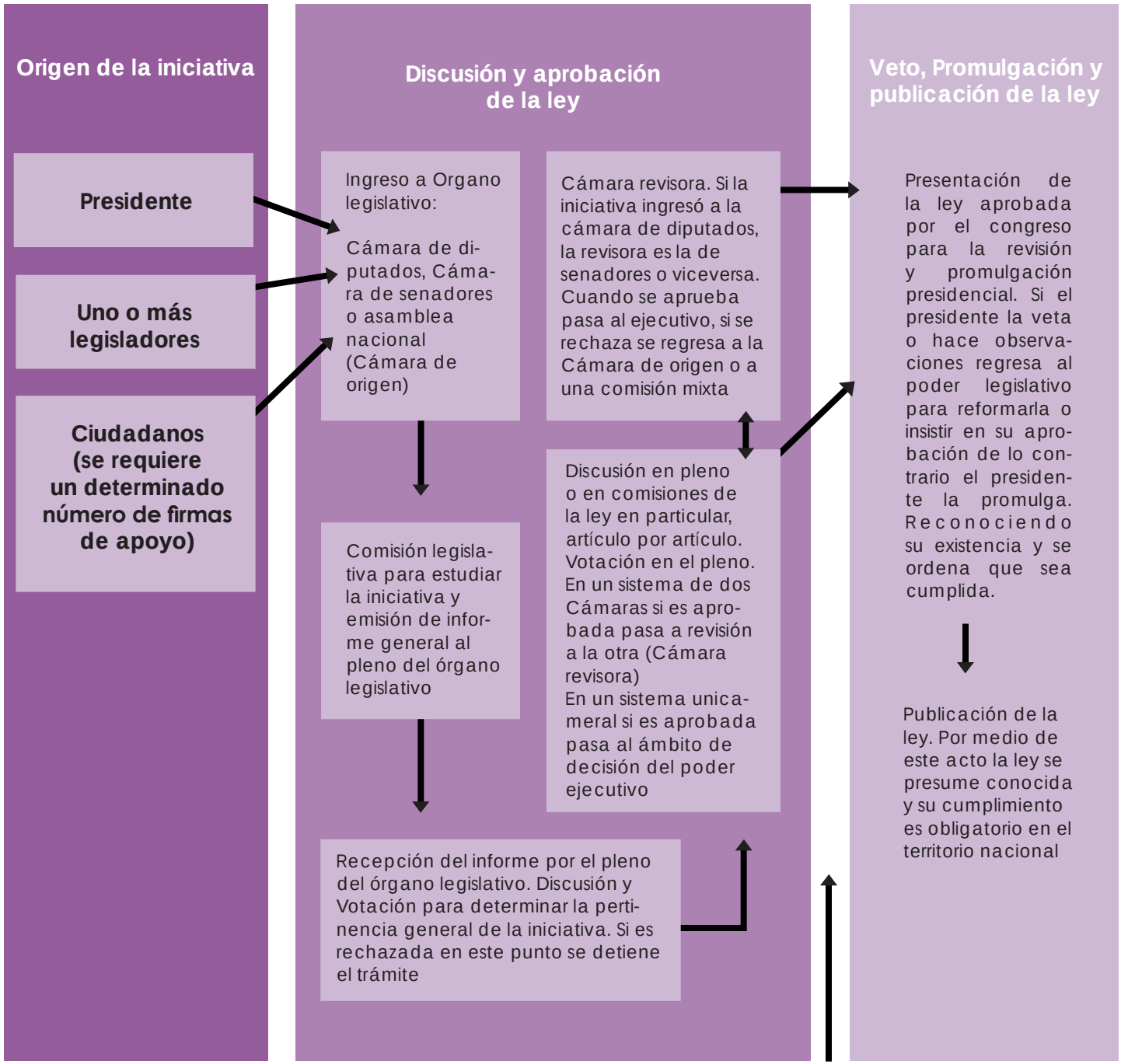
Aunque la forma específica para el surgimiento, tramitación, aprobación e instalación de las leyes depende del ordenamiento jurídico de cada Estado hay elementos en común para los países de nuestra región.

Las leyes norman la convivencia de la ciudadanía y su relación con el Estado. En ellas se expresan los principios y valores con que fue constituido el Estado-Nación. Las leyes también legitiman políticas públicas de gobierno o del Estado. Por tanto son varias las fuentes de las que puede surgir una ley; la costumbre, la historia, aunque en términos prácticos podemos decir que las leyes emanan en primera instancia de la Constitución del Estado. Las leyes orgánicas son leyes constitucionales, es decir leyes previstas por la Constitución. Las leyes ordinarias o secundarias si bien responden al mandato constitucional pueden surgir por ejemplo para legitimar una política pública.

En una democracia representativa las iniciativas o proyectos de ley pueden surgir sólo de los poderes ejecutivo o legislativo. Sin embargo, el desarrollo de democracias participativas ha legitimado la posibilidad de que estas iniciativas o proyectos surjan directamente de la ciudadanía. Actualmente este instrumento está vigente en doce países de Latinoamérica.[2]

Es pertinente señalar que, incluso en los países donde sólo el presidente o los legisladores tienen facultad exclusiva para presentar formalmente iniciativas o proyectos de ley; la sociedad civil, los movimientos sociales y sus organizaciones pueden impulsar, apoyar y participar en la elaboración de dichas iniciativas o proyectos.
Por otra parte, en muchos países de América Latina el ejecutivo tiene la facultad de veto.

[2] Ver Tabla en www.transparenciacr.org/observacion/Documentos/ZOVATTO_instituciones_%20democracia_directa.doc


Origen de la iniciativa
Presidente
Uno o más legisladores
Ciudadanos (se requiere un determinado número de firmas de apoyo)
Discusión y aprobación de la ley
Ingreso a Organo legislativo:
Cámara de diputados, Cámara de senadores o asamblea nacional (Cámara de origen)
Comisión legislativa para estudiar la iniciativa y emisión de informe general al pleno del órgano legislativo
Recepción del informe por el pleno del órgano legislativo. Discusión y Votación para determinar la pertinencia general de la iniciativa. Si es rechazada en este punto se detiene el trámite
Discusión en pleno o en comisiones de la ley en particular, artículo por artículo. Votación en el pleno. En un sistema de dos Cámaras si es aprobada pasa a revisión a la otra (Cámara revisora)
En un sistema unicameral si es aprobada pasa al ámbito de decisión del poder ejecutivo
Cámara revisora. Si la iniciativa ingresó a la cámara de diputados, la revisora es la de senadores o viceversa. Cuando se aprueba pasa al ejecutivo, si se rechaza se regresa a la Cámara de origen o a una comisión mixta
Veto, Promulgación y publicación de la ley
Presentación de la ley aprobada por el congreso para la revisión y promulgación presidencial. Si el presidente la veta o hace observaciones regresa al poder legislativo para reformarla o insistir en su aprobación de lo contrario el presidente la promulga. Reconociendo su existencia y se ordena que sea cumplida.
Publicación de la ley. Por medio de este acto la ley se presume conocida y su cumplimiento es obligatorio en el territorio nacional

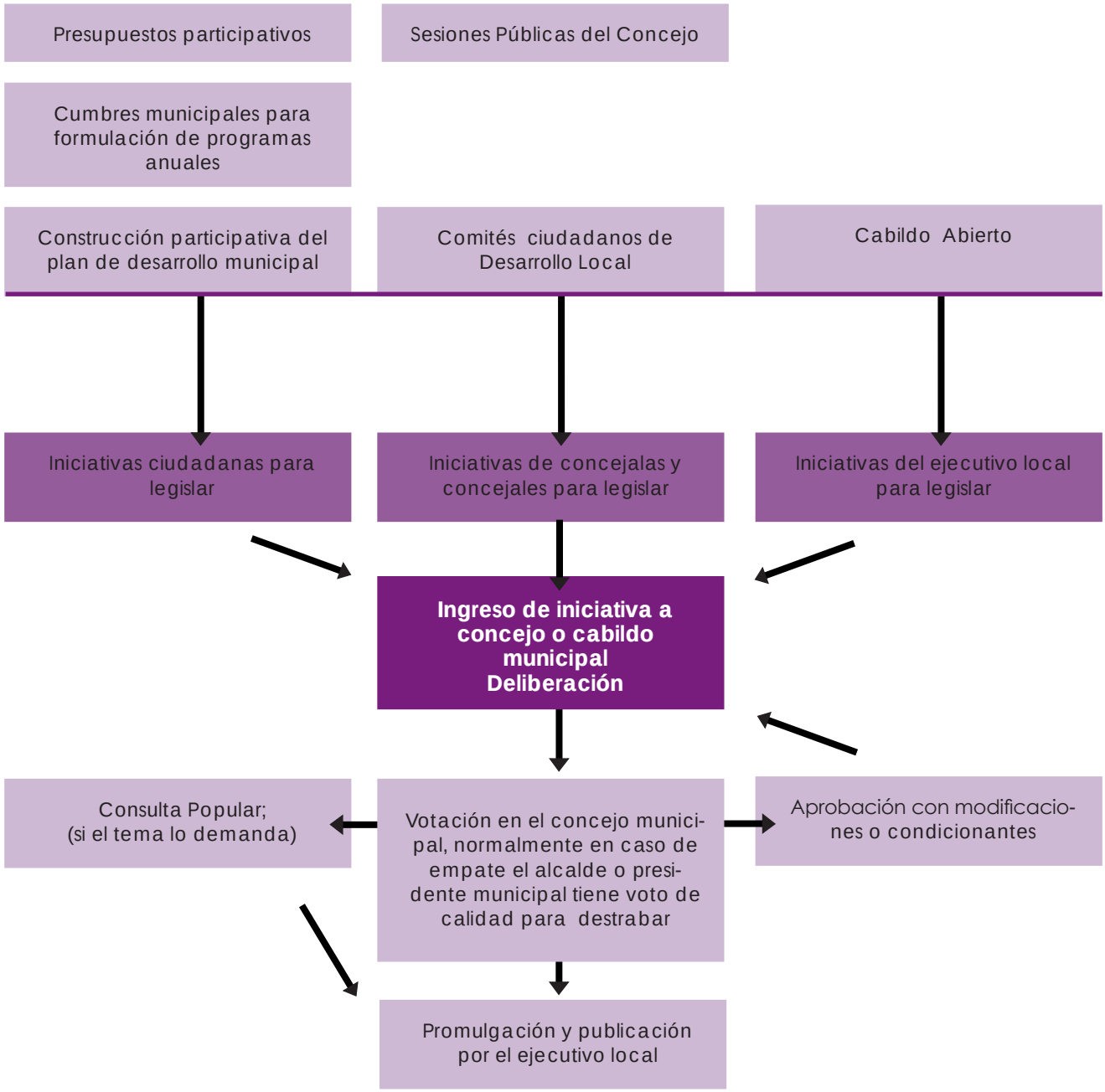
La ruta de los instrumentos legales de los gobiernos locales

Más allá de las insuficiencias y vacíos en los diferentes órdenes jurídicos que enmarcan el proceso de descentralización en la región, sigue vigente la percepción de que las características del escenario local en cuanto a proximidad, conocimiento y accesibilidad, existentes entre las vecinas y los vecinos de un municipio con los gobiernos locales, facilitan la participación política de la ciudadanía. El desarrollo de instrumentos legales emanados de los gobiernos locales y las experiencias participativas en este proceso, muestran una considerable diversidad de modalidades específicas. Tanto en Centroamérica como en la región andina el orden jurídico facilita la incidencia de la sociedad civil para el surgimiento, impulso y elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales que contribuyan a construir una gobernabilidad democrática.

Los órganos legislativos en el ámbito local son los concejos o cabildos municipales. Estos órganos son "deliberativos" porque sus miembros discuten y valoran las diferentes alternativas antes de tomar una decisión de política pública. Son resolutivos en tanto tienen la facultad de resolver sobre los temas que discuten, es decir, pueden decidir aprobar, rechazar o modificar las iniciativas o asuntos de su competencia. La cercanía de este órgano con la comunidad posibilita que la ciudadanía y sus organizaciones presenten sus necesidades e iniciativas y presionen para que sean resueltas. Existen mecanismos específicos para que la ciudadanía presente iniciativas para reglamentar diversos ámbitos de la vida municipal, pero también para que participe en la construcción de políticas públicas y en esa medida incida en el desarrollo de instrumentos legales para el ámbito local. Estos mecanismos participativos y la ruta de los instrumentos legales en el ámbito local muestran una considerable diversidad en los países de la región. El siguiente gráfico muestra de manera general la articulación de estos mecanismos participativos con la ruta de los instrumentos legales.

"El concepto de autonomía va unido a la capacidad de producir un derecho propio, de dictar la propia ley, que lleva aparejada la posibilidad de aplicarla. Autonomía es autogobierno en el sentido amplio de la palabra".

(Saldomando y Cardona,2005)


Presupuestos participativos
Sesiones Públicas del Concejo
Cumbres municipales para formulación de programas anuales
Construcción participativa del plan de desarrollo municipal
Comités ciudadanos de Desarrollo Local
Cabildo Abierto
Iniciativas ciudadanas para legislar
Iniciativas de concejalas y concejales para legislar
Iniciativas del ejecutivo local para legislar
Ingreso de iniciativa a concejo o cabildo municipal Deliberación
Consulta Popular; (si el tema lo demanda)
Votación en el concejo municipal, normalmente en caso de empate el alcalde o presidente municipal tiene voto de calidad para destrabar
Aprobación con modificaciones o condicionantes
Promulgación y publicación por el ejecutivo local



Instrumentos legales en el ámbito nacional y su aporte en el ámbito de la participación política y la gobernabilidad democrática de género

Constitución

Aunque hay diferentes visiones de lo que es la Constitución, existe un consenso respecto al carácter fundacional que tiene para el Estado y su orden jurídico. Para algunos la Constitución es un pac-to político que "instituye"*(Cordova, 2007)*, es decir que funda. En esta perspectiva, la constitución establece, define lo que debe ser y es tarea de las leyes determinar cómo hacerlo; organizar y regular. En la constitución se expresaría el principio fundador del Estado y a par-tir de ahí se construiría el marco jurídico. Para otros la Constitución es la norma jurídica fundamental, es decir; al igual que las leyes norma y regula pero con un carácter fundacional. *(Quisbert, 2007).* Ya sea como principio o como norma fundacional, la Constitución define lo que el Estado debe ser.

Existen constituciones rígidas, semirigidas o flexibles, dependiendo de la facilidad o dificultad en los mecanismos definidos para cambiarla. La rigidez de las constituciones puede favorecer a la fortaleza institucional de los Estados, pero a veces dificulta el rápiecnava la adnopser euq arap lanoicutitsnoc ocram led etsuja odde las sociedades. En nuestra región, donde la mayor parte de las constituciones son rígidas, se ha logrado, a partir de movilizaciones sociales y acuerdos entre las fuerzas políticas, desarrollar textos constitucionales cada vez más avanzados, incluyentes en su noción de ciudadanía y que prefiguran sociedades cada vez más democráticas. El reto sigue siendo lograr que los gobiernos y la institucionalidad del Estado garanticen efectivamente el cumplimiento de nuestras constituciones. Esto es particularmente evidente en cuanto a los derechos de las mujeres. Como se puede leer en los recuadros del presente cuadernillo las constituciones de la región explícitamente expresan el principio de igualdad de derechos entre mujeres y hombres y el principio de no discriminación.

Asamblea Constituyente.

La "Asamblea Constituyente", en ocasiones llamada Congreso Constituyente" es un organismo conformado por representantes de la ciudadanía para reformar o redactar un nueva Constitución. En los últimos veinte años han operado Asambleas Constituyentes en Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela, redactando nuevas Constituciones. En el caso de Venezuela y de Bolivia se puede apreciar la importancia estratégica que tienen estos procesos para profundizar en los principios que favorecen al avance de las mujeres. (Ver recuadros)

Sin embargo, pareciera que aun son derechos "formales", en tanto están definidos en el marco jurídico, pero no son derechos "reales" en tanto la desigualdad de género persiste en nuestras sociedades, tanto en los ámbitos públicos, donde hay una importante brecha entre la participación política de las mujeres y los hombres, como en los ámbitos privados donde sigue existiendo una relación de subordinación de la mujer. Por otra parte, algunas constituciones, como las nuevas de Venezuela y Bolivia, expresan la necesidad de considerar las "diferencias" en la construcción de la igualdad en un sentido amplio. Varias constituciones incluyen la consideración de diferencias pero específicamente en lo referente a la igualdad laboral visualizando las necesidades especiales de las mujeres relativas al embarazo y maternidad. *(Montaño y Cardona, 2005)*

Pese a estas insuficiencias en la aplicación real de las normativas constitucionales y en la limitada consideración que estas hacen de las diferencias de género para construir la igualdad, no hay que desestimar la importancia que tiene el hecho de que en el instrumento legal de mayor valor en nuestros países, estén expresados los principios de igualdad y no discriminación y los consiguientes derechos que de ahí emanan. Estos principios explicitados en nuestras constituciones legitiman la lucha de las mujeres por ejercer con equidad sus derechos tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, en los espacios públicos y privados, apuntalando la construcción de una efectiva gobernabilidad democrática con enfoque de género.

México

Artículo 1

Queda prohibida toda discriminacion motivada por origen etnico o nacional, el genero, la edad, las discapacidades, la condicion social, las condiciones de salud, la religion, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

(Reformado mediante decreto, publicado en el diario oficial de la federacion el 04 de diciembre del 2006)

Articulo 2

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, ...

www.conapo.gob.mx/transparencia/constitucion.pdf

Guatemala

Articulo 4o.- Libertad e igualdad.

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. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

El Salvador

Articulo 3.- Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.

Venezuela

Artículo 21.

Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm

Bolivia

Articulo 14°

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

Articulo 15°

I. Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual...

II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.

III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado.

www.bolivialegal.com/modules/Sileg/pdfphp.php?numero=14&dbname=SLB523

Ecuador

La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.
www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo03.html

Perú

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

1.A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

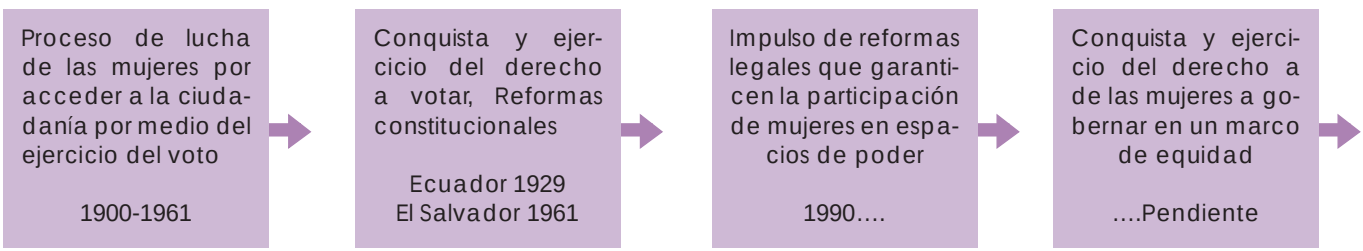


Leyes electorales, leyes de partidos políticos

Por razones que tienen que ver con la transición o apertura democrática en varios países de la región y con las reformas al Estado iniciadas desde los años ochenta, en las últimas décadas los sistemas electorales de nuestra región han sido replanteados con nuevas leyes electorales. Este proceso de elaboración de una nueva legislación electoral ha sido acompañado con el mayor posicionamiento en la agenda pública de las demandas de las mujeres. Así mismo en el marco de la democratización se hizo evidente la necesidad de desarrollar sistemas políticos que se correspondieran con la pluralidad de nuestras sociedades.

Con las leyes electorales sus correspondientes reglamentos, se pretendió fortalecer la institucionalidad democrática en la región. La lucha de las mujeres por la igualdad de derechos se ha reflejado tanto en las reformas constitucionales como en las leyes electorales que ahora consideran mecanismos de cuotas.

Reformas y progresión de los derechos ciudadanos de las mujeres reflejados en el marco legal de la región



Dependiendo de la arquitectura del marco legal de cada país, puede existir una ley orgánica electoral, y a partir de ella un código electoral o ley ordinaria en la cual se establece el marco legal para el funcionamiento de los partidos políticos. Los mecanismos de cuotas de hecho regulan la composición por género que los partidos deben postular a los puestos de elección Para profundizar sobre las leyes electorales, los mecanismos de cuotas, su impacto, limitantes y oportunidades en el ámbito local para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática con enfoque de género, referirse al Cuadernillo No. 1 de esta misma serie. La temática de partidos políticos se abunda con mayor profundidad en el Cuadernillo No. 6.

Leyes contra el acoso y la violencia política de género

La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

La sistemática violencia contra las mujeres en nuestra región muestra la debilidad de nuestras sociedades y Estados para garantizar sus derechos humanos, muestra también la necesidad de desarrollar políticas públicas, acciones e iniciativas para que las mujeres ejerzan efectivamente sus derechos cívicos, políticos, sociales y culturales libres de toda violencia de género. Las mujeres son víctimas de la violencia tanto en los espacios privados como en los espacios públicos.

A partir de la aprobación de la Convención para la Erradicación y Sanción de la Violencia en Contra de las Mujeres, de Belem do Para aprobada en 1994 por la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada y ratificada por 23 países miembros, se han promulgado leyes contra la violencia intrafamiliar o doméstica en Argentina, Chile, Panamá, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México, Colombia, República Dominicana, Perú, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Venezuela.

La violencia contra la mujer en los espacios privados además de vulnerar su dignidad e integridad humana, vulnera también sus derechos políticos: "sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo".[3]



[3] Cedaw, recomendacion general No. 19: "La violencia contra la mujer (29/01/1992)." 11º período de seiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

La lucha de las mujeres por acceder a espacios de decisión es obstaculizada en primera instancia por su posición de subordinación en los espacios privados. Sin embargo la lucha por el ejercicio de los derechos continúa en los espacios públicos; las mujeres que se desempeñan ya sea laboral o políticamente suelen enfrentar hostilidad, acoso y violencia. En estas acciones se expresa la resistencia más primitiva al cambio de posición de las mujeres.

Si bien hay avances en las leyes contra la violencia doméstica y contra el acoso sexual en el ámbito laboral, la violencia política hacia las mujeres apenas comienza a ser visibilizada en el marco legal nacional. En ese sentido es emblemático el proyecto de ley contra el acoso y la violencia política en razón de género impulsada por la Asociación de concejalas de Bolivia. Es importante destacar que este proyecto de ley surge de la experiencia en el ejercicio político de las mujeres en el ámbito local, donde un gran número de concejalas es y ha sido víctima de diferentes tipos de violencia y acoso para que suscriban documentos, avalen decisiones o para que abandonen sus cargos. Estos actos han incluido el hostigamiento, la amenaza a ellas y a sus familias, la violencia física entre otros. Son varias las concejalas que no sólo han tenido que renunciar a los puestos para los que fueron electas sino que inclusive tuvieron que escapar de sus comunidades.

> "La violencia contra la mujer no se limita a una cultura, región, o país, ni a ciertos grupos de mujeres dentro de la sociedad. La causa fundamental de la violencia contra la mujer radica históricamente en las relaciones del poder desigual entre mujeres y hombres y en la discriminación persistente contra la mujer"
>
> Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres: Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas, Febrero, 2008.

El proyecto de Ley contra la violencia expresa en su artículo primero el objetivo de la ley:

“ prevenir, proteger, defender y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en los ámbitos de representación pública, nacional, departamental y municipal emergente de una elección...”

Así mismo define entre otros los siguientes actos ilícitos de acoso y violencia política en su artículo 6:

Aquellos que:

a) Restrinjan o impidan el ejercicio de los derechos políticos de la mujer en su condición de electora o elegible, para los cargos públicos de Senadora, Diputada, Alcaldesa, Concejala, Prefecta, Consejera y/o integrante de la Directiva de cualquier instancia, Presidenta de Comisión u otras formas de organización y en general, como autoridad electa.

b) Restrinjan o impidan a la mujer, el cumplimiento efectivo de las funciones y atribuciones establecidas para el cargo público, motivo de su postulación y elección; así como las peticiones que pudiera plantear ante los poderes públicos, evitando o limitando el uso de los recursos que le franquea la Constitución Política del Estado y las leyes del país.

c) Interfieran, presionen u obstaculicen, por cualquier medio el libre ejercicio de los derechos políticos de la mujer.

f)Induzcan a las candidatas electas en ejercicio o no de sus funciones, a suscribir todo tipo de documentos y/o a avalar decisiones contrarias a sus principios e interés público, así como inducir a las candidatas electas en ejercicio o no de sus funciones, a presentar renuncia al cargo para el que fueron elegidas.

Ver anteproyecto completo en: www.un-instraw.org/jdata/images/files/violencia/Ley_violencia_politica.pdf.

Marco legal de la descentralización

Como lo hemos revisado en el Cuadernillo número 2 de esta serie, a partir de la década de los ochentas comenzó un proceso de reforma estructural de los Estados latinoamericanos. Estas reformas incluyeron una política de descentralización, es decir la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local; donde el primero transfiere competencias y recursos al segundo.

La descentralización en Latinoamérica ha significado un fortalecimiento de los niveles subnacionales como departamentos, provincias o Estados (en el caso de repúblicas federales) pero sobre todo ha implicado la revaloración y fortalecimiento del municipio aumentando sus competencias y facultades.

La estrategia económico-política de la descentralización implicó ajustes al marco legal en cada país. Se requirió el desarrollo y articulación de los instrumentos legales para sustentar y orientar desde el ámbito jurídico este proceso.

Recorriendo la pirámide de "Kelsen" presentada en la página No. 5 del presente Cuadernillo, podemos visualizar cómo se construye el marco legal del proceso de descentralización.

Para todos los países el marco legal de la descentralización se fundamenta en la Constitución. En este instrumento están las disposiciones esenciales que sustentan y legitiman el proceso de transferencia de facultades, competencias y recursos de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales y municipales. Algunas constituciones, como la de México contemplaban artículos que delineaban la autonomía municipal, otras constituciones necesitaron reformarse para legitimar el proceso de descentralización desde el instrumento fundador del Estado. Al ser las constituciones el marco básico que sustenta la descentralización, este proceso debe ajustarse por tanto a los preceptos constitucionales que garantizan los derechos de las mujeres, particularmente el principio de igualdad y el principio contra la discriminación que es común a todas las constituciones de la región.

Las leyes orgánicas de la descentralización, leyes orgánicas de municipalidades, leyes orgánicas de regiones, cumplen con los mandatos específicos de la constitución para promover la descentralización y delimitar competencias entre el poder nacional y los poderes subnacionales y locales.

Las leyes generales, base de la descentralización, son el marco de leyes especificas como leyes de presupuestos participativos, leyes de participación popular, leyes de elecciones municipales, códigos municipales, que apuntan a definir las diferentes dimensiones operativas de la descentralización. En varios países estas leyes incorporan de manera explicita la equidad de género.

Por citar un ejemplo, el Codigo Municipal de Guatemala establece en su articulo 176 que:

"En las normas de este Código se asume el concepto de equidad de género, entendido como la no discriminación entre ambos sexos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala".

La descentralización no garantiza por si misma el avance en cuanto a equidad de género, sin embargo abre oportunidades a las mujeres, para incidir en la gestión y políticas públicas. El marco legal que orienta el proceso de descentralización es aun incompleto. Pareciera necesario avanzar en definiciones sobre las competencias, facultades y atribuciones de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, avanzando así mismo en el fortalecimiento del municipio como espacio para la construcción de una democracia participativa.



De lo legal o lo real: principales factores que intervienen en el éxito o fracaso de las leyes para transformar positivamente las realidades que regulan

En las sociedades humanas han existido desde siempre normas que regulan la convivencia social. El desarrollo de la democracia ha implicado avanzar en la construcción de sociedades más justas incorporando valores y principios orientados a la libertad, igualdad y dignidad de las personas. Sin embargo este avance ha mostrado una brecha entre los derechos garantizados jurídicamente y los derechos efectivamente ejercidos, es decir entre los derechos "formales" y los derechos "reales". Estos derechos están expresados en las constituciones. Cómo hacerlos efectivos es el propósito de las leyes. Surge en este punto una primera consideración:

- Como requisito para transformar positivamente la realidad se requiere un conjunto de leyes, o marco legal que sea consistente con los preceptos constitucionales. No basta expresar cuáles son los derechos, es esencial legislar sobre cómo hacerlos efectivos, desarrollando instrumentos jurídicos que con un enfoque de integralidad respondan a la realidad que pretenden transformar.

La construcción de una efectiva gobernabilidad democrática con enfoque de género implica avanzar en la construcción de un marco legal que garantice los derechos de las mujeres. Es importante profundizar en el principio de igualdad ya que en muchos marcos legales no se considera la diferencia en tanto condición necesaria de la igualdad.

Por otra parte, una Constitución y un marco legal avanzados en términos de los derechos de las mujeres, no significan automáticamente el desarrollo de sociedades democráticas, inclusivas, igualitarias. Es necesaria la existencia de otras condiciones. Los siguientes factores inciden en el éxito de las leyes para transformar positivamente las realidades.

- El contar con leyes cuyo desarrollo incorpore la participación y visión de los diferentes grupos que conforman la sociedad. Favoreciendo con esto tanto la "calidad" de las leyes, como su apropiación por parte de la ciudadanía
- La fortaleza de la institucionalidad democrática del Estado, donde las instituciones cuenten con mecanismos de rendición de cuentas que permitan un seguimiento y control social por parte de la sociedad. La transparencia en la gestión pública
- La fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer este control y para incidir en el cumplimiento y mejoramiento de las leyes.
- La voluntad y capacidades de organizaciones sociales y sociedad civil para participar en el fortalecimiento de la legalidad democrática. Responsabilidad ciudadana.
- La suficiencia de recursos económicos por parte de las instituciones del Estado para tomar las medidas necesarias que garanticen la implementación de las leyes
- La información y conciencia de la ciudadanía para conocer sus derechos y obligaciones, emanados de la Constitución e instrumentalizados en las leyes, cumplirlos y ejercerlos.
- La legitimidad de las instituciones y autoridades del Estado y los gobiernos.

Bibliografía usada y sugerida – Cuadernillo #5

Arámbula Reyes, Alma. Participación política de la mujer en América latina. México, D.F.: Cámara de Diputados de México, Marzo 2008.

Córdoba, Arnaldo. "La constitución no es una ley." El Periódico de México, 07/08/2007 (No 1102).

Espitia Avilez, Gonzalo. Descentralización fiscal en Centroamérica. San Salvador: Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), 2004.

InMujeres. Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. México, D.F.: Instituto Nacional de las Mujeres, 2004.

Kelsen, Hans. Teoría pura de derecho. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Montaño, Julieta. "Género y reforma constitucional." Presentado en el Seminario sobre Reformas constitucionales y equidad de género (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 21 al 23 de febrero 2005).

Montaño Virreina, Sonia y Verónica Aranda. Informe final: Seminario sobre Reformas constitucionales y equidad de género (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 21 al 23 de febrero 2005). Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2006.

PNUD. La democracia en América latina. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Renjel R., Luis Marcelo. "Marcos legales y políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales: El caso de Bolivia." Serie Documentos de trabajo. Editor: Alfredo Rodríguez Peña Bolivia: Editorial El País, 2004.

Saldomando, Angel y Rokael Cardona. Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica. San Salvador: Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), 2005.

Tredinnick Abasto, Felipe. "Derecho internacional de los derechos humanos: Su aplicación directa." México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (VAGGF). "Reformas a la constitución política del estado con enfoque de género." La Paz: Programa de las Naciones Unidas (PNUD) y Unión de Mujeres Parlamentarias, 2001.

Bibliografía Web

Gomáriz Moraga, Enrique. "El sistema democrático en el ámbito local." Fundación Heinrich Böll
http://boell-latinoamerica.org/download_es/EL_SISTEMA_DEMOCRATICO_EN_EL_AMBITO_LOCAL_Enrique_Gomez.pdf

Programa Promude-GTZ/COMURES. "Municipalidades modernas con equidad de género." En Cuadernos de formación municipal. El Salvador: GTZ y COMURES.
http://www.gtz.de/en/dokumente/sp-sl-cuadernos-formacion-municipal-municipalidades-modernas-equidad-de-genero.pdf

Programa Promude-GTZ/COMURES. "Descentralización." En Cuadernos de formación municipal. El Salvador: GTZ y COMURES.
http://www.gtz.de/en/dokumente/sp-sl-cuadernos-formacion-municipal-descentralizacion.pdf

Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres: Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas
www.un.org/spanish/women/endviolence/

UN-INSTRAW. "Propuesta de ley contra el acoso y la violencia política en razón de género." Documento del Foro Virtual Mujeres y la Nueva Sociedad del Debate. UN-INSTRAW, septiembre 2006.
http://www.uni-nstraw.org jdata/images/files/Documentosforo/acosoyviolencia.pdf

UN-INSTRAW. "Representación política de las mujeres en los gobiernos municipales, los sistemas electorales y ley de cuota en América Latina." Documento de Políticas de la Mesa Redonda Virtual de Especialistas en Género. UN-INSTRAW, noviembre 2008.
http://www.un-instraw.org/jdata/images/files/prigep/Sistemasdecuotasdocumento1.pdf

Serie Mujeres, poder local y democracia: Conceptos clave

Cuadernillo No. 1
Género en la gobernabilidad democrática

Cuadernillo No. 2
Descentralización y participación política de las mujeres

Cuadernillo No. 3
Políticas públicas en el ámbito local

Cuadernillo No. 4
Marcos legales internacionales: género y gobernabilidad democrática

Cuadernillo No. 5
Marcos legales nacionales: género y gobernabilidad democrática

Cuadernillo No. 6
Sistemas electorales y leyes de cuotas

Cuadernillo No. 7
Partidos políticos e igualdad de género

Cuadernillo No. 8
TIC's, medios de comunicación y participación de las mujeres

Cuadernillo No. 9
Articulación de actores para la gobernabilidad democrática con enfoque de género

Cuadernillo No. 10
"Usos y costumbres": participación política de las mujeres indígenas

naciones unidas instraw

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN aecid