



Abordajes estatales y sociales para la prevención de las violencias contra las mujeres y LGTBIQ+ durante el periodo 2015 – 2021

Mayo 2022.



Créditos

ELA (2022). Abordajes estatales y sociales para la prevención de las violencias contra las mujeres y LGTBIQ+ durante el periodo 2015 – 2021. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Contenidos

Autora:

Agustina Rossi

Trabajo de campo:

Agustina Santomaso

Mariana Palumbo

Colaboración:

Ximena Cardoso Ramírez

Valentina Montero

Revisión:

Delfina Schenone Sienra

Natalia Gherardi

Diseño editorial:

Julieta Jiménez

Índice

Agradecimientos	4
Precisiones metodológicas	5
Introducción	7
1. Políticas de prevención y erradicación de las violencias de género. Cuatro tendencias de acción estatal.	9
Tendencia I: La construcción de un Plan Nacional de Acción contra las violencias	14
Tendencia II: Avances legislativos en materia de prevención de las violencias	24
Tendencia III: Vaivenes del presupuesto destinado a prevenir y erradicar las violencias de género	31
Tendencia IV: La importancia de producir evidencia empírica para elaborar respuestas efectivas	34
2. Repensar la prevención desde un abordaje interseccional. La experiencia de la sociedad civil	36
3. Un estado de situación durante la crisis sanitaria por COVID-19	41
4. Recomendaciones	44

 [Clic](#) para acceder a cada ítem

Gracias

Agradecemos la colaboración de las organizaciones y profesionales con quienes nos entrevistamos a lo largo de la realización de este trabajo, cuyos aportes fueron sumamente valiosos:

- * Área de Género Comisión 8 de Noviembre
- * 100% Diversidad y Derechos
- * Red por los derechos de las personas con discapacidad REDI
- * Centro Integral Marcelina Meneses
- * Fundación ConVoz
- * Asociación Juanita Moro
- * Fundación Mujeres por Mujeres
- * Asociación Civil Agenda de Géneros
- * Asociación Civil Trama
- * Maqanakuykuna Warmiskuna

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto *Hacia una agenda feminista interseccional para la prevención de la violencia de género en la región* llevado a cabo por la Articulación Regional Feminista y coordinado por Corporación Humanas Chile. Contó con el financiamiento de la Fundación Ford para su realización.

Precisiones metodológicas

El presente informe es resultado de una investigación cualitativa realizada entre los meses de febrero del 2021 y mayo del 2022, para la cual se recurrió a documentos de archivos, se realizaron mesas virtuales de debate con organizaciones de la sociedad civil y posteriores entrevistas en profundidad a las mismas.

El objetivo del informe es dar cuenta de las políticas públicas y acciones de la sociedad civil realizadas con el propósito de prevenir la violencia de género contra mujeres y LGTBIQ+. Por ende, no se contemplaron medidas destinadas a la asistencia y protección en casos de urgencia o a intervenciones posteriores al hecho de femicidio consumado. Asimismo, por restricciones de tiempo y extensión, se excluye lo referido al acceso a la justicia considerando la forma en que operan los mecanismos institucionales para

garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres y LGTBIQ+ el derecho a una vida libre de violencias por razones de género articuladas con discriminaciones por etnia, clase social, discapacidad, entre otras.

Para la obtención de datos estadísticos y evaluativos sobre los resultados de los Planes Nacionales de Acción contra la Violencia implementados en los últimos años se revisaron Informes de evaluación externa disponibles para el periodo 2017-2019 e Informes de Gestión de los años 2020 y 2021 presentados por el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación; se realizaron Pedidos de Acceso a la Información al Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación entre los meses de julio y agosto del 2021 y entre marzo y mayo de 2022; se monitorearon los datos presupuestarios disponibles en la

página de Gobierno Abierto identificados con la etiqueta de Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG).

En relación a la mirada y experiencia de las organizaciones de la sociedad sobre la implementación de las políticas de prevención, entre los meses de febrero y mayo del 2021 se realizaron 4 mesas virtuales de trabajo grupal con 11 organizaciones de distintas localidades del país. En los encuentros se

dialogó sobre políticas públicas y acciones de prevención implementadas en relación con la violencia de género e interseccionalidad, y el rol de la sociedad civil en el monitoreo, seguimiento e incidencia en relación con tales políticas. Posteriormente, se realizó una encuesta online para la obtención de información sobre los desafíos y estrategias de acción territoriales de cada organización y una entrevista en profundidad para conocer sus opiniones y recomendaciones.

Introducción

Argentina cuenta con un amplio marco normativo basado en legislaciones internacionales y regionales sobre protección de los derechos de las mujeres que constituyen compromisos asumidos por el Estado nacional frente a organismos internacionales¹. Asimismo, en las últimas décadas se han sancionado leyes que garantizan derechos a las mujeres y personas LGTBIQ+ en el país².

Esta ampliación de derechos se relaciona con históricas luchas de mujeres, LGTBIQ+ y feministas que alcanzaron su máxima expresión con la emergencia en 2015 del movimiento Ni una Menos, dando inicio a masivas manifestaciones contra la violencia machista.

Hablar de políticas de prevención nos impulsa a trabajar por dar cuenta de las causas estructurales de la violencia. A la vez que nos desafía a idear la construcción de autonomías y relaciones sociales no génerizadas, raciales, clasistas ni capacitistas.

Este informe aborda, en primer lugar, las políticas públicas sobre las violencias contra las mujeres y personas LGTBIQ+ en todas sus diversidades, con énfasis en las políticas de prevención diseñadas y ejecutadas durante el periodo 2015-2021. Con el objetivo de ofrecer una mirada crítica sobre las múltiples aristas del abordaje integral que supone esta problemática, el análisis se organizó en tendencias de cambios observados en las acciones del Poder Ejecutivo (tendencia I) y del Poder Legislativo (tendencia II). Ambas tendencias nos permiten dimensionar a nivel macrosocial, la dirección política de las acciones. Luego se abordan los vaivenes del presupuesto destinado a la prevención (tendencia III) y la producción de evidencia empírica y estadísticas (tendencia IV) como dos claves para comprender mejor los alcances y eficacia de las políticas que se han anunciado y ejecutado.

En segundo lugar, a partir de las entrevistas realizadas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en

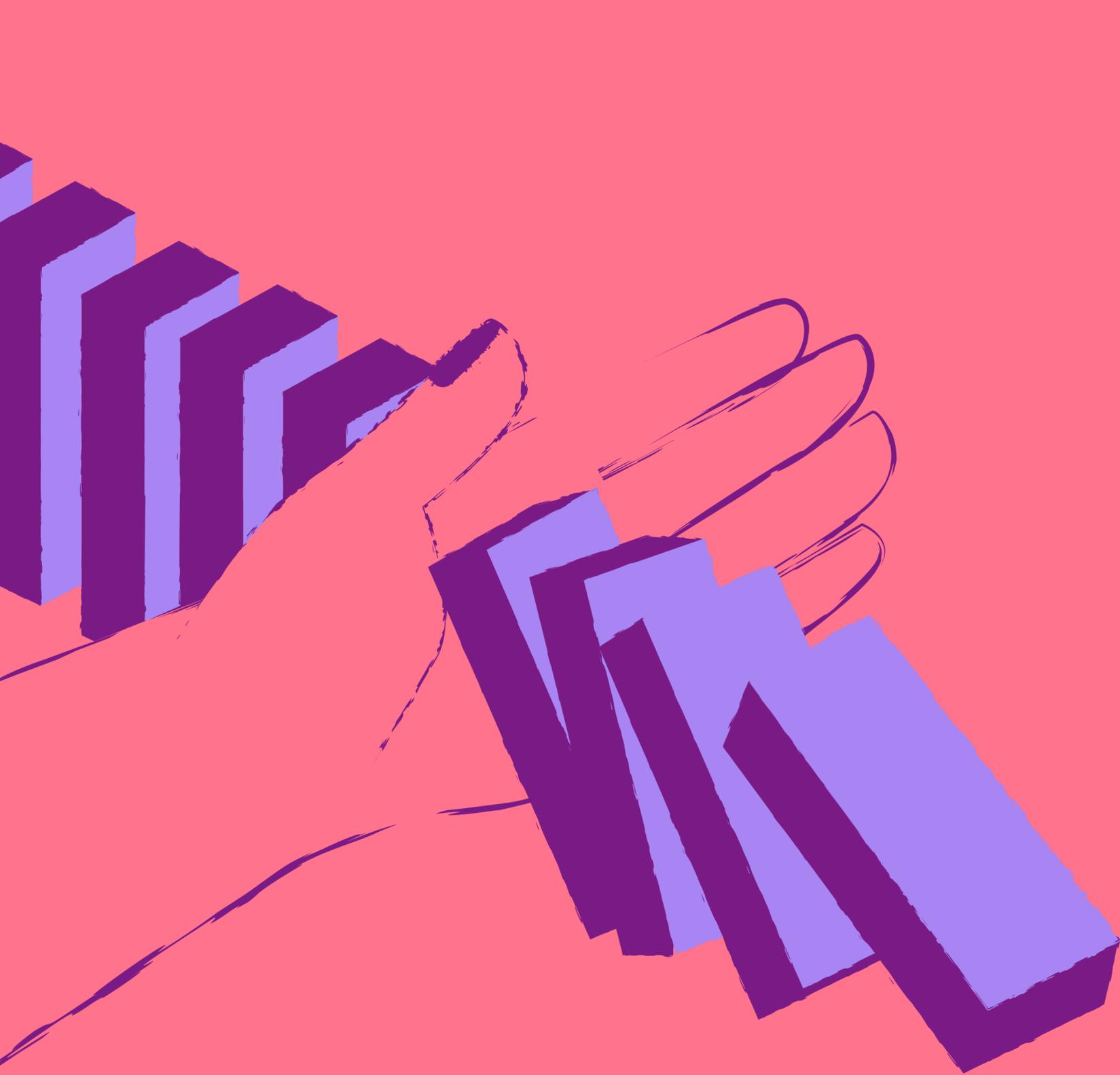
¹ En término de compromisos internacionales a los que Argentina adhiere, algunos de los más importantes son: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW) aprobada por la ONU en 1979, ratificada por Argentina en 1986 y con rango constitucional desde 1994; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como “Convención Belém do Pará”) aprobada por la OEA en 1994 y en 1996 ratificada por nuestro país; y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995. Recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sustentable cuyo ODS 5 compromete a los Estados a “Lograr la Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

² Hay una multiplicidad de leyes nacionales vinculadas a los derechos de las mujeres y LGTBIQ+. Para señalar las más relevantes en términos de prevención de las violencias, en orden cronológico: la ley N°25.673/2003 que creó el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable para garantizar la provisión gratuita de

distintas provincias y con una multiplicidad de colectivos de mujeres y LGTBIQ+, recuperamos experiencias y recomendaciones para abordar desde un enfoque interseccional las violencias y las correspondientes políticas de prevención. En tercer lugar, teniendo en cuenta el contexto particular de pandemia y la crisis sanitaria y económica que devino con la Covid-19, se incorpora un breve análisis sobre su impacto en la prevención y atención de las violencias de género.

Por último, las recomendaciones sistematizan los principales hallazgos, buenas prácticas y líneas de intervención para fortalecer las políticas en materia de prevención. Se refuerza el papel protagónico que las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) han tenido a la hora de incorporar el enfoque interseccional a las políticas de prevención contra las violencias, y el arduo trabajo que aún hoy sostienen para evitar retrocesos en los derechos ganados y consolidar intervenciones efectivas y de largo alcance.

anticonceptivos, la Ley de Educación Sexual Integral (N° 26.150/2006) que garantiza el derecho a la educación sexual integral en todos los niveles educativos en todo el país. A partir del 2009 se desarrollaron una diversidad de leyes relativas a la ampliación de derechos en materia de sexualidades y géneros que abogan por vidas sin violencia. En este sentido, se sancionó la “Ley Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales”, N°26.485, que aborda la violencia contra las mujeres en diversos ámbitos, con una mirada superadora a la ley N°24.417 enfocada en la violencia doméstica. En 2010 se sancionó la ley N° 26.618 de Matrimonio Civil que habilita a personas del mismo sexo a contraer matrimonio; y un año después se promulgó la Ley de Identidad de Género (N°26.743) que garantiza el respeto por la identidad de género que declare cada persona. En el 2012 se introdujo la figura del femicidio en el artículo 80, inciso 11 del Código Penal. La modificación del Código Civil y Comercial en 2015 también implicó avances en los derechos y la autonomía de mujeres y niñas. En el 2020 se sancionó la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).



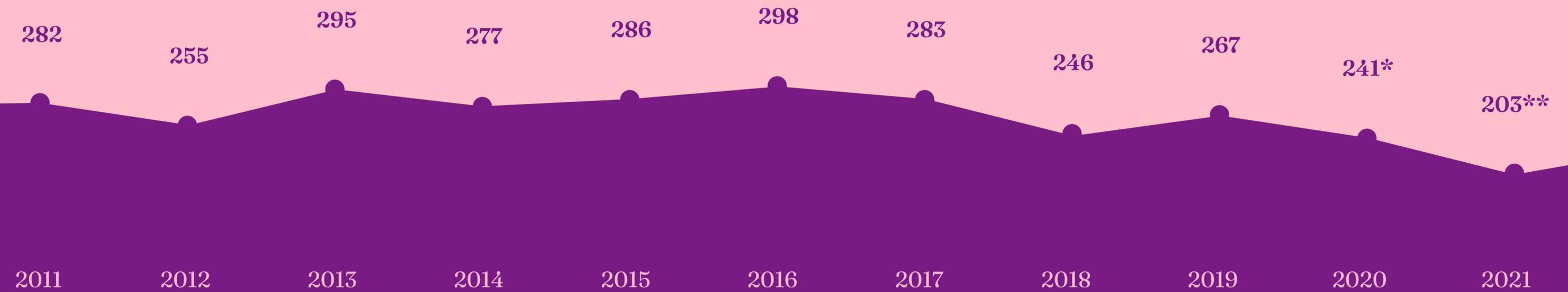
1. Políticas de prevención y erradicación de las violencias de género. Cuatro tendencias de acción estatal.

A hand holding a blue banner with the text "NI UNA MENOS" and a small icon of a woman. The banner is held against a background of a map of Argentina. The text is in large, bold, white letters. The icon is a small, stylized figure of a woman in a blue dress.

NI UNA
MENOS

En los primeros meses del año 2015 la sucesión de femicidios de mujeres y adolescentes, asesinadas por sus parejas, generó la reacción de un grupo de comunicadoras que puso en marcha una interpelación colectiva, que pronto se volvió masiva. El femicidio de Chiara Páez, una joven de 14 años embarazada que fue asesinada por su pareja, provocó la organización de marchas masivas bajo la consigna “Ni Una Menos” en todas las ciudades de la Argentina que logró poner en agenda la ineficacia del Estado y sus instituciones para dar respuesta a los femicidios que se sucedían y se suceden casi a diario en el país. Según algunos datos comparativos presentados por el observatorio de femicidios de Mumalá³:

3 Hasta 2015 los únicos datos de femicidios eran relevados y difundidos por la sociedad civil, como los Observatorios de Femicidio de Mumalá y la Casa del Encuentro. Una de las consecuencias de la amplia demanda social fue el inicio del Registro de Femicidios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que desde 2015 elabora estadísticas públicas sobre femicidios y travesticidios.



2933 femicidios
en 10 años

* Datos parciales al 30/11/20

** Datos parciales al 30/11/21

Fuente: Observatorio Mumulá.

Luego de aquel primer *Ni Una Menos*, la movilización continuó creciendo y logró sostenerse a lo largo del tiempo. Como lo describen Ana Natalucci y Julieta Rey (2018), el *Ni Una Menos* fue una “manifestación, una consigna, un colectivo de mujeres” que sirvió como canal para expresar colectivamente las experiencias que las mujeres estaban viviendo⁴. El 3J⁵ se continuó convocando cada año, y también fue seguido por otras manifestaciones como la movilización organizada por el colectivo *Ni Una Menos* en conjunto con otras 50 organizaciones en Octubre del 2016, a raíz del femicidio de Lucía Pérez. Desde el 2017 también se convoca anualmente al paro internacional de mujeres el 8 de marzo y, asimismo, estos años han visto un aumento exponencial en la participación en las marchas por la visibilidad lésbica (7 de marzo)⁶, por el Día por la Despenalización y Legalización del Aborto (28 de septiembre) y por el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre).

Las organizaciones de la sociedad civil que entrevistamos en el marco de esta investigación destacan los efectos

socioculturales y políticos positivos que se sucedieron a partir del auge de las movilizaciones sociales feministas. Del 2015 a la fecha se logró colocar en agenda y promover cuestiones de género y diversidades que hasta entonces solo tenían eco entre algunos actores y espacios reducidos de la sociedad. Esta transformación impactó tanto a nivel político impulsando avances y reformas ejecutivas y legislativas, como en el surgimiento de nuevas organizaciones feministas dentro de los distintos territorios. Asimismo, las organizaciones que trabajaban previo al 2015 en estas temáticas observan que hoy existe mayor permeabilidad social a discutir y trabajar sobre las violencias, la participación social y política, la autonomía económica y física de mujeres y LGTBIQ+. Incluso están recibiendo pedidos de formación y/o de creación de espacios de género dentro de organizaciones que no contaban con esta perspectiva.

En este contexto álgido de movilización, analizamos a continuación los cambios más relevantes en materia de políticas y acciones de prevención y atención temprana de las violencias de género.

⁴ Natalucci, A., & Rey, J. (2018). ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción colectivos y de mujeres (Argentina, 2015-2018). *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (2), 14–34.

⁵ 3J es la forma abreviada para referirse al 3 de Junio de 2015, primera movilización del *Ni Una Menos*.

⁶ En Argentina, el 7 de Marzo es el Día de la Visibilidad Lésbica en conmemoración del femicidio de Pepa Gaitán a manos del padrastro de su novia en el 2010.

"En 2007, en una marcha éramos 20, 30. Ahora te estoy hablando de marchas de manzanas, de cuadras, es diferente. (...) Las instituciones barriales que antes entregaban una rosa el 8 de marzo, hoy esas instituciones se calientan para que el personal pueda tener una capacitación, que haya un espacio, aunque sea de escucha, que se prenda una alerta, que haya formación a referentes barriales”.

OSC Entrevistada



Tendencia I:

La construcción de un Plan Nacional de Acción contra las violencias

En 1985 Argentina adhirió a la CEDAW y desde 1994 dicho convenio goza de jerarquía constitucional, ofreciendo un marco normativo para el abordaje integral de las violencias. Por otra parte, Argentina ratificó la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como “Convención de Belém do Pará”). En el año 2009, se sancionó la Ley 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” (en adelante, Ley 26.485 o Ley de Protección Integral)⁷. Sin embargo, y a pesar que en su artículo 9 se estipuló que: “El Consejo Nacional de la Mujer, para garantizar el logro de los objetivos de la presente ley, deberá: a) Elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” pasaron 8 años hasta que el primer Plan (PNA, en adelante) fuera presentado y ejecutado por el poder ejecutivo nacional.

En efecto, la necesidad de formular e implementar un PNA fue una de las reivindicaciones centrales presentadas durante la convocatoria a la primera movilización del *Ni Una Menos*. **El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (PNA)**, diseñado y coordinado por el poder ejecutivo nacional fue presentado en julio de 2016.

El primer PNA expresó como misión “garantizar el derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencias”⁸ y seguía los lineamientos de la Ley N°26.485. Muchas de las medidas propuestas se desprendieron del cuerpo de dicha ley y tuvo como objetivo general, implementar políticas públicas con perspectiva de género para prevenir, erradicar y asistir la violencia hacia las mujeres.

En el marco del PNA 2017-2019, las políticas de **prevención** se conceptualizan como toda acción focalizada en las causas estructurales de la violencia que apuntan a evitar la

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155>

⁸ Consejo Nacional de Mujeres, 2016, p.10

ocurrencia de dichos hechos hacia las mujeres, sea a través de la deconstrucción de estereotipos de género, la promoción de la igualdad o difundiendo información sobre los derechos y recursos disponibles. Por otro lado, el PNA entiende toda acción orientada a evitar la repetición y/o agravamiento de la violencia como **políticas de asistencia**.

Las conceptualizaciones de la prevención y la asistencia adoptadas por el PNA son relevantes en tanto influyen en la manera en que se interviene en el territorio y el presupuesto con el que se cuenta para la implementación de cada medida. Abordar la prevención desde una mirada restringida como la que se presentó limitó las medidas a la realización de campañas de comunicación masivas y a la elaboración de materiales de difusión a colectivos específicos de mujeres (migrantes, con discapacidad, indígenas, adultas mayores, adolescentes) así como al apoyo a la legislación vigente en el ámbito educativo y la capacitación de profesionales en el ámbito de la salud. Una crítica por parte de las OSC es que el Estado no mostró en el PNA 2017-2019 una política sostenida y eficaz para evitar estos hechos, sino que su intervención fue mayormente orientada a la de asistir en la urgencia y sancionar en casos de violencia más extrema.

Otro aspecto a señalar respecto al PNA es la manera en que se abordan los distintos tipos y modalidades de violencia. La Ley 26.485 reconoce una diversidad de tipos y modalidades que permitiría la elaboración de medidas específicamente diseñadas para responder a las particularidades que cada una presenta. A pesar de que el PNA es el instrumento político que busca combatir estas violencias, las medidas que se diseñaron y ejecutaron entre 2017-2019 rara vez especificaban un tipo o modalidad de violencia entre sus objetivos. Las medidas referidas a la modalidad institucional, obstétrica, a la libertad reproductiva y laboral tienen menor peso relativo entre las acciones propuestas. Asimismo, la mayoría de las medidas no especifica a qué modalidad se refiere, aunque por las acciones que se proponen se desprende que en la mayoría de los casos se está pensando a la violencia en el ámbito doméstico, en particular entre parejas actuales o pasadas. Estas ausencias no son inocentes sino que demuestran que el foco de victimización y sanción está puesto sobre las violencias que impactan de manera más significativa en los femicidios, es decir, las relaciones filiales y de parejas. La falta de medidas concretas en torno a otras formas de violencias parece desconocer el rol que el Estado mismo tiene al vulnerar los derechos de las mujeres y

Las medidas que se diseñaron y ejecutaron entre 2017-2019 rara vez especificaban un tipo o modalidad de violencia entre sus objetivos. Las medidas referidas a la modalidad institucional, obstétrica, a la libertad reproductiva y laboral tienen menor peso relativo entre las acciones propuestas.

LGTBIQ+ en todos los ámbitos por los que ellas transitan, y su responsabilidad en contribuir a prevenir su vulneración por parte de terceros.

Otra ausencia registrada en el PNA es el enfoque de **interseccionalidad y diversidad sexual** al momento de pensar las medidas. Si bien hubo cambios formales en esta dirección, las OSC sostuvieron que en términos sustantivos fueron pocos los avances. Al respecto, en el diseño de las acciones, los “diversos colectivos de mujeres” aparecen solo mencionadas en el 10% de las medidas del PNA (2017-2019). De estas, se desprenden seis acciones focalizadas en prevención que se vinculan a la producción de materiales de difusión sobre derechos de las mujeres y recursos de atención, para lo cual se establece la firma de convenios con distintos organismos estatales e internacionales para elaborar materiales destinados a distintos colectivos. Otra acción trata la producción de material de difusión de la línea 144 específico para mujeres indígenas, migrantes, adultas mayores y mujeres con discapacidad. Por último, se nombra la acción: “Articulación Interinstitucional para la detección, atención y sanción de situaciones de violencia institucional contra los colectivos más vulnerados: mujeres en situación de encierro, mujeres

de pueblos originarios, mujeres del colectivo LGTBIQ+, mujeres con discapacidad, mujeres con VIH”⁹.

Con la excepción de las medidas sobre consultorios amigables y la creación de un área de violencia interinstitucional, se hace notar que todas las medidas tienen por objetivo adaptar las estrategias generales a los colectivos particulares de mujeres en situación de encierro, mujeres de pueblos originarios, mujeres del colectivo LGTBIQ+, mujeres con discapacidad, mujeres con VIH, y no se desarrollan estrategias acordes a las necesidades específicas de estos. Incluso se destaca que estos colectivos no son nombrados en las instancias de planificación, ejecución o monitoreo de ninguna de las medidas propuestas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que este plan sigue los lineamientos de la Ley N°26.485 que, aunque tiene una mirada integral y reconoce un abordaje intersectorial, es criticado por varias de las OSC entrevistadas por no incorporar explícitamente una mirada interseccional respecto a las violencias.

En oposición a lo que se esperaría de un abordaje integral e interseccional, durante el periodo 2015-2019 las OSC registran que hubo un recrudecimiento de los obstáculos

⁹ Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (PNA)

enfrentados por colectivos de mujeres migrantes y con discapacidad en relación con el acceso a las políticas públicas. Estos grupos fueron afectados debido al recorte de las pensiones a personas con discapacidad y un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU)¹⁰ que aceleraba la deportación de personas migrantes. Estas situaciones profundizaron la vulnerabilidad económica de las mujeres y aumentaron sus riesgos frente a situaciones de violencia ya que muchas dejaron de denunciar por miedo a ser deportadas en caso de encontrarse en una situación migratoria irregular. También se señalaron barreras en la comunicación y acceso a la información por parte de personas migrantes no hispanohablantes y para mujeres con discapacidad.

En consecuencia, el PNA recibió críticas desde la sociedad civil que fue consultada por no demostrar una mirada interseccional y de la diversidad. A modo de respuesta, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)¹¹ elaboró, en el 2018, el Plan de Igualdad de Oportunidades 2018 – 2020 (PIOD) con el objetivo de superar algunas de dichas falencias denunciadas. A diferencia del PNA, este plan está centrado en el fortalecimiento de la autonomía física, económica y política de las personas, incorporando a los

colectivos LGTBIQ+ como sujetos objetivos de las políticas públicas. En el 2021 se presentó la segunda edición del PIOD.

Como mencionamos, la creación del PNA fue una de las reivindicaciones centrales de los colectivos de mujeres, feministas y LGTBIQ+ que venían movilizándose desde mucho antes del *Ni Una Menos* del 2015. Siendo estas OSC quienes tenían más trayectoria dentro de los territorios y conocían de primera mano las necesidades así como las estrategias más eficaces, era esperable que fueran convocadas para la elaboración del PNA, pero este no fue el caso. Sin perjuicio de ello, un grupo de organizaciones elaboró un documento con recomendaciones y lineamientos para la elaboración del PNA que fue entregado a la conducción del entonces CNM, en el mes de diciembre de 2015. Fue solo durante la implementación del PNA que fueron convocadas a participar de un Consejo Consultivo Ad Honorem, integrado por representantes de dos organizaciones de la sociedad civil por cada jurisdicción cuyo nombramiento estaba sujeto a la conformidad de las autoridades en materia de género de cada provincia. Este órgano actuó como espacio de monitoreo de los avances del PNA y la planificación participativa del PIOD.

“ El corte de ciento setenta mil pensiones, claramente hubo directamente por parte del estado una violencia hacia las personas con discapacidad, porque muchas de ellas eran mujeres”.

OSC entrevistada

¹⁰ En Argentina, el decreto de necesidad y urgencia (DNU) es un tipo de norma que puede ser sancionada solo por el Poder Ejecutivo, sin pasar por el Poder Legislativo. Este tiene validez de ley y le permite al Poder ejecutivo actuar de manera inmediata por un periodo de tiempo sin necesidad de esperar a que discuta y sancione el Congreso. Una vez ya promulgado el DNU, el Congreso debe analizarlo y determinar si continúa vigente o no.

¹¹ El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), organismo rector y autoridad de aplicación de la Ley 26.485 fue reemplazado por el INAM en 2017, con un mayor rango jerárquico en el marco de la estructura estatal.



“La gente no estaba consciente que existía ese DNU y hubo muchas deportaciones. La gente tenía miedo, mucho decían 'Mira si voy y denuncio y me sale algo', o no podía tener sus papeles porque les llegaba una carta, la gente no terminaba de hacer sus trámites y eso también era un delito... La verdad es que hubo un retroceso después de tantos años de lucha y de ganar derechos”.

OSC Entrevistada

En el 2019 finalizó el primer PNA, coincidiendo con cambios políticos en la dirección del gobierno nacional. En diciembre del 2019, con el inicio de la presidencia de Alberto Fernández, se creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (en adelante MMGyD) a través del decreto 7/2019. El ministerio se convirtió en el organismo responsable de elaborar y ejecutar el segundo PNA, correspondiente al periodo 2020-2022. Las OSC parte del proyecto Cerrando Brechas II (del cual ELA es parte) utilizaron el anuncio de que se haría un nuevo Plan para presentar una serie de recomendaciones que ayudaran a saldar los vacíos detectados en su antecesor¹². Por su parte, el MMGyD convocó a encuentros en las distintas regiones del país para dialogar sobre las medidas a integrar dentro del nuevo PNA.

En julio de 2020, el MMGyD presentó el segundo “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” (en adelante PNA II). El Plan II, aún vigente al momento de esta investigación, mostró un giro en su marco lógico respecto al enfoque de prevención adoptado anteriormente. En él se define la **prevención** como aquellas medidas “dirigidas

tanto a implementar acciones para crear un sistema de alertas tempranas, como a modificar en el mediano y largo plazo los patrones culturales y estructurales que sostienen las desigualdades basadas en el género”¹⁴. Esto significa que se persiguen dos objetivos con las medidas de prevención: la transformación de las condiciones socio estructurales que dan marco a la violencia y la detección temprana de situaciones de violencia. Estos objetivos se expresan tanto en las acciones estratégicas como en las medidas específicas. Esta conceptualización hace que acciones categorizadas como de “asistencia” en el PNA anterior sean ahora contempladas como de prevención. Se destaca también que en el **eje de prevención** se proyectan 6 medidas focalizadas en tipos y modalidades de violencia específicos, y se hace referencia a determinados colectivos sociales y espacios territoriales, comprometiendo actores estratégicos en la ejecución.

Si bien este cambio parece recuperar la crítica realizada en el pasado sobre la necesidad de consolidar políticas tempranas que sean sostenidas en el tiempo, las OSC entrevistadas identifican que aún:

Las redes de acompañamiento y contención junto a políticas de autonomía económica son valoradas por las OSC como estrategias claves para cortar más tempranamente el círculo de la violencia

¹² Hacia la construcción de una agenda de trabajo para un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres (2019). Nota disponible en: <http://ela.org.ar/c/APP187/57/94/12/2336>

¹³ ELA (2020): *La sociedad civil analiza aprendizajes y retos para un nuevo Plan Nacional de Acción contra las Violencias: propuestas y expectativas*. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4197&plcontempl=43>

¹⁴ Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación (2020). *Plan Nacional contra las violencias por motivos de género 2020-2022*, p. 94..

“les resulta muy difícil sostener un discurso fuera de lo asistencial [...] Siempre aparece la falta de recursos, siempre se vuelca a esa emergencia y, les cuesta mucho mirar el largo plazo, ni siquiera el largo, el mediano plazo”. (OSC entrevistada)

En este sentido, las OSC continúan denunciando que las mujeres y LGTBIQ+ se enfrentan a dificultades derivadas de la falta de organicidad y sostenimiento de las políticas que se emprenden desde el poder ejecutivo, muchas de las cuales son medidas que se corresponden cuando el hecho de violencia es de alto riesgo. Al respecto, un caso de mucha preocupación se observa en relación al énfasis puesto en la insistencia de la denuncia como única forma de prevenir mayores riesgos:

“Encontramos el punto en que hay muchos canales de denuncia y pocos de seguimiento. Muchos canales. Tanto el macrismo como el kirchnerismo han fortalecido esa instancia, pero no han fortalecido a los equipos. De hecho, los equipos son las compañeras, de instancias municipales, las más precarizadas. Hoy donde ponemos

la guita, no tenemos equipos de seguimiento, y los que tenemos a nivel municipal terminan siendo muy limitados”. (OSC entrevistada)

Si bien la denuncia es una herramienta fundamental y un derecho de todas las personas, lo que surge como problema en los distintos territorios es que este llamado a denunciar no está acompañado por políticas integrales que garanticen que la persona pueda hacerlo de manera segura y eficiente. La falta de acompañamiento psicológico, de recursos económicos, de asesoramiento y patrocinio jurídico y de acceso a vivienda segura son obstáculos que se sostienen en la actualidad. La denuncia, frente a estas carencias, puede poner en mayor riesgo a la persona. Además, algunas OSC ven con preocupación el tinte punitivista presente tanto en iniciativas del Estado como en demandas esgrimidas por un sector de la sociedad civil, con el que se aborda la problemática de la violencia en detrimento de políticas sociales integrales que fortalezcan la autonomía física, económica y política de las personas mediante cambios socioculturales de patrones de comportamiento sexistas, estereotipos de género opresivos, etc.



En relación a las **alianzas y articulaciones** previstas en el PNA II para las medidas de prevención, las organizaciones sociales y de la sociedad civil figuran como “Actorxs asociados de sociedad civil” en el 46% de las acciones y se identifican organizaciones sociales y culturales, organizaciones de mujeres y personas LGTBIQ+, organizaciones territoriales, redes de profesionales, agencias especializadas y sociedades, sindicatos y empresas, universidades y centros de investigación. De manera similar a cómo funcionaba la articulación entre el Estado y las OSC en el PNA anteriormente, en el PNA II se conformó el Consejo Asesor ad Honorem del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de Nación, cuyo objetivo es la creación de un espacio de diálogo y consulta entre la sociedad civil, el ámbito académico y el Estado. La pertenencia a esta Consejo Asesor fue por invitación del MMGyD. No obstante, muchas de las organizaciones entrevistadas expresaron críticas respecto a la conformación del nuevo Consejo porque consideran que se ha perdido espacio frente a figuras individuales, de quienes no se duda que tengan trayectoria en la temática pero que no necesariamente reflejan la diversidad y particularidades de los territorios.

Por otro lado, algunas organizaciones evalúan como positiva la construcción de la red nacional de promotoras de género que se implementó con el MMGyD y la llegada que tiene en algunas provincias. Al finalizar el 2021, el Ministerio había entregado un total de 13.000 credenciales de promotoras¹⁵. Se reconocen, de todos modos, dificultades en la comunicación y la participación en las convocatorias a reuniones virtuales por parte del nuevo Ministerio:

“Creo que hay un acercamiento de las organizaciones de la sociedad civil, me parece que es muy diferente dependiendo de la provincia donde estás, cómo llegan los lineamientos nacionales [...] Cuando se estaba armando el plan hicieron unas mesas de trabajo, nosotras no entendíamos para qué teníamos que ir. Creo que debería ser más clara, cómo llega la comunicación, que sea más diversa [...] más participación diversa atendiendo las particularidades de las provincias”. (OSC entrevistada)

Respecto al trabajo conjunto con distintos organismos del Estado, las OSC coinciden en que hay un cambio en

¹⁵ Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación Argentina. Informe de Gestión 2021.

relación a la capacidad de escucha social y política, ya que en el contexto actual existe un consenso en que la cuestión de género y la violencia es una problemática a atender, así como mayor demanda de capacitaciones:

“En casi todas las áreas sociales, educativas, el tema de género está instalado. Aparece como una necesidad, con diferentes niveles y preparación, pero ya está instalado, esto me parece que es positivo. Muchas veces te llaman porque les queman las manos y otras veces te llaman porque hay una convicción más ideológica que hay que trabajarla. Esto es una diferencia sideral”.
(OSC entrevistada)

A modo de balance sobre lo logrado en estos años, las organizaciones feministas destacan que se registra un reconocimiento creciente sobre la problemática de violencia, lo que se ha traducido en algunos avances en políticas públicas. Por ejemplo, en referencia al cambio del INAM por la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad todas las organizaciones entrevistadas lo calificaron positivamente como una jerarquización de la problemática. Sin

embargo, se comparte un alto nivel de disconformidad con los resultados vistos hasta el momento:

“La institucionalidad del género por parte del Estado, a mi modo de ver, no tiene los resultados para lo que ha sido creado, no cumple los objetivos porque hay un montón de tareas en compartimentos estancos, no hay trabajo en redes”. (OSC entrevistada)

Y también sostienen que para mejorar esta situación es indispensable que la puesta en ejercicio de este tipo de instituciones sea

“con presupuesto, que a la profesional que tenés ahí la formes, que tenga perspectiva de género, que no esté precarizada, que no la muevas de arriba-abajo”.

Entre el 2020 y 2021, el MMGyD presentó un conjunto de programas orientados al abordaje integral de las violencias. En septiembre del 2020, se creó el programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar) destinados

¹⁶ ELA & ACIJ (2022): Ejecución del presupuesto nacional etiquetado con perspectiva de género - Informe de cierre de año 2021. <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4446>

a mujeres y LGTBIQ+. El programa ofrece un apoyo económico por 6 meses y el acceso a acompañamiento psicosocial, no exigiendo la denuncia previa para su inscripción. Este es el programa más relevante en términos presupuestarios ya que “concentra el 82% del presupuesto y finalizó el año con una ejecución del 97,5%”¹⁶. Resulta una propuesta interesante en materia de prevención en tanto la autonomía económica, la dependencia emocional y el aislamiento suelen ser factores determinantes a la hora de salir de una relación violenta. Según los informes publicados por el mismo Ministerio, la meta para el 2021 era alcanzar a 92 mil mujeres de todo el país. Mediante un Pedido de Acceso a la Información con datos actualizados al 30 de marzo de 2022 informaron que en lo que lleva en marcha el programa, se registraron un total de 128.000 mujeres y LGTBIQ+ alcanzadas¹⁷. Hace falta contar con mayor información sobre los resultados de su implementación y el impacto en la ruta crítica de quienes lo recibieron.

Antes de concluir, es necesario hacer una mención al Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 que se encuentra en progreso¹⁸. Este Plan es el instrumento del ejecutivo nacional para la eliminación de brechas de género y desigualdades presentes en los ámbitos de la economía, política, cultura, deporte, educación, ciencia y tecnología, entre otras. Las medidas que allí se proponen pueden ser consideradas en muchos casos como políticas que alimentan las medidas de prevención de las violencias. La falta de autonomía económica, la subrepresentación en puestos de decisión político-social, la desigualdad en las tareas domésticas y de cuidado, y la discriminación en todos los ámbitos de la vida hacen que las mujeres y LGTBIQ+ se encuentran en situaciones de mayor precarización y vulnerabilidad frente a la violencia. Aún no contamos con informes sobre su avance ya que no ha transcurrido un periodo significativo desde su lanzamiento. Sin embargo, debe monitorearse y evaluarse de cerca los resultados que estas medidas tengan en la prevención de las violencias.

“Tenemos una realidad, la vida económica de las mujeres, al no acceder a un trabajo, o si vos vivís de la economía popular (...) cuando vienen gobiernos así, como el de Macri, te dicen, 'Bueno, me separo y ¿qué comen los chicos?', 'No tengo un mango, no tengo laburo'. Se encrudece en todos los sentidos, lo que cae a la espalda de las mujeres, de los espacios más populares”.

OSC entrevistada

¹⁷ Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación Argentina. Informe de Gestión 2021.

¹⁸ <https://www.argentina.gob.ar/generos/plan-nacional-de-igualdad-en-la-diversidad>

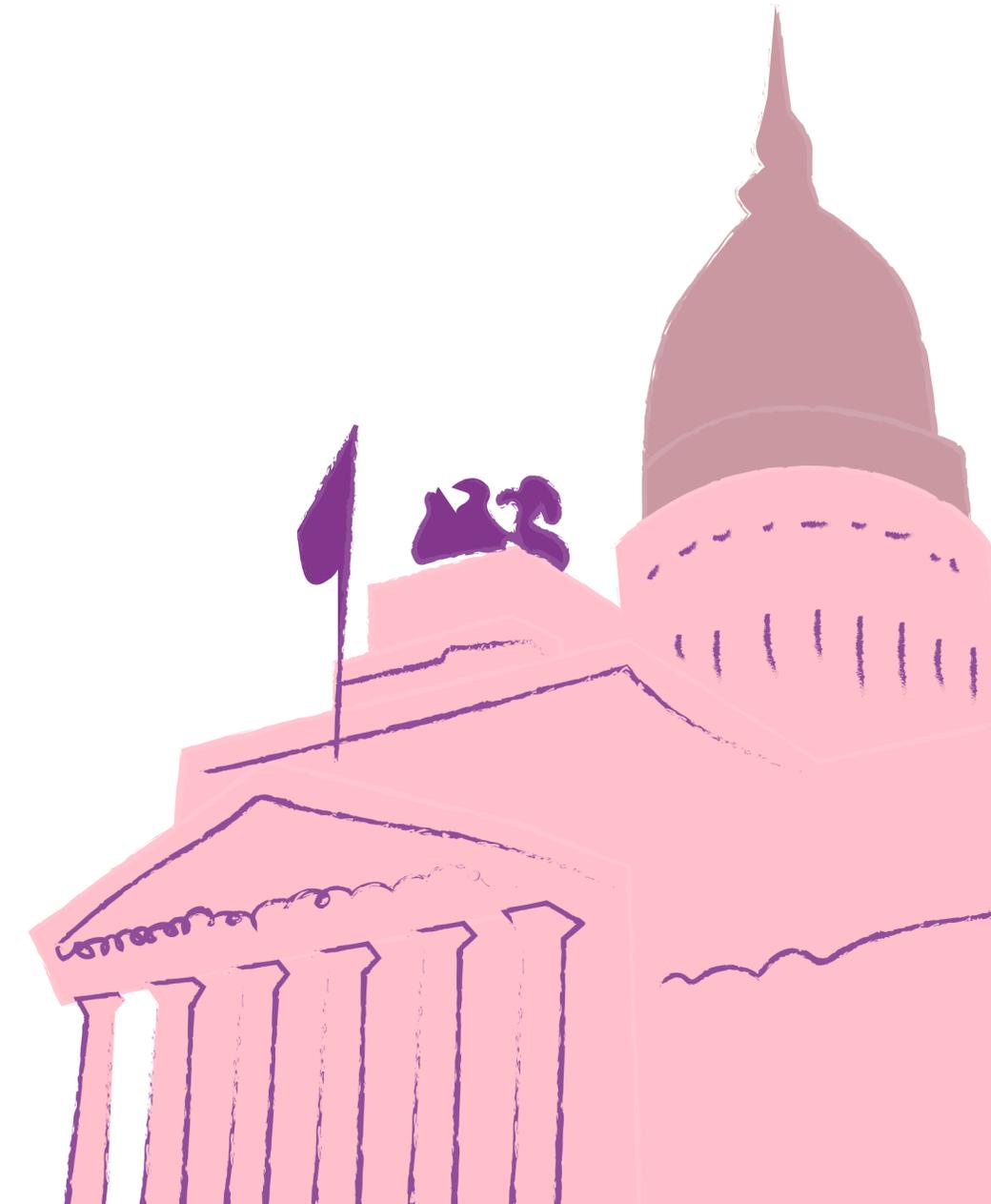
Tendencia II: Avances legislativos en materia de prevención de las violencias

Garantizar el derecho a una vida libre de violencias para mujeres y personas LGTBIQ+ es un deber del Estado argentino de acuerdo con las obligaciones que ha asumido tanto a nivel local como a nivel regional e internacional. En ese sentido, Argentina debe garantizar el cumplimiento de estándares regionales e internacionales que buscan la prevención, protección, sanción y erradicación de estas formas de violencia.

Como adelantamos, Argentina ha asumido la obligación internacional de garantizar este derecho a partir de la ratificación de los principales instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos. La aprobación de la Ley de Protección Integral contra las Violencias permitió conceptualizar las distintas formas y expresiones de las violencias. Al momento de su sanción, esta Ley fue pionera al incluir la violencia económica y mediática y reconocer las violencias en los espacios comunitarios y laborales como habían comenzado a hacer algunos años antes las leyes de segunda generación aprobadas en países de la región como México,

Venezuela, Guatemala y Colombia.. No obstante, en relación a su implementación a nivel federal, es interesante destacar que recién fue entre los años 2016 y 2019 que todas las provincias adhirieron a la ley 26.485. Esta adhesión fue relevante como gesto político de compromiso a los estándares y obligaciones estatales incluidas en la ley, aunque no era necesaria para determinar su aplicación en todo el territorio del país (a excepción de las disposiciones de tipo procesal, que por principio son definidas localmente).

Se destaca asimismo que ya desde el año 2006 Argentina cuenta con el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, sancionado por Ley N° 26.150. Esta norma consagra los derechos de niñas, niños y adolescentes a que les sea garantizado el acceso a una Educación Sexual Integral, en todas sus etapas educativas. De esta manera no sólo se incorpora la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas, sino que se busca procurar la igualdad de trato entre varones y mujeres, reconocer las violencias,



derribar estereotipos y mandatos preestablecidos, y de esta manera prevenir las violencias por razones de género y erradicar las desigualdades.

Tal como sucedió en distintos Estados latinoamericanos, luego de una primera etapa que siguió a la aprobación de la Convención de Belém do Pará en la que las respuestas estatales se focalizaron casi exclusivamente en la violencia doméstica (o violencia intrafamiliar), en las últimas décadas se dio inicio a un movimiento que llevó a la sanción de normas de segunda generación, con una mirada integral, que entienden que “la violencia que ocurre en la privacidad de las relaciones de pareja es reflejo de las violencias cotidianas que se producen en ámbitos públicos y comunitarios, que naturalizan las relaciones desiguales de poder entre los géneros y que luego encuentran su expresión en la vida de pareja y familiar”¹⁹.

En la última década, se han mostrado avances importantes en términos de derechos civiles para la población LGTBIQ+. En julio del 2010 se aprobó el matrimonio igualitario convirtiendo a Argentina en el primer país de América Latina en hacerlo, y en el 2012 se sancionó la Ley de Identidad de

género que reconoce el derecho de las personas a identificarse por su género autopercibido. En materia de violencias, en el 2011, luego del femicidio de Carla Figueroa a manos de su violador, que había sido su pareja y era padre de su hija se derogó el artículo 132 del Código penal a figura del “avermiento”, es decir, la posibilidad de ser dispensado del castigo penal si la mujer agredida accedía a contraer matrimonio. Un año después, en 2012, la figura del femicidio fue incorporada como un agravante a la figura de homicidio del código penal. Aún sin nombrarla, el código penal incluyó como un agravante ampliando el alcance del “femicidio íntimo” (art. 80 inciso 1: “A su ascendiente, descendiente, cónyuge o ex cónyuge, o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediare o no convivencia”), incorporando el contexto de violencia de género (art. 80 inciso 10: “A una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género”), y la figura del “femicidio por conexión”(art. 80 inciso 12: “Con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del inciso 1”).

En el 2015 se creó el cuerpo de abogados/as del Estado que brinda patrocinio gratuito a víctimas de violencia de

¹⁹ Gherardi, Natalia (2012): “La violencia contra las mujeres en la región” en Alméras, D. y Calderón Magaña, C. (Coord.) *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. Cuadernos de la CEPAL 99.

²⁰ Información obtenida mediante Pedido de Acceso a la Información (EX2021-63400105) realizado por ELA al MMGyD y contestado por el MMGyD el 2 de agosto de 2021. Según la información brindada, en el 2019 fueron patrocinadas 88 personas, en el 2020 ascendió a un total de 226 personas y al 20 de julio del 2021 se alcanzaron 155 personas.

género para dar respuesta a una la garantía de acceso a la justicia que establecía la Ley 26.485, el cual se ubicó originalmente bajo la órbita del Ministerio de Justicia hasta el 2021 cuando se traspasó su gestión al MMGyD. A pesar de lo importante que es contar con asesoramiento letrado para causas civiles y penales en contextos de violencia, en la actualidad este cuerpo de abogadas/os cuenta con tan solo 25 profesionales distribuidos en 13 provincias²⁰.

En el 2018 se sancionó otra ley importante que fortalece las políticas de prevención, la N° 27.499 conocida como “Ley Micaela”. Dicha ley estableció capacitaciones obligatorias en materia de género y violencia de género para todas las personas que se desempeñen en la función pública en cualquier localidad del país, y a través de los tres poderes del Estado. Esta ley fue nombrada así en memoria de Micaela García, cuyo femicidio a manos de un hombre condenado por agresión sexual y que debía haber estado cumpliendo una condena al momento del hecho.

Estas normas mencionadas constituyen el marco legal más significativo en materia de violencias de género en la Argentina a partir de las cuales tomaremos los puntos de

referencia para analizar el avance de las políticas públicas impulsadas por el Estado. En el marco de esta investigación, y con el objetivo de analizar las políticas de prevención de las violencias, se realizó un relevamiento de las iniciativas legislativas llevadas adelante por el Poder Ejecutivo Nacional²¹. De un total de 197 proyectos de ley sobre prevención de las violencias contra las mujeres identificados, solo el 1,5% fueron presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Aunque dichas iniciativas no fueron relevantes desde el punto de vista cuantitativo, si lo fueron desde lo sustancial. Dos leyes de suma trascendencia e importancia se aprobaron por iniciativa del Poder Ejecutivo en el año 2020. La primera fue la aprobación del “Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el mundo del Trabajo – Convenio 190”, (en adelante, C190), que fuera adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 21 de junio de 2019. Este convenio se enmarca en la normativa internacional de Protección de los Derechos Humanos, abordando la violencia y el acoso en el mundo del trabajo desde un enfoque de derechos humanos.

²¹ A los fines del presente análisis, se realizó un recorte de los proyectos de ley presentados en los últimos cinco años (2015-2020), dando como resultado un total de 394 proyectos relativos a violencia de género. Para ello, se utilizaron las siguientes palabras de búsqueda: mujer, travesti, violencia de género, género. Obtenidos todos los proyectos de dicho periodo a través de los canales oficiales de información del Congreso Nacional, se aplicó un filtro para seleccionar sólo los atinentes a prevención.

Lo novedoso del C190 es que incorpora a la figura del “acoso” para el ámbito del trabajo y referencia las violencias por motivos de género. Considera a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo como una “violación o abuso de los derechos humanos” incompatible con la igualdad y el concepto de trabajo decente, enmarcando la situación dentro de los derechos fundamentales²². Esto implicó un avance ya que en las normativas laborales vigentes en el ámbito internacional no estaba regulada la violencia de género en el ámbito laboral de manera explícita.

Otro de los avances legislativos más relevantes a nivel de prevención e impacto en la vida de las mujeres fue la presentación y sanción del proyecto sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo. No caben dudas de que la sanción de esta ley es el resultado directo de la lucha sostenida por mujeres y feministas. En esta historia, ha sido fundamental el desempeño de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito que se funda en el 2005, seguida por el desarrollo y consolidación de redes comunitarias de apoyo para la autogestión del aborto, como Lesbianas y Feministas por la Despenalización del Aborto y la red nacional de Socorristas

en Red, quienes empezaron a proveer no sólo apoyo a las mujeres que deseaban realizarse un aborto medicamentoso, sino también ofrecer capacitaciones a profesionales y realizar publicaciones anuales de estadísticas sociodemográficas de las mujeres que abortan y los resultados de los abortos con pastillas. El 30 de diciembre del 2020 aprobó la ley 27.610 consagrando el derecho de mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir la interrupción del embarazo hasta la semana 14 inclusive, requerir y acceder a la atención del aborto, y recibir atención postaborto en los servicios del sistema de salud²³.

Más allá de estas dos conquistas de las organizaciones feministas, una mirada más general sobre los avances legislativos arroja resultados menos optimistas, especialmente cuando se los analiza desde un enfoque interseccional y de diversidad sexual.

Cuando hablamos de interseccionalidad, hacemos referencia a aquella opresión que deriva de la combinación de varios factores, que juntos, producen algo único y distinto de cualquier forma de discriminación de un solo tipo²⁴. Algunos factores que hacen a la interseccionalidad son los

Otro de los avances legislativos más relevantes a nivel de prevención e impacto en la vida de las mujeres fue la presentación y sanción del proyecto sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

²² <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/54.20/PE/PL>

²³ https://www.senado.gob.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=CD&nro_comision=&tipo=PL&numexp=53/20&tConsulta=4w

²⁴ La idea de que las personas pueden pertenecer a varios grupos en desventaja al mismo tiempo, sufriendo formas agravadas y específicas de discriminación fue reconocida y denominada por primera vez discriminación “múltiple” o, más comúnmente “interseccional” a finales de los años ochenta por algunas profesoras feministas afroamericanas de Estados Unidos. La más representativa ha sido Kimberlé W. Crenshaw.

estereotipos culturales, marginalización, pobreza, escaso acceso a la educación o a los servicios de salud, entre otros factores, que aumentan la vulnerabilidad frente a la violencia, las dificultades para acceder al sistema de justicia y a sus medios de reparación. Es fundamental por lo tanto, a la hora del diseño de las leyes, tener presente las distintas formas de discriminación que confluyen sobre los grupos en situación de vulnerabilidad. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing fue uno de los primeros documentos internacionales en reconocer de forma explícita que la discriminación contra la mujer puede ser el resultado de una multiplicidad de factores²⁵.

A pesar de que las leyes sancionadas que mencionamos anteriormente contienen una mirada interseccional y son abarcativas de muchas realidades, el mayor número de proyectos de ley que abordan y tratan de legislar de una manera específica sobre ciertos grupos de personas, caducaron sin haber sido discutidos en el recinto. Tal es el caso de leyes relativas a las personas transgénero, travestis y trans, o sobre mujeres indígenas, rurales y migrantes. Por ejemplo, según nuestro relevamiento, entre el año 2016 y el 2018, sólo hubo 6 proyectos de ley referidos a personas transgénero, travesti y

trans presentados en el Congreso. En cambio, desde el año 2018 al 2020 fueron presentados 37 proyectos contemplando específicamente las distintas identidades de género. Por ende, observamos que hay un ejercicio de cambio en esta dirección que no logra efectivizarse porque aún la diversidad de mujeres y LGTBIQ+ no son contempladas como importantes para la mayoría de las/os legisladores/as.

La misma tensión entre avances formales y sustantivos se registra al observar los tipos y modalidades de violencias. Estos también fueron ampliándose al pasar los años luego de la sanción de la Ley integral 26.485. Así, con una sociedad que fue acompañando el reclamo de los feminismos y que fue transformando la mirada y siendo más perceptiva a violencias más encubiertas, se pudo avanzar y nombrar lo que había quedado por fuera. De esta manera, se avanzó en la legislación respecto de la violencia política²⁶, las leyes de cupo para la representación política de mujeres se ampliaron a leyes de paridad²⁷, se comenzó a trabajar en el reclamo del cupo laboral travesti-trans en el empleo dentro de la administración pública²⁸, se avanzó en legislar y en incluir en los reclamos al colectivo LGTBIQ+, se crearon leyes que

²⁵ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing del 4 al 15 de Septiembre de 1995, párrafo 46. Disponibles en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

²⁶ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224005/20191220>

²⁷ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/202890/20190308>

²⁸ <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0311-D-2020&tipo=LEY>

²⁹ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/54.20/PE/PL>

contemplan distintas situaciones de las mujeres trabajadoras y se modificó la legislación laboral teniendo en cuenta justamente las diversas realidades y situaciones de las mujeres y las diversidades²⁹.

Por su parte, las organizaciones sociales dedicadas a trabajar con distintos colectivos de mujeres señalan que la Ley 26.485 tienen un enfoque excluyente de la discapacidad:

“La ley 26.485 no tiene mucha perspectiva en discapacidad, porque dice que cualquier persona puede denunciar un acto violento hacia una mujer con discapacidad. Nos parece que, así como se respeta los tiempos internos en cada mujer, en todas las mujeres, eso hay que reverlo porque esto también tiene que ser válido para mujeres con discapacidad”. (OSC entrevistada)

Siguiendo esta línea, el colectivo de mujeres con discapacidad denunciaba la falta de perspectiva de discapacidad y respeto de la autonomía presente en la ley de anticoncepción quirúrgica (Ley N°26.130 que fue finalmente modificada el 9 de diciembre de 2021³⁰) y la falta de perspectiva de discapacidad en las capacitaciones de la ley Micaela.

A modo de conclusión, luego de analizar las leyes aprobadas en el período 2016-2020, se puede observar que aunque el trabajo legislativo ha ido avanzando en pos de una sociedad más igualitaria y libre de violencias, aún hay ciertas limitaciones en las leyes dictadas que impiden una plena y eficaz aplicación de las mismas.

Argentina, al tener un sistema de Gobierno Federal, en el que cada provincia conserva las facultades no expresamente delegadas a la nación en la Constitución Nacional. El respeto por la autonomía provincial, que incluye las regulaciones procedimentales y la gestión de servicios tales como la educación, la justicia y la salud muchas veces agrega complejidad y dificulta la aplicación de las normas dictadas a nivel nacional. Esto se debe a que cada provincia debe adoptar los mecanismos necesarios para su implementación local. Se pudo observar este obstáculo, por ejemplo, en la aplicación de la Ley Micaela donde hubo reticencia de varias provincias a la hora de adherir y se necesitó de mucho trabajo local para lograr que algunos Gobiernos provinciales la implementaran³¹.

Otro de los límites que encontramos también en muchas de estas normas es la falta de especificación de su ejecución.

³⁰ Actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

³¹ Varios legisladores y legisladoras de algunas provincias argumentaban que se trataba de un “adoctrinamiento de género”, en contra de adherir a la Ley Micaela. En la provincia de Salta por ejemplo, el Diputado Olmedo había presentado un amparo en contra de su aplicación. Otras de las provincias que más reticencias puso fue Tucumán, siendo justamente la última en adherir a la ley. Para más información puede verse: https://www.clarin.com/sociedad/ley-micaela-tucuman-unica-provincia-adhirio-norma-obliga-funcionarios-capacitarse-temas-genero_0_ZHKU6OLIT.html

Para ello, sería recomendable que tuviesen contemplado qué presupuesto sería el necesario para la puesta en marcha y que pudiera establecerse al momento de la sanción de la ley. En el mismo sentido, muchas leyes tampoco cuentan con la previsión sobre cómo medir el impacto de su implementación, y la misma falta de información que prevalece respecto a la violencia de género impide conocer la línea de base y las dimensiones del problema que se pretende abordar. Por ello, es necesario contar con información nacional, periódicamente actualizada y desagregada por grupos sociales así como poder prever un mecanismo de seguimiento que permita monitorear y evaluar la eficacia y nivel de aplicación.

Por otro lado, algo que no se advirtió en los diseños de las leyes, es la valoración de los distintos puntos geográficos del país. Los proyectos no toman en cuenta distancias, acceso a la información, medios de traslados, ni recursos disponibles en las zonas rurales o alejadas de las ciudades más céntricas y/o pobladas. Para que las medidas de prevención sean efectivas a la hora de su aplicación, es necesario también que puedan ser diseñadas tomando en cuenta las especificidades que tiene cada territorio y que se evalúen las dificultades que pueden encontrarse en ciertas zonas a la hora de implementar de manera efectiva las distintas medidas³².

Para que las medidas de prevención sean efectivas a la hora de su aplicación, es necesario también que puedan ser diseñadas tomando en cuenta las especificidades que tiene cada territorio y que se evalúen las dificultades que pueden encontrarse en ciertas zonas.

³² Para un mayor análisis sobre la evaluación de las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). *“Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19”*. Buenos Aires, mayo 2020.

Tendencia III: Vaivenes del presupuesto destinado a prevenir y erradicar las violencias de género

No es posible implementar políticas públicas si no se cuenta con un presupuesto acorde. Por ello, la manera en que se asignan y distribuyen los recursos económicos orientados a prevenir, asistir y erradicar las violencias de género son un tema de preocupación para las OSC que han asumido la tarea de monitorear constantemente los vaivenes del presupuesto asignado a tal fin para no perder frente a la inflación y/o la subejecución de los recursos disponibles.

En base a los datos a los que se pudo acceder para analizar el presupuesto ejecutado en el PNA de 2017-2019, se observa que en términos reales el presupuesto creció en 2017 pero luego descendió a partir de 2018, e incluso en 2019 tuvo valores por debajo de los de 2016. La subejecución se mantuvo en niveles aceptables (menor al 5%)³³. En el presupuesto 2017 el Congreso de la Nación le asignó \$96.500.250 a la “Formulación e Implementación de

Políticas Públicas de la Mujer” a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la entidad de la que dependía a esa fecha el Consejo Nacional de las Mujeres. Asimismo, se consiguió que el Congreso apruebe una partida extra de 67.000.00 específicamente dispuesta para la implementación del PNA recientemente aprobado. Sin embargo, pocos meses después, el Poder Ejecutivo Nacional reasignó esta partida. Frente a este vaciamiento económico, las organizaciones de la sociedad civil (ACIJ, ELA, FEIM, CAFEF, Fundación Mujeres en Igualdad y Fundación Siglo 21)³⁴ presentaron un amparo judicial y el Poder Ejecutivo volvió a asignar el dinero al Consejo Nacional de Mujeres. Este acontecimiento da cuenta de la vulnerabilidad del presupuesto destinado a las políticas de acción contra las violencias de género y la relevancia del monitoreo y reclamo permanente que sostienen las organizaciones de la sociedad civil. Fue en parte gracias a su



33 Datos tomados de los siguientes documentos:

2016 <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2016/jurent/pdf/P16J20.pdf>, https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/fisica_presupuesto/2016/4totrim16.pdf

2017 <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2017/jurent/pdf/P17J20.pdf>, https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/fisica_presupuesto/2017/4totrim17.pdf

2018 <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/jurent/pdf/D18E918.pdf>, https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/fisica_presupuesto/2018/4totrim18.pdf

2019 <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19E918.pdf>, https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/fisica_presupuesto/2019/4totrim19.pdf

34 El trabajo de monitoreo del presupuesto nacional es parte del trabajo que llevan adelante las organizaciones que integran el proyecto Cerrando Brechas para erradicar las violencias contra las mujeres, que cuenta con apoyo financiero de la Unión Europea.

trabajo de incidencia política que a partir de 2019 se elaboró un presupuesto con perspectiva de género (en adelante PPG), esto significa que se etiquetan las partidas o gastos que impactan directa o indirectamente a mitigar las desigualdades de género. La etiqueta PPG permite analizar con mayor detenimiento de qué manera se invierte en políticas de prevención a las violencias. Como señala el informe de ELA y ASAP³⁵ del 2020, si se analizan los programas que forman parte del PPG en 2019 se observa que el 66% del presupuesto hace referencia al programa “Hacemos futuro juntas”, que luego se convirtió en “Hacemos futuro” destinado no ya a mujeres y LGTBI+ sino a todas las personas en situación de vulnerabilidad. Si se analiza el resto de las partidas con PPG se observa una subejecución del 83% si se considera el crédito inicial y del 80% si se considera el crédito vigente.

La etiqueta PPG no solo es un paso en dirección a garantizar la transparencia de la gestión pública, sino que

también permite monitorear con mayor precisión de qué manera y en dónde está focalizando la estrategia de prevención y asistencia de las violencias. ELA y ACIJ monitorearon la ejecución de PPG correspondiente al MMGyD durante el 2021. Según el informe presentado por ambas organizaciones: “Al cuarto trimestre, el MMGyD contó con 15 actividades agrupadas en 7 programas. Entre ellos, “Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género” condensa el 92% del total del presupuesto del ministerio. En el segundo trimestre se incorporaron 5 nuevas actividades. Dos de ellas, *Acciones del Programa ARTICULAR contra las Violencias por Motivos de Género*, y *Acciones del Programa ARTICULAR vinculadas a Cuidados y Diversidad*, no ejecutaron el crédito y desaparecieron del listado en el cuarto trimestre. *Acciones del Programa GENERAR vinculadas a Igualdad y Diversidad* vio reducido su presupuesto vigente trimestre a trimestre y al cierre del ejercicio sólo había ejecutado un 11,42% de los recursos disponibles. Por último, *Acciones vinculadas al Programa*

Una mayor inversión en políticas de prevención y atención temprana podría derivar en una mejor optimización de recursos materiales y humanos a mediano-largo plazo.

³⁵ ELA y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2020). *Presupuesto y género. Análisis de la Ejecución del Presupuesto 2019*.

³⁶ ELA & ACIJ (2022): Ejecución del presupuesto nacional etiquetado con perspectiva de género - Informe de cierre de año 2021 <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4446>

Para conocer más sobre los costos de la violencia, les recomendamos "Invertir en prevención de la violencia doméstica, ¿opción o necesidad?" publicado por ELA (2020).

PRODUCIR y *Acciones de Ayuda Urgente para Travestis, Transexuales y Transgénero* recibieron reasignaciones positivas y ejecutaron el 96% de los recursos disponibles.³⁶"

En el marco del trabajo sostenido de las organizaciones que llevan adelante el Proyecto Cerrando Brechas para erradicar las violencias contra las mujeres, ELA y ACIJ también analizaron las etiquetas PPG presentadas en el presupuesto para el año 2022 (que finalmente no fue aprobado por el Congreso Nacional), y alertan que en materia de prevención y atención a la violencia de género:

“pese a que existe un leve avance en la participación de las partidas PPG en el proyecto de presupuesto en comparación con el crédito presupuestado para 2021, cuando se analizan los montos actualizados por inflación se verifica una reducción en la asignación presupuestaria frente a la vigente en este año. En algunos programas esto se corresponde con caídas en las metas físicas pero,

en otros, se verifican aumentos en las metas físicas junto con caídas reales del monto asignado en el presupuesto. Este es el caso del principal programa del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) el programa Acompañar, que representa la mitad del presupuesto del Ministerio y que proyecta una reducción real de 20.83% de su presupuesto frente al vigente en 2021 mientras que se proyecta llegar a mil beneficiarias más. Para lograr esto, el presupuesto proyectado debería ser, como mínimo, un 35% más alto.³⁷"

"Los puntos que presentan caídas y que vemos con preocupación son el del programa Acompañar recién mencionado, el Fortalecimiento de la Línea 144 que presenta una caída real del 51.25%, la asistencia para la Refuncionalización de Hogares de Protección Integral con una caída del 36.38%, todos ellos parte del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022 (PNA)." (OSC entrevistada)

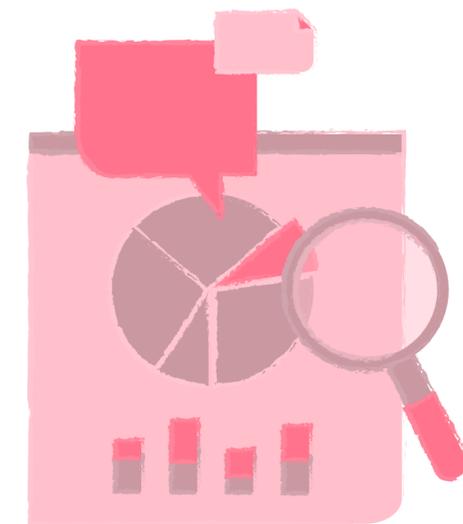
³⁷ ELA & ACIJ (2021): Género y Presupuesto: Un análisis de las partidas etiquetadas para 2022. <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4406>

Tendencia IV: La importancia de producir evidencia empírica para elaborar respuestas efectivas

Así como los PNA fueron una de las principales demandas enunciadas en la movilización del *Ni Una Menos* en el 2015, allí también se exigieron estadísticas oficiales que pudieran dar cuenta de la prevalencia de las violencias de género y las tendencias de los femicidios. Contar con información confiable y extendida en el tiempo es fundamental si se quieren idear políticas efectivas, eficaces y de cambio social sustantivo.

En Argentina, esta tarea estuvo en manos de las OSC durante muchos años. Si hoy contamos con evidencia que nos permite afirmar que en la última década no ha habido cambios en la tasa de femicidios es porque las OSC se dieron a la tarea de contabilizar los femicidios cuando el Estado y los medios de comunicación se referían a ellos como “crímenes pasionales”. Esta tendencia ha comenzado

a modificarse, ya que en Argentina contamos actualmente con un registro de femicidios y transfemicidios/travesticidios oficiales que presenta la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de Nación³⁸ anualmente y que se suma a otros registros no oficiales como las ya mencionadas. Sin embargo, y a pesar del avance registrado en materia de producción de información, aun no tenemos un registro unificado de denuncias en curso y no existe concordancia en los modos de relevamiento que nutren la información existente, dificultando la articulación de respuestas por parte de los organismos e instituciones a los que eventualmente acude una mujer en situación de violencia. Por ende, los datos que se obtienen suelen diferir entre sí³⁹ y esto dificulta la comparación entre los distintos territorios nacionales y la posibilidad de detectar tendencias a lo largo del tiempo.



³⁸ <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>

³⁹ ELA (2020): El género en perspectiva de datos: una necesidad urgente para la agenda pública. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=14&opc=49&codcontenido=4270&plcontampl=43>

No se cuenta con suficientes datos respecto a la prevalencia de las violencias de género en sus distintas modalidades, lo que también supone una complicación a la hora de pensar las urgencias, vacíos legales y/o áreas en que es necesario reforzar medidas de prevención y asistencia. Aunque hay algunas provincias que cuentan con estadísticas locales que relevan datos provenientes de las denuncias, en Argentina no tenemos estudios nacionales y representativos sobre la incidencia y prevalencia de las violencias de género. Se produce un subregistro de la problemática cuando solo se observan los datos de quienes denuncian y de quiénes fueron asesinadas. Por ejemplo, los datos de la encuesta sobre la Percepción e incidencia de la violencia contra las mujeres ⁴⁰, llevada a cabo en 2018 en CABA mostraron que entre las mujeres que reconocían haber sufrido alguna situación de violencia el 26,5% buscó algún tipo de ayuda, **menos de 3 de cada 10**. Por eso, aunque pasaron unos años, estudios de este estilo siguen aportando porque presentan información de aquellas personas a quienes el Estado no llega con sus servicios: mujeres que no hacen denuncias, que no consultan por las afectaciones a su salud física o psíquica causada por las violencias, quienes no inician o formulan denuncias ni inician procesos judiciales.

En este sentido, aún quedan acciones por emprender para mejorar las herramientas de registro y sistematización de estos datos. Las OSC continúan trabajando para que se logre concretar el Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género (URGE). Una de las medidas anunciadas por el MMGyD en el PNA 2020-2022 refiere justamente a la creación de dicho registro y ha reportado avances al firmar convenios con algunas provincias para que comiencen a recopilar los datos pertinentes siguiendo lineamientos generales pero aún no se ha difundido información sobre su aplicación a nivel nacional.

En materia de acceso a la información, también debe mencionarse las dificultades para conocer el estado de situación de los programas y medidas implementadas para la prevención y detección temprana de las violencias. En muchos casos, solo se puede acceder a dichos datos a través de Pedidos de Acceso a la Información, y aún así la información brindada es escasa. Los informes de monitoreo y evaluación de impacto deberían realizarse de manera regular y sus resultados deberían ser públicos, accesibles y transparentes en cuanto a la metodología y registro.

Solo el 23% de las mujeres que manifestaron haber sufrido violencia realizó una denuncia en el sistema judicial, según el estudio de ELA (2019)

Se produce un subregistro de la problemática cuando solo se observan los datos de quienes denuncian y de quiénes fueron asesinadas.

⁴⁰ ELA (2019). Percepción e incidencia de la violencia contra las mujeres. Análisis de la encuesta sobre la Situación de las Mujeres en la Ciudad de Buenos Aires. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=15&opc=49&codcontenido=4161&plcontempl=43>



2. Repensar la prevención desde un abordaje interseccional.
La experiencia de la sociedad civil

Hemos analizado las políticas públicas y los cambios legislativos desde una perspectiva interseccional del género con el objetivo de visibilizar los avances realizados y los obstáculos que persisten a la hora de prevenir las violencias de género. Entendemos que sin un abordaje integral de estas características, todas las acciones están destinadas a ser insuficientes e ineficientes ya que las necesidades de los distintos grupos de personas requieren distintas respuestas. Como advierten las OSC que entrevistamos, en atención, asistencia y protección a mujeres y LGTBIQ+ en situación de violencia la intervención debe ser siempre situada y desde una mirada que comprenda a la persona en sus múltiples circunstancias:

“No existe una mujer, sino que existen muchas mujeres. No perdemos de vista la procedencia, la clase social, sus orígenes, de qué manera estaba la violencia en historia en particular. Es importante mirar esas violencias de manera situada”. (OSC entrevistada)

Como particularidades del trabajo interseccional, algunas organizaciones señalan la reflexión teórica sobre la interseccionalidad como algo novedoso, pero reconocen que ya portaban esta mirada en sus prácticas. Se destaca que la misma conceptualización de la prevención está atravesada por cómo se concibe el trabajo interseccional. En el caso de las mujeres con discapacidad el trabajo preventivo es entendido como la promoción y el fortalecimiento de la autonomía y la toma de decisiones, así como el protagonismo de las mujeres con discapacidad. Por su parte, las mujeres afrodescendientes diagnostican como problema y como modo de violencia la invisibilización y la falta de registro de la variable etnia para conocer la situación de este colectivo. Otra organización señala las diferencias en el abordaje de mujeres en barrios populares urbanos y mujeres rurales pertenecientes a pueblos indígenas, las cuales se expresan en la convocatoria, planificación y modo de trabajo que deben adoptar. Como obstáculos, todas estas organizaciones identifican la necesidad de profundizar el trabajo en red, tanto con otras organizaciones de la sociedad civil como con organismos estatales.

“Las acciones al ser construidas por nosotras mismas, las protagonistas, las destinatarias, ahí tenemos el plus de trabajar con las temáticas que nosotras entendemos como prioritarias porque es lo que nos pasa”.

OSC entrevistada

“La violencia en mujeres con discapacidad es más específicas por ejemplo, cuando se les rompen, o se les quitan de lugar diversos objetos que forman parte de su cotidianidad, objetos que hacen de apoyo, para que puedan desarrollar diferentes acciones en su cotidianidad”.

OSC entrevistada



En relación a la diversidad sexual, muchas organizaciones de mujeres señalan la emergencia y la incorporación reciente de esta perspectiva, sea en el trabajo articulado con organizaciones de la diversidad, o como incorporación de estas temáticas en las capacitaciones que realizan. Sin embargo, las organizaciones que focalizan su accionar en la violencia en la pareja o relaciones sexo afectivas suelen trabajar con cis-mujeres y parejas heterosexuales, y reconocen que desconocen la dinámica vincular y de la violencia en relaciones no heterosexuales.

Para efectivizar un **abordaje interseccional de las violencias**, las organizaciones que trabajan con mujeres con discapacidad, afrodescendientes o migrantes, manifiestan la importancia de establecer esta mirada en toda la estructura organizativa. Así, se encuentra explícita la interseccionalidad en las metas de la organización, permeando el diagnóstico y la intervención de sus acciones. Esto no significa que las acciones se dirijan exclusivamente a estas poblaciones, también realizan actividades abiertas a toda la población o se proponen, por ejemplo, incorporar la perspectiva de discapacidad o interculturalidad en otras organizaciones acompañando sus procesos de formación y fortalecimiento institucional.

El trabajo que realizan se focaliza en atender los problemas y condiciones macrosociales que generan vulnerabilidad. Al mismo tiempo, buscan visibilizar y dar respuesta al hecho de que la violencia se ejerce de manera específica en estas poblaciones. Por ejemplo, en el caso de las mujeres afrodescendientes se destaca el racismo y se subraya que se encuentran atravesadas por otras intersecciones, como estar expuestas a mayor pobreza, menor acceso a lugares de decisión, menor acceso a la educación y al trabajo formal.

El Estado, por su parte, ha tomado ciertos pasos en dirección a incorporar este abordaje. No obstante, y como hemos mencionado a lo largo del presente informe, se reconocen los avances en los últimos años pero estos cambios son percibidos como de carácter más formal que sustantivo en opinión de las organizaciones. Para las OSC, los programas de prevención y atención que se introdujeron con el nuevo PNA son atractivos y responden a necesidades concretas pero encuentran que al momento de acceder a ellos hay trabas burocráticas que obstaculizan que las mujeres puedan beneficiarse a tiempo para interrumpir el ciclo de violencia que las pone en peligro:

Dentro de la sociedad civil existen fuertes debates sobre lo que se entiende por violencias y las estrategias para ganar derechos.

Los diagnósticos y las intervenciones deben dialogar con estas historias culturales y experiencias territoriales.

“Hay un montón de planes que se ofrecen, el Potenciar y el Acompañar que después, en el territorio, no llega cuando la mujer o la organización lo buscan [...] Se termina re-victimizando a esa mujer que se anotó en el plan, que espera, que espera, que espera, que nunca le llega. Eso para mí de algún modo es más perjudicial que cuando te dicen ‘No, no hay nada’”. (OSC entrevistada)

Para las mujeres migrantes, los obstáculos para acceder a muchos programas se deben a los requisitos de contar con residencia permanente en el país por más de 25 años. Y las mujeres con discapacidad denuncian que estos programas de asistencia en situaciones de violencia de género suelen ser no compatibles con pensiones no contributivas que reciben por su situación de discapacidad.

Además, se señalan grandes problemas en torno a la comunicación y acceso a la información ya que para

muchas mujeres sigue siendo difícil conocer sus derechos. Esto puede deberse a que no hablan español, que no tienen acceso a internet y/o redes sociales, que viven en zonas rurales o urbanas muy aisladas, que poseen alguna discapacidad. Las organizaciones advierten sobre la necesidad de pensar estrategias comunicacionales y recursos que lleguen a todas las destinatarias:

“Aparecen muchos obstáculos comunicacionales, es decir a veces cuando una quiere trabajar estas temáticas, los espacios no cuentan con diversos formatos para que puedan participar todas las mujeres con discapacidad (..)Y por supuesto en las barreras actitudinales que aparecen en toda la población, a partir de estereotipos y prejuicios que aparecen, que por ahí la sociedad dice ‘¿Quién va a ejercer violencia sobre estas mujeres’”. (OSC entrevistada)



3. Un estado de situación durante la crisis sanitaria por COVID-19

ELA junto con otras organizaciones realizó diferentes investigaciones a lo largo del 2020 para conocer los desafíos que atravesaban las organizaciones de la sociedad civil durante la pandemia y su percepción respecto a las medidas tomadas por el ejecutivo contra la violencia de género. Según el informe *Los derechos de las mujeres de Argentina en tiempos de COVID-19. Estado de situación durante el primer año de pandemia y recomendaciones para promover medidas con perspectiva de género*: “De las estadísticas disponibles, surge que durante el año 2019 la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD) atendió 12.457 casos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, registrándose un aumento del 7% de consultas respecto del caso anterior. Entre las personas afectadas el 76% eran mujeres y en el 80% de los casos el vínculo con el agresor era de pareja”⁴¹.

Para el estudio *Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19*⁴² realizado en el marco del proyecto Cerrando Brechas II, se entrevistó a más de 20 organizaciones de la sociedad civil. Los

resultados de la investigación develaron que las medidas tomadas para reforzar la línea 144 y otras vías de escucha y asesoramiento no tuvieron un impacto homogéneo en todo el país. Nuevamente, desde una mirada interseccional, el acceso que mujeres con discapacidad, migrantes, indígenas y de zonas rurales tuvieron para acceder a estos espacios fue casi nulo. Asimismo, el acceso a medios de transporte y de comunicación se volvieron obstáculos muchas veces insalvables para que las personas lograran recibir la atención que se necesitaba.

Al inicio de la pandemia, se registraron vulneraciones en el acceso a medidas de protección porque no estaba claro que quienes sufrían violencia estaban exceptuadas del aislamiento obligatorio y podían salir a denunciar o desplazarse a espacios seguros. Asimismo, se vio una violación de los derechos de mujeres trans quienes denunciaron un aumento en la violencia que ya recibían por motivos de discriminación de las fuerzas de seguridad. Específicamente, se denunciaron detenciones arbitrarias y ejercicio de abuso de la fuerza cuando se encontraban mujeres trans yendo a realizar actividades tales como compras de víveres.⁴³

⁴¹ ELA et al (2021): Los derechos de las mujeres de Argentina en tiempos de Covid-19. <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4419>

⁴² ELA (2020), *Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19*. <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4212>

⁴³ Ibid 42

En un contexto de aumento de casos de violencia de género y mayor desprotección estatal, los resultados del relevamiento de las experiencias de organizaciones y activistas realizado en el mencionado estudio muestran que el principal desafío identificado fue el acceso a recursos materiales: el 73% de las encuestadas señaló

que la falta de recursos materiales representó un gran obstáculo para las mujeres en situación de violencia, dando cuenta, además, de la centralidad que tiene la dimensión económica para las mujeres que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, como las mujeres migrantes.⁴⁴

⁴⁴ ELA (2020), Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID 19. <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4212>



4. Recomendaciones

En los últimos años hemos sido testigos del crecimiento del movimiento feminista en Argentina. Las movilizaciones del *Ni Una Menos* y por la aprobación de la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo alcanzaron niveles históricos en términos de participación social y política de las mujeres y LGTBIQ+, así como de visibilización y alcance federal. Fue gracias a la fuerza y protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil que se contó en el 2017 con el primer Plan Nacional para la Prevención, Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, una demanda de años y una deuda que se mantenía desde la sanción de la Ley Nacional 26.485 del 2009.

Entre otras victorias importantes, también debe mencionarse que se logró frenar el intento de reducción de presupuesto en las partidas asignadas a acciones de prevención, erradicación y sanción de las violencias en 2018. Asimismo, en este último tiempo se pudo incorporar, aunque lentamente y aún con falencias, una mirada interseccional en los proyectos legislativos elaborados durante el periodo.

Otro ejemplo de la importancia de la agenda de género en el país se observa en la jerarquización que se le dio al organismo encargado de elaborar, implementar y evaluar las políticas de género. Desde inicios del 2020, en Argentina existe el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, con su respectiva asignación presupuestaria y autoridad de ejecución.

No son nada menores estos avances si se tiene en cuenta el contexto de crisis económica que ha sufrido la Argentina durante el periodo, agravada con la emergencia sanitaria de la Covid-19 en la que nos encontramos desde comienzos del 2020 y que mantiene un clima de inestabilidad económico y sanitario. Las organizaciones civiles han trabajado arduamente para sostener los pisos alcanzados y avanzar con nuevas propuestas de mejora.

Si bien estos hechos son importantes, al mirar con detenimiento la ejecución del presupuesto en acciones de prevención, al relevar la cantidad de proyectos legislativos efectivamente discutidos y sancionados, al analizar la escasa información sobre prevalencia de las violencias, todo ello

sumado a los testimonios de la organizaciones civiles que trabajan a diario en cada territorio, concluimos que resta mucho por hacer.

En este sentido, es necesario mencionar que **las políticas públicas del ejecutivo** continúan mostrando que son insuficientes los recursos humanos y económicos con los que se cuenta para la prevención de las violencias de manera efectiva, y desde un enfoque interseccional real con llegada federal. Respecto a los cambios legislativos, la mayoría de los proyectos presentados en materia de derechos de las mujeres y personas LGTBIQ+ no reciben la atención ni el compromiso social y político que deberían tener considerando que se registró un femicidio/transfemicidio cada 35 horas durante el 2020⁴⁵.

En relación al **enfoque interseccional** se registra un cambio positivo en los últimos años si se compara al diseño del primer PNA del 2017-2019, en el que el 90% de las acciones se refería únicamente a mujeres cis con el actual plan 2020-2022 que formuló una propuesta de abordaje integral, interseccional y federal de las violencias,

proponiéndose acciones específicas para mujeres en todas sus diversidades y personas LGTBIQ+. A pesar de esta expresión política de cambio, la experiencia de las organizaciones de la sociedad difieren sobre el grado de éxito que este enfoque está teniendo en su aplicación real. Para fortalecer esta perspectiva, reclaman una articulación mayor y más fluida con el Estado para garantizar la continuidad y alcance de su trabajo pero también para que se consideren las diversas miradas al momento de implementar ciertas políticas públicas.

Es fundamental incorporar una **mirada interseccional y federal** no solo en el diseño de políticas públicas para prevenir las violencias de género, sino que debe ser un enfoque que guíe también las formas de aplicación de esas medidas. Es evidente que con solo nombrar las diferencias no se avanza en saldar las desigualdades que estas producen. Para poder efectivizar la llegada a territorio que se anuncia como deseada el rol de las organizaciones de la sociedad civil es clave, por ser quienes cuentan con el conocimiento situado de las condiciones de vida y las prácticas que impactan positivamente dentro la comunidad.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2021): Registro nacional de femicidios de la justicia argentina edición 2020. <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2020.pdf>

Se valoran los avances que se han concretado a lo largo de estos últimos 6 años, donde la agenda de género y la problemática de las violencias contra mujeres y LGTBIQ+ se ha visibilizado, consolidando un espacio institucional con capacidad de toma de decisiones y presupuesto específico, cuyas políticas incorporan paulatinamente una mirada más integral e interseccional. Sin embargo, los objetivos y estrategias de estas políticas requieren ser revisadas a la luz de sus alcances e impactos. En este sentido, el contexto de crisis actual presenta desafíos enormes, pero también abre espacios de oportunidad para que entren a la mesa de discusión nuevos actores sociales.

Como resultado de esta investigación se identifican tres líneas de intervención posibles de abordar en el corto-mediano plazo para fortalecer la prevención y detección temprana de las violencias.

1. Fortalecimiento de intervenciones integrales e interseccionales

Las políticas deben responder a las condiciones y necesidades particulares de cada grupo social. Las respuestas no

pueden ser las mismas medidas para todos los casos, sino que es clave pensar en normativas, programas y acciones específicamente orientadas a responder las particularidades de cada grupo social. El actual PNA 2020-2022 reconoce una mayor diversidad en las propuestas pero resulta necesario fortalecer la inclusión no solo en la formulación de las propuestas sino en todas las instancias de elaboración, ejecución y evaluación de las medidas:

- El enfoque de la diversidad e interseccionalidad debe estar presente en toda la estructura organizativa y etapas de diseño de las políticas públicas (diagnóstico, metas, presupuesto, objetivos). Esto incluye incorporar a mujeres de toda la diversidad y LGTBIQ+ en puestos de toma de decisión y no limitar su participar en áreas específicas. Debe evitarse que la inclusión derive en guetos temáticos en los organismos.
- Estrategias de comunicación diseñadas específicamente para alcanzar a la población objetivo. Contar con materiales con información accesible a quienes acudan por asesoramiento y atención. Para una comunicación efectiva se debe contemplar el acceso a computadoras e internet, los puntos de encuentro más frecuentados, distancias entre puntos de asesoramiento y localidades rurales.

- Rutas de atención claras y operativas que respondan a las particularidades de los territorios y comunidades con las que trabajan.
- Fortalecer y ampliar las capacitaciones a actores estatales y de toma de decisiones en la transversalización del enfoque de diversidad e interseccionalidad en el diseño de políticas públicas.

2. Fortalecimiento de articulaciones en el territorio

El trabajo en conjunto dentro del territorio facilita que las mujeres en todas sus diversidades y LGBTI+ acceden de manera efectiva a los programas disponibles, a la vez que garantiza a los organismos públicos optimizar los recursos disponibles y maximizar los resultados obtenidos. La articulación entre Estado y sociedad civil permite contar con mayor conocimiento sobre las necesidades y estrategias exitosas; ayuda a que las acciones de comunicación alcancen la población objetivo y aumenta las posibilidades de que la participación se sostenga en el mediano-largo plazo dejando capacidad instalada; entre otros beneficios. Si bien se reconocen avances en este sentido, se evalúa que es necesario:

- Convocar a mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el trabajo con la población objetivo de la política, garantizando que el diseño e implementación de planes contra la violencia incorporen la perspectiva interseccional y las experiencias de buenas prácticas.
- Fortalecer los equipos de trabajo de los programas de subsidio, atención, asistencia y/o protección en casos de violencia de género. Facilitar la disponibilidad de recursos humanos profesionales y garantizar las necesidades de infraestructura y tecnología necesarias para el desarrollo de los programas en todo el territorio.
- Implementar acciones orientadas a garantizar el bienestar y la salud mental y emocional de las trabajadoras/es encargadas de la atención y asistencia.

3. Producción de datos y estadísticas con enfoque interseccional

En materia de prevención de las violencias, la producción de evidencia empírica y estadísticas sirve a tres objetivos principales: i) informar y visibilizar sobre el estado de situación de la problemática desde un enfoque interseccional; ii) delinear

objetivos y estrategias de las políticas públicas; iii) informar y transparentar los avances e impactos de las políticas implementadas. La información debe estar desagregada por identidad de género, etnia, discapacidad, urbanidad / ruralidad para identificar las diferentes realidades y necesidades. Es importante garantizar que la información esté actualizada y sea de fácil acceso, para ello se sugiere avanzar en:

- Encuestas representativas a nivel federal sobre prevalencia de las violencias en sus distintas manifestaciones .
- Implementación y acceso público a los datos que se releven en el marco del Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género (URGE).
- En los PNA, especificación de metas físicas e indicadores a relevar para los programas orientados a la prevención, atención, protección y erradicación de las violencias de género.
- Implementación de acciones de monitoreo y evaluación de los programas orientados a la prevención, atención, protección y erradicación de las violencias de género. Se debe evaluar el impacto de las políticas según las diferentes realidades de las mujeres y LGTBIQ+. Lo que funciona bien para algunos grupos puede no funcionar para otros.
- Monitoreo y evaluación de los procesos de capacitación a trabajadores/as del Estado incluyendo la evaluación del impacto de los procesos de capacitación en la transformación de las prácticas instaladas.

Bibliografía sugerida

ELA (2016). Las cifras de la violencia. <http://www.ela.org.ar/c/app187/49/15/43/2463>

Articulación Regional Feminista (2020). Los derechos de las mujeres de la región en épocas de COVID-19. Estado de situación y recomendaciones para promover políticas con justicia de género. <https://bit.ly/2Uq1B5t>

ELA (2020). Invertir en prevención de la violencia doméstica ¿Opción o necesidad? <http://bit.ly/InvertirPrevenciónVD>

ELA (2020). Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19. <https://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4212>

ELA (2021). Los derechos de las mujeres de Argentina en tiempos de Covid-19. <https://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4419>

ELA (2021). Guía para la evaluación de las capacitaciones de género. Ley Micaela Nro. 27.499 <http://bit.ly/GuiaEvaluacionLM>

ACIJ y ELA (2021). Género y Presupuesto: Un análisis de las partidas etiquetadas para 2022. <https://www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4406&codcampo=20>

Abordajes estatales y sociales para la prevención de las violencias contra las mujeres y LGTBIQ+ durante el periodo 2015 – 2021

Mayo 2022.

www.ela.org.ar

ela@ela.org.a

[Instagram](#)

[Linkedin](#)

[Spotify](#)

