



Laura PAUTASSI*

*: Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, A. Gioja, Facultad de Derecho (UBA). Adjunta Regular y Directora Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Investigadora integrante del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). e-mail: laura.pautassi@gmail.com

PRESENTADO: 05.04.20

ACEPTADO: 10.05.20

¿ES POSIBLE MEDIR LA REALIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

EL USO DE INDICADORES DE PROGRESO PARA MEDIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO

65

Resumen

El artículo parte por considerar que la violencia de género es una manifestación de condiciones estructurales de desigualdad y de marginaciones. Para ello presenta el proceso de monitoreo internacional del cumplimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención de Belem do Pará), a partir de la definición de un sistema de indicadores de progreso y en base a los informes presentados por Argentina. Este sistema aporta interesantes elementos empíricos que permiten avanzar en identificar las estructuras de desigualdad que reproducen las múltiples manifestaciones de la violencia de género y posibilitan evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y el alcance de las políticas públicas. Por último, se presentan las potencialidades que el Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC), desarrollado en el marco del Programa PIUBAMAS de la Universidad de Buenos Aires, que posibilitará dar continuidad a los esfuerzos de monitoreo.

Palabras Clave: Derechos de las mujeres; violencia de género; indicadores de progreso; Convención de Belem Do Para; Argentina.

Summary

The article affirms that violence against women is a manifestation of unequal power relations and has to be considered as such. On this basis it presents the international monitoring processes, particularly the monitoring of the States in order to guarantee the fulfillment of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women “Convention of Belem do Para”; in an attempt to define a system of progress indicators. This system provides interesting empirical elements that allow us to advance in the identification of inequality structures that reproduce the many manifestations of gender violence and to assess public policy in Argentine. Finally, we present the System of Indicators on Social Marginalization (SAMISEN), developed within the framework of the PIUBAMAS Program of the UBA.

Key words: *Women rights; human rights; violence against woman; progres indicator; Belem Do Para Convention; Argentine.*

66

LAS VIOLENCIAS Y SUS MÚLTIPLES MANIFESTACIONES

Las distintas formas de violencias son constitutivas de la historia de América Latina desde tiempo de la colonia en adelante (Segato, 2015), con picos extremos durante las sucesivas dictaduras militares, y con nuevas formas de manifestación durante los procesos de transición democrática, donde la consolidación de modelos económicos y políticos excluyentes han logrado que ésta sea la región más desigual -y violenta- del mundo. Las mediciones en torno a la desigualdad generalmente toman en consideración las variables vinculadas al ingreso monetario y la acumulación de la riqueza, pero ocultan que una de las desigualdades centrales es la injusta división sexual del trabajo, donde las mujeres asumen la mayor cantidad de trabajo no remunerado sin que se hayan promovido formas de organización social del trabajo y del cuidado más equitativas.

Así, las mujeres participan en el mercado de trabajo sólo un 48,5% mientras los varones lo hacen en un 75% (OIT, 2019) y en promedio ganan sólo entre el 60 y el 75% del salario de los varones estimándose que podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76% si se superara la brecha en la participación en el empleo (Banco Mundial, 2019). A la vez se encuentran sobre-representadas en el trabajo de cuidado, ya que le dedican en promedio el doble del tiempo, en relación a la dedicación de sus pares varones.

En Argentina, en promedio, la brecha salarial por género en el año 2017 alcanzaba el 27%, con variaciones según la rama de actividad y la categoría ocupacional. La tasa de actividad de las mujeres argentinas es de 46,1% y la de los varones es de 69,6%, es decir, se observa una brecha de casi 24 puntos, que se acentúa aún más en la desagregación por edad: las mujeres más jóvenes son las más perjudicadas con menores niveles de participación y mayor desempleo (INDEC, 2017). La desigualdad se manifiesta también en la distribución del tiempo y del trabajo de cuidados. Las mujeres no sólo participan más del trabajo doméstico no remunerado que los varones, sino que en un día las mujeres destinan en promedio 6,4 horas a las tareas de cuidados mientras que los varones solamente dedican 3,4 horas de su día, (INDEC, 2017).

Estas situaciones de discriminación respecto al trabajo y al cuidado van a afectar el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres y menoscaban su desarrollo en todos los órdenes, a lo que se suma la escasa autonomía física (ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, violencias de género) y la autonomía política (acceso a cargos de conducción, violencia política) (OIG-CEPAL, 2019). Si bien el ejercicio de estas autonomías se encuentra interrelacionado, lo cierto es que las vulnerabilidades se van a potenciar si median situaciones de violencias, que le van a generar barreras muchas veces infran-

queables para las mujeres y donde las respuestas institucionales son claramente insuficientes.

El hecho que 3.529 mujeres fueron asesinadas por razones de género en 25 países de América Latina y el Caribe durante el año 2018 (OIG-CEPAL, 2019) da cuenta de la persistencia de estas situaciones de vulnerabilidad de derechos. En Argentina, de acuerdo con los datos del registro de femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación, durante 2019, se identificaron 252 víctimas directas de femicidios, de los cuales cinco fueron travesticidios / transfemicidios, mientras que 16 fueron las víctimas de femicidio vinculado, lo cual da una cifra de 268 víctimas de violencia de género (OM-CSJN, 2020).

Estas situaciones no han sido ajenas a los reclamos y manifestaciones reiteradas por parte del movimiento feminista y de mujeres, que se tradujeron en una primera generación de leyes sancionadas en Argentina durante la década del 90, y su reflejo en normas provinciales, buscando garantizar mecanismos ágiles de protección y acceso a la justicia frente a situaciones de violencia doméstica o intrafamiliar. Le siguieron la reforma Constitucional de 1994 con la jerarquía otorgada a los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y la ratificación, en 1996, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará) y posteriormente con la sanción de la Ley de Protección Integral 26485 que permitió la comprensión del continuo de violencias que se expresan en las múltiples situaciones de desventaja estructural que afectan a las mujeres (Gherardi, 2017).

En efecto, la Ley de Protección integral define en su artículo 4º a la violencia contra las mujeres como:

“toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte

su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las acciones perpetradas desde el Estado o por sus agentes”.

Completan el marco normativo, la Ley 26150 de Educación Sexual Integral (ESI) de 2006, Ley 25673 de Creación del Programa de Salud Sexual y reproductiva (2002); la Ley de matrimonio igualitario 26618 de 2010, y la Ley de identidad de género, (26743 de 2012), más recientemente la ley de acoso callejero (Ley 27501 de 2019). De manera reciente, se debe incluir la Ley Brisa (Ley 27452 de reparación económica para hijas/os de víctimas de femicidio) y la Ley Micaela (Ley 27499 de capacitación en violencia de género para todos los poderes públicos), como también destacar la creación del cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género (Ley 27210) y la incorporación de la sanción de la violencia política a la ley de protección integral (Ley 27533 de 2019). En síntesis, el marco normativo protector es robusto en Argentina y sin embargo la violencia machista sigue afectando a las mujeres.

Los sucesivos reclamos por los casos de violencia extrema (femicidios) contra niñas, adolescentes y mujeres se cristalizaron en la marcha masiva del Ni una Menos del 3 de junio de 2015, en la que cientos de miles de mujeres, diversidades sexuales y colectivos LGTBI se movilizaron en contra de las violencias; compromiso que se renueva cada año bajo la consigna #VivasNosQueremos.¹ El movimiento Ni una Menos permitió introducir otra mirada respecto de la creencia socialmente arraigada que la violencia es un fenómeno en el campo de la intimidad de las relaciones de pareja, para hacer visible que es un reflejo de múltiples violencias cotidianas que se producen en los espacios públicos y comunitarios, acentuando y “naturalizando” el ejercicio de poder asimétrico que se proyecta en la vida de pareja y en las relaciones familiares (Gherardi, 2017).

1. Heim (2016, 186) analiza cómo el concepto de violencia elaborado por el feminismo ha visibilizado los elementos intrínsecos de este fenómeno: el carácter estructural, social, donde se ejerce sobre las mujeres y que no admite comparaciones con otro tipo de opresiones de género, clase social o raza, como tampoco equipararlas con otros delitos. Así, al ser un modo de dominación patriarcal afecta a todas las mujeres, atravesando todas las clases sociales, niveles educativos o independencia económica.

Precisamente la constatación de este nudo crítico respecto a los marcos protectorios, el reconocimiento de derechos humanos, las políticas públicas y la vida cotidiana de las mujeres atravesadas por desigualdades estructurales, necesariamente lleva a evaluar la conducta estatal. Al respecto, uno de los factores centrales para realizar dicha tarea es verificar la información disponible que permita analizar que tipo de acciones ha llevado adelante el Estado para cumplir con sus compromisos de garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, como también las identidades de género diversas. Precisamente, en los últimos años se han elaborado indicadores de progreso que permiten medir el grado de cumplimiento de las garantías en torno a una vida libre de violencia para las mujeres. Se trata de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos diseñados específicamente para medir el cumplimiento de la Convención de Belem do Pará, que a su vez son solicitados periódicamente a los Estados parte, entre ellos Argentina.

68

Este artículo introduce el sistema, en primer lugar presentando algunas de las características centrales de los indicadores y las respuestas del Estado argentino presentadas en el año 2017, destacando los principales aspectos de este mecanismo y como nuevos sistemas como el reciente Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC), desarrollado en el marco del Programa de Marginaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires (PIUBAMAS) posibilitará dar continuidad a los esfuerzos de monitoreo de obligaciones estatales.

DERECHOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS: DOS PROCESOS UNIDOS

La posibilidad de vivir una vida libre de violencias y de estereotipos constituye un derecho humano de las mujeres y de las niñas, que fue consagrado en la Convención de Belem do Pará y convertido en obligación por parte de los países que la han ratificado. La Convención señala que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tan-

to en el ámbito público como privado” (art. 3) y define como violencia a: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado” (art. 1), estableciendo con ello que la violencia constituye un problema de derechos humanos. Distingue a su vez, entre la violencia producida en la familia, el hogar o cualquier tipo de relación interpersonal de aquellas otras situaciones de violencia registradas fuera del ámbito “doméstico” y que involucran a otras personas, manifestándose como situaciones de abuso sexual, prostitución forzada, violación, trata de personas, acoso sexual en los ámbitos laborales, en el sector salud o centros educativos; y por último, las situaciones de violencia ejercidas por el Estado o sus agentes, de manera arbitraria y bajo un ejercicio abusivo del poder (MESECVI, 2015).

Los 32 Estados de América Latina y el Caribe que ratificaron la Convención, asumieron la obligación de adoptar a través de “todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” para las mujeres y niñas de la región, atendiendo a su pertenencia étnica, racial, condición de migrante, desplazada o refugiada, entre otras (art. 7 y 9 de la Convención). Estos mandatos obligatorios para los Estados, establecen, entre otras acciones, que deben diseñar marcos normativos adecuados conjuntamente con políticas y programas para responder a las diversas manifestaciones de la violencia y cuando fuera necesario, deben adoptar medidas reparatorias.

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de estas obligaciones, se estableció un sistema de monitoreo periódico a partir de la conformación de un comité de expertas regional (Comité de Expertas en Violencia, CEVI) que pudiera recepcionar y evaluar informes periódicos de cumplimiento,² como también interpretar el alcance de la Convención en relación con las obligaciones que establece y emitir recomendaciones de carácter regional. Para ello se creó el Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI), con

2. Los informes de países y los informes hemisféricos se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp>. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil participan a partir del mecanismo de contra informes o informes sombra.

el objetivo de potenciar el proceso de monitoreo. Durante el proceso de recepción de los informes de países y tras dos rondas de evaluación de los Estados (2005-2007 y 2010) las expertas independientes que integran el CEVI señalaron que la información disponible que presentan muchos países es escasa, incompleta -especialmente en materia de recursos presupuestarios destinados a programas de prevención de violencia, datos relativos a las garantías en torno al acceso a la justicia, niveles de ejecución presupuestaria y cumplimiento de planes de prevención de violencia- y en muchos casos se encuentran descatalogadas. El Comité advirtió sobre la ausencia de fuentes de información en algunos países, o la discontinuidad en la producción de datos básicos como los que arrojan las encuestas sobre incidencia y prevalencia de la violencia -que no siempre son replicadas ni actualizadas- impidiendo conocer la evolución de la situación y el impacto de las políticas de Estados.³

A partir de ello, y en concordancia con la adopción de indicadores de progreso por parte de otros mecanismos de monitoreo, el CEVI decidió en el año 2013 diseñar un sistema de indicadores de progreso que permitiera medir el cumplimiento de la Convención, enfatizando la necesidad de dar cuenta de las respuestas estatales de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es así que se emprendió un proceso de discusión para incorporar las mejores formas de establecer -en base a datos y fuentes de información variadas- pero en equilibrio entre lo cuantitativo y cualitativo, un conjunto de indicadores para que cada Estado parte incorpore en sus informes (MESECVI, 2015).

En el caso de la medición de las obligaciones estatales de garantizar una vida libre de violencia, requiere que se incluyan estadísticas, revisiones normativas, encuestas, registros administrativos que ofrezcan elementos empíricos vinculados con la obligación establecida en la norma. En el caso de Argentina, el CEVI ha señalado que:

“Si bien es cierto que el Estado presentó varias cifras, particularmente en el contexto de la línea 144, al CEVI le preocupa que el Estado no haya presentado las tasas de violencia de mujeres que declaren haber sido víctimas de violencia por un perpetrador distinto a la pareja o ex-pareja, ni la tasa de violencia contra las mujeres por estratos socio-económicos ni etnias. Además, Argentina informa que no cuenta con la información sobre el porcentaje de procesos legales por violencia contra las mujeres, con respecto al total de denuncias. El CEVI entiende que esto se debe a la falta de una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres. Por ello, insta al Estado a dar cumplimiento completo a la recomendación N° 38 del Segundo Informe Hemisférico” (MESECVI: 2017, párr. 80: 20).

El análisis del Comité es contundente, debido a que esta recomendación respecto de la necesidad de elaborar una encuesta ya formó parte de la anterior ronda de evaluación al Estado y continúa, tres años después, manteniendo dicho incumplimiento como una falta grave, y que fue denunciado también en los informes sombra.

Para acompañar la tarea de evaluación internacional, se adoptaron tres tipos de indicadores, que fueron especialmente elaborados en base al alcance que otorga la Convención a la obligación estatal de garantizar una vida libre de violencias para las mujeres. Estos indicadores son de tres tipos:

➤ **indicadores estructurales:** reflejan no sólo la aprobación de instrumentos internacionales (como la Convención de Belém do Pará) sino que además analizan cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal para responder a las obligaciones establecidas en la Convención. Sirven para examinar si el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para garantizar cada derecho. Al respecto, una Ley de

3. Un claro ejemplo son los registros de femicidios, es decir, de los casos de muertes violentas de mujeres en contextos de violencia de género, que se extendieron en los países de la región en los últimos años. En ausencia de registros de fuentes oficiales, en algunos casos estos registros fueron elaborados por organizaciones de la sociedad civil a partir de la información sobre femicidios publicados en los medios de comunicación y no dan cuenta de una recopilación sistemática y regular, CEPAL (2014: 51).

protección integral con una definición amplia de las violencias, se presenta como una herramienta más apta que una norma concentrada en violencia doméstica. Sin embargo, requiere ser analizada en relación con otras disposiciones como por ejemplo el grado de inversión financiera, indicador que examina la existencia de leyes específicas de violencia que incluyan asignación de partidas presupuestarias. En el caso de Argentina, el informe del CEVI señala que “el informe del país no incluye mayor información sobre el contexto financiero y compromisos presupuestarios en el contexto de información y estadística” (MESECVI, 2017, párr. 40: 21). Otro ejemplo de indicadores estructurales es la consideración del número de refugios y casas de acogida para mujeres víctimas considerando su ubicación geográfica. Se trata de un indicador que hace referencia a un número concreto y simple de consignar cuando se cuenta con el relevamiento previo. Por otra parte, la obligación de informar para Argentina, en tanto Estado federal incluye datos sobre cada una de las 24 jurisdicciones, lo que no fue incluido en el informe país, que significa un grave déficit en la rendición de cuentas. El informe del CEVI destaca que “Argentina informa que la ley 26485 dispone que las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la Ley, serán previstos de forma anual en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Sin embargo, el Estado no presentó información específica sobre las partidas presupuestarias para estos fines. El CEVI insta al Estado a presentar información completa y contextualizada sobre partidas presupuestarias etiquetadas para la erradicación de la violencia contra las mujeres” (MESECVI, 2017). Es decir, al analizar y contrastar los indicadores presentados por los Estados, se evidencia el grado de cumplimiento -o no- de las obligaciones comprometidas.

➤ **Indicadores de resultado:** son aquellos que exponen los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho

humano en un determinado contexto. En este caso, se trata de medir el impacto concreto de las estrategias, programas, intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado. En el caso de compromisos presupuestarios un indicador de resultado es el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a programas, planes e instituciones vinculadas con distintas formas de violencia de género. Las observaciones anteriores del CEVI se reiteran respecto a la falta de información presupuestaria referida a diversidad (art. 9, Convención Belem do Pará).⁴

A su vez, los indicadores suelen demandar medidas estadísticas o cálculos específicos que se deben hacer en base a fuentes de información disponibles, como el caso de las tasas, que requieren una operación estadística. En los casos que los Estados no dispongan de esa información, no exime de responsabilidad de responder, por lo que el Estado debe informar la manera en que destinará recursos y áreas comprometidas para crear las fuentes estadísticas necesarias o promover reformas en las existentes, de modo que se adecuen al requerimiento del Comité. En el informe de Argentina, el CEVI destacó que “(...) el mismo Estado reconoce que a la fecha de la presentación del informe país, no se cuenta con una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres que tenga cobertura nacional, pues de acuerdo al Estado, las que se han realizado anteriormente han sido de cobertura parcial. Por ello, el Estado consideró no poder presentar las tasas de violencia” (MESECVI, 2017, Párr. 78: 20). Esta Observación no solo demuestra el incumplimiento por el Estado sino que las recomendaciones específicas del CEVI se encuentra “Establecer una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres con cobertura nacional”, con lo cual Argentina deberá responder al grado de cumplimiento de ésta como de otras recomendaciones específicas (MESECVI, 2017, Párr. 112: 25).

4. En Santa Fe se llevó adelante una evaluación utilizando los indicadores de progreso a partir de un convenio de la Universidad Nacional de Rosario y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).

En sistema de indicadores diseñado incorpora también instrumentos cualitativos en la forma de “señales de progreso cualitativas”, que buscan captar la definición de la situación que efectúa la titular de derechos y el significado que le otorga al fenómeno evaluado. Ejemplos de ello son una encuesta de satisfacción de las usuarias de los servicios de acceso a la justicia, o la satisfacción frente a la atención de las situaciones de violencia por parte de las fuerzas policiales. El objetivo de este tipo de medidas cualitativas es generar mecanismos de evaluación adicionales que permitan a las mujeres manifestar su opinión respecto de la manera en que las distintas esferas estatales respondieron a su demanda.

Al respecto, estos indicadores deben cruzarse en relación con tres categorías: la recepción del derecho, los recursos financieros y compromisos presupuestarios asumidos, y las capacidades estatales puestas a disposición del cumplimiento de las obligaciones asumidas. Por último, para dar unidad al proceso de evaluación, el sistema de indicadores de progreso incorpora tres principios transversales: (i) igualdad y no discriminación; (ii) acceso a la justicia, y (iii) acceso a la información y participación política. Se trata de principios nodales contemplados en la Convención de Belém do Pará que resultan útiles para relevar información sobre la situación de las mujeres en situaciones de desigualdad estructural e inequidad o en situaciones de vulnerabilidad particular (tal como indica el artículo 9 de la Convención) y también para verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención (Gherardi y Pautassi, 2017).

Un ejemplo puede contribuir a ilustrar su aplicación. La tasa de violencia en las parejas o ex parejas se calcula en base al número de manifestaciones de mujeres víctimas de cualquier forma de violencia (psicológica, física, sexual, patrimonial), ejercida por una pareja/ex pareja en los últimos doce meses, dividido por el total de mujeres multiplicado por 100.000. Este indicador, que es un indicador de progreso por resultados, permite analizar la incidencia de la violencia de género en las mujeres partiendo como referencia del total de la población. En la medida de lo posible, es recomendable desagregar esta información, en

tanto se disponga de la fuentes necesarias (por ejemplo, de acuerdo con rangos de edad, o las condiciones de población urbana o rural) con el objetivo de dar cuenta del alcance de los principios de igualdad y no discriminación (Gherardi y Pautassi, 2017). En el caso de Argentina, no solo que no desagregó dicha información sino que es muy escasa la información que ha completado al respecto.

Otro ejemplo es el indicador vinculado con la dotación de personal, infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios especializados en salud, por ejemplo para comunidades indígenas o afrodescendientes. En este caso Argentina no ha respondido, como en general presenta escasa información vinculada con esta categoría, lo cual impide que el CEVI -y la sociedad civil y las mujeres y niñas tuteladas- verifiquen si esta dimensión requiere que se expliciten cómo definen las metas y estrategias de acción para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Si bien fue presentado de manera esquemática, ya que los indicadores previstos en este sistema son aproximadamente 215 indicadores, lo analizado permite constatar la relevancia que tiene la inclusión de indicadores de progreso para evaluar el cumplimiento de obligaciones estatales. Al mismo tiempo, el sistema de indicadores debe contribuir a establecer si para cada obligación traducida en políticas, planes o actividades específicas, el Estado está garantizando mecanismos de reclamos y quejas que faciliten el acceso a la justicia, construyendo fuentes de información que permitan evaluar dichos procesos.

LA POTENCIALIDAD DE LOS OBSERVATORIOS LOCALES: EL SIMASOC

Para alcanzar y retroalimentar adecuadamente un sistema de indicadores de progreso, la información que se produce debe ser periódica, confiable y sistemática, de acuerdo con pautas metodológicas internacionales, y Argentina no está eximida de dicha responsabilidad bajo ninguna circunstancia. A pesar de que desde el año 2017 que Argentina fue evaluada, se han producido importantes novedades, entre otras la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades en diciembre de 2019 y en junio 2020

se aprobó el Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022) que formula un escenario de acciones concretas a establecer para los próximos años.

Sin embargo, la producción de información implica un proceso continuo, sostenido, que involucre recursos económicos, técnicos y capacidades institucionales, al mismo tiempo que se deben dar respuestas a las demandas cotidianas para prevenir la violencia pero también para actuar sostenidamente cuando se configura. Y claro, ésta involucra, como toda política de género, un accionar integral y transversal, particularmente del Poder Ejecutivo y Judicial. A su vez, todas estas complejidades se potencian en un país federal como es la Argentina, atravesada por distintas realidades y heterogeneidades subnacionales y locales.

El sistema de indicadores de progreso de seguimiento y medición de la Convención de Belem do Pará, constituye una herramienta teórica - metodológica, que si bien no pueda dar cuenta de la totalidad de la conducta estatal, permite una aproximación lo suficientemente certera en la medida en que se asuman como aproximaciones múltiples al cumplimiento de los derechos contenidos en dicho instrumento. Es decir, la evaluación debe hacerse sobre la integralidad del accionar estatal a través de informes periódicos que, interpretados sistemáticamente, ofrecen un panorama de la materialización de los derechos de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencias.

Y allí la relevancia de la creación del SIMASOC en el marco del Observatorio de Marginaciones Sociales de la UBA, ya que fue diseñado a partir de la selección de un conjunto de indicadores provenientes de sistemas de indicadores internacionales, entre ellos la Convención de Belem do Pará. Entre los objetivos que persigue busca producir datos confiables y sistemáticos para realizar un monitoreo de las políticas públicas, ofreciendo datos, lecturas y/o desagregaciones específicas y elaborar informes complementarios en los mecanismos de rendición de cuenta del Estado vinculados a sus compromisos en derechos humanos. El SIMASOC se presenta como dinámico y con el correr del tiempo y su usos e Irán incorporando nuevos indicadores para complementar el abordaje.

Respecto a violencias, los indicadores seleccionados son seis, que corresponden a diversas situaciones de violencias, y directamente vinculados con violencias de género son los siguientes:

- Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica, desglosada por la forma de violencia y por edad y según si quien ha perpetrado el acto de violencia ha sido un compañero íntimo actual o anterior o no.
- Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres).

La posibilidad de que desde la UBA se pueda dar seguimiento a estos dos indicadores centrales para medir la incidencia de las violencias contra las mujeres es absolutamente central y responde a los procesos previstos en el seguimiento de la convención de Belem do Pará y del Cánseos de Montevideo. De manera articulada e integral, la complementariedad de estos dos indicadores con los demás de violencias, salud, educación, trabajo y seguridad social potenciará la mirada integral para constatar las desigualdades estructurales que padecen las mujeres y las niñas.

En síntesis, y tal como fue analizado, los indicadores de progreso permiten situar el problema -y su interpretación- en su propia dimensión. En términos de valoración de la conducta estatal, cada uno de los Estados es un universo en sí mismo que no se compara con la *performance* de otros Estados, sino solo en relación con el grado de satisfacción de cumplimiento de derechos, y como factor de exigibilidad, para que la ciudadanía en su conjunto, demande cambios, respuestas y conductas estatales acordes a los derechos consagrados. Pensar la difusión de los resultados de los informes, en conjunción con instancias como el Observatorio del PIUBAMAS y el SIMASOC y de la mano de un activismo de los movimientos de mujeres, sin duda permitirá un cambio estratégico en las acciones para prevenir y erradicar las violencias. Al mismo tiempo, el uso de indicadores de progreso implica realizar un análisis integral que responda a las características de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y que debe ser un proceso permanente.

En la medida que se fortalezca el SIMASOC permitirá establecer todavía más posibilidades de acceso a la información y de estudios específicos. Las bases ya están dadas, se trata de utilizarlas.

LA EVIDENCIA EN POS DEL EJERCICIO DE DERECHOS DE LAS MUJERES

El derecho humano de mujeres, niñas e identidades de género a vivir una vida libre de violencias requiere de respuestas estatales integrales que garanticen su ejercicio y que superen una mirada de asistencia o reparatoria sobre las víctimas y sus familias. La evidencia empírica analizada a partir del informe presentado por Argentina en la tercera ronda de evaluación ante el CEVI, permite constatar la existencia de una variedad de instrumentos normativos, en menor medida de políticas de prevención y acceso a la justicia efectivo, que sumado a una debilidad en la producción de información, impiden la efectiva y oportuna aplicación de la Convención.

Si bien con posterioridad al envío del informe país en 2015, se han aprobado una serie de medidas importantes para un abordaje de carácter integral, desde la sanción del Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género (2020-22) y las capacitaciones de la Ley Micaela que sin duda van a marcar un escenario de transformación sumamente importante. Es decir, en 2020 se inicia la nueva ronda de evaluación del MESECVI y donde Argentina cuenta con mejores dispositivos e información para responder el informe. Al respecto, uno de los compromisos del Plan de Acción propuesto por el MMGyD es recoger el trabajo estadístico de las jurisdicciones nacionales y subnacionales que van a permitir cumplir con el proceso de rendición de cuentas. Es de esperar que estos avances queden reflejados en los informes pero también que sean la base de diseño e implementación de las políticas públicas, de los proyectos de leyes y de las sentencias judiciales, con un claro enfoque federal.

Los indicadores de progreso analizados permiten corroborar el alcance de las medidas esbozadas para promover políticas de prevención, erradicación y reparación frente a la violencia de género, que puedan contribuir a una verdadera transformación de la situación estructural que les da origen.

Solo en la medida que se produzca información confiable, se invierta en políticas públicas integrales y el poder judicial produzca respuestas oportunas y justas, que se difunda la información de las acciones llevadas a cabo en las provincias, se podrá evaluar que el Estado, en todas sus jurisdicciones ha dado avances en términos de garantizar una vida libre de violencia para mujeres y niñas.

La tarea del Comité de Expertas en Violencia significa un importantísimo referente regional en el monitoreo y la exigibilidad de acciones para que el Estado cumpla con sus obligaciones. Los indicadores y señales de progreso cualitativas alertan en dicho sentido, al establecer con precisión el alcance de las obligaciones que han asumido los Estados de la región en el marco del derecho internacional de los derechos humanos garantizando el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Para efectivizar medidas para la erradicación de todas las formas de violencia, es preciso avanzar en las condiciones estructurales que sostienen la desigualdad, desde la valorización del trabajo de las mujeres, poner fin a la segregación ocupacional, la discriminación salarial, promover un medio ambiente del trabajo libre de violencias, avanzar en el reconocimiento del cuidado como derecho, valorizando la carga de trabajo y responsabilidades que implica, garantizando acceso a derechos sexuales, derechos reproductivos, a que las niñas no se conviertan en madres, a una movilidad, transporte y espacio público libre de violencias, con ciudades seguras para las mujeres y las niñas, promoviendo la participación política y social libre de violencias y de estereotipos, como de comunicaciones y publicidades no sexistas. En otras palabras, se trata de erradicar las marginaciones sociales.

Los indicadores de progreso constituyen una herramienta metodológica adecuada en el marco de un proceso de rendición de cuentas, que no sólo debe ser parte de los compromisos internacionales de los Estados, sino que debe ser una respuesta concreta a las mujeres, a las niñas y la sociedad en su conjunto. En la medida que se vayan construyendo fuentes de información más rigurosas, todas las acciones y políticas deben ser precedidas y complementadas con prevención, erradicación y garantías del ejercicio de la autonomía de las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Gender Data. World Bank, Portal. <http://datatopics.worldbank.org/gender/key%20gender%20employment%20indicators>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014) Informe anual 2013-2014. *El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626). Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo Santa Fe (2019) *Progresos y desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe*. Universidad Nacional de Rosario y Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local>.
- Gherardi, N. (2017) “Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal”. En Revista Pensar en Derecho Nro. 9. Eudeba, Universidad de Buenos Aires. Primera Edición: Febrero 2017. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/9/revista-pensar-en-derecho-9.pdf#page=33>.
- Gherardi, N. (2016) *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género No. 141, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gherardi, N, y Pautassi, L. (2017) “Garantías en torno a una vida libre de violencia para las mujeres: avances en los mecanismos de supervisión del sistema interamericano de derechos humanos”. En Revista Derecho de Familia, Abeledo Perrot, Buenos Aires, marzo 2017, 1-9.
- Heim, D. (2016) *Mujeres y Acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ediciones Didot.
- INDEC (2017) *Trabajo e Ingresos*. Volumen 1, Número 5. Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Primer trimestre de 2017. Disponible en http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim17.pdf.
- MESECVI (2015) Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará, Comisión Interamericana de Derecho Humanos, Washington.
- MESECVI (2019) Argentina. Informe final. Tercera Ronda, Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas de Violencia, CEVI, OEASer.L/II.7.10, Panamá, 31 de Octubre de 2017.
- OIG-CEPAL (2019) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile <https://www.cepal.org/es/comunicados/solo-2018-al-menos-3529-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-25-paises-america-latina>.
- Oficina de la Mujer (OM-CSJN) (2020) Registro Nacional de femicidios de la Justicia Argentina, Femicidios. Corte Suprema de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/resumen2018fem.pdf>.
- OIT (2019) *Mujeres en el mundo del trabajo*. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Segato, R. (2015) “Género y colonialidad: del patriarcado comunitario de baja intensidad al patriarcado colonial moderno de alta intensidad”. En Segato, R. La crítica de la colonialidad en ocho ensayos. Buenos Aires: Prometeo.