

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

## **Por una vida libre de violencia para las mujeres. La deuda pendiente**

María Rosa Diez de Ulzurrun

*Magister en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina.*

*Consultora e investigadora en temas de género, niñez y adolescencia.*

[mariarosaulzurrun@gmail.com](mailto:mariarosaulzurrun@gmail.com)

[Recibido 6/3/20 Aprobado 29/4/20](#)

### **RESUMEN**

En el 2009 se sancionó en Argentina la Ley 26.485 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos donde ellas desarrollan su vida. La Ley promovió la creación de áreas de género en organismos estatales de los diferentes sectores, salud, seguridad, trabajo, justicia y desarrollo social, con el propósito de generar e implementar políticas públicas destinadas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, basada en su condición de mujer. A diez años de la sanción el objetivo del presente trabajo es analizar desde una perspectiva de género, las políticas públicas implementadas, los logros obtenidos, los obstáculos por superar, y los desafíos pendientes, así como, los cambios en los valores y en las costumbres, necesarios para transformar una cultura de dominación masculina y subordinación femenina, por una cultura de autonomía y respeto por la dignidad de las personas. Es un estudio exploratorio descriptivo desde una perspectiva cualitativa. La información surge de entrevistas a informantes clave, del análisis de documentos publicados por los organismos involucrados y de los informes de gestión enviados por el Estado a los organismos internacionales encargados de supervisar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

**Palabras clave:** violencia basada en el género-políticas públicas-Empoderamiento de las mujeres.

### **ABSTRACT**

In 2009, Act 26.485, was enacted in Argentina to prevent, punish and eradicate violence against women in all areas of their lives. The law promoted the creation of gender areas in state agencies in the health, security, labor, justice and social development sectors, in order to generate and implement public policies aimed at preventing and eradicating gender based violence. Ten years after the sanction of the Act, the objective of this work is to analyze, from a gender perspective, the public policies implemented, the achievements, the obstacles to overcome, and the future challenges, as well as, the changes in values and traditions, necessary to transform a culture based in male domination and female subordination, into a culture of autonomy and respect for the dignity of individuals. It is an exploratory descriptive study from a qualitative perspective. The information comes from interviews with key informants, the analysis of documents published by the bodies involved and the management reports sent by the States, to the international organizations in charge of monitoring compliance within the commitments made.

**Keywords:** gender based, violence- public policies. Women's empowermentIt

### **Introducción**

La violencia basada en el género contra las mujeres y niñas constituye una violación de los derechos humanos fundamentales y una de las situaciones de inequidad más difíciles de

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

vencer. En Argentina, 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**. La existencia de la norma impulsó el surgimiento de instituciones dentro de los Ministerios y otros organismos del Estado, con el propósito de desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Su objetivo es informar, asesorar, asistir, y/o acompañar a aquellas mujeres que solicitan ayuda a través de un llamado telefónico o mediante presentación espontánea.

Se crearon Comisarías de la Mujer en varios distritos, para recibir las denuncias, las que al mismo tiempo cuentan con equipos de profesionales idóneos que prestan asistencia psicológica y asesoramiento jurídico. Donde no se instaló una Comisaría de la Mujer, se capacitó especialmente al personal policial, en temas de género y violencia. En el Ministerio de Justicia se estableció la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema para atender los casos que se presentaban, abriendo nuevos canales para facilitar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a la justicia, mediante la apertura de causas judiciales. Los primeros registros caracterizando a las víctimas, los agresores y los hechos de violencia surgieron en las dependencias del poder judicial.

Se habilitaron y difundieron líneas telefónicas para que, desde cualquier lugar del país, las mujeres puedan llamar en busca de ayuda, asesoramiento o información. Los spots publicitarios, en los que intervienen actores y actrices conocidas, ayudaron a sensibilizar la opinión pública, además de las campañas de capacitación y sensibilización a funcionarios de los tres poderes.

De mujer “golpeada” se pasó a hablar de “víctima de violencia machista”. Palabras como “acoso”, “violación” “trata”, se fueron incorporando al lenguaje cotidiano, como hechos condenables.

El Consejo Nacional de la Mujer (hoy Instituto Nacional de las Mujeres, INAM)<sup>1</sup>, se constituyó en el organismo rector y coordinador de las políticas destinadas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Entre las tareas fijadas por la Ley, estaba la creación de un Observatorio contra la violencia, que además de supervisar las políticas desarrolladas por el Estado debía crear una base de datos con los casos ocurridos dentro del territorio nacional, para visibilizar la violencia ejercida contra las mujeres en los distintos ámbitos sociales.

Se presentó el Plan Nacional de Acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, 2017-2019, siendo el INAM el responsable de elaborar, implementar y monitorear las políticas. El Plan se constituyó en la política pública más importante del Estado Nacional en esta temática.

A diez años de la sanción de la Ley, las estadísticas existentes<sup>2</sup> dan cuenta de un recrudecimiento de la violencia hacia las mujeres, un incremento de los femicidios y de la

---

<sup>1</sup> El Consejo Nacional de las Mujeres fue creado en 1992, en ese momento dependía del Poder Ejecutivo. En el año 2017, se convierte en un organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con presupuesto propio, bajo el nombre de Instituto Nacional de las Mujeres.

<sup>2</sup> Registro Único de Casos de Violencia Contra las Mujeres, Casos acumulados 2013-2019. Ver bibliografía.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

falta de políticas contundentes para proteger a las mujeres y niñas de este flagelo, como por ejemplo la construcción de hogares donde las mujeres y los niños puedan albergarse y reconstruir sus vidas sin el fantasma del agresor que los acecha.

Los datos publicados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>3</sup> encargada de llevar adelante un registro de los femicidios ocurridos en los últimos años, son realmente alarmantes. Mientras que, en el año 2016, en que se comenzó a tipificar la muerte de una mujer por cuestión de género, como femicidio, el promedio era de un femicidio cada 35 horas, este valor asciende a un femicidio cada 22 horas durante el año 2019, aunque las cifras no están aún, oficialmente publicadas.

Ante estos hechos cabe preguntarse ¿cuánto se ha avanzado en la prevención y erradicación de la discriminación y la violencia hacia las mujeres?, ¿Cuáles son las medidas pendientes para poner fin a la muerte de tantas mujeres en manos de sus parejas o exparejas? ¿Qué cambios es necesario generar a nivel cultural, para lograr una sociedad más equitativa?

Reflexionar sobre los programas que gestionan y ejecutan las distintas instituciones, analizar los avances y las limitaciones de las políticas implementadas y sugerir algunas líneas de acción que deberían desarrollarse para producir cambios manifiestos en la situación de las mujeres, es de vital importancia, precisamente en los comienzos de una nueva gestión<sup>4</sup>, que mediante la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad<sup>5</sup> ha decidido convocar a la ciudadanía a través de foros participativos para diseñar el próximo Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género.

### **Acciones previas a la sanción de la Ley.**

Desde comienzos de la década del 80, las organizaciones de mujeres de América Latina lograron poner en debate y hacer visible en los encuentros internacionales el tema de la violencia contra las mujeres y niñas, como parte de la lucha política para el logro de la igualdad entre varones y mujeres.

Comenzó así un largo proceso de denuncias, reivindicaciones, propuestas y movilizaciones con el propósito de sensibilizar a la sociedad, y a las autoridades, sobre la necesidad de reconocer que la violencia contra las mujeres no es un asunto privado, sino, una tarea de Estado, y que éste, tiene la obligación de generar políticas públicas para asegurar a las mujeres una vida libre de violencia.

En 1979 se firmó la CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Mujeres), que está vigente desde 1981, este documento constituye el estatuto internacional de derechos para la mujer y la referencia obligatoria en materia de igualdad entre varones y mujeres. El Estado argentino ratificó el documento y lo incorporó a la Constitución Nacional en 1994. Como parte de los compromisos asumidos el Estado debe enviar periódicamente al Comité para la Eliminación de la discriminación contra la

---

<sup>3</sup> Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. 2016, 2017 y 2018.

<sup>4</sup> El 10 de diciembre asumieron nuevas autoridades en Argentina, a nivel nacional, provincial y municipal, así como la remoción de bancas en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Nacional, las legislaturas provinciales y los Consejos deliberantes.

<sup>5</sup> El Ministerio de las Mujeres desarrollará distintas funciones, políticas contra la violencia, políticas de igualdad y diversidad y políticas culturales para la igualdad,

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

mujer informes donde constan las medidas adoptadas para eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres.

El advenimiento de la democracia en Argentina, en el año 1983<sup>6</sup>, permitió que las mujeres nucleadas en asociaciones civiles, comenzaran a tener participación política dentro del Estado, surge entonces la “Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer golpeada”, sus acciones promovían la incorporación en la agenda pública de la problemática de la violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar a través de la realización de campañas de sensibilización en todo el territorio del país y el apoyo para la creación de centros especializados en la atención de los casos de violencia familiar.

En el año 1994, la Asamblea General de los Estados Americanos (OEA), aprueba la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer”, (Convención de Belem Do Pará) que define la violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta basada en su género, que causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, destacando que no es el ámbito físico donde se realiza la violencia, el que la define, sino las relaciones de poder que se producen y la naturaleza de las relaciones interpersonales de las víctimas con los agresores”*. Es el primer instrumento a nivel regional que hace reconocimiento expreso que “la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos”. La Convención fue incorporada al derecho interno en el año 1996, mediante la Ley 24.532.

En virtud de los compromisos asumidos el Estado argentino comenzó a incluir el tema en la agenda de las legislaturas nacional y provinciales, esto dio como resultado la sanción de un conjunto de leyes que comenzaron a tratar la violencia contra las mujeres como un atentado contra el ejercicio pleno de sus derechos.

Desde mediados de la década del 90 y durante el 2000, se fue construyendo un cuerpo legal cuyo objetivo era proteger a las personas frente a lesiones o maltrato infligido de parte de algún integrante del grupo familiar. La ley de “Protección contra la violencia familiar” aprobada en 1994 significó un paso importante en la visibilización de la violencia. Los problemas ya no se dirimían puertas adentro, sino que el Estado debía intervenir para proteger a los miembros más débiles del grupo familiar, las mujeres y los niños. La norma introdujo algunas innovaciones, como la creación de centros de atención y asesoramiento a las víctimas de violencia física y psíquica, en distintas dependencias públicas, atendidas por profesionales idóneos. Reconocía como grupo familiar no sólo el originado en el matrimonio legal, sino también en las uniones de hecho. Una vez establecida la denuncia el juez podía dictaminar medidas cautelares para proteger a las personas en situación de violencia.

Durante la década del 2000, siguiendo el modelo de la Ley nacional surgieron leyes de protección contra la violencia familiar en casi todas las provincias que componen el territorio argentino. Finalmente, en el año 2009 fue promulgada la Ley Nacional 26.485 de “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos donde desarrollan sus relaciones interpersonales”. La norma significó un cambio

---

<sup>6</sup> En el periodo que va desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1982, Argentina estuvo gobernada por un régimen militar.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

de paradigma en la medida que habla de protección integral, puesto que, la violencia es un fenómeno multifacético, es necesaria, la convergencia de todos los sectores en su tratamiento.

La Ley se reglamentó parcialmente, a nivel nacional, un año después, mediante el Decreto Reglamentario 1011/2010. En las provincias la incorporación de la norma tuvo un proceso más lento, algunas provincias recién adoptaron la norma en el año 2018.

### **¿Qué aportó la Ley?**

La norma se erigió como un modelo de cuerpo legal sobre esta temática, puntualiza qué se entiende por violencia contra la mujer, de acuerdo con los lineamientos de la Convención de Belém do Pará, define los tipos de violencia (física, psicológica, económica, sexual, y simbólica) y las modalidades de la violencia (doméstica, laboral, institucional, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática) que son los distintos ámbitos donde pueden manifestarse uno o más tipos de violencia. Es decir, que además de la violencia doméstica, la más conocida y tratada hasta ese momento esta Ley incorpora otras modalidades de violencia que no se habían considerado anteriormente en las leyes existentes.

Para el abordaje de la violencia hacia las mujeres propuso convocar a diversas instituciones, Ministerios, Secretarías, y otros organismos del Estado nacional, provincial y municipal, para que realizaran acciones articuladas en distintos ejes: información, capacitación y asistencia social, económica y jurídica. (ELA, 2014)

### **¿Quién coordinaba las políticas públicas?**

El Consejo Nacional de las Mujeres (CNA), que a partir del año 2017 se convirtió en Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), se constituyó en el organismo rector para desarrollar las políticas públicas tendientes a hacer efectivas las disposiciones de la Ley, para el logro de la igualdad de género y para la prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Entre sus acciones el CNM ha realizado campañas en todo el país a través de distintos medios para sensibilizar a la población sobre esta temática. Creó la línea 144, de alcance nacional, que brinda contención, información y asesoramiento, para que todas las mujeres en situación de violencia puedan acceder a un servicio gratuito, de manera eficiente y ágil. Cuenta con una guía de servicios que contiene todas las instituciones existentes en el país que brindan ayuda a mujeres en situación de violencia.

De esta forma, la persona que efectúa la llamada se informa sobre las instituciones que funcionan en su jurisdicción y puede acudir a la que considera conveniente de acuerdo con las características del caso. Este listado se actualiza periódicamente para constatar que las instituciones continúan vigentes. A través de la línea se puede hacer seguimiento del caso y comprobar si la mujer concurrió al organismo que le informaron y si recibió la atención correspondiente.

Creó el Observatorio de Violencia de Género y en convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos impulsó el Registro Único de Casos de Violencia Contra las Mujeres que llevó el INDEC hasta el año 2019. Se trata de una base de datos que reúne información de distintas instituciones pertenecientes a los sectores, salud, justicia, seguridad, trabajo, y

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

organismos para el adelanto de la mujer, pertenecientes a las tres jurisdicciones, nacional, provincial y municipal. Es el único registro existente a nivel nacional que homologa la información en base a registros administrativos provenientes de instituciones públicas y la difunde anualmente a través de la página web del INDEC y mediante una publicación. (INDEC, 2018)

Argentina es un país federal, formado por veinticuatro provincias, cada una de las cuales elige sus propias autoridades y dicta sus leyes y disposiciones, por este motivo una de las tareas del CNM fue la creación de un Consejo federal, de manera tal que cada provincia pudo elegir una representante para formar parte del mismo. A través del Consejo Federal se fortalecieron las áreas mujer provinciales dándole visibilidad a sus acciones y se introdujo la transversalización de la perspectiva de género en las políticas implementadas.

El CNM<sup>7</sup> es, además, el responsable de generar acciones tendientes a la ejecución de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, 2017-2019.

### **Las políticas públicas**

Durante los diez años posteriores a la sanción de la Ley cada sector ha desarrollado estrategias diferentes para abordar la violencia hacia las mujeres y ha generado respuestas también diferentes tanto en el tratamiento como en la solución de los retos que la sociedad requería.

Entre los principales organismos se encuentra la ya mencionada Oficina de Violencia Doméstica (OVD), dependiente de la Corte Suprema de Justicia, que tiene como objetivo facilitar el acceso a la justicia de las personas que afectadas por hechos de violencia doméstica se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Recibe diariamente las presentaciones espontáneas de personas que se acercan a la institución en busca de ayuda. Elabora los informes de riesgo en base al relato que la persona hace del caso, y de acuerdo con el resultado de estos informes puede iniciar un proceso judicial, civil o penal, e indicar los cursos de acción pertinentes según el conflicto relatado.

En el Ministerio de Justicia se incorporó el programa Las Víctimas Contra las Violencias (VCV), con el objetivo de brindar atención, asistencia y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia familiar y sexual. Para ello crearon una brigada móvil que cuenta con equipos profesionales que se trasladan al lugar del hecho acompañados por personal policial. También intervienen en la lucha contra la explotación comercial sexual infantil.

En el Ministerio de Trabajo se organizó la Oficina de asesoramiento sobre violencia laboral, (OAVL) que se ocupa de recibir las denuncias de acoso y otras violencias cometidas en entornos de trabajo tanto públicos como privados. La OAVL brinda asesoramiento, y asistencia legal y psicológica. Cuenta con una base de datos que sistematiza la información básica recogida a través de una ficha que se completa en la entrevista inicial.

Tal como la define la Ley, violencia laboral es todo acto de discriminación que obstaculice el acceso de las mujeres a un empleo, o a condiciones de contratación, ascenso o permanencia

---

<sup>7</sup> El CNM coordina otras líneas de acción como el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) y diversas políticas destinadas a empoderar a las mujeres y promover la igualdad.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

en igualdad de condiciones con respecto a los varones<sup>8</sup>. También constituye violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, no respetar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función; así como el hostigamiento psicológico realizado en forma sistemática sobre una determinada trabajadora para lograr que abandone el trabajo.

Otra modalidad de violencia es la obstétrica, que la ejerce el personal de salud sobre mujeres embarazadas o en situación de parto, como el maltrato físico o psicológico, el abuso de medicalización o la patologización de los procesos naturales<sup>9</sup>. Las denuncias sobre esta modalidad de violencia las recibe la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género (CONSAVIG), que funciona dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del año 2017. También lleva un registro estadístico de las denuncias presentadas. Los datos obtenidos además de contribuir a la visibilización de esta modalidad de violencia contra las mujeres sirven como insumo para pensar estrategias de prevención eficaces. Cuenta aún, con pocos datos porque muchas mujeres desconocen su derecho a denunciar el maltrato recibido en situación de parto y el ámbito donde plasmar esa denuncia. Generalmente las demandas se hacen contra el establecimiento de salud ya que es difícil captar el nombre del o de la obstetra que atiende el parto, especialmente en los hospitales públicos, donde por lo general la mujer es atendida por el profesional que está de guardia,

La violencia institucional es la realizada por los funcionarios, profesionales o agentes de cualquier institución pública para impedir que las mujeres puedan ejercer sus derechos.<sup>10</sup> Por ejemplo, cuando un oficial de policía no quiere tomarle la denuncia y utiliza distintos argumentos para convencer a la mujer de que desista de su intento. No se ha creado un organismo específico para recibir este tipo de denuncias, por lo tanto, las mismas se pueden canalizar a través de la línea 144 del CNM.

Se considera que existe violencia mediática contra las mujeres cuando se publican o difunden contenidos estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación.<sup>11</sup> Las denuncias las recibe el INAM, también a través de la línea 144, ya que es el organismo facultado para iniciar las acciones necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la difusión de mensajes e imágenes que inciten a la violencia, al odio o la discriminación contra las mujeres.

Los medios de comunicación y en particular la televisión, fomentan la creación de estereotipos de género, las mujeres son débiles, afectuosas, comprensivas, maternales, emocionales, y sensibles a las necesidades de los otros, mientras que las imágenes masculinas presentan a hombres fuertes, emprendedores, económicamente exitosos. Esos estereotipos de género contruidos socialmente y mantenidos por los medios de comunicación van determinando qué roles corresponden a las mujeres y cuáles deben seguir los varones, generando conflictos especialmente cuando las personas deciden ser independientes y fieles a sus propios pensamientos. (Virginia Garcia Beaudoux. 2014).

---

<sup>8</sup> Ley 26.485, Título I, artículo 6° inciso c

<sup>9</sup> Ley 26.485, Título I, artículo 6° inciso e

<sup>10</sup> Ley 26.485, Título I artículo 6° inciso b

<sup>11</sup> Ley 26.485, Título I artículo 6° inciso f

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

El CNM a través del Observatorio de violencia actúa por iniciativa propia, en los casos en que lo considera pertinente, y/o por reclamos o denuncias realizadas ante cualquiera de los organismos intervinientes o ante el mismo Observatorio. Se analizan los contenidos objetados y se concluye si el material observado contiene o no un mensaje discriminatorio. Las conclusiones a las que arriban se comunican a las partes involucradas tanto en la creación como en la difusión del contenido, así como también a los medios de comunicación social, a profesionales de la comunicación y a la sociedad en general. Los informes se pueden consultar en la página web del Observatorio. (ELA,2014). Además de los informes críticos el Observatorio de Violencia promueve la difusión de contenidos que rompen con estereotipos y fomentan una sociedad más igualitaria.

Desde el Ministerio de Salud, se trabajó con el programa SIVILE, (Sistema de Vigilancia de Lesiones) para el cual se crearon unidades que funcionan en algunos establecimientos de salud, esparcidos en determinadas provincias del territorio nacional. El objetivo es captar dentro de los casos que se presentan en los hospitales, por diferentes tipos de lesiones por causas externas, aquellas que pueden atribuirse a violencia basada en el género, ya sea porque la mujer la declara o bien porque el médico la percibe.

El sector salud continúa siendo el gran ausente con respecto a la detección y el abordaje de los casos de violencia basada en el género que se presentan en los diferentes centros asistenciales. Las mujeres son atendidas como cualquier paciente que concurre por una dolencia o enfermedad. A menos que el caso presente cierta gravedad o se trate de una violación, no se realiza control ni seguimiento de la víctima para conocer las características del medio ambiente donde desarrolla su vida, ni los peligros a los que está expuesta.<sup>12</sup>

De acuerdo con un estudio realizado en Ciudad de Buenos Aires y un municipio de la provincia de Buenos Aires, sólo en los establecimientos de salud donde funciona un equipo interdisciplinario con guardia permanente, capacitado en esta temática, se desarrollan acciones tendientes a tratar a las mujeres víctimas conforme a la problemática que viven y no solamente por el traumatismo con el que haya llegado a la consulta.<sup>13</sup>

El INAM junto con personal del Ministerio de Salud ha desarrollado durante el año 2018 un protocolo de actuación para casos de violencia basada en el género, que debería implementarse en todos los centros de salud, junto con un programa de capacitación para los efectores de salud, sobre la conceptualización de la violencia de género, como detectarla y que acciones realizar para proteger a la víctima. Este protocolo se encuentra en proceso de aplicación, pero aún no se ha difundido a todos los establecimientos.

En el área de educación, las universidades públicas también desarrollaron protocolos de actuación para casos de violencia ocurridos en los centros académicos, válidos para estudiantes, personal docente y no docente. La Universidad de Buenos Aires y la Universidad

---

<sup>12</sup> Diez de Ulzurrun, M. (2016): La invisibilidad de la violencia de género en las estadísticas públicas. Diagnóstico sobre la situación de la información sobre violencia contra las mujeres. Análisis de un caso el Municipio de Lanús, en el 2015". Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

<sup>13</sup> Diez de Ulzurrun, M.; Rodríguez, L. (2017): "¿Por qué son necesarias las áreas específicas para atender a mujeres víctimas de violencia de pareja en los centros de salud? Documento presentado en el Seminario Internacional: Estudios sobre violencia de pareja. Asunción. República del Paraguay.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

Tecnológica Nacional cuentan además con un sistema de registro de los casos de violencia contra la mujer ocurridos a personas pertenecientes a esas instituciones.

Con respecto a las escuelas de nivel primario y de nivel medio, no se cuenta con información acerca de los casos de violencia. Estos se manifiestan por lo general en forma indirecta a través de comentarios de los alumnos o de actitudes de pánico, agresión u otras que son detectadas por el docente o por el equipo psicopedagógico.

### **Plan de Acción contra la Violencia 2017-2019**

El Plan surge como obligación derivada de la ley 26.485, que en su artículo 9° le impone al Instituto Nacional de las Mujeres, el deber de elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Puede considerarse como una de las políticas públicas más importantes del Estado Nacional, al que se le asigna por primera vez una partida específica dentro de la Ley de Presupuesto.

Si bien, el INAM era el principal responsable en la ejecución del Plan, éste también involucró a organismos de los distintos sectores, salud, educación, seguridad, defensa, trabajo, entre otros. Cuando se difundió en el año 2017, se le asignaron cuarenta y siete millones de pesos argentinos exclusivamente para la ejecución de las medidas del Plan, según lo declarado por Estado Nacional ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (MESECVI, 2017). Sin embargo, la situación crítica del país en materia económica, unida a la creciente inflación, influyeron para que los montos de las partidas destinadas al Plan se fueran diluyendo durante el proceso de su ejecución. En el informe presentado por la OEA, Argentina se ubica entre los países de América latina y el Caribe, que destinan la menor proporción del presupuesto nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres. (OEA MESECVI, 2017)

El Plan trabajó sobre determinados ejes: en el tema de la **prevención** procuró incorporar en todos los niveles educativos la perspectiva de género. La realización de campañas masivas para concientizar a los funcionarios y a la sociedad en general y para difundir la línea 144, que brinda información, orientación y contención, las veinticuatro horas, todos los días del año.

En el eje de **formación y fortalecimiento institucional**; Se capacitó a los equipos interdisciplinarios para garantizar respuestas adecuadas para las distintas situaciones de violencia. El Plan contemplaba la creación de áreas mujer y Observatorios de género en todo el país. Sólo 18 de las 24 provincias han adherido al Plan. (INAM, 2019).

**Acción integral:** Preveía la creación de una Red Nacional de Hogares de Protección Integral y la construcción de nuevos refugios para las mujeres y sus hijos e hijas; ampliación del equipo de profesionales de seguimiento de casos de la línea 144; y la protección para las víctimas a partir de la colocación de tobilleras electrónicas en el agresor. Estos dispositivos de monitoreo electrónico permitieron fijar sanciones a los victimarios que violan las restricciones de acercamiento que impone la Justicia. También se desarrollaron servicios digitales de información y protección para celulares, pc y tablets.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

El Plan establecía también que debían promoverse mecanismos que facilitaran el acceso a microcréditos para las mujeres, para favorecer el desarrollo de microemprendimientos sustentables y así promover la autonomía económica de las mujeres.

Por último, otro de los ejes establecía la necesidad de fortalecer el sistema de estadísticas oficiales para poder **monitorear y evaluar** las políticas públicas. La falta de datos actuó como obstáculo para la construcción de indicadores que permitieran hacer el seguimiento de las acciones concretas y del porcentaje de ejecución del Plan.

El Plan concluyó en diciembre del 2019, hasta la fecha no se cuenta con un informe completo sobre la ejecución de las medidas contenidas en este programa. Según el último informe elaborado por el BID, que abarca hasta el primer semestre del año 2019, el 87 % de las acciones realizadas cuentan con algún tipo de información, pero solamente del 39 % además del relato de la acción existen indicadores con datos concretos. El 55% de las acciones estaban en ejecución y un 30% en proceso. (INAM, BID, 2019).

De los resultados informados por los distintos organismos involucrados en la ejecución del Plan, se deduce que, entre las acciones más desarrolladas, se encuentran, la capacitación en equidad y violencia de género a las fuerzas de seguridad, y a funcionarios del Estado, la incorporación de la licencia por violencia de género en algunos convenios colectivos de trabajo, La implementación de determinados elementos para la protección de las víctimas como el uso de tobilleras duales o pulseras para las mujeres, la incorporación de servicios digitales para los celulares.

El incremento en el número de llamadas a la línea 144, hizo que se incorporaran más personas a los equipos que las atienden. La gran difusión de la línea a través de carteles ubicados en lugares públicos, como estaciones terminales de trenes y autobuses hicieron impacto en muchas mujeres. Posiblemente como consecuencia de las mejoras en la atención más mujeres tuvieron acceso a la línea.

### **La invisibilización de la violencia contra las mujeres**

El artículo 9° de la Ley establece la necesidad de implementar un registro de los casos de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional, acordando con los distintos sectores la elaboración de indicadores básicos desagregados por edad, sexo, estado civil, profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer víctima de violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, las medidas adoptadas y los resultados.

Para responder a esta disposición en el año 2012, se firma un convenio entre el entonces Consejo Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la creación de un registro de los casos de violencia contra las mujeres, así surgió el RUCVM (Registro Único de los Casos de Violencia contra las Mujeres).

El objetivo del registro era recolectar los datos recopilados por los organismos públicos de nivel nacional, provincial y municipal, pertenecientes a diversos sectores, que se ocupan de brindar algún tipo de asistencia a mujeres víctimas de violencia. Cada organismo había creado un registro administrativo con características propias respondiendo a sus necesidades

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

de gestión, El desafío fue reunir esos datos dispersos y disímiles entre si en una base de datos, mediante la creación de variables vinculantes. El Registro se presentó en todas las provincias mediante la realización de talleres de sensibilización que procuraron además reforzar la conceptualización de la violencia de género.

Si bien permitió contar con un conjunto de indicadores estadísticamente confiables, el RUCVM, planteó algunas limitaciones, en primer término, no es representativo del total nacional, puesto que no todas las instituciones aportaron información, el peso de los sectores también difiere. Al no existir un mecanismo que obligue a los organismos a enviar sus datos, esto quedó a criterio de las instituciones, y en muchos casos estuvo mediado por la ideología del partido político gobernante en cada provincia.

Otra de las limitaciones importantes del registro, es que sólo cuenta con los datos de aquellas mujeres que han decidido pedir ayuda o establecer una denuncia. Esos datos no pueden ser proyectados al resto de la población femenina, por lo tanto, se desconoce la magnitud, la prevalencia y la incidencia de la violencia. Esta información debería complementarse con los datos de una encuesta, pero hasta el momento la misma no se ha realizado.

La falta de sistematización de información estadística sobre la incidencia y la prevalencia de la violencia, así como de las políticas implementadas en el país ha sido reiteradamente motivo de preocupación señalada por los organismos internacionales responsables del seguimiento de las obligaciones asumidas por los Estados. (ELA, 2014)

La única encuesta a nivel nacional fue realizada en el año 2015 por la Dirección de Política Criminal en materia de Legislación y Justicia Penal, dependiente de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación, a partir de una indagación telefónica, aplicando un modelo de cuestionario aplicado en algunos países europeos. El estudio permitió obtener un diagnóstico de victimización en mujeres mayores de 18 años de edad acerca de experiencias sobre violencia física, sexual y psicológica ejercidas por hombres. Sus resultados fueron muy cuestionados, tanto por la metodología utilizada como por el tamaño de la muestra (1221 casos encuestados). (O OEA MESECVI, 2017)

La no existencia de datos representativos a nivel nacional dificulta la realización de determinadas políticas y la toma de decisiones en cuanto al alcance de ciertas medidas y favorece la invisibilización de la violencia contra las mujeres.

### **Conclusiones, recomendaciones y desafíos**

El balance de los diez años de vigencia de la Ley muestra los avances alcanzados, los obstáculos que es necesario superar y los desafíos pendientes. Entre los primeros hay que mencionar el grado de concientización y sensibilización de la sociedad en general, con respecto a esta temática. La difusión de líneas telefónicas de servicio de atención a víctimas de violencia y la utilización de los medios masivos de comunicación para el lanzamiento de campañas, que condenan la violencia hacia las mujeres y promueven el ejercicio de sus derechos fue creando conciencia en las propias mujeres para exigir un lugar diferente en el entramado social.

Estos cambios se reflejaron en el lenguaje cotidiano; las mujeres *maltratadas*, como se las denominó en los comienzos, se convirtieron en *víctimas de la violencia machista*, y los *crímenes pasionales* se denominaron *femicidios*. Este proceso de nominación de los casos ha

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

permitido una deconstrucción de los estereotipos que naturalizaban la violencia, actualmente condenada como una violación de los derechos humanos fundamentales. Las mujeres hoy pueden denunciar hechos de acoso o abuso sexual ocurridos en el pasado e iniciar una investigación sobre la conducta de hombres que en situación de poder han abusado del mismo.

Al interpelar a todos los sectores, salud, justicia, seguridad, trabajo, acción social, la Ley generó compromisos en cada organismo para desarrollar programas de asistencia a mujeres víctimas de violencia basada en el género. Se promovió la capacitación de funcionarios, y se elaboraron protocolos de actuación para el abordaje de los casos de violencia.

A estos logros han contribuido en gran medida las movilizaciones de las mujeres agrupadas en diferentes frentes sociales y políticos, el 8 de marzo, el 25 de noviembre como fechas emblemáticas, pero también hubo otros motivos para elevar la protesta. El 3 de junio de 2015 las mujeres se manifestaron frente al Congreso con la consigna “Ni una Menos”,<sup>14</sup> vivas las queremos, presionando al Estado para que dispusiera medidas más efectivas, ante la cantidad de femicidios ocurridos. Los encuentros nacionales de mujeres provenientes de diferentes sectores políticos, que se realizan todos los años en distintas provincias y bajo diferentes consignas a las que se pliegan la población LGTBQ, constituyen un espacio de debate para el tratamiento de problemáticas que afectan a las mujeres y al ejercicio de sus derechos.

La decisión de trabajar para la prevención y erradicación de la violencia parece contar con un cierto nivel de consenso en la sociedad. Sin embargo, esta decisión no ha alcanzado un nivel significativo de relevancia política. Las condenas generalizadas que se escuchan frente a ciertos episodios de violencia de género que conmueven a la sociedad, deberían estar acompañadas de propuestas concretas y sostenidas, en el máximo nivel político. (ELA,2014)

### **Obstáculos a superar**

La Ley refiere a la asistencia integral y oportuna de las mujeres que sufren cualquier tipo de violencia, esto requiere que el abordaje de los casos se efectúe mediante acciones coordinadas entre los diferentes sectores que componen el Estado. La existencia de un Plan Nacional permitió a los organismos contar con una guía para la diagramación de sus políticas, pero no ayudó a superar las barreras administrativas e ideológicas, requerimiento necesario para la construcción de procesos articulados. La violencia es un fenómeno multifactorial, por lo tanto, debe ser tratada con políticas intersectoriales e interinstitucionales, impulsadas desde el nivel nacional, pero con amplia repercusión en los niveles locales.

Si bien, las instituciones cumplen una importante labor en brindar asesoramiento, información y asistencia, una política integral implica superar la fase del asistencialismo y avanzar en la prevención de la violencia y en la protección de las mujeres. El enfoque integral en las políticas de violencia de género supone la actuación de todas las áreas del Estado con

---

<sup>14</sup> Ni Una Menos es un colectivo heterogéneo de mujeres que surgió espontáneamente en una marcha realizada en el 2015 para interpelar al Estado ante la falta de datos sobre femicidios y sobre violencia de género. Una sucesión de muertes de mujeres por violencia de género conmovió a la opinión pública. Las manifestaciones se repitieron en años sucesivos, siempre para denunciar la violencia contra las mujeres.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

capacidad para articular la prevención, contención, investigación, sanción y reparación de distintas situaciones que se presentan. (CEPAL, 2015)

Para el desarrollo de las políticas de género es necesario contar con un presupuesto acorde con las acciones que se van a emprender. Según datos de la ONU la mayoría de los países de América Latina destina menos del 1% del presupuesto para generar medidas que puedan poner fin a la violencia hacia las mujeres y niñas. Los montos destinados a estas acciones están en relación directa con la voluntad política de las autoridades responsables de la gestión y del status que se atribuye a las mujeres en cada sociedad.

El acceso de las mujeres a la justicia, y que puedan contar con patrocinio jurídico y servicios de asistencia jurídica gratuitos en todas las esferas de actuación del Estado Nacional, es otra de las deudas pendientes. La lentitud con que se encausan los expedientes, y en el dictado de parte de los jueces de medidas cautelares, hace que muchas mujeres queden en situación de desprotección total y a merced del victimario durante extensos períodos de tiempo. Los mecanismos de acceso a la justicia deben agilizarse para que se generen las medidas de protección a la víctima en forma oportuna.

Es necesario, contar con información estadística sobre la prevalencia e incidencia de la violencia en la sociedad, este tipo de información se obtiene mediante la realización de una encuesta a nivel nacional, con el suficiente grado de desagregación que permitan conocer cómo afecta la violencia de género a mujeres de diferente extracción social. Las instituciones que prestan asistencia llevan registros de la gestión realizada pero esos datos son fragmentados e incoherentes; el RUCVM, cumplió esa tarea de sistematización, proveyó a las instituciones de una ficha digital para que volcaran los datos dispersos en cuadernillos. Si bien se brindó capacitación para el uso de esta herramienta, es preciso profundizar los conceptos, trabajar con las instituciones, asesorarlas estadísticamente para que apliquen métodos de registro y variables consensuadas y homologadas estadísticamente.

Tanto los informes del RUCVM como los datos de la línea 144, que publica el INAM dan cuenta de un aumento de los casos denunciados, esto puede interpretarse como un aumento de la violencia, o una consecuencia de la mayor difusión de las líneas de ayuda, para que las mujeres se atrean a denunciar. Al carecer de datos a nivel nacional, previos a la creación del RUCVM, es difícil determinar las causales de ese incremento. Por otro lado, se conoce que la información proveniente de registros administrativos es parcial, una encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre violencia doméstica, indica que alrededor de un 20% de las mujeres que sufren violencia, buscan ayuda en alguna institución.

### **Desafíos pendientes**

Superar estas y otras barreras, es parte de los desafíos pendientes. Quizás, el más difícil de lograr es el que implica un cambio en la cultura, para ir derribando los estereotipos que aun, naturalizan la subordinación de las mujeres, y reproducen roles de género que continúan generando relaciones desiguales e inequitativas entre varones y mujeres. Promover otras imágenes sobre la femineidad y la masculinidad. Esto se logra a través de la educación desde el nivel inicial hasta el más elevado.

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

Entre los Objetivos de desarrollo sustentable el quinto propone hacia el 2030, lograr la equidad de género. Las metas son eliminar todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres y las niñas tanto en el ámbito público como en el privado; y lograr el empoderamiento de las mujeres, condición necesaria para que ellas puedan ejercer sus derechos civiles, económicos y políticos en igualdad de condiciones que sus pares varones.

El logro de este objetivo requiere generar mecanismos que aseguren el empoderamiento de las mujeres, mediante la creación de canales de inserción en la actividad productiva, y en lugares de decisión política, una redistribución de las responsabilidades del cuidado para promover la autonomía económica de las mujeres, e incentivar su participación social. Propiciar cambios en los roles masculinos y femeninos, y en la dinámica de las relaciones desiguales de poder, para que las mujeres puedan vivir una vida libre de violencia.

## Referencias

CEPAL, (2015). El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Informe Anual 2013-2014. Santiago: CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Años 2016, 2017 y 2018.  
<https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios.pdf>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. (ELA, 2019). Presupuesto y género. Una mirada feminista del presupuesto 2020. Documento elaborado en el marco del proyecto *Cerrando Brechas II: Desnaturalizando Violencias Ocultas para Erradicar la Violencia de Género Promoviendo la Igualdad*. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ELA, CAREF, FEIM, MEI y la Fundación Siglo 21.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. (ELA, 2014). Claroscuros en las políticas contra violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26.485 de Protección integral contra la violencia es tiempo de promover rendición de cuentas. Con el apoyo financiero de UNFPA en Argentina.

García Beaudoux V. (2014). Influencia de la televisión en la creación de estereotipos de género y en la percepción social del liderazgo femenino. La importancia de la táctica de reencuadre para el cambio social. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, y el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019). Registro único de casos de violencia contra las mujeres. (RUCVM).  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm\\_03\\_19.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf)

INDEC. (2018). Registro único de casos de violencia contra las mujeres (RUCVM).  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm\\_03\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_18.pdf)

[Escriba aquí]

**Revista Panameña de Ciencias Sociales, (4), pp. 52-66, Junio, 2020, ISSN 2710-7531**

Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). Informe de gestión 2016-2019. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/inam-presenta-su-informe-de-gestion-2016-2019>.

INAM, BID. (2019). Resultados del monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019”. Publicación del INAM-BID.

INAM. (2018). Informe del Instituto Nacional de las Mujeres a solicitud de la Secretaria Técnica del MESECVI para la relatoría especial de violencia contra la mujer de Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Femicide/Argentina.pdf>

MESECVI. (2017). Argentina. Informe país. Tercera ronda. Panamá: OEA, MESECVI.

MESECVI. (2014). Informe de implementación de las recomendaciones de la Segunda Ronda (2009-2014). OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/I-CE/doc.29/14. 26 de septiembre de 2014. <http://www.oea.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-I-CE-doc.30.esp.Informe%20Argentina.pdf>

OEA, MESECVI. (2017). Tercer informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia Contra las Mujeres en las Américas. Caminos por Recorrer. Washington DC. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico-ES.pdf>

Rodríguez Gustá, A. L. (2019). Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.