



Documento de política sobre
desarrollo de capacidades
institucionales para el abordaje
de la violencia contra las mujeres
y las niñas en América Latina

Documento de política sobre desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina

© PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
© 2020 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser usada libremente para propósitos no comerciales de uso justo con el adecuado reconocimiento al PNUD y CAF. Cualquier otro uso debe ser autorizado de manera escrita por PNUD a continuación de una solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas, inclusive en cualquier forma de visualización en línea, deberá incluir la atribución al PNUD, por su publicación original.

Equipo coordinador de la publicación

PNUD

José Cruz Osorio, Gerente del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina

Guillermina Martín, Especialista de Políticas de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Sebastián Essayag, Coordinador Regional de Proyectos de Violencia contra las Mujeres y las Niñas y Femicidio/Feminicidio y Seguridad Ciudadana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Apoiado por:

Camila Arguedas Najarro, Asistente de Programas del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Carolina Cornejo, Asociada de Comunicación del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Denise Ledgard, Oficial de Programa de Gobernabilidad, PNUD Perú

Karim Velasco, Coordinadora de proyectos, Gobernabilidad Democrática, PNUD Perú

Nathalie Trejo, Técnica para la Transversalización del Género, PNUD Ecuador

Alejandra García, Analista de Género, PNUD Argentina

CAF

Edgar Lara, Dirección de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático

Autor

Andrea Daverio

Doctora en Ciencias Sociales

Directora de la Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

Revisión de Estilo: Phoenix Design

Coordinación de diseño y publicación: Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo

Diseño Editorial: Phoenix Design

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Pueden obtener más información en undp.org o seguirnos en @PNUD.

Crédito: Unsplash / Ety Fidele / Marisol Benitez / Rajesh Rajput / S/ Objjo / Armin Lotfi



ÍNDICE

Siglas y acrónimos	7	4.1 PERÚ	39
Introducción	8	4.1.1 Marco normativo-institucional para el abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas.	39
Capítulo 1: Capacidades estatales para el desarrollo de políticas públicas para la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina	14	4.1.2 El Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar	39
1.1 Enfoques de las políticas públicas de violencia contra las mujeres y las niñas	15	4.1.3 El Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021	40
1.2 Capacidades estatales, transversalidad de género y violencia contra las mujeres y las niñas	19	4.1.4 La Política Nacional de Igualdad de Género	40
Capítulo 2: Análisis de Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres	24	4.2 ECUADOR	41
2.1 Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas	25	4.2.1 Marco normativo-institucional de las políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas	41
2.1.1 Teoría de cambio para políticas integrales sobre violencia contra las mujeres y las niñas	25	4.2.2 Conformación y funcionamiento del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVM)	42
2.2. Matrices de análisis	26	4.3 ARGENTINA	42
2.2.1 Matriz 1: escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas	26	4.3.1 Marco normativo-institucional de las políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas	42
2.2.2 Matriz 2: Contenidos de políticas de violencia contra las mujeres y las niñas: Ejes, dimensiones y líneas de intervención	27	4.3.2 Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019)	42
2.2.3 Matriz 3: Indicadores de impacto e indicadores de resultados	28	4.3.3 Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2018-2020)	43
2.2.4 Matriz 4: Componentes de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil	28	4.4. Análisis de los escenarios políticos-institucionales de los casos nacionales estudiados	43
2.2.5 Matriz 5: Contenidos de capacitación para el funcionariado público involucrado en el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas	30	Capítulo 5: Prácticas promisorias en prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas en Perú, Ecuador y Argentina	48
Capítulo 3: Análisis de la Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y Niñas (VCMN)	32	5.1 El Plan de Acción Conjunto (PAC) (Perú)	49
3.1 PASO I. ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? El estándar deseable de intervención	34	5.2 El enfoque territorial de las políticas públicas de atención de violencia contra las mujeres y niñas (Ecuador)	51
3.2. PASO II. ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? Los costos de implementación del estándar deseable de intervención	34	5.3 La “Ley Micaela” (Argentina) nacional N° 27499 de Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres	52
3.3. PASO III. ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas? El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo	35	5.4. El Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina)	53
3.4. PASO IV. ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a vivir sin violencia? La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas	36	Capítulo 6: Consideraciones finales y recomendaciones	56
3.5 PASO V. ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión? El financiamiento de la brecha de inversión	36	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
Capítulo 4: Estrategias y políticas públicas para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas. Análisis de casos: Perú, Ecuador y Argentina	38	ANEXOS	62
		Anexo 1. Lista de personas entrevistadas	63
		Anexo 2. Cuestionarios-guía de las entrevistas	63
		Anexo 3. Listado de documentos revisados del PNUD Regional	65
		Anexo 4. Otros documentos consultados para el análisis de casos	66



SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CEM	Centros de Emergencia Mujer
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel
CNM	Consejo Nacional de las Mujeres
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CSMC	Centros de Salud Mental Comunitaria
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IB	Informe Balance
INAM	Instituto Nacional de Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MNMGyD	Ministerio Nacional de Mujeres, Género y Diversidad
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Plan de Acción Conjunto
PNCVG	Plan Nacional contra la Violencia de Género
PNIG	Política Nacional de Igualdad de Género
PNP	Policía Nacional de Perú
PNPEVCM	Plan para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPoR	Programa Presupuestal Orientado a Resultados Multisectorial para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres
RUVA	Registro Único de Víctimas y Agresores
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SNEJ	Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar
SNIPEVCM	Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
SPI	Servicios de protección Integral
VCMN	Violencia Contra Mujeres y Niñas

INTRODUCCIÓN

Las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe continúan experimentando un recrudecimiento de la violencia física, psicológica y sexual, entre otras formas, tanto en el ámbito privado o doméstico como en el ámbito público, que expresa la persistencia de un problema público de grandes dimensiones, el cual debe ser analizado desde distintos ángulos por los Estados. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2013) una de cada tres mujeres ha sido víctima de violencia física y/o sexual por parte de su pareja íntima o expareja en algún momento de sus vidas, siendo el feminicidio la máxima expresión de la violencia contra las mujeres y las niñas.

El proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú)” es una iniciativa impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en alianza con CAF – banco de desarrollo de América Latina, que tiene como objetivo mejorar la respuesta de los Estados de América Latina para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

En esta línea se propuso elaborar un modelo de marco de intervención con medidas integrales de prevención, atención y reparación para una vida libre de violencia, además de fortalecer las capacidades de los gobiernos en el diseño de políticas o programas integrales para la erradicación de la VCMN.

A lo largo del proyecto se realizaron nueve estudios sobre capacidades estatales de las políticas públicas de abordaje de la VCMN en Argentina, Ecuador y Perú (2018 - 2020), se elaboró un *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) y una Metodología de definición de costos (costeo) de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas en el nivel regional.*

El trabajo buscó, además, identificar buenas prácticas que pudieran transformarse en bienes públicos para que los países de la región las pudieran tomar como referencia en sus políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN. El proceso fue coordinado por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (ALC) y contó para su implementación con el apoyo de las oficinas de país del PNUD en Argentina, Ecuador y Perú.

Este documento, presenta una sistematización de los estudios de Argentina, Ecuador, Perú y del nivel regional sobre desarrollo de capacidades estatales para la formulación de las políticas nacionales de prevención, atención y reparación de la VCMN. Incluye además prácticas promisorias y recomendaciones para los casos nacionales.

Su propósito es realizar un análisis que exponga los hallazgos, resultados y lecciones aprendidas y proponga nuevas recomendaciones de política dirigidas a las personas tomadoras de decisión del ámbito-político institucional de los países de la región para el fortalecimiento de capacidades estatales que mejoren la respuesta institucional.

Como estrategia metodológica para el desarrollo de este documento se utilizaron herramientas cualitativas que permitieron realizar la lectura crítica y la formulación de recomendaciones de política escalables a la región.

La totalidad de los estudios producidos en el marco del proyecto fueron proporcionados por PNUD, en su versión final (Anexo 3). Y también fueron revisados otros documentos con información actualizada y relevante para su objetivo (Anexo 4).

A partir de la primera revisión documental fueron programadas cinco entrevistas para profundizar el análisis y actualizar la información: una funcionaria de alto rango del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina); la Punto Focal de Género de la Oficina de País de PNUD en Perú; la Punto Focal de Género de la Oficina de País del PNUD en Ecuador; la consultora responsable de elaborar el *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) del nivel regional, y el consultor responsable de elaborar la Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas del nivel regional (Anexo 1).*

Los contactos para concretarlas fueron suministrados por el equipo del PNUD. Las entrevistas fueron realizadas a través de la plataforma Zoom a partir de breves cuestionarios guía, y permitieron recoger insumos sustantivos para la comprensión tanto del desarrollo general del proyecto como de los estudios que lo componen (Anexo 2). También se consultaron fuentes bibliográficas referidas a los marcos conceptuales que orientan el análisis del documento.

El capítulo 1 presenta un marco conceptual para el análisis de las capacidades estatales de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN, desde la transversalidad de la perspectiva de género, así como desde los enfoques de Derechos Humanos, interseccionalidad y multiculturalidad elaborados por el Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, donde se identifican un conjunto de capacidades estatales cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podrían mejorar la capacidad de respuesta de los Estados en la prevención, atención y reparación de la VCMN.

El capítulo 2 contiene un análisis del *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la VCMN como bien público con potencialidad para su escalabilidad regional, en coherencia con los marcos conceptuales y metodológicos que guiaron los informes sobre las políticas públicas de abordaje de la VCMN en los casos nacionales.* Se plantea igualmente un análisis de los factores habilitantes e inhibidores para el desarrollo de las capacidades institucionales a la luz de la vinculación de las matrices que componen el marco de abordaje.

El capítulo 3 muestra un análisis de la *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la VCMN en diálogo con los informes nacionales sobre el presupuesto público asignado y etiquetado para el abordaje de la VCMN.* Al respecto, se analiza el grado de transversalidad de género y las brechas de ejecución que subyacen a los esquemas de financiamiento de las políticas nacionales para la prevención, atención y reparación de la VCMN de Argentina, Ecuador y Perú, ponderando su incidencia en el desarrollo de capacidades institucionales para prevenir, atender y reparar de forma integral la VCMN.

En el capítulo 4 se describen y analizan los marcos normativos institucionales y las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Perú, Ecuador y Argentina, a partir de los mapeos realizados por país en el marco de este proyecto. Al respecto, se exponen los instrumentos de política más significativos para erradicar la VCMN, a través de las cuales se pueden identificar los puntos críticos que permitan orientar agendas en el futuro. Se analiza igualmente la base jurídica y legal, las entidades que intervienen y los mecanismos institucionales desarrollados en los casos nacionales estudiados, a la luz del *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las mujeres y las niñas.*

El capítulo 5 presenta una sistematización de prácticas promisorias de las políticas públicas para la VCMN que han sido destacadas en los informes de los tres países, considerando por un lado sus enfoques, procesos, aprendizajes y resultados; y por el otro, su pertinencia, relevancia, aplicabilidad, integralidad y sostenibilidad política y económica.

El último capítulo reúne una serie de reflexiones sobre los nudos críticos para el desarrollo de capacidades estatales en las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN desde una perspectiva feminista. Se trata de aportes conceptuales y analíticos para fortalecer las capacidades relacionales e interpretativas de estas políticas de abordaje en América Latina.

Asimismo, se presenta una síntesis de las recomendaciones formuladas por las expertas y expertos de cada país, con los elementos conceptuales de consenso. A modo de cierre, se exponen nuevas recomendaciones escalables a la región para contribuir al fortalecimiento de los procesos de capacidades estatales para mejorar la respuesta institucional en materia de prevención, atención y reparación de la VCMN.

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú), es una iniciativa impulsada entre 2018 y 2020 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en alianza con CAF –banco de desarrollo de América Latina. Su objetivo es mejorar la respuesta de los Estados de América Latina para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

El proyecto se orientó a la identificación de buenas prácticas que pudieran transformarse en bienes públicos regionales con la intención de que los países de la región las tomaran como referencia para sus políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN. El proceso fue coordinado por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (ALC) y contó, para su implementación, con el apoyo de las Oficinas de País del PNUD en Argentina, Ecuador y Perú. A lo largo del mismo se realizaron nueve estudios sobre capacidades estatales para el abordaje de la VCMN en Argentina, Ecuador y Perú (2018 - 2020); se elaboró un *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN)* y una *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas* en el nivel regional.

Este documento presenta una sistematización y análisis de los estudios de Argentina, Ecuador, Perú y del nivel regional sobre desarrollo de capacidades estatales para el desarrollo de políticas para prevenir, atender y reparar la VCMN e incluye prácticas promisorias y recomendaciones para los casos nacionales. Su propósito es analizar los hallazgos, resultados y prácticas promisorias, así como proponer nuevas recomendaciones de política dirigidas a las tomadoras y tomadores de decisión del ámbito político-institucional de los países de la región, con miras al fortalecimiento de capacidades estatales que mejoren la respuesta institucional en políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN.

Para la elaboración del presente documento se utilizó una estrategia metodológica a partir del uso de herramientas cualitativas, las cuales permitieron realizar la lectura crítica y formulación de recomendaciones de política escalables a la región.

Se realizaron cinco entrevistas a funcionarias, consultoras, consultores y puntos focales de PNUD de los países para profundizar el análisis y actualizar la información. El documento adopta un marco conceptual para el análisis de las capacidades estatales de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN desde la transversalidad de la perspectiva de género, y desde los enfoques de Derechos Humanos, interseccionalidad y multiculturalidad.

A partir del marco de desarrollo de capacidades para el *mainstreaming* o transversalidad y para la igualdad de género, elaborado por el Área de Género del Centro Regional del PNUD, se identifican un conjunto de capacidades estatales cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podría mejorar la capacidad de respuesta de los Estados.

El *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la VCMN* constituye un valioso aporte como herramienta regional de escalabilidad para orientar los procesos de implementación de políticas públicas de VCMN. Este instrumento ha sido diseñado sobre la base de cinco matrices vinculadas entre sí, que incluyen los componentes centrales para un abordaje integral de la VCMN:

1. Escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN
2. Contenidos de las políticas sobre VCMN, ejes, dimensiones y líneas de intervención para abordar la violencia contra las personas por razones de sus diversidades sexo-genéricas y orientaciones sexuales



3. Indicadores de impactos y de resultados
4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil
5. Contenidos básicos de capacitación del funcionariado público. La herramienta permite identificar los factores habilitantes e inhibidores para el desarrollo de las capacidades institucionales, a la luz de la vinculación de las matrices que lo componen

La *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la VCMN* se propone como una herramienta de costeo de un modelo de intervención integral para prevenir, atender y reparar la VCMN. Su objetivo es el de visibilizar la necesidad de asignación de recursos públicos a estas políticas y contribuir a su desarrollo para prevenir, atender y reparar la VCMN con financiamiento adecuado, mediante la identificación previa de recursos y mecanismos presupuestarios necesarios para su implementación. También permite identificar brechas de inversión para mejorar temas de cobertura, calidad, escalamiento o rediseño de políticas (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir). La propuesta plantea cinco pasos, mediante la implementación de una serie de procesos, que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y los métodos de microcosteo y macrocosteo.

A través del análisis de los marcos normativo-institucionales y las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Perú, Ecuador y Argentina, relevados en los mapeos realizados por cada país en el proyecto, se identifican los instrumentos de política más significativos para erradicar la VCMN y se identifican los puntos críticos que permitan orientar agendas en el futuro. Los tres países cuentan con escenarios muy favorables en relación con la presencia de marcos regulatorios integrales. A partir de ellos se hace preciso avanzar en la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, con el fortalecimiento del entorno macroinstitucional y una clara distribución de responsabilidades de las agencias involucradas, para mejorar la eficiencia de las respuestas de los Estados.

En los tres países fue identificado un conjunto de prácticas promisorias de planes, enfoques e institucionalidades. Estos planes podrían mejorar las respuestas de los Estados. Las mismas son: el PAC (Perú) como práctica promisorio de coordinación interinstitucional (eje prevención y eje atención); el enfoque territorial de las políticas públicas de atención de violencia contra las mujeres y niñas (Ecuador) como práctica promisorio de articulación interjurisdiccional de servicios de atención de VCMN (eje atención); la ley "Micaela", como práctica promisorio para el fortalecimiento de capacidades del funcionariado público (eje de prevención, atención y reparación); y la creación del Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina) como práctica promisorio de fortalecimiento de las institucionalidades de género con perspectiva interseccional, de diversidad sexual y territorial.

En relación con las *capacidades de gestión de las políticas de VCMN*, se recomienda jerarquizar los órganos rectores de las políticas de VCMN; fortalecer la coordinación interinstitucional, interjurisdiccional e intersectorial; capacitar las y los agentes estatales para mejorar las capacidades del abordaje de la VCMN; desarrollar institucionalidades especializadas con funciones de coordinación, elaboración, implementación y certificación de los procesos de capacitación; promover la elaboración de presupuestos sensibles al género y mejorar las asignaciones presupuestarias.

Recomendaciones

En relación con las *capacidades para la implementación de políticas de VCMN* se recomienda diseñar sistemas de registro unificados; producir información de evaluación de impacto; integrar la evaluación al proceso de implementación; mejorar la comunicación y difusión de resultados, y crear mecanismos de acceso de la ciudadanía a la información.

En cuanto a las *capacidades político-relacionales*, se recomienda fortalecer las relaciones con el movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como fortalecer la visibilidad de los órganos rectores de las políticas de VCMN.

En cuanto al *enfoque general de análisis* de capacidades se recomienda integrar las relaciones de las instituciones con los actores desde una perspectiva de género e interseccionalidad que mejore la comprensión de los procesos políticos en los que se desarrollan las políticas de VCMN.

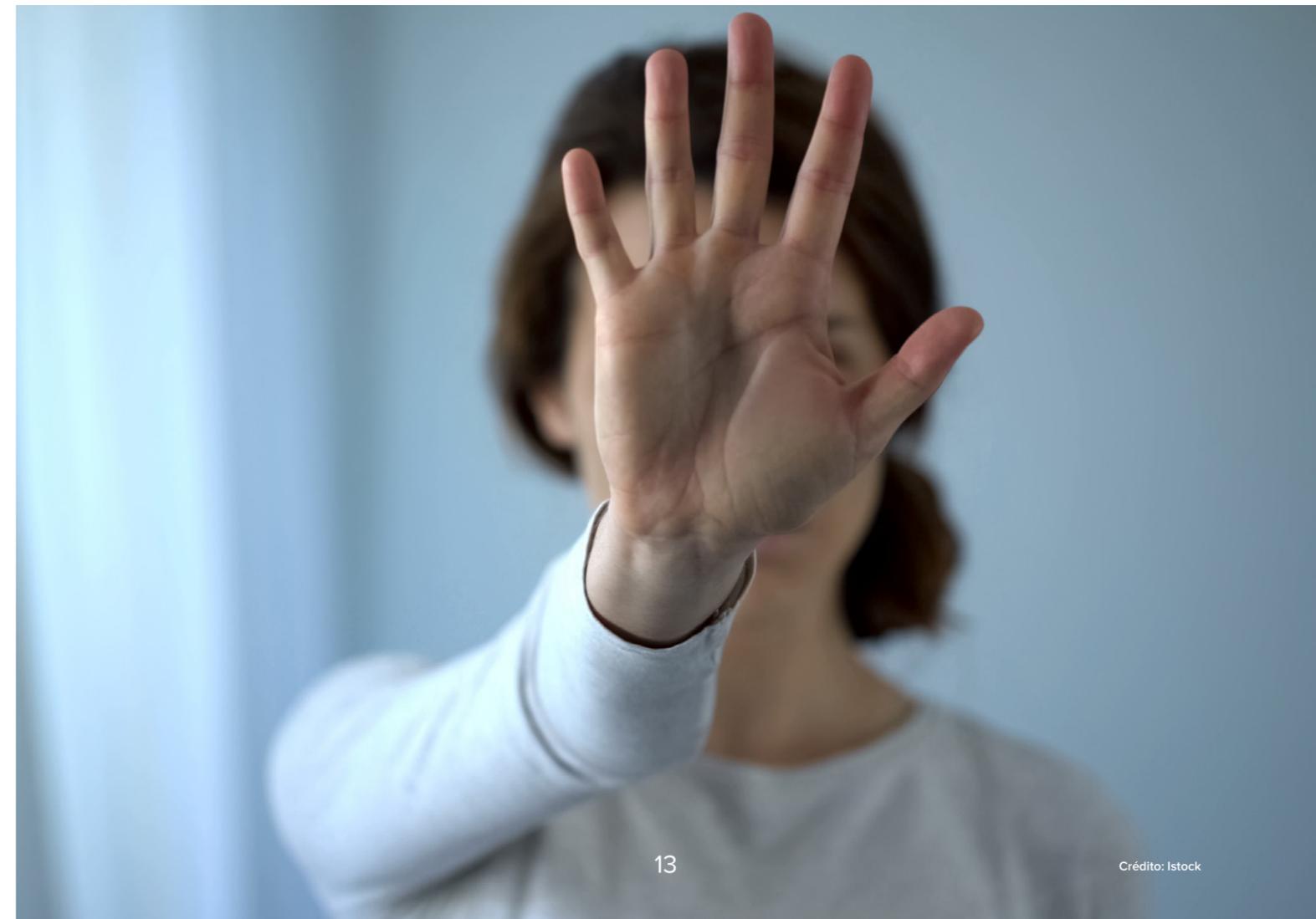
Para la *ciudadanía y los sujetos de las políticas de VCMN*, se recomienda incorporar a las personas LGBTI+ en el diseño e implementación de las políticas de VCMN.

En cuanto a los *ejes de políticas de VCMN* se recomienda incorporar el eje de la sanción en el desarrollo de las políticas para ampliar los cuatro ejes de respuesta institucional a la violencia contra las mujeres y niñas..

En relación con la *capacitación de los agentes estatales* se recomienda el diseño de programas con perspectiva de género, interseccionalidad, multiculturalidad, en un marco de respeto de los Derechos Humanos.

En referencia con *los procesos de implementación*, se recomienda el desarrollo de estrategias que incorporen de modo transversal un enfoque territorial en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de VCMN.

En relación con el *costeo de políticas públicas de VCMN y el diseño de presupuestos sensibles al género* se recomienda impulsar estrategias de formación y sensibilización con perspectiva de género, interseccionalidad y multiculturalidad a funcionarios/as públicos/as que mejoren las capacidades de la burocracia pública involucrada específicamente en estos procesos.





Capítulo 1: Capacidades estatales para el desarrollo de políticas públicas para la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina

En este capítulo se presenta un marco conceptual para el análisis de capacidades estatales para políticas públicas de VCMN a partir del cual se orienta la reflexión sobre los estudios que conforman la estructura del proyecto. El desarrollo de políticas públicas de VCMN exige que los Estados dispongan de las capacidades necesarias para construir, fortalecer y ejecutar en forma sostenible las respuestas adecuadas para su prevención, atención, sanción y reparación en los procesos de transformación de las relaciones de género.

1.1 Enfoques de las políticas públicas de violencia contra las mujeres y las niñas

Las dimensiones de la VCMN en América Latina expresan la tenaz persistencia de un problema público que debe ser analizado en su multicausalidad en relación con las desigualdades que atraviesan las sociedades contemporáneas. La VCMN constituye una flagrante violación de los Derechos Humanos, para la cual aún subsisten altos umbrales de tolerancia con consecuencias negativas para las mujeres y las niñas al igual que para otras identidades sexo-genéricas, sus entornos y la sociedad en su conjunto. La VCMN afecta en promedio a una de cada tres mujeres a lo largo de su vida. En el mundo entero, el 35% de las mujeres ha sido víctima de violencia física y/o sexual por parte de su pareja o de violencia sexual por parte de personas distintas a su pareja, y en la región se estima que esta situación alcanza a una de cada tres mujeres.¹ Los femicidios son su expresión más extrema: de los 25 países del mundo con las tasas más altas de femicidios, 14 están en América Latina y el Caribe.² La información más reciente de 33 países de la región indica que la cifra de mujeres asesinadas por el solo hecho de ser mujeres superaba los 3.800 casos³.

Estos datos dan cuenta de la dramática paradoja que atraviesa a nuestras sociedades. Los avances significativos en el plano de la retórica política, reflejados en los marcos normativos internacionales, regionales y nacionales, expresan una toma de posición, pero resultan insuficientes. Como parte de las reglas formales, los marcos normativos son centrales ya que constituyen la base jurídica, legal y de política relativa a los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En 2016, 31 de los 33 países (94%) de América Latina y el Caribe contaban con planes de acción nacionales para la eliminación de la violencia contra las mujeres y/o de género, 15 de ellos eran específicos sobre violencia contra las mujeres y 15 aprobaron leyes o reformas a los códigos penales para tipificar el femicidio o feminicidio (PNUD 2016). Todos los países de la región han creado Mecanismos de Adelanto de las Mujeres (MAM), si bien con diferentes niveles de jerarquía y capacidad de rectoría (PNUD 2016).⁴

Durante las últimas cuatro décadas, desde la aprobación de la CEDAW⁵ en (1979) —como el primer instrumento específico de protección de los Derechos Humanos de las mujeres—, la VCMN ha sido conceptualizada como un problema social y como una violación de los Derechos Humanos. Específicamente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (1994)⁶ reconoce por primera vez el derecho a vivir una vida libre de violencia como un derecho humano y explicita la responsabilidad de los Estados en relación con la prevención, atención, sanción y erradicación de la VCMN. A nivel regional, los Consensos de México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010), Santo Domingo (2013) y Montevideo (2016), así como el Compromiso de Santiago (2020), resultados de las Conferencias Regionales de la Mujer, contienen análisis específicos sobre políticas contra la violencia hacia las mujeres.⁷

La violencia de género también afecta a las personas LGBTIQ+ y a sus entornos, con sus expresiones más extremas en los feminicidios trans invisibilizados por los sistemas estadísticos de registro. Si bien la orientación sexual y la identidad de género no están expresamente incluidas en la Convención de Belém do Pará, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el Estado también debe brindar protección a las personas

- 1 Pan American Health Organization (2019) Intimate partner violence in the Americas: a systematic review and reanalysis of national prevalence estimates. Disponible en: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/50485/v43e262019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- 2 Véase América Latina, la ONU y la Unión Europea unidas contra el feminicidio. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/09/1442602>; De los 25 países con tasas más altas de femicidios, 14 son de América Latina, Disponible en https://www.cnnchile.com/mundo/de-los-25-paises-con-tasas-mas-altas-de-femicidios-14-son-de-america-latina_20180815/
- 3 CEPAL (2019) La medición del feminicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf
- 4 PNUD (2016). Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional, autor Sebastián Essayag. Disponible en: http://americainlatina.org/newsite/images/violencia/documentos/DEL_COMPROMISO_A_LA_ACCION_ESP.pdf
- 5 ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_todas_las_formas_de_Discriminacion_contra_la_Mujer.pdf
- 6 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- 7 Dentro de las estrategias en curso a nivel global, desde 2018 se implementa la Iniciativa Spotlight (IS) que es una alianza de la Unión Europea y las Naciones Unidas cuyo objetivo general es prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas. En América Latina, la IS se concentra en la eliminación de la manifestación más extrema de la violencia, el femicidio y se desarrolla en los siguientes países: Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Los pilares de la estrategia son: 1. legislación y políticas; 2. fortalecimiento institucional; 3. prevención de la violencia; 4. servicios accesibles y de calidad; 5. gestión de la información; 6. movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil fortalecidas para trabajar en la erradicación de violencia de género y femicidio. Disponible en: <https://www.un.org/es/spotlight-initiative/>

LGBTI+. Los Principios de Yogyakarta (2007)⁸ establecen estándares legales desde un enfoque de Derechos Humanos para orientar la actuación de los Estados en materia de prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia, abuso y discriminación sistemática que sufren las personas LGBTI+. Solamente una minoría de países de la región registra las muertes por razones de género de mujeres transexuales como feminicidios.⁹

La VCMN se origina y se sostiene en contextos sociales, económicos y culturales en los que se entrecruzan múltiples factores que obstaculizan la construcción de relaciones de género igualitarias, plurales y democráticas. Pueden identificarse una serie de nudos estructurales para alcanzar la igualdad de género en la región, cuya atención resulta ineludible en las decisiones de políticas públicas sobre VCMN: la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, y el predominio de la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado; todo ello ligado y entrelazado con la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2016).

Las demandas de los movimientos de mujeres y feministas en la región han sido, y siguen siendo centrales en la ubicación de estas desigualdades estructurales en la agenda pública (Guzmán, 2001). Su transformación debe orientar las respuestas de los Estados en las políticas públicas de VCMN en la atención, prevención, reparación y sanción.

El enfoque, basado en las tres dimensiones de la autonomía de la CEPAL, brinda herramientas para orientar las respuestas de los Estados de modo integral para la construcción de ciudadanía y no exclusivamente en la atención en la emergencia. Las mujeres y personas LGBTI+ experimentan desigualdades y prácticas discriminatorias relacionadas con la redistribución social y económica, así como con el reconocimiento político y simbólico, todo lo cual atenta contra su autonomía, ya sea económica, física o política.

La persistencia de la *disociación* entre estas tres esferas de la autonomía –reflejada en las respuestas fragmentarias de los Estados- ha estado presente de modo sostenido en las demandas de los movimientos de mujeres y feministas.

La autonomía es un elemento central para alcanzar la igualdad, como un derecho humano fundamental, y una precondition para que las mujeres actúen como sujetos plenos del desarrollo (CEPAL, 2011).

Las experiencias en la puesta en marcha de la transversalidad de género o *gender mainstreaming* como estrategia para abordar las desigualdades de género han aportado evidencia sobre sus potencialidades, alcances y limitaciones. El rol protagónico de las instituciones estatales en el proceso y la apropiación sobre el mismo, así como la necesidad de articulación de las agendas y acciones de todos los actores involucrados son principios fundamentales (PNUD, 2013).

A través de cada uno de sus poderes, el Estado tiene responsabilidades emanadas de los compromisos asumidos, orientados a promover y garantizar la igualdad de género. Como se indica en el Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que es central para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

El Estado puede ser pensado desde la relación social y el entramado institucional. Esto significa que abarca una estructura de poder y un sistema de reglas formales e informales en cuyo marco se desarrollan las políticas públicas. Entonces, el Estado incluye, pero excede a las estructuras organizativas con las que frecuentemente se identifica y limita. (O'Donnell, 1993; Acuña, 2013:28-35).

Desde diferentes perspectivas teóricas feministas, el Estado moderno ha sido objeto de múltiples críticas en relación con su naturaleza, su rol frente al control de los cuerpos de las mujeres y su potencialidad para transformar las desigualdades de género (Kantola, 2006). Por su parte, los aportes de los feminismos negros, post coloniales y decoloniales brindan herramientas para el análisis situado de los Estados nacionales y plurinacionales en la región, a partir de los múltiples sistemas de exclusión de género, raza, la clase y etnicidad, entre otros (Viveros Vigoya, 2016; Mendoza, 2019).

⁸ Comisión Internacional de Juristas (ICJ) (2007) Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, marzo 2007. En línea: <https://www.refworld.org/es/docid/48244e9f2.html>. Pueden consultarse también los siguientes documentos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América (2015). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonasLGBTI.pdf>.

⁹ CEPAL (2019), ob.cit.



Estas perspectivas permiten comprender que, en las acciones y omisiones de los Estados que tienen la responsabilidad de garantizar los derechos, se encuentran en gran medida los obstáculos para el pleno desarrollo de la ciudadanía de las mujeres y de las niñas como sujetas plenas. La falta de jerarquía y debilidad del liderazgo político de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres en los países de la región; la insuficiencia de los recursos presupuestarios para la implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la VCMN; discontinuidad, respuestas institucionales fragmentadas y debilidad de los sistemas de información y medición de la VCMN expresan, en forma muy concreta, cómo el Estado ejerce violencia en forma más o menos “silenciosa” (PNUD,2016) y así, por acción y omisión, se convierten en parte del problema.

En el desarrollo de las políticas públicas, los procesos de implementación son parte de su formación, pueden añadir valor y generar bienes públicos. Desde esta perspectiva, abarcan las decisiones y acciones llevadas adelante por los actores públicos y privados involucrados.

Igualmente deben estar enmarcadas por reglas institucionales formales e informales específicas, y cumplir con el objetivo de crear, influir o controlar redes de acción pública que estructuran los diálogos entre las personas que toman decisiones, la sociedad civil y otros actores, es decir, una estrategia de implementación, y acciones concretas que vuelvan realidad la política de acuerdo con la teoría de cambio que la oriente (Subirats et al, 2008, 180- 181).

La definición de objetivos en una política pública se encuentra indisolublemente ligada a las capacidades del Estado para poder realizar lo que se propone. Su desarrollo es transversal a todo el ciclo de la política pública e involucra al modelo de gestión pública en el que se inscribe. En consecuencia, su análisis debe ir en la misma dirección política de las intervenciones, y acompañando el modelo de implementación de las estrategias de evaluación y de monitoreo.

De acuerdo con el rol central de los movimientos de mujeres y feministas señalado, y en el contexto de proyectos políticos democráticos inclusivos, la elección del modelo de implementación debería incluir la participación activa de la sociedad civil al estilo *bottom-up* (de abajo hacia arriba) en diálogo con la forma del Estado y el escenario político general.

En el desarrollo de las políticas públicas de VCMN deben considerarse la perspectiva de género, el enfoque de Derechos Humanos, la interseccionalidad y la multiculturalidad.

La perspectiva de género supone pensar que el género es constitutivo de las relaciones sociales de poder sostenidas en base a las diferencias sexuales que devienen en desigualdad. Permite desarticular el carácter natural de las desigualdades sociales entre varones, mujeres y otras identidades sexo genéricas, y desnaturalizar la subordinación. Las relaciones de género se sostienen en construcciones simbólicas de las diferencias sexuales, a partir de un sistema institucionalizado de prácticas sociales que organiza la distribución material y simbólica de bienes, recursos y servicios.

Esas normas y prácticas no funcionan de modo aislado sino de manera articulada y pueden reconocerse en una cierta “matriz” a partir de la cual se interpretan culturalmente las personas, sus cuerpos y sus deseos sexo afectivos: binarismo ideal varón/mujer como único modelo de vínculos afectivos y sexuales; coincidencia entre el género asignado y la identidad de género auto percibida -cisgénero-; y complementariedad heterosexual hegemónica, predominante y que funciona como obligatoria¹⁰. La VCMN se produce y reproduce en esta trama de desigualdades, jerarquías y asimetrías sobre las que el Estado debe intervenir como agente transformador.

El enfoque de Derechos Humanos, a partir de normas internacionales de promoción y protección de derechos, pone en el centro de la escena a las personas y, en relación con la violencia de género, a las mujeres, niñas y personas LGBTI+ bajo el principio de igualdad y no discriminación, y el derecho fundamental a vivir vidas libres de violencia. En la medida en que se identifican como titulares indiscutibles de derechos, se considera al Estado como el principal actor con el deber de garantizar su cumplimiento.

Por su parte, el enfoque interseccional permite identificar las interacciones entre género, raza, clase, edad, sexualidad, etapa del ciclo de vida, etnia y otros vectores de diferencia y discriminación que marcan las relaciones sociales y las identidades. Se trata de una herramienta y una perspectiva que permite detectar las múltiples discriminaciones que se entrecruzan y producen subordinación, marginación y discriminación de mujeres y personas LGBTI+.

Este enfoque tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventajas que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. De igual manera permite comprender la violencia de género que sufren las personas a partir del cruce y superposición de estos múltiples

¹⁰ Butler, Judith (2007). El género en disputa, Editorial Paidós, Buenos Aires, pp. 45-85.

factores en las sociedades. En diálogo con los anteriores, el enfoque multicultural permite el reconocimiento de las diversas culturas que conviven en las sociedades latinoamericanas, con tradiciones, costumbres, comportamientos y creencias diferentes. Este enfoque permite contemplar la pluralidad cultural y promover la participación activa tanto en los diseños como en los procesos de implementación según los territorios y las formas estatales.

1.2 Capacidades estatales, transversalidad de género y violencia contra las mujeres y las niñas

Las capacidades estatales han sido, y continúan siendo, objeto de indagatoria académica y política. La amplia literatura da cuenta de diferentes abordajes según las dimensiones a considerar y el contexto de análisis (Chudnovsky, 2015).¹¹

De acuerdo con el enfoque elaborado desde el PNUD (2008), el desarrollo de capacidades es el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. En tal sentido, el desarrollo de capacidades habla de la necesidad de generar una transformación que se sustente desde adentro y a lo largo del tiempo, con énfasis en la modificación de las mentalidades y las actitudes.

Así, se identifican tres niveles que se influyen y determinan en forma recíproca: un entorno favorable, las organizaciones y las personas. El entorno favorable alude al sistema social e incluye todas las reglas, leyes, políticas, relaciones de poder y normas sociales que regulan la interacción social. En ese entorno el nivel organizacional involucra estructura, políticas y procedimientos internos que determinan su efectividad. Finalmente, en el plano individual son fundamentales las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona, que condicionan tanto su desempeño como sus interacciones.

En este enfoque se identifican, además, cuatro pilares que influyen en el desarrollo de capacidades en los tres niveles: los arreglos institucionales; el liderazgo; el conocimiento y la rendición de cuentas. Dentro de los arreglos institucionales se incluyen, en un sentido muy amplio, las reglas, políticas, prácticas y sistemas formales e informales que permiten el funcionamiento efectivo de una organización o grupo. A partir de la distinción de estos tres niveles y cuatro pilares, se identifican cinco capacidades funcionales que son centrales para establecer y alcanzar los objetivos de desarrollo:

1. Capacidad para involucrar a los actores
2. Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión
3. Capacidad para formular políticas y estrategias
4. Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar
5. Capacidad para evaluar

Se entiende que las capacidades estatales, se refieren a las habilidades de los organismos del Estado para poner en marcha las políticas públicas a partir de los problemas, sobre los cuales se ha tomado la decisión de intervenir con efectividad, eficiencia y de modo sustentable. Son condiciones cuya presencia puede garantizar alcanzar los fines que se propone el Estado. (Acuña, 2013; Bertranou, 2015).

Estas capacidades son siempre contextuales y dependen de lo que se proponga hacer desde el Estado, pensado no como un aparato homogéneo y coherente, sino como un entramado relacional atravesado por múltiples tensiones y desigualdades.

Para identificar las capacidades estatales necesarias para el desarrollo de políticas de VCMN, la “neutralidad” de los arreglos institucionales debe ser examinada a la luz de los múltiples sistemas de exclusiones que los atraviesan. Las políticas, los procedimientos y los procesos que forman parte de los mismos privilegian determinadas interpretaciones de la realidad en detrimento de otras, reproducen acciones, arrastran inercias, recuperan cierta información e invisibilizan otras.

La desigualdad de género no es un factor aditivo del Estado, ni de las instituciones, ni de las estructuras organizativas. Sino que es un factor constitutivo que se da a través de diferentes procesos de interacción y se manifiesta de

¹¹ Puede consultarse la selección de textos sobre el tema: CAF (2015) Capacidades estatales. Diez textos fundamentales, Buenos Aires.

múltiples formas, entre ellas, en las burocracias públicas, en la función pública y en sus prácticas (Acker, 2000; Connell, 1990). A través de estos arreglos institucionales, el Estado despliega sus capacidades interpretativas y reflexivas sobre las demandas e intereses que se traducen también en las acciones y decisiones de los procesos de implementación (Rodríguez Gusta, 2008: 84).

El marco de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género y para la igualdad de género (PNUD 2013,2017), elaborados por el Área de Género del Centro Regional del PNUD, parten de los aprendizajes de la región y ofrecen herramientas de análisis muy útiles que se toman en cuenta en este documento para identificar capacidades para llevar adelante políticas de prevención, atención y reparación de VCMN. En el mapa de dificultades para la aplicación de la estrategia de *transversalización* (PNUD, 2013:15) sobre la que se elabora la propuesta, se identifican obstáculos conceptuales, políticos, institucionales, técnicos y culturales que orientan la revisión de los pilares del enfoque de desarrollo de capacidades.

En relación con los arreglos institucionales, es necesario considerar las normas formales e informales y enfatizar la necesidad de articulación de la pluralidad de actores en torno de la igualdad de género, al interior del Estado, en sus tres poderes, y con la sociedad civil. Por otra parte, se subraya la necesidad de desarrollar liderazgos individuales o colectivos no gerenciales para construir agendas, alianzas y compromisos políticos con capacidades para transformar las acciones y prácticas.

En tercer término, es preciso institucionalizar nuevos saberes y conocimientos en otra cultura del aprendizaje institucional con otro sistema de gestión del conocimiento que exige innovación, creatividad y nuevos diálogos entre el Estado, los movimientos de mujeres y feministas y la Academia. Por último, en relación con la rendición de cuentas, se enfatiza en la necesidad de fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de resultados que permitan dar seguimiento a los procesos de modo sostenido. (PNUD, 2013:19-21).

Por otra parte, el *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas* (en adelante, el Marco de Abordaje Integral) elaborado por Lilian Soto Badaui –cuyo análisis se presenta en el capítulo 2–¹² ofrece un instrumento guía para responsables de diseñar e implementar políticas sobre VCMN. El documento brinda elementos para el desarrollo de los componentes necesarios, en escenarios diversos con escalabilidad regional. A partir de los contenidos claves de la teoría de cambio para políticas integrales sobre VCMN, se identifican dos dimensiones interrelacionadas: la dimensión técnico-administrativa, y la dimensión político-relacional.

En el análisis de la dimensión técnico-burocrática de las capacidades se prioriza la mirada hacia el interior del Estado –que se traduce en las prácticas de los agentes estatales– y abarca la interpretación de los procesos, prácticas y procedimientos, los saberes y conocimientos especializados, la probidad y celeridad administrativa, las perspectivas y enfoques con los que se abordan las tareas de perspectiva de género, Derechos Humanos, interseccionalidad y multiculturalidad, y la coordinación interinstitucional entre todas las agencias del Estado involucradas.

Tanto la matriz sobre contenidos básicos de capacitaciones a las funcionarias y los funcionarios que trabajan en políticas de VCMN, como las dos matrices sobre indicadores de impacto y de resultados del marco de abordaje, orientan la acción en este sentido.

Esta dimensión también está presente en la Estrategia de Montevideo dentro del eje 4 sobre la construcción y fortalecimiento de capacidades estatales, donde se explicitan medidas -4a a la 4c- referidas a diseñar e implementar planes de formación y capacitación continua en materia de igualdad de género e interseccionalidad, en todas las instituciones públicas e incorporar en los programas de formación continua del funcionariado público, capacitación en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres e interseccionalidad.

Por su parte, la dimensión política relacional focaliza la atención en las relaciones de las agencias estatales con el contexto social en un sentido amplio y en los procesos de implementación permite analizar los actores, sus intereses, sus recursos, sus ideas, y en general las interlocuciones entre el Estado y la sociedad civil. En esta dimensión quedan incluidos los escenarios políticos institucionales para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN (matriz 1, Marco de Abordaje integral) así como las articulaciones con los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad sexual, y la promoción de espacios públicos deliberativos y participativos (matriz de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil, del Marco de Abordaje Integral)

A través de estas dos dimensiones se pueden identificar cuatro capacidades estatales cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podría mejorar la capacidad de respuesta de los Estados frente a la VCMN. Para cada una de ellas, se identifican componentes que refieren a factores observables:

a) Capacidades de gestión de las políticas de VCMN.

Refiere a los recursos organizacionales (procesos), humanos, técnicos (sistemas de información) y financieros con los que debe contar el Estado para la gestión eficiente de las políticas de VCMN.

Componentes:

- Mandato
- Planificación estratégica
- Coordinación intra e interinstitucional
- Procedimientos y estructuras organizacionales estandarizados.
- Roles y responsabilidades estandarizados
- Producción de información
- Mecanismos de comunicación
- Recursos humanos adecuados (personal competente y especializado en la temática)
- Liderazgo capacitado en transversalidad de género
- Liderazgo colaborativo/plural
- Recursos financieros

b) Capacidades para el desarrollo de cultura organizacional igualitaria, democrática, interseccional y multicultural

Se refiere al conjunto de prácticas y reglas informales que condicionan las relaciones de poder en la toma de decisiones, los procesos de comunicación e intercambio, la valoración de las personas y de los temas.

Componentes:

- Promoción de reglas informales que promuevan prácticas y actitudes antidiscriminatorias y respetuosas de los Derechos Humanos
- Comprensión, valoración y apropiación de la perspectiva de género
- Comprensión, valoración y apropiación de la interseccionalidad
- Comprensión, valoración y apropiación de la multiculturalidad

c) Capacidades para la implementación de políticas de VCMN

Refiere a las habilidades y recursos de transversalidad de género en todo el ciclo de las políticas de VCMN

Componentes:

- Decisión política
- Sistemas de monitoreo y evaluación con perspectiva de género
- Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión

d) Capacidades político-relacionales

Se refiere a las habilidades necesarias para el establecimiento de coordinación y articulación con otros actores, para la promoción de la participación y la construcción de agendas conjuntas.

12 Soto Badaui, Lilian (2020) Documento *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas*. Proyecto CAF/PNUD.

Componentes:

- Mecanismos de coordinación y participación
- Acuerdos y alianzas interinstitucionales
- Acuerdos y alianzas con la sociedad civil (movimientos de mujeres, feministas, diversidad sexual, universidades, etc.)

La presencia de estas capacidades puede garantizar la potencialidad del Estado para cumplir con sus objetivos y compromisos en relación con la VCMN. Pero su desarrollo y sostenibilidad pueden ser afectados por diferentes factores que pueden intervenir y debilitarlas en el marco general del Estado y del escenario político.

Como se señala en el análisis de capacidades para Argentina, estos factores abarcan: las reglas de juego en las que interactúan todos los actores; los acuerdos previos acerca de las funciones; las características de los procesos de gestión; la calidad y cantidad de los recursos humanos y materiales, entre otros.¹³ Las brechas de capacidad referidas a esos déficits pueden, en términos generales, ubicarse tanto al interior del Estado como en sus relaciones con la sociedad civil. Siguiendo con adaptaciones, la tipología propuesta por Alonso (2007) puede ser útil ordenarla en tres niveles: el entorno macroinstitucional; el entorno microinstitucional y las articulaciones con la sociedad civil.

1. Entorno macroinstitucional

- a) Brechas político-institucionales (régimen de gobierno, constitución, legislación, marcos regulatorios, reglas de juego formales e informales)
- b) Brechas de las relaciones interinstitucionales (coordinación, articulación, redes, reglas de juego formales e informales de interconexión)

2. Brechas en la función pública (funcionariado público)

2 Entorno microinstitucional

- a. Brechas referidas a la organización interna (funciones, recursos)
- b. Brechas referidas a habilidades y conocimientos (competencias especializadas)

3 Articulación con la sociedad civil

- a. Brechas de capacidades político-relacionales (interlocución, diálogo, interpretación de demandas, participación)

La consideración de los factores que pueden obstaculizar el desarrollo de las capacidades en el marco general del Estado, del proyecto político y del modelo de gestión vigente y, a partir de ella, la identificación del nivel al que correspondan, puede permitir dimensionar en un contexto más amplio la naturaleza del problema y el diseño de la respuesta más adecuada. Este ejercicio puede favorecer la identificación de las condiciones que facilitan u obstaculizan el desarrollo de las políticas públicas. Este marco permite analizar en profundidad los escenarios político-institucionales para la implementación con ajuste a los contextos específicos. Posteriormente, puede también favorecer la reorientación, corrección y mejoramiento de las decisiones en ese proceso e identificar en forma adecuada las brechas de implementación.

En síntesis, las causas estructurales del problema de la VCMN presentadas orientan la necesidad de transformar los Estados desde una perspectiva feminista, interseccional, de Derechos Humanos y multicultural. La construcción de la presencia estatal adecuada y de las respuestas necesarias requiere del desarrollo de políticas públicas pensadas, diseñadas, implementadas y evaluadas a partir de los intereses y necesidades de las mujeres, niñas, y personas LGBTI+ en toda su diversidad, incluyendo diversas organizaciones con capacidad de representación de esos colectivos.

Para ello es preciso contar con modelos de gestión atravesados por estos enfoques, en los que se promueva el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales específicas y adecuadas para mejorar las respuestas de los Estados desde la especificidad del problema de la VCMN en el contexto político institucional de cada país.

¹³ Documento "Evaluación de capacidades institucionales y el balance de las iniciativas según las tres fases y la incidencia de los tipos de violencia", Argentina, elaborado en el marco del Proyecto "Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN)", CAF- PNUD, p.8.





Capítulo 2: Análisis del marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas

El diagnóstico actual de las deficiencias observables en la región en las políticas contra la VCMN fundamenta la necesidad de disponer de un marco de abordaje integral para mejorar la respuesta de los Estados. Las demandas de los movimientos de mujeres y feministas, las lecciones aprendidas de buenas prácticas, los relevamientos de iniciativas y los estudios de análisis regional producidos para la erradicación de la VCMN, son la fuente de referencia que sintetiza el Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia Contra las Mujeres, que describe y analiza este capítulo.

2.1 Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas

2.1.1. Teoría de cambio para políticas integrales sobre violencia contra las mujeres y las niñas¹⁴

La teoría de cambio sobre la VCMN que orienta el marco de abordaje engloba un conjunto de componentes articulados entre sí: el marco conceptual, la definición de VCMN y los tipos incluidos, los marcos normativos internacionales y nacionales en los que se enmarcan las políticas, la información basada en evidencias sobre la problemática, y el marco lógico que explicita los impactos y resultados buscados.

Conceptualmente, se parte de la asunción que la VCMN se produce como consecuencia de las construcciones culturales de género que las sociedades crean, transmiten y consolidan a través de diversos espacios en los cuales se generan las bases principales del pensamiento social. Y éstas se traducen en prácticas individuales y colectivas en todas las esferas de la vida social y de cuya legitimación participan las instituciones estatales. Desde un enfoque interseccional y multicultural, las violencias que tienen como base las construcciones culturales de género afectan a las mujeres y a las niñas, y también a otras identidades sexo-genéricas como las personas LGBTI+, y constituyen, como se analizó en el Capítulo 1, una clara violación de los Derechos Humanos.

Como marco referencial de abordaje se siguen los postulados del Modelo ecológico, en diálogo con el enfoque epidemiológico. El *Modelo ecológico*¹⁵ de abordaje de la VCMN permite identificar varios factores de riesgo, a partir de una categorización en cuatro niveles, que dan cuenta de los distintos elementos que influyen para que exista la VCMN. En el nivel *microsocial*, se pone el foco en las personas en forma individual y en el ambiente inmediato. En el nivel mesosocial se analizan los contextos comunitarios en un sentido amplio. El nivel *macrosocial* se refiere a la estructura social más amplia y, finalmente, el *cronosistema* permite poner la atención en la coyuntura histórica en la cual se desarrolla la violencia en el contexto más amplio de circulación de ideas en torno a la violencia.

Por su parte, el *enfoque epidemiológico* se orienta al estudio de las hipótesis causales y de comportamiento para intentar identificar en forma anticipada las consecuencias de las enfermedades, sus formas y velocidades de transmisión y el impacto de las estrategias que se definan con el objetivo de controlarlas o frenarlas.

Se elige este enfoque porque permite comprender cómo se desarrolla la VCMN y orientar las intervenciones más adecuadas. A través de la aplicación concreta del marco conceptual se espera poder identificar y analizar los factores de riesgo según los niveles del modelo ecológico en el contexto más amplio de la producción y reproducción de las desigualdades de género en la sociedad, con el foco puesto en el agresor. El resultado es orientar la acción del Estado a través de políticas públicas que den cuenta de los compromisos asumidos basados en la normativa internacional de Derechos Humanos internacionales.

Los ejes para abordar la VCMN son cuatro: prevención, atención, sanción y reparación. Desde este abordaje integral la atención está puesta en los ejes de prevención, de atención y de reparación, en línea con el objetivo del Proyecto en el marco del cual se elabora la propuesta, y cuyos contenidos son analizados específicamente en la Matriz 2 – Contenidos de Políticas– complementada con algunas dimensiones para abordar la violencia contra las personas por razones de sus diversidades sexo-genéricas y orientaciones sexuales –LGBTI+– que forma parte del instrumento.

Las políticas de *prevención* son aquellas que tienen como objetivo evitar que ocurran hechos de violencia contra las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+. En líneas generales, se vinculan con acciones que buscan promover cambios en la cultura patriarcal y en las relaciones desiguales de poder en las relaciones de género. Ejemplo de ellas son las campañas de comunicación y sensibilización públicas orientadas a promover espacios libres de violencia machista, de respeto a la diversidad sexual, y en el ámbito educativo, el desarrollo de programas de educación sexual integral en todos los niveles escolares, así como los programas de noviazgos adolescentes no violentos.

Las políticas de *atención* son aquellas destinadas a brindar los mecanismos para que, cuando la violencia ya se ha producido, las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+ reciban debidas y oportunas respuestas institucionales. Ejemplo de ellas son, entre otras, los centros de atención de mujeres que viven VCMN, los servicios de salud y atención psicológica para víctimas de VCMN, así como los protocolos de atención a personas víctimas de violaciones sexuales, acoso y agresión sexual en ámbitos específicos con programas para atención sin discriminación a mujeres trans.

¹⁴ Soto Badaui, Lilian (2020) El Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (VCMN), Proyecto CAF/PNUD. Este documento constituye la fuente principal de información consultada, así como el resultado de la entrevista realizada con su autora.

¹⁵ Soto toma como referencia la conceptualización de Incháustegui y Olivares (2011), Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género.

Las políticas de *reparación* se orientan al establecimiento de mecanismos que actúen sobre las consecuencias de la VCMN para que las mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTI+ que han sido víctimas/sobrevivientes de violencia de género tengan a disposición instrumentos y apoyos que les permitan rehacer sus vidas, tener acceso pleno a sus derechos y vivir vidas dignas de ser vividas en una ciudadanía plena. Ejemplo de ellas son, entre otros, los programas de reparación económica y de rehabilitación física a mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN.

2.2. Matrices de análisis

El instrumento está diseñado sobre la base de un conjunto de 5 matrices vinculadas entre sí que incluyen los componentes centrales que se estiman pertinentes para un abordaje integral de la VCMN:

1. Escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN.
2. Contenidos de esas políticas, y ejes, dimensiones y líneas de intervención para abordar la violencia contra las personas por razones de sus diversidades sexo-genéricas y orientaciones sexuales.
3. Indicadores de impactos y de resultados
4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil.
5. Contenidos básicos de capacitación del funcionariado público.

A continuación se describen sintéticamente y se analizan las cinco matrices:¹⁶

2.2.1 Matriz 1: Escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre la violencia contra mujeres y niñas

El análisis del escenario político institucional en el que se diseñan, se implementan y se monitorean las políticas de VCMN permite orientar la definición de los tipos de políticas y líneas de intervenciones que pueden aplicarse. A través de la matriz propuesta se busca identificar los factores facilitantes u obstaculizadores que permitan clasificarlos en tres categorías: máxima, media o mínima. Las dimensiones analíticas de la matriz para la tipificación de los escenarios son:

- **Tipo de marco regulatorio de la VCMN:** se valora la existencia y el tipo de legislación, la existencia de planes nacionales para la eliminación de la VCMN y la existencia de protocolos en las entidades de la ruta crítica de la política.
- **Compromisos del más alto nivel estatal:** se valora la existencia de voluntad política y compromiso con la erradicación de la VCMN del más alto nivel estatal (Presidencia, Gabinete presidencial, Parlamento, Corte de Justicia). Cuando todas ellas están comprometidas se considera un escenario de máxima. La inexistencia de estos elementos, en tanto, es considerada un escenario de mínima.
- **Características del ente rector de políticas de VCMN:** se valora el nivel jerárquico en el que se encuentra el ente rector de las políticas de VCMN. Si cuenta con rango ministerial y plena capacidad de transversalización se considera que el escenario es de máxima; si el organismo es dependiente de otras entidades en segunda o tercera línea, el escenario es de mínima.
- **Tipo de relación entre Estado y sociedad civil:** se valora el relacionamiento del ente rector de las políticas de VCMN con las organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, PCD y otras OSCs interesadas para su participación en los procesos convocados por el Estado. Se categoriza como escenario muy favorable cuando existen acciones conjuntas y/o participación de las organizaciones en acciones propuestas por el ente rector, y de mínima cuando el relacionamiento es muy deficiente.
- **Nivel de autonomía presupuestaria y capacidad de transversalización del ente rector:** se valora la suficiencia de presupuesto con que cuenta el ente rector y las posibilidades de ejecución autónoma de su presupuesto. Cuando existe autonomía presupuestaria y presupuesto suficiente se considera un escenario muy favorable, y cuando no existe presupuesto propio, el escenario es considerado muy desfavorable. Esta dimensión será retomada en profundidad en el análisis del modelo de costeo de las políticas públicas de VCMN elaborado por Curcio en el marco del proyecto que se analiza en el Capítulo 3.
- **Capacidades organizacionales y del funcionariado público:** se valoran algunas capacidades técnico-burocráticas para la ejecución de todo el modelo.

Las dimensiones de esta matriz son la llave del instrumento, y permiten comenzar a identificar las capacidades políticas, relacionales y de gestión necesarias para el desarrollo de las políticas de VCMN. El análisis continúa y se complejiza en la vinculación con el resto de las matrices, en particular con la matriz de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil, así como con el marco de costeo de políticas de VCMN que se analiza en el Capítulo 3. Se subraya la pertinencia de analizarlas según el contexto socio-económico e ideológico-cultural de cada país, en cada momento histórico y de acuerdo a la trama institucional de reglas formales e informales propias de la historia y la cultura política. Se agrega, además, la relevancia de la coordinación en sus múltiples niveles –interinstitucional, intrainstitucional e interjurisdiccional– y para cuyo éxito es tan fundamental la existencia de las reglas, como el compromiso político de las altas autoridades según los arreglos institucionales específicos de cada forma de Estado. Si en líneas generales la coordinación es uno de los grandes desafíos para mejorar la eficiencia del Estado, las formas federales merecen una atención particular en el análisis del escenario político institucional.

2.2.2 Matriz 2: Contenidos de políticas de violencia contra mujeres y niñas ejes, dimensiones y líneas de intervención

Para cada uno de los tres ejes de abordaje de la VCMN presentados anteriormente, se identifican una serie de dimensiones y líneas de intervención en un amplio espectro posible de políticas.

En el **eje de la prevención** se identifican seis dimensiones de intervención relacionados con los aspectos de educación y comunicación, seguridad en las ciudades, comunidades y contextos institucionales, masculinidades, acción ante peligros inminentes, migración y familias:

- Promoción de la comunicación y la educación para el cambio de la cultura patriarcal y de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres
- Construcción de ciudades, comunidades y contextos institucionales seguros para las mujeres y las niñas
- Promoción y reeducación para masculinidades no violentas y responsables.
- Acción ante peligros inminentes
- Migración segura de mujeres y niñas
- Familias despatriarcalizadas

En el **eje de la atención** se proponen cinco dimensiones de intervención relacionadas con la salud física y mental, la seguridad y la justicia, el rescate de mujeres violentadas y la reinserción comunitaria de familias violentas:

- Acceso a servicios esenciales de atención de la salud física y mental
- Acceso a la atención de mujeres en situaciones especiales
- Justicia y seguridad rápidas y oportunas
- Rescate de mujeres violentadas
- Reinserción de familias violentas

En el **eje de la reparación** se identifican cuatro dimensiones de intervención, referidas al empoderamiento físico, a la rehabilitación física, a la contención y restablecimiento emocional y psicológico, y a la reparación económica:

- Empoderamiento físico de mujeres sobrevivientes de VCMN
- Rehabilitación física de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN
- Contención y restablecimiento psico-social-emocional de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN
- Reparación económica

Para cada uno de los tres ejes y de las dimensiones identificadas, la matriz contiene un amplio y variado espectro de intervenciones que recoge de modo exhaustivo las principales líneas de políticas puestas en marcha en los diferentes países. De su análisis y del intercambio con la autora del modelo se desprende que, para su formulación fueron consideradas en forma comparada las lecciones aprendidas y buenas prácticas en la materia a nivel global y regional.

¹⁶ Las Matrices completas pueden consultarse en Soto, 2020, ob.cit.

2.2.3 Matriz 3: Indicadores de impacto e indicadores de resultados

El monitoreo y la evaluación de las políticas de VCMN tiene el objetivo de contribuir a una gestión pública más eficaz y eficiente, ajustada a la direccionalidad de las políticas y del efecto transformador que persiguen. La producción de información confiable es una pieza fundamental del instrumento que permite controlar el modelo causal planteado en la teoría de cambio, y el marco lógico de la política. La evaluación tiene un papel fundamental también con la rendición de cuentas a la sociedad ya que permite dar explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y sus consecuencias en los problemas públicos. La evaluación debe ser pensada en forma simultánea a la planificación y el desarrollo de la política pública, para lo cual el Estado debe disponer de las capacidades de gestión para llevarla adelante.

Esta matriz se sostiene en la decisión metodológica de elegir un conjunto de indicadores de impacto e indicadores de resultados a partir de las siguientes definiciones operativas: *los indicadores de impacto* son “aquellos datos o informaciones que pueden dar cuenta de los cambios que se producen en el problema principal, en este caso, las manifestaciones de la VCMN”; *los indicadores de resultados* son “aquellos datos o informaciones que permiten valorar los cambios que se producen en las dimensiones de intervención que se realizan para abordar el problema principal” (Soto, 2020).

Se propone un conjunto de doce indicadores de impacto y veinte indicadores de resultados, distribuidos en función de los ejes de prevención, atención y reparación presentados en la Matriz 2 de contenidos de políticas de VCMN. Para cada uno, la matriz contiene las descripciones y fuentes de evidencias posibles, y todos refieren a la violencia contra las mujeres y las niñas.

Si bien el marco contiene un apartado en relación con el trabajo con la diversidad sexual, la matriz no contiene indicadores en relación con las personas LGBTI+ que podrían ser incorporados en el futuro.

Asimismo, se estima conveniente fortalecer el sistema de indicadores para que permita medir y evaluar la integralidad de la respuesta institucional a la VCMN a través los impactos y los resultados de las políticas desde una perspectiva interseccional y multicultural.

De acuerdo con la línea general del instrumento, los indicadores por separado y en su conjunto se presentan como una posibilidad para que cada país organice su propio sistema de evaluación y monitoreo de acuerdo a cada escenario político institucional y modelo de gestión pública.

2.2.4 Matriz 4: Componentes de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil

En esta matriz se abordan dos componentes centrales de diferente naturaleza en los procesos de desarrollo de las políticas de VCMN: las articulaciones interinstitucionales, y las articulaciones con la sociedad civil. Las primeras implican mirar hacia adentro del Estado en el nivel del entorno macro y micro institucional, las segundas apuntan a las relaciones de los Estados con otros actores de relevancia con capacidad estratégica.

En esta matriz se destaca el rol central de las organizaciones feministas y de mujeres que en la región colocaron el tema en las agendas estatales, sostuvieron y sostienen las demandas al Estado acerca del cumplimiento de los compromisos asumidos y formulan propuestas a partir de los conocimientos y evidencias producidas en los últimos años. La interlocución en este sentido es fundamental y se refiere a la capacidad política y relacional de los Estados de diálogo y de escucha, pero también de trabajo conjunto para mejorar la respuesta frente a la VCMN. La elección de modelos de implementación participativos puede mejorar las respuestas de los Estados a partir de saberes y prácticas construidos en las comunidades y en los territorios por las mujeres y personas LGBTI+.

Por otra parte, también se destacan las articulaciones con otros organismos y agencias de cooperación internacional que operan en los países de la región, y que también son centrales en los procesos de fortalecimiento del abordaje de las políticas de VCMN.

La información sobre la que se elabora la matriz sobre este eje está sistematizada en tres tablas:

En la **Tabla 1** (*Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana*) se retoma un tema abordado anteriormente¹⁷ y se identifican en los marcos normativos los mecanismos legales establecidos hacia adentro del Estado y con la sociedad civil.

17 La Tabla 13 del Documento de PNUD (2016:54) citado contiene una sistematización que constituye un antecedente importante para esta matriz.



En la **Tabla 2** (*Objetivos y forma de trabajo de las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil*) se busca orientar el análisis para identificar los factores que intervienen en las articulaciones, según la etapa de la política pública, y poder determinar –según la clasificación que sigue Soto– si se trata de articulaciones de colaboración plena, intermedia o básica¹⁸.

La referencia a las articulaciones interinstitucionales según las formas de organización político-territorial del Estado es muy relevante porque es preciso considerar no solo los tres niveles de gobierno sino las autonomías, según se trate de sistemas federales o unitarios. Este eje de análisis se aborda en los estudios de casos de Perú, Ecuador y Argentina, como será analizado en los capítulos siguientes.

La coordinación interinstitucional entre todos los niveles y jurisdicciones exige el desarrollo de instrumentos y prácticas adaptadas a cada arreglo institucional formal e informal. Por último, en la Tabla 3 se identifican las instituciones vinculadas con la VCMN que pueden ser importantes para la integración de las articulaciones interinstitucionales, entre las que se destacan las entidades de planificación, coordinación, rectoría, monitoreo, y entidades vinculadas directamente con los ejes de atención, prevención y reparación de la VCMN.

A partir de los elementos precedentes, la matriz presenta una tipología de articulaciones posibles entre el Estado y la sociedad civil según los objetivos y las formas de trabajo, considerando las competencias de las instituciones involucradas, el plano de la articulación y la participación de la sociedad civil. La matriz constituye una herramienta que permite una primera identificación de las dimensiones y contenidos que interesan promover en cada proceso de articulación en diálogo con los análisis del escenario político institucional en el desarrollo de las políticas de VCMN.

2.2.5 Matriz 5: Contenidos de capacitación para el funcionariado público involucrado en el abordaje de la violencia contra mujeres y niñas

Los recursos humanos y los recursos organizacionales, técnicos y financieros forman parte de las capacidades necesarias con las que debe contar el Estado para la gestión eficiente de las políticas de VCMN. Para ello es condición que los saberes y prácticas de todos los actores públicos en todos los niveles de responsabilidad y ejecución sean los adecuados para las responsabilidades y funciones que desempeñan en relación con las políticas de VCMN. Para ello, es preciso desarrollar y fortalecer además las capacidades para el desarrollo de una cultura organizacional igualitaria, democrática, interseccional y multicultural que se expresan en toda la trama de reglas informales que condicionan las relaciones de poder en la toma de decisiones, los procesos de comunicación e intercambio. Esto exige, en primer término, la decisión política de llevar adelante procesos planificados de transformación en el corto, mediano y largo plazo en los que se combinen diferentes estrategias.

La capacitación de las y los agentes estatales es uno de los componentes de estos procesos más amplios políticos y debe orientarse a proporcionar conocimientos y herramientas para el abordaje adecuado de las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+ víctimas de violencia.

Como antecedente innovador en la región, el marco de abordaje recoge la ley 27.499, “Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado”, de Argentina, que dispone “la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación” (Art. 1). La ley establece la clara asunción de que, para abordar la violencia por razones de género, todos los actores públicos, independientemente de su rol en el proceso de las políticas públicas, deben tener conocimientos sobre aspectos claves conceptuales relativos a la violencia de género y contra las mujeres.

El documento de contenidos mínimos de capacitación¹⁹ de esta ley comprende los cuatro ejes básicos de contenidos que todas las funcionarias y funcionarios públicos debe conocer: marco de Derechos Humanos internacional y nacional, perspectiva de género, conceptos sobre violencia de género y responsabilidades estatales sobre género y Derechos Humanos.

En articulación con los contenidos y dimensiones analizados en las matrices anteriores, en esta matriz se presenta una selección de contenidos básicos para el diseño de capacitaciones a funcionarios y funcionarias que trabajan en

.....

¹⁸ Soto toma como referencia la propuesta de Veiga y Bronzo (Cit en Repetto (s/f, p.12) para armar la tipología de la matriz: “1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política (Colaboración plena) 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente (Colaboración intermedia) 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma (Colaboración básica)”.

¹⁹ Véase documento Programa de contenidos mínimos (2020), Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/contenidos_minimos_ley_micaela.pdf

políticas de VCMN, según los ejes de políticas de prevención, atención y reparación a los que refiere el instrumento. Se incluyen lineamientos de evaluación que pueden ser fortalecidos en el futuro en el contexto de procesos integrales, permanentes y sostenidos de transformación de los conocimientos y prácticas de los agentes estatales.

El marco de abordaje integral revela claridad conceptual y coherencia entre la teoría de cambio que lo orienta y el instrumento desagregado en cada una de las matrices analizadas. La integralidad de la propuesta permite pensar en la posibilidad de establecer de modo consistente diálogos e intercambios con la estrategia de la transversalidad de género.

Si bien cada matriz tiene utilidad por separado según el contexto y las necesidades en relación con la VCMN, su principal valor radica en la vinculación entre sus componentes. Con un fuerte anclaje en el análisis institucional, pondera en forma adecuada el rol central del Estado, y conlleva la articulación imprescindible con otros actores como las organizaciones feministas y de mujeres, las organizaciones que acompañan a las mujeres víctimas de VCMN, las universidades, las organizaciones de colectivos identitarios que viven formas específicas o superpuestas de VCMN y las organizaciones de cooperación internacional, entre tantos otros.



Crédito: PNUD Perú / Mónica Suarez Galindo



Capítulo 3: Análisis de la metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra mujeres y niñas

En este capítulo se analiza la *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la VCMN*, desarrollada por Curcio (2020), en diálogo con el Marco de Abordaje Integral y con los informes nacionales sobre el presupuesto público asignado, y etiquetado para el diseño e implementación de políticas sobre VCMN. Se analiza el grado de transversalidad de género, y las brechas de ejecución que subyacen a los esquemas de financiamiento de las políticas nacionales para la prevención, atención y reparación de la VCMN de Argentina, Ecuador y Perú, ponderando su incidencia en el desarrollo de capacidades institucionales para prevenir, atender y reparar de forma integral la VCMN.²⁰

.....
²⁰ Javier A. Curcio. *Metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral en los ejes de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y niñas*. Informe de avance; Martínez, Diego, 2020. Documento de mapeo de metodologías de costeo fiscal (Ecuador); Suarez Ramirez, Karén. *Informe de avance sobre capacidades y brechas interinstitucionales de prevención, atención y reparación de la violencia contra mujeres y niñas, 2019*

3.1 Propuesta de la metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra mujeres y niñas

La conceptualización de los ejercicios de costeo de políticas públicas se enmarca en la literatura más amplia referida a las evaluaciones económicas, en particular aquellas que tienen por objetivo la optimización en el uso de los recursos públicos. En líneas generales puede decirse que las evaluaciones económicas:

1. Se centran en el concepto de eficiencia o mejor uso posible de los recursos.
2. Consisten en la realización de análisis comparados de cursos de acción alternativos en términos de costos y beneficios.
3. Implican identificar, medir, valorar y comparar los costos y beneficios de las intervenciones o decisiones bajo consideración, lo cual produce distintos tipos de evaluaciones.

En el marco de las evaluaciones económicas, los costeos de políticas públicas son evaluaciones parciales, en tanto sólo analizan los costos entre alternativas de acción, sin considerar sus efectos²¹. Para la realización de estudios de costeo en políticas públicas existen dos métodos principales: *costeo por ingredientes o microcosteo*, y el método de costeo por el lado del gasto o *macrocosteo*. El primer método consiste en aproximar los costos totales de una política a partir de la identificación de todos los factores de producción e insumos necesarios para la provisión de los bienes y servicios públicos asociados a su implementación. Este método de costeo “de agregación de abajo hacia arriba” requiere de información extensa y detallada sobre las funciones de producción de las intervenciones y los costos y precios de los factores de producción e insumos. El segundo método de medición de costos usa grandes componentes de gasto como base para el cálculo de los costos de una intervención. Este método se basa en información presupuestaria y, si bien requiere una menor desagregación de la información financiera que el primero, en los hechos la información presupuestaria no siempre está disponible de manera oportuna y con la clasificación y el grado de especificación necesarios para realizar buenas mediciones. Muchas veces, por tanto, los costeos combinan ambos métodos, de acuerdo a la disponibilidad de información y la razonabilidad económica del propio ejercicio de análisis.

La metodología de costeo propuesta busca determinar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir una vida libre de violencia en un territorio determinado.

Las brechas en el cumplimiento de este derecho por parte de las mujeres y las niñas pueden producirse por diversas causas, entre las cuales se destacan: la inexistencia de respuestas adecuadas por parte del Estado para prevenir y atender el problema de la VCMN; la presencia de barreras de acceso de las mujeres y niñas a las respuestas vigentes, o la existencia de problemas en el diseño o en la implementación de los modelos de intervención propuestos, que afectan negativamente la efectividad, la calidad o la integralidad de las respuestas de los Estados; la escasez de asignación de recursos presupuestarios específicos (“etiquetados”) para atender la VCMN; la obsolescencia en la legislación nacional relacionada con las diversas formas de VCMN en los ámbitos públicos y privados; y la existencia de patrones culturales que naturalizan la tolerancia social e institucional frente a la VCMN.

Esta metodología busca ser una herramienta de costeo de un modelo de intervención integral para prevenir, atender y reparar la VCMN con el objetivo de:

- Visibilizar la necesidad de asignación de recursos públicos a estas políticas.
- Contribuir al desarrollo de políticas para prevenir, atender y reparar la VCMN con financiamiento adecuado, mediante la identificación previa de recursos y mecanismos presupuestarios necesarios para su implementación.
- Identificar brechas de inversión para mejorar cobertura/calidad/escalamiento o rediseño de políticas (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir).

La propuesta plantea cinco pasos, mediante la implementación de una serie de procesos que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y los métodos de microcosteo y macrocosteo presentados. A continuación, se detallan cada uno de los pasos, de manera articulada con las experiencias de los países analizados.

.....
²¹ Estos costeos, a través de la identificación, medición y valoración de los recursos públicos necesarios para implementar las estrategias de intervención y las iniciativas identificadas para producir un determinado resultado/efecto/beneficio esperado sobre un problema social, aportan información valiosa para la toma de decisión en materia de asignación de recursos públicos y su financiamiento y para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

3.1 PASO I. ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra mujeres y niñas? El estándar deseable de intervención

El punto de partida para identificar los recursos públicos que necesitan los Estados para dar una respuesta contundente y sostenible al problema de la VCMN es la identificación de un estándar de intervención de políticas e iniciativas “deseables” para garantizar un abordaje integral y efectivo de este problema. El estándar deseable para prevenir, atender y reparar la VCMN que se incluye en esta guía metodológica fue elaborado con el ánimo de servir como marco orientador de la herramienta de costeo y refleja el conjunto de intervenciones deseables para un esquema de política pública que busque un abordaje integral. El esquema propuesto constituye un estándar deseable “de mínima”, en materia de respuestas de política pública que tiene como objetivo servir de base para el desarrollo de la guía metodológica, y la herramienta para el costeo del esquema de intervención. Este menú de intervenciones podrá ser complementado y adaptado a las características y a las prioridades de las estrategias, planes o políticas nacionales que cada país defina para combatir la violencia.

A partir de lo definido en el marco analizado, como primer paso del ejercicio de costeo se propone la adopción de un estándar deseable de intervención estructurado en tres ejes para abordar la VCMN, que son la prevención, la atención, y la reparación, al que se le suma la gobernanza como cuarto pilar transversal vinculado con el desarrollo de capacidades estatales.

A su vez, cada eje o pilar se organiza en dimensiones que agrupan las intervenciones orientadas a un mismo propósito. Según se desprende de la entrevista realizada a las responsables y los responsables de su diseño, para la definición de este estándar deseable es preciso considerar los elementos contenidos en el modelo de abordaje integral.

Como última tarea, dentro de este primer paso se explicita *un conjunto mínimo de características de las intervenciones*, que resume la cadena causal de generación de valor público en el nivel de los objetivos, resultados esperados y productos, explicitando también la población objetivo en cada uno de los casos. La identificación de los productos²² de cada intervención, es decir, de los bienes y servicios públicos que se producirán en el marco de la intervención para el logro de los resultados esperados, es un paso esencial a partir del cual se avanzará en los microcosteos para cada intervención en el Paso II.

El análisis de los tres países refleja la dificultad para poder llevar adelante este primer paso por dos motivos. El primero de ellos observa que la planificación estratégica, que conlleva el desarrollo de este ejercicio es un aspecto que está ausente de la formulación de las políticas.

Para poder aplicar la metodología de costeo es necesario fortalecer las capacidades estatales en torno a la planificación y la formulación presupuestaria.

A su vez, los países estudiados no conciben la estimación de un modelo de costos en la etapa del diseño de las políticas públicas, sino que realizan una aproximación de cuánto presupuesto se estima para la ejecución de esa política como paso previo inmediato a la implementación, sin tener una metodología que sea robusta.

Es difícil contar con estándares claros de intervención integral, dado que la VCMN es una problemática transversal y está compuesta de ejes y pilares sumamente diversos que es preciso analizar en contexto para cada país.

3.2. PASO II. ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra mujeres y niñas: los costos de implementación del estándar deseable de intervención

Este paso tiene por objetivo estimar los costos de implementación del estándar deseable de intervención aplicado a un país o contexto. Esto significa, en otras palabras, costear la implementación de una Estrategia, Plan Nacional o un conjunto articulado de políticas para el abordaje integral del problema de la VCMN a partir de los tres ejes de intervención, y del pilar de gobernanza mencionados en referencia a un territorio y tiempo determinado.

22 Los productos pueden ser finales o intermedios. En el primer caso, por ejemplo, las políticas de fortalecimiento institucional como las capacitaciones en género a las fuerzas de seguridad, tienen como población objetivo a las fuerzas policiales, aunque el objetivo final de la política sea aumentar el nivel de seguridad de las mujeres y las niñas. O las políticas de un Programa de Educación Sexual Integral implementado por el nivel central de gobierno, puede tener a los docentes como población objetivo de sus intervenciones, aunque el objetivo final de la política sea tener un impacto sobre el aprendizaje de las alumnas y los alumnos. En el caso de los productos intermedios pueden mencionarse por ejemplo las actividades de gestión vinculadas con el funcionamiento de un programa público o una intervención. Se trata de un servicio intermedio que se consume en el proceso productivo de la intervención con el objetivo de producir bienes y servicios finales para su población objetivo.

El costo de la Estrategia o Plan para la VCMN estará dado por la suma de costos de implementación de los tres ejes de intervención y el pilar de gobernanza. A su vez, el costo de cada eje estará dado por la sumatoria de los costos de implementación de las distintas intervenciones identificadas en cada caso.

Como primera tarea dentro del Paso II deben recuperarse los productos identificados para cada intervención en el Paso I. Siendo que en la producción de cada producto intervienen distintos insumos que se combinan y utilizan en proporciones dadas a partir de las técnicas y tecnologías de producción vigentes.

Los insumos son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias, equipos y servicios de terceros que se requieren para generar un producto (bien o servicio público final o intermedio). La siguiente tarea es identificar cuáles son los insumos que se requieren y qué cantidad se necesita de cada uno de ellos para la producción de una unidad de producto (intensidad de su uso de los insumos). Los insumos son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias, equipos y servicios de terceros que se requieren para generar un producto (bien o servicio público final o intermedio).

Dado que el costeo de la implementación del estándar deseable de intervención está íntimamente relacionado con el Paso I, este Paso II se encuentra ausente en los tres casos analizados.

3.3. PASO III. ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la violencia contra mujeres y niñas? El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo

Este paso consiste en identificar las políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para dar respuesta a la VCMN y cuantificar los recursos que los Estados ya están invirtiendo en su implementación. Estas políticas, intervenciones o iniciativas pueden estar más o menos articuladas entre sí, pueden ser de carácter sectorial o intersectorial y pueden constituir un esquema más o menos integral o articulado y alineado con la aplicación del estándar de intervención definido en el paso I. Una vez identificadas las iniciativas y políticas vigentes que contribuyen con este esquema, se cuantificará o estimará la inversión destinada a su implementación, planteando alternativas metodológicas, fundamentalmente a partir de la técnica de macrocosteo presentada previamente, para dar respuesta a distintos escenarios de arquitectura presupuestaria y disponibilidad de información financiera de los países.

Se incluye, además, el relevamiento del abanico de programas, intervenciones, bienes y servicios que constituyen la oferta pública vigente que contribuye a prevenir, atender y reparar la VCMN, clasificándolas de acuerdo a las dimensiones y categorías definidas en el estándar de intervención definido en el paso I. Este contraste permitirá valorar la integralidad de las respuestas ofrecidas y detectar potenciales *brechas de política*, tanto en lo que hace a la existencia o inexistencia de respuestas frente a determinados aspectos del problema de la VCMN, como en cuestiones vinculadas con la efectividad o calidad de las iniciativas vigentes.

Para acceder a los datos presupuestarios debe considerarse que la gran mayoría de los países se encuentran desarrollando procesos de implementación de mecanismos de Presupuesto Abierto.

Estas dinámicas pueden ser consideradas como iniciativas de apertura del proceso presupuestario incorporando diversos actores en el proceso, brindando información pública a la población y la publicación de informes sencillos para la comprensión del total de la población.

El paso III consiste, entonces, en identificar las líneas presupuestarias que constituyen la expresión financiera de cada intervención vigente seleccionada (Programa/Actividad/Subactividad presupuestaria, etc., según lo establecido por los clasificadores presupuestarios de cada país) y a continuación determinar en qué porcentaje los gastos de cada línea presupuestaria identificada deben ser imputados a la respuesta frente a la VCMN. Estas proporciones o porcentajes se denominan Distribuidores o Ponderadores de cada línea presupuestaria. Como consecuencia de la aplicación de cada distribuidor al monto invertido en cada línea presupuestaria se obtiene la inversión realizada en cada intervención, es decir, su contribución financiera a la respuesta frente a la VCMN. Luego de completar este paso, a efectos del análisis de la inversión vigente en respuesta a la VCMN, se puede definir un conjunto de indicadores²³ que permitan caracterizar y dar seguimiento a los esfuerzos financieros en marcha.

23 Algunos de estos indicadores identificados por Curcio (2020) incluyen: Inversión (gasto) por mujer/niña, gasto promedio por bien o servicio provisto, Inversión pública total de la VCMN, Ratios de gasto que den cuenta de la priorización de estas políticas

En el caso de los países analizados, en el estudio sobre Ecuador se realiza un ejercicio específico del costeo de iniciativas de protección y reparación frente a la violencia basada en género para orientar el trabajo de la Secretaría de Derechos Humanos de ese país sobre dos políticas específicas: por un lado, el costeo de los sistemas locales de protección de derechos y por el otro, el costeo de un paquete de servicios de protección social para los casos de orfandad por causa de femicidio²⁴. Para la definición de costos para cada una de las políticas públicas seleccionadas los dos ejercicios se realizan por unidad de análisis. En el caso de los sistemas de protección, la unidad de análisis es el Gobierno Autónomo Descentralizado y en el caso de los sistemas de protección social para NNA en orfandad por femicidio, a nivel de individuo. En ambos casos se utilizan costos estandarizados. Para los casos de Perú y Argentina, los informes brindan información sustantiva sobre las políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para dar respuesta a la VCMN y su reflejo presupuestario, de acuerdo a las particularidades en cada caso.

3.4. PASO IV. ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a vivir sin violencia? La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra mujeres y niñas

Una vez definidos los costos del estándar de intervención (en el paso II) y la inversión pública que se realiza en el esquema de intervención vigente (en el paso III) pueden calcularse los recursos necesarios para el cierre de brechas observadas en la situación vigente. Estas brechas pueden estar relacionadas con la existencia/inexistencia de respuestas (brechas de política), con la cobertura de las iniciativas vigentes (brechas de cobertura), con la calidad de las intervenciones vigentes (brecha de calidad) o con un mezcla de las distintas situaciones.

Como resultado de este paso se obtiene:

1. Identificación de brechas para la prevención, atención y reparación de la VCMN y estrategias para el cierre de brechas.
2. Estimación de las necesidades de financiamiento para el cierre de cada una de las brechas identificadas.
3. Identificación de la brecha de inversión total para prevenir, atender y reparar la VCMN y estimación de las necesidades de financiamiento totales para el cierre de la brecha de inversión.
4. Ratios que permitan evaluar la magnitud relativa de los recursos necesarios para el cierre de la brecha de inversión (inversión necesaria en % del gasto con perspectiva de género, en % del gasto social/total, en % del presupuesto social, sectorial, etc.).

En el análisis de los países este paso queda trunco, ya que para poder analizar la brecha de financiamiento es preciso contar con la información del Paso II.

3.5 PASO V. ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/presupuestarios potencialmente disponibles para costear esa inversión? El financiamiento de la brecha de inversión

El último paso del ejercicio de costeo tiene por objetivo aportar elementos para el debate presupuestario y la asignación de recursos para el cierre de las brechas a partir del análisis de espacio fiscal, de las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles. El espacio fiscal es definido por el PNUD como la financiación que tiene a su disposición el gobierno como resultado de la aplicación de políticas concretas de movilización de recursos, y las reformas necesarias para garantizar un entorno institucional, económico y de gobernanza propicio para que esas políticas permitan alcanzar determinados objetivos de desarrollo.

La herramienta de costeo se propone en este último paso identificar si las iniciativas costeadas cuentan con estrategias de financiamiento alternativas para avanzar en el cierre de las brechas de cobertura, calidad y equidad. Además para prever si a partir de la experiencia de implementación en cada caso pueden proyectarse dificultades adicionales relacionadas con el financiamiento y si existen iniciativas de ampliación del espacio fiscal disponibles que puedan tenerse en cuenta para la obtención de recursos futuros (y quiénes son los principales aliados para la ampliación de las iniciativas).

Se trata de señalar si existen mecanismos específicos de financiación de las brechas de inversión para cada intervención, tales como:

- Ampliaciones de partidas presupuestarias mediante las fuentes de financiamiento habituales que se incorporan al presupuesto público.

²⁴ Las dos acciones de política pública seleccionadas corresponden a las prioridades de agenda de la Secretaría de Derechos Humanos. En la discusión de las mismas, la institución consideró que estas acciones y su sostenimiento son además prioritarias en la consolidación de una política integral para la atención y la prevención de la violencia basada en género.

- Establecimiento de pisos normativos que buscan blindar la disponibilidad de recursos para las intervenciones.
- Asignación específica de recursos tributarios u otros recursos financieros identificados.
- Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan volcar recursos adicionales para el financiamiento de las iniciativas.
- Otros mecanismos de financiamiento.

La implementación de la *Metodología de Presupuesto con Perspectiva de género o Presupuestos sensibles al género*, en algunos países de la región permite promover una herramienta con gran potencial para abordar la disminución de las brechas de género, especialmente en la identificación de partidas presupuestarias destinadas a las políticas públicas de VCMN. Esta metodología es un insumo clave que le permite a los diferentes países contar con mayor información y desagregación sobre el gasto y las partidas presupuestarias que se destinan a dichos programas.

Los tres países que participan del Proyecto presentan diferentes grados de avance en este sentido. Ecuador cuenta, a partir del 2012, con presupuestos sensibles al género a nivel nacional, como efecto de la institucionalización de un clasificador de orientación de gasto a políticas de igualdad de género, donde se identifican partidas presupuestarias vinculadas al VCMN.

Por su parte, Argentina aprobó recientemente el Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad²⁵ (Resolución conjunta 8/2020, aprobada en octubre 2020) y el caso de Perú cuenta con el Presupuesto desagregado por programas y contiene etiquetas de los gastos destinados a Violencia contra las mujeres y niñas.

La Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y Niñas analizada contempla un fuerte componente de planificación de política pública, en particular en torno de la definición de *estándares deseables de intervención y de costeo de dichos estándares*, que deben contemplar las políticas. Este ejercicio puede ser un valioso incentivo para forzar la planificación estratégica, indispensable en la formulación de las políticas de VCMN.

No obstante, se advierten algunas dificultades para su aplicación. Se estima que para poder ponerla en práctica es necesario fortalecer las capacidades estatales en torno a la planificación estratégica y la formulación presupuestaria.

En la mayoría de los países de la región no se realiza la estimación de un modelo de costos en la etapa del diseño de las políticas públicas, sino que se realiza un “proxy” de cuánto presupuesto se estima para la ejecución de esa política. Finalmente, dada la complejidad de la VCMN, es un desafío avanzar en la definición de lo que se considera un estándar deseable para cada país, a fin de orientar en forma clara y precisa las intervenciones de las políticas públicas de VCMN en materia de presupuesto en el contexto de un abordaje integral.

²⁵ Resolución conjunta 8/2020, aprobada en octubre 2020.



Capítulo 4: Estrategias y políticas públicas para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas. Análisis de casos: Perú, Ecuador y Argentina

En este capítulo se describen y analizan los marcos normativo-institucionales y las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Perú, Ecuador y Argentina, a partir de los mapeos realizados por cada país en el marco de este proyecto. Al respecto, se exponen los instrumentos de política más significativos para erradicar la VCMN a través de las cuales se pueden identificar los puntos críticos que permitan orientar agendas en el futuro.

Se analiza la base jurídica y legal, las entidades y los mecanismos institucionales desarrollados en los casos nacionales estudiados, a la luz del Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

4.1 PERÚ

4.1.1 Marco normativo-institucional para el abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas

La Ley N° 30364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar –promulgada el 23 de noviembre de 2015– constituye uno de los avances más importantes en materia de política pública para erradicar la VCMN en el país. Esta norma establece la asistencia y protección integral de las mujeres y los integrantes del grupo familiar, frente a la violencia basada en género durante todo el ciclo de vida, tanto en el ámbito público como en el privado²⁶.

La ley tipifica la violencia en sus formas física, psicológica, sexual y económica o patrimonial. Asimismo, establece mecanismos y medidas de prevención, atención y protección de las víctimas, y la reparación del daño causado, disponiendo la persecución, sanción y reeducación de los agresores sentenciados, a fin de garantizar a las mujeres y al grupo familiar una vida libre de violencia. Los principios rectores de la ley son la igualdad y no discriminación, el interés superior de las niñas y niños, la debida diligencia, la atención inmediata y oportuna, la sencillez y oralidad y la razonabilidad, y la proporcionalidad.

En el proceso de reglamentación de la ley, el Estado peruano impulsó una serie de institucionalidades y políticas públicas para profundizar los alcances y la coherencia entre los instrumentos legales y las políticas, teniendo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) como órgano rector de las políticas de género a nivel nacional.

De acuerdo a la propuesta del Marco de Abordaje Integral sobre los contenidos de las políticas de VCMN²⁷ referida en el capítulo 2, se destaca que la Ley N° 30364 incluye un conjunto de derechos aplicables al ámbito laboral y educativo para aquellas personas que se encuentren en situación de violencia de género. Este aspecto implica un avance respecto al eje reparación, ya que apunta a garantizar la contención y el empoderamiento de las mujeres y las niñas que han sufrido violencia. En relación al eje de atención, la ley contempla medidas procesales para garantizar el acceso rápido y oportuno a la justicia, y la protección legal de las víctimas. Concretamente, la norma introduce un proceso especial de tutela judicial para los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, indicando plazos más cortos y actuaciones con ínfimas formalidades.

En virtud de los estudios realizados sobre el desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la VCMN en Perú²⁸ en el marco de este proyecto, a continuación se describen y analizan los principales instrumentos de política.

4.1.2 El Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

Con el objetivo de coordinar, planificar, organizar y ejecutar políticas públicas de abordaje de la VCMN –articuladas, integradas y complementarias– la Ley N° 30364 dispone la creación del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, el Sistema).

El Sistema define roles, funciones y competencias específicas para cada sector de política pública que interviene y los principios que lo rigen son: la especialización en la atención, la intersectorialidad, la participación ciudadana, el interés superior de la niña, el niño y adolescente y la territorialidad.

El órgano que conduce el Sistema es la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), integrada por diferentes entidades públicas²⁹. Entre sus objetivos se destacan:

- Aprobar y difundir el Protocolo Base de Actuación Conjunta y los lineamientos de intervención intersectorial.
- Hacer el seguimiento y monitoreo de los planes nacionales relacionados con la materia.

²⁶ Según la Ley N° 30364, en el ámbito privado, la violencia tiene lugar dentro de la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, independientemente de si el agresor y la víctima comparten o no el domicilio y comprende los actos de violación, maltrato físico y psicológico y abuso sexual. En el ámbito público, la Ley N°30364 sanciona la violación, el abuso sexual, la tortura, la trata de personas, la prostitución forzada, el secuestro y el acoso sexual en todos los espacios. Esto implica un cambio de paradigma respecto de la anterior ley (Ley N° 26260). La violencia contra las mujeres en los espacios públicos estaba excluida del ámbito de aplicación de la ley precedente.

²⁷ Véase Matriz 2 del documento *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas*.

²⁸ Véase Informe Capacidades y brechas en los ejes de capacidades interinstitucionales en regulación y legislación, prevención, atención y reparación de la VCM (febrero 2019) y el Informe preliminar Buenas prácticas y experiencias exitosas en los ejes de capacidades interinstitucionales en regulación y legislación, prevención, atención y reparación de la VCM (abril 2019).

²⁹ La CMAN está integrada por las titulares y los titulares del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –quienes la presiden–, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo. La Secretaría Técnica de la CMAN está a cargo de la Dirección General contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas para la asignación presupuestal.
- Garantizar la adecuación orgánica y administrativa de las instancias.
- Promover la creación de observatorios regionales³⁰ y vi) promover la creación de instancias regionales, provinciales y distritales de concertación³¹.

El Sistema, según los estudios analizados, ha requerido del desarrollo de tramas institucionales innovadoras para instalar en la CMAN un marco de coordinación efectiva que aproveche las capacidades estatales ya instaladas, aspecto que se analiza en el capítulo 5.

4.1.3 El Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021

El Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 (PNCVG)³² –aprobado el 25 de julio del 2016– es el mecanismo específico creado para el seguimiento del Sistema. En función de ello, define dos objetivos estratégicos: una política de prevención y un adecuado sistema de atención, con el fin de trazar el horizonte conceptual e institucional del abordaje de la violencia basada en género en el país.

Desde la dimensión de prevención, plantea una serie de estrategias para la erradicación de patrones socioculturales con el propósito de construir relaciones igualitarias y libres de violencia. Por otro lado, contempla acciones para garantizar el acceso a servicios de atención y protección integrales, articulados, oportunos y de calidad para mujeres y niñas víctimas de violencia.

La implementación del PNCVG, como mecanismo de seguimiento del Sistema, ha permitido avanzar en el diseño de una estrategia de articulación interinstitucional para su sustento. Sin embargo, en la práctica, ha requerido de nuevas estrategias para el desarrollo de capacidades institucionales que refuercen los espacios de coordinación y dirección del Sistema.

Como resultado de ello, el presidente Vizcarra, en junio del 2018, en el marco de la Declaración de interés nacional y prioridad del Estado, resaltó la lucha contra la violencia hacia las mujeres y creó el Plan de Acción Conjunto con el objetivo de impulsar la gestión de respuestas articuladas, eficaces y efectivas frente a la VCMN. El proceso de implementación de dicho instrumento es abordado en el Capítulo 5.

4.1.4 La Política Nacional de Igualdad de Género

La Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada el 04 de abril de 2019, es el instrumento más importante en materia de igualdad de género del Estado peruano y fue diseñada en línea con la Agenda Mundial 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. En este sentido, se enfoca en el abordaje de la discriminación estructural de género³³ y plantea seis objetivos prioritarios:

- Reducir la violencia hacia las mujeres
- Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres
- Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones.
- Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres
- Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres
- Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población

.....

³⁰ El Sistema contempla la creación del Registro Único de Víctimas y Agresores y el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, con el objetivo de reunir de forma centralizada la información estadística -proveniente de las entidades integrantes del sistema- para el diseño, implementación y evaluación de políticas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia. Asimismo, define la creación del Centro de Altos Estudios (previsto por el art. 44 de la Ley 30364), con el objetivo de desarrollar acciones de capacitación, formación y especialización de forma centralizada para operadores y operadoras estatales en materia de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

³¹ El sistema contempla instancias descentralizadas de concertación a nivel regional, provincial y distrital. Entre las funciones que se les asigna, se destacan: construir metas, indicadores, y acciones que respondan a la problemática de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar; informar periódicamente a la instancia superior sobre las acciones desarrolladas para el cumplimiento de la Ley 30364; y promover el fortalecimiento de las instancias comunales para las acciones distritales frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

³² Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP.

³³ Refiere al conjunto de prácticas y discursos excluyentes y violentos reproducidos por patrones socioculturales instalados en las personas, las instituciones y la sociedad en general.

Cabe destacar que el PNIG impulsa medidas orientadas a la transversalización del enfoque de género³⁴ (objetivo V) como estrategia para el fortalecimiento de las políticas para la erradicación de la desigualdad estructural de género. Asimismo, la política abre la puerta a los derechos de la diversidad sexual, pues incluye las nociones de identidad de género y orientación sexual. Sin embargo, las personas LGBTI+ no están reconocidas como sujetos plenos de derechos y destinatarias de las medidas del PNIG; en especial, las relativas a garantizar el acceso y participación de los espacios de toma de decisiones y a garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales.

Resulta paradójico que un instrumento tan relevante para el logro de la igualdad no contemple medidas para la erradicación de la discriminación sistemática que sufren las personas LGBTI+ ni para prevenir, frenar o reparar los crímenes de odio.

4.2 ECUADOR

4.2.1 Marco normativo-institucional de las políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra mujeres y niñas³⁵

En febrero de 2018 se expide la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) y, en junio del mismo año, su reglamento mediante el Decreto Ejecutivo N° 397. La LOIPEVM constituye la conquista legal de la lucha dada por parte de la sociedad civil y diversas organizaciones comprometidas con el reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres. Esta norma es el instrumento jurídico específico para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia contra las mujeres, indicando que son las niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores aquellas personas sujeto de derechos y políticas públicas para tales fines (Asamblea Nacional, 2018, Arts.1 y 3).

La LOPEIVM crea el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra las Mujeres (SNIPEVCM) –que tiene como función coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones integrales vinculantes a todos los poderes del Estado para el efectivo ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y para cumplir con tales fines– se organiza a través de los ejes de prevención, atención, protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia.

El Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género –implementado desde 2007– posibilitó que las instituciones involucradas fueran incorporando capacidades con miras a la implementación de políticas públicas para el abordaje de la VCMN. El informe diagnóstico para la implementación del SNIPEVCM, elaborado en el marco de este proyecto³⁶, permite afirmar que las instituciones que desde 2007 formaban parte del mencionado plan contaban con importantes capacidades instaladas: el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior; Ministerio de Inclusión Económica y Social, y los Consejos Nacionales de Igualdad de Género y de Igualdad Intergeneracional. De la misma manera, contaban con capacidades instaladas para la implementación del Sistema, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, instituciones que a partir de la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial (2009) y del Código Orgánico Integral Penal (2014), han desarrollado políticas, normativas y protocolos, así como servicios especializados para su actuación en violencia de género.

En contraste, la mayoría de las nuevas instituciones incluidas en la LOIPEVM contaban con capacidades incipientes que, según este diagnóstico, debían ser fortalecidas³⁷ y, además, se debían crear nuevas institucionalidades para poder cumplir las atribuciones establecidas en la Ley. En este marco, se comienza a desarrollar una propuesta de modelo de gestión del Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra las Mujeres previsto por la Ley Orgánica Integral. Esta propuesta se desarrolla en el Capítulo 6.

.....

³⁴ Vinculado a los lineamientos del Objetivo Prioritario V: incorporar el enfoque de género en las entidades públicas que brindan bienes y servicios públicos; incorporar el enfoque de género en las organizaciones privadas, reducir brechas de desigualdad de género en las entidades públicas; y desarrollar las competencias para la aplicación del enfoque de género en las servidoras y los servidores públicos.

³⁵ El primer antecedente del marco normativo institucional para el abordaje de la VCMN en Ecuador es la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia de 1995. Otro antecedente fue la creación de las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia a partir de 1994. En 1997 se creó el Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU– y en 1998, la Constitución de la República del Ecuador reconoció derechos fundamentales de la mujer (CNIG, 2014). Diez años después se establecieron Unidades Especializadas de violencia a la mujer y la familia. En 2007 se formula el Plan para la Erradicación de la Violencia Contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres y se declara la erradicación de la violencia de género como política de Estado, siendo otro hito jurídico en Ecuador la tipificación de la violencia física, sexual y psicológica e inclusión del femicidio como un delito, en el marco del Código Orgánico Integral Penal en 2014.

³⁶ Véase documento *Diagnóstico y Plan de Transición para la Implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres* (noviembre, 2018).

³⁷ Algunas de ellas han expresado cuestionamientos, argumentando que se les ha asignado atribuciones que no les corresponde, o que no pueden ser cumplidas en las condiciones actuales.

4.2.2 Conformación y funcionamiento del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVCM)

El SNIPEVCM está conformado por 22 entidades³⁸, clasificadas a partir de cuatro enfoques: sectorial, igualdad, territorialidad y transversalidad³⁹. Su organismo rector es la Secretaría de Derechos Humanos, que tiene como principal atribución coordinar la implementación del Sistema Nacional con las entidades que lo conforman.⁴⁰

En relación a los espacios de coordinación para la implementación de la LOIPEVCM⁴¹ y su sistema, desde que asumió la competencia como organismo rector la SDH ha realizado varios esfuerzos por generar espacios que permitan la coordinación de acciones interinstitucionales⁴². En este punto, en el análisis del SNIPEVCM se advierte un alto nivel de dispersión en cuanto al número y funciones de los espacios y mecanismos de coordinación creados antes y después de la promulgación de la LOIPEVCM. A nivel local, también se identifica heterogeneidad de unidades técnicas y prestadoras de servicios, lo que dificulta la coordinación interinstitucional para la prestación de servicios de atención, protección y reparación de derechos a víctimas de VCMN, así como procesos de referencia y contrarreferencia de casos. En virtud de la entrevista realizada a la representante del punto focal de género del PNUD de Ecuador, se puede afirmar que los espacios de coordinación continúan dispersos, sin procesos sistemáticos de seguimiento a acuerdos y ejecución de los mismos. Por lo tanto, cobra total sentido el diseño e implementación de un modelo de gestión que organice cada uno de los componentes que forman parte del SNIPEVCM.

En síntesis, en el caso de Ecuador se observa que es preciso desarrollar y fortalecer la capacidad de articulación intra e interinstitucional, haciendo foco en la implementación territorial del Sistema. Para ello, deberá atenderse la posibilidad de conformar espacios para esta interrelación, creando subsistemas que organicen componentes, requiriendo mayor inversión en el presupuesto y habilitando la participación de la ciudadanía. Estos ejes son centrales para la conformación y puesta en marcha del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres.

4.3 ARGENTINA

El presente acápite se realiza en base a mapeos que, por razones de temporalidad, se encuentran desactualizados⁴³ al momento de elaborar el presente documento. Las transformaciones producidas en Argentina a partir del cambio de gobierno nacional en diciembre de 2019 han reconfigurado los escenarios político-institucionales en materia de VCMN, con la creación del Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad, elevando la jerarquía del organismo rector de las políticas de VCMN. Este proceso será abordado en el siguiente capítulo.

4.3.1 Marco normativo-institucional de las políticas públicas para el abordaje integral de la violencia contra mujeres y niñas

En abril de 2009, en Argentina⁴⁴ se sanciona la Ley N° 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Esta ley

38 Según el artículo 22 de la LOIPEVCM, las 22 entidades que conforman el SNIPEVCM están distribuidas de la siguiente manera: 9 corresponden a la Función Ejecutiva, 5 a los Consejos Nacionales para la Igualdad; 4 organismos de la Función Judicial, 3 órganos asociativos –gremios– de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), un cuerpo colegiado presidido por el Ejecutivo y una entidad de la Función de Transparencia y Control Social.

39 En el documento *Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres: Propuesta de Modelo de Gestión para la articulación interinstitucional* (marzo 2020) se encuentra una descripción exhaustiva.

40 Cabe aclarar que, previo a la sanción de la Ley, la Secretaría tenía rango ministerial.

41 Previo a la sanción de la Ley, ya existían diferentes espacios adicionales de coordinación como: Mesas provinciales de implementación del PNEVG, las Mesas de coordinación interinstitucional denominadas "Espacios libres de violencia", el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas, la Mesa Representativa LGBTI liderada por el ex Ministerio de Justicia y Derechos humanos, la Mesa Temática de Género y grupos prioritarios de la población, la Mesa de Justicia para víctimas de violencia basada en género y la Mesa de acceso a la justicia para víctimas de violencia en ámbitos educativos.

42 Se conformaron diferentes espacios en torno a la temática de violencia de género contra la mujer como la Cruzada Nacional para la Erradicación de la Violencia, la Mesa Técnica del Registro Único de Violencia –RUV, la Mesa Técnica de Prevención, la Mesa Técnica de Territorialización, la Comisión Mixta Nacional de Acceso a la Justicia y, conformada con anterioridad, la Comisión Interinstitucional de seguridad y justicia para estandarizar la metodología de estadísticas de femicidio.

43 El informe Mapeo y Documento con la sistematización de las iniciativas existentes en materia prevención, atención y reparación para el caso argentino, incluye solo iniciativas que estuvieran vigentes al momento del relevamiento (agosto-diciembre de 2018). De igual forma, se observa que el informe sobre Evaluación de capacidades institucionales y el balance de las iniciativas según las tres fases y la incidencia de los tipos de violencia, fue realizado en base al mapeo de instituciones y políticas públicas desactualizado en el momento de elaboración de este documento.

44 Argentina es un país federal, es decir, que coexisten tres niveles estatales descentralizados y autónomos: el Estado nacional, los 24 Estados provinciales (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y los municipios. En efecto, las normas aprobadas a nivel nacional no necesariamente reflejan los derechos, obligaciones e instrumentos de las distintas provincias. Si bien, la legislación sancionada a nivel nacional invita a la adherencia de las provincias, para considerar los marcos normativos institucionales y los instrumentos disponibles para promover el cumplimiento de esos principios y derechos y sancionar su incumplimiento, se requiere del análisis de las legislaciones provinciales.



busca promover y garantizar la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida, aspirando a garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia. Al respecto, los tipos de violencia que quedan comprendidos en la definición son física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica, y se identifican distintas formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres según el ámbito (privado o doméstico, público y la violencia perpetrada por el Estado). Las distintas modalidades de violencia que se definen son: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática.

La ley 26.485 adopta un enfoque integral de la violencia⁴⁵ y la define 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” (Art. 4).

A partir de la aprobación y reglamentación de la Ley N° 26485, se sancionaron normas orientadas a profundizar los alcances del abordaje integral para la prevención, atención y reparación de violencia⁴⁶ y a consolidar una institucionalidad más articulada que permita coordinar esfuerzos de distintas áreas y ámbitos estatales⁴⁷.

Se destacan: la modificación del Código Penal incorporando el delito de homicidio agravado por motivos de género, orientación sexual, identidad o expresión de género (2012), la creación del Registro Nacional de Datos Genéticos Vinculados a Delitos Contra la Integridad Sexual (2013) y la conformación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015). En cuanto a las políticas reparatorias, se aprobó la Ley N° 27.452 de Reparación Económica para Hijas e Hijos de víctimas de femicidio o “Ley Brisa” (2018) y se crearon licencias especiales por violencia de género para el personal de las fuerzas de seguridad (2017). Una norma importante que se sancionó en 2018, es la Ley N° 27499 de Capacitación Obligatoria en Género y Violencia contra las Mujeres o “Ley Micaela” para el desarrollo de formaciones sistemáticas en materia de género, a quienes integran los diferentes poderes del Estado.

Como puede observarse, la Ley 26.485 se inscribe en el cuerpo normativo que se ha desplegado en diferentes etapas, ampliando el alcance de las capacidades interpretativas del Estado en relación a la VCMN. Este elemento es importante para profundizar el análisis sobre los factores habilitantes y obstaculizadores del desarrollo de políticas de VCMN inmersos en los escenarios político-institucionales identificados en el Marco de Abordaje Integral.

A continuación, se describen y analizan los principales instrumentos de política para el abordaje de la VCMN, que han sido destacados en el estudio sobre el mapeo de políticas específicas del caso argentino⁴⁸ realizado en el marco de este proyecto.

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

En el marco del gobierno que asumió en diciembre de 2015 en Argentina, las autoridades designadas en el entonces Consejo Nacional de las Mujeres⁴⁹ elaboraron el primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (en adelante, Plan de Acción). Este Plan de Acción sistematizó distintas políticas, herramientas y acciones para el abordaje de la violencia contra las mujeres para todo el territorio nacional, de acuerdo con las disposiciones de la mencionada Ley N° 26485, con el objeto de consolidar estándares de protección a fin de garantizar a las mujeres del país el acceso a servicios públicos de calidad. Asimismo, el Plan de Acción se organizó a través de dos ejes de actuación: prevención y atención integral; y de tres ejes transversales: formación permanente y continua en perspectiva de género, fortalecimiento institucional, y monitoreo y evaluación.

⁴⁵ La Ley garantiza todos los derechos reconocidos por la CEDAW, la Convención de Belem Do Pará, así como también la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley de Protección Integral de los derechos de NNyA (Ley 26.061).

⁴⁶ Como antecedente a la Ley N° 26 485 se destacan algunas medidas que contribuyeron a delinear el alcance de las políticas públicas de VCMN: la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002), el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006) y la ley de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008).

⁴⁷ Se destaca la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG) y la creación como ente descentralizado del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), que reemplaza el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) creado en 1992.

⁴⁸ Véase Informe Mapeo y Documento con la sistematización de las iniciativas existentes en materia prevención, atención y reparación, diciembre 2018.

⁴⁹ Luego, Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), actualmente Ministerio Nacional de Mujeres, Género y Diversidad (MNMGyD).

Si bien se indica que la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 contó con la participación de todas las instancias gubernamentales, no gubernamentales y niveles de gobierno⁵⁰, algunas expertas y expertos entrevistados en el marco de este proyecto señalaron que esta iniciativa fue difundida, aunque no hubo un profundo intercambio para su formulación. Esto muestra una marcada diferencia con el proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022, recientemente aprobado y puesto en marcha en Argentina.

En este último Plan de Acción participaron múltiples actores estatales y de la sociedad civil a través de foros participativos desplegados con un sentido federal, según se desprende del documento y de la entrevista realizada a una alta funcionaria del actual MNMGyD (Anexo 1).

4.3.3 Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2018-2020)

El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIOD) 2018-2020 fue presentado en diciembre de 2018 y tiene un objetivo más amplio que el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019: que busca generar condiciones para que todas las personas, independientemente de su género, tengan las mismas posibilidades de acceder y ejercer sus derechos, y desarrollar su proyecto de vida libremente. El PIOD compromete a todos los Ministerios a promover políticas por la igualdad de género de forma articulada, estratégica e integral.

Concretamente, el PIOD define acciones clave a ser monitoreadas por el INAM, que se organizan en 4 ejes: i) autonomía en la toma de decisiones; ii) autonomía física; iii) autonomía económica y iv) transformación cultural (interrelación entre las autonomías); y en la planificación se identifican acciones claves vinculadas con la prevención, atención y reparación de la VCMN, a la vez que establece compromisos transversales para el fortalecimiento institucional en materia de VCMN.

El PIOD incluye mecanismos para el monitoreo y seguimiento, ya que en cada una de las acciones propuestas establece las metas, indicadores para el seguimiento, los medios de verificación, organismos responsables de su cumplimiento y el plazo para alcanzarlas. Asimismo, incorpora medidas orientadas a implementar presupuestos sensibles al género. No obstante, no se registra la asignación de fondos específicos para desarrollar las acciones que se priorizan en el Plan. En efecto, el PIOD constituye una herramienta que prioriza acciones y define parámetros para su monitoreo y evaluación, pero no incorpora información presupuestaria. La ausencia de información sobre el costeo de las acciones propuestas es una limitación importante.

4.4. Análisis de los escenarios políticos-institucionales de los casos nacionales estudiados

El análisis de los marcos normativo-institucionales, y de las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Argentina, Perú y Ecuador presentadas a la luz de una selección de dimensiones analíticas de la Matriz 1 del Marco de Abordaje Integral, permiten valorar los escenarios político-institucionales para la implementación de políticas sobre VCMN en cada país.

ESCENARIO POLITICO-INSTITUCIONAL POR PAÍS PARA LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOBRE VCMN			
Dimensiones de análisis	ARGENTINA	ECUADOR	PERÚ
1- Tipo de marco Regulatorio sobre la VCMN	Muy favorable: Cuenta con legislación integral específica reglamentada (Ley N° 26485) y con otras leyes complementarias. Impulsó planes nacionales para abordar la VCMN (2017-2019 y 2020-2022). No contempla protocolos de actuación por entidad responsable.	Muy Favorable: el enfoque de la LOPEIVM es integral para el abordaje de la VCMN, crea el Sistema nacional y establece la creación del plan	Muy favorable: Cuenta con legislación integral reglamentada (Ley N° 30364), con plan nacional específico para abordar la VCMN (PNCVG 2016- 2021) y protocolos de actuación por entidad responsable (CMAN).

⁵⁰ En el informe país del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), el Estado argentino informa que, para el diseño del Plan, se tomaron en cuenta los aportes realizados por organizaciones de la sociedad civil a fines de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Argentina.pdf>

ESCENARIO POLITICO-INSTITUCIONAL POR PAÍS PARA LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOBRE VCMN			
Dimensiones de análisis	ARGENTINA	ECUADOR	PERÚ
2- Existencia del compromiso del máximo nivel Estatal	Muy favorable: Al momento de la realización del Mapeo, se había creado el Plan de Acción contra la violencia 2017-2019, según la normativa vigente; y el PIOD 2018-2020 amplió el enfoque hacia un abordaje integral. A través de la creación del MMGyD se evidencia el fuerte compromiso del máximo nivel estatal	Medianamente favorable: Si bien se identifica un compromiso de la SDH como órgano rector de la LOIPEVM, para llevar adelante un sistema nacional y conformar el plan indicado por la normativa vigente, aún no se encuentra creado el Comité Interinstitucional establecido por ley para la coordinación del SNIPEVCM.	Medianamente favorable: Entre los mecanismos de género relevados, se destacan la PNCVG y el PNIG, y algunas resoluciones y protocolos aprobados por la CMAN. Sin embargo, exceptuando el Plan de Acción Conjunto (PAC) implementado a finales de 2018, no se evidencia con anterioridad un compromiso político de las máximas autoridades nacionales.
3- Característica del Organismo rector de las políticas de VCMN	Medianamente favorable: En el momento del estudio, el CNM se transforma en el INAM otorgándole mayor jerarquía institucional. Sin embargo, se evidencia que el INAM tuvo limitadas capacidades de transversalización en la implementación de los mismos. El MMGyD de reciente creación tiene el máximo rango como órgano rector.	Medianamente favorable: La SDH como órgano rector, se encuentra limitado por el nivel de heterogeneidad de los diferentes organismos del SNIPEVCM y por los diferentes espacios de coordinación existentes a nivel central y a nivel local. Se evidencia que existen grandes dificultades de articulación interinstitucional.	Muy favorable: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el organismo rector de las políticas de VCMN. Respecto de los mecanismos de transversalización, el MIMP conduce el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar encargado de coordinar y planificar las políticas de abordaje de la VCMN, y preside la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargado de dirigir el Sistema.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

En el caso de Argentina, tanto a la luz de los estudios realizados en el marco del proyecto como de literatura sobre el tema (Rodríguez Gusta, 2018) el órgano rector de las VCMN mostró en sus diferentes versiones, fuertes debilidades a partir de su nivel jerárquico; sus deficiencias presupuestarias y sus limitadas capacidades de articulación con otros organismos, niveles del Estado y la sociedad civil. Los cambios institucionales y las decisiones políticas adoptadas en relación con la VCMN por parte las nuevas autoridades permiten augurar un escenario muy favorable para el desarrollo de las políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN, que será abordado en el Capítulo 5.

En suma, si bien los tres países que forman parte del proyecto cuentan con escenarios muy favorables en relación con la presencia de marcos regulatorios integrales, es preciso avanzar en el fortalecimiento del entorno macro institucional a través de la traducción de esa retórica política a estrategias de implementación sostenidas y con mecanismos de coordinación interinstitucional con una clara distribución de responsabilidades de las agencias involucradas, que mejoren la eficiencia de las respuestas de los Estados.





Capítulo 5: Prácticas promisorias en prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas en Perú, Ecuador y Argentina

El análisis de la información reconoce un conjunto de prácticas promisorias que pueden mejorar y fortalecer las capacidades de los Estados en el desarrollo de políticas públicas de VCMN en los tres casos nacionales que formaron parte del proyecto y que se presentan en este capítulo.

La selección fue realizada a partir de la teoría de cambio del marco de abordaje integral, la evidencia recogida en los estudios de caso y a partir de las entrevistas realizadas que permitieron, según el caso, profundizar y actualizar la perspectiva sobre cada caso en particular

En este capítulo se analiza y describe la selección realizada:

1. El PAC (Perú) como práctica promisorias de coordinación interinstitucional (eje prevención y eje atención).
2. El enfoque territorial de las políticas públicas de atención de violencia contra las mujeres y niñas (Ecuador) como práctica promisorias de articulación interjurisdiccional de servicios de atención de la VCMN (eje atención).
3. La ley “Micaela” como práctica promisorias para de fortalecimiento de capacidades del funcionariado público (eje de prevención, atención y reparación).
4. La creación del Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina) como práctica promisorias de fortalecimiento de las institucionalidades de género con perspectiva interseccional, de diversidad sexual y territorial.

5.1 Perú: El Plan de Acción Conjunto (PAC)

La coordinación interinstitucional e intersectorial es un pilar fundamental de las políticas de VCMN, a partir de la necesaria participación e interacción de múltiples actores sociales. En tal sentido, se selecciona el “Plan de Acción Conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres como un mecanismo de protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo” como una práctica promisorias e innovadora⁵¹. Fue diseñado con el propósito de reforzar los espacios de coordinación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, el Sistema), empezando por su órgano directivo, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN).⁵² La Secretaría Técnica de la CMAN fue la encargada de realizar un seguimiento y monitoreo del trabajo realizado por los diferentes sectores involucrados en la implementación del PAC⁵³.

Para 2019, el PAC planificó sus intervenciones en cuatro lineamientos estratégicos:

- 1) Mejorar el acceso de las mujeres y niñas víctimas de violencia a una justicia especializada
- 2) Protección a las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia
- 3) Prevención integral de la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres
- 4) Fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

Por otro lado, se desarrollaron estrategias para el fortalecimiento de las Instancias Regionales y Provinciales de Concertación, a través de la asistencia técnica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Cabe destacar que se realizaron esfuerzos para mejorar el registro y la producción de datos para el monitoreo y la toma de decisiones con la expectativa de que el Sistema disponga en el mediano plazo con una base estadística.

La experiencia del PAC representa una estrategia de innovación institucional destacable. Es una de las prácticas pioneras en la región en términos de desarrollo de estrategias articuladas para responder de forma efectiva a la VCMN. El PAC fue diseñado para construir una trama institucional flexible, instalar un marco de coordinación con metas sectoriales alrededor de objetivos comunes, y diagramar planificaciones conjuntas que aprovechen las capacidades estatales ya instaladas.

⁵¹ El PAC nace en el contexto de un incremento sostenido del índice de feminicidios y tentativa de feminicidios en Perú. El Presidente Vizcarra en junio de 2018 declaró de interés nacional y prioridad del Estado la lucha contra la violencia hacia las mujeres y dispuso la creación de una Comisión de Emergencia de carácter temporal, encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer”. Esta Comisión elaboró, con una vigencia temporal, el Plan de Acción Conjunto para la prevención, protección y atención de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo. A raíz de los resultados alcanzados durante su primer año de implementación, el gobierno nacional decidió extender su vigencia durante los años 2019 y 2020.

⁵² Véase informe *Análisis cualitativo de los logros y problemas de la ejecución de la “Estrategia de Implementación para el año 2019 del Plan de Acción Conjunto”, así como elaborar recomendaciones en relación con las capacidades institucionales de las entidades responsables de ella* (febrero 2020).

⁵³ La Secretaría Técnica de la CMAN, al finalizar el 2019, elaboró el Informe Balance de la Implementación del PAC 2019 (IB) con el objetivo de identificar los logros, problemas y recomendaciones que puedan servir a la CMAN para mejorar la coordinación e implementación de los objetivos del PAC.

Durante el proceso de implementación del PAC 2019 se destinaron recursos presupuestales específicos para una actuación multisectorial en materia de prevención y atención a niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, con financiamiento específico adicional del presupuesto público para las once⁵⁴ entidades públicas involucradas en la materia. Este financiamiento ha permitido la materialización de varios avances respecto a la implementación de la Ley N° 30364, en particular para impulsar la implementación efectiva del nuevo Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ).

Al respecto, el carácter prioritario otorgado al PAC por parte del Ejecutivo Nacional, evidencia un escenario político-institucional muy favorable (Matriz 1 del Marco de Abordaje Integral) que ha permitido promover el desarrollo de capacidades institucionales para la implementación de mecanismos normativos, organizacionales, logísticos y de contenidos para las políticas de VCMN.

En un año y medio de implementación, el PAC logró avances incomparables en relación a lo que se había realizado en los años que presedieron a la sanción de la Ley N° 30364. En los casi 4 años que transcurrieron desde de la publicación de esta ley no se había logrado la adopción del Protocolo Base de Acción Conjunta previsto por la norma para el correcto funcionamiento del Sistema⁵⁵. Otro avance en este aspecto es que CMAN, a raíz de la modificación de su reglamento, se reunió de manera más frecuente, permitiendo así un seguimiento y proceso de toma de decisiones más fluidos.

Sin embargo, desde la óptica de la regulación, aplicación y sostenimiento de los compromisos asumidos por las entidades encargadas de la aplicación de las metas del PAC –en particular del SNEJ– aún se requiere profundizar en las capacidades político-relacionales, para lograr alianzas interinstitucionales que rompan con inercias y tensiones sectoriales de las entidades que intervienen en la ruta crítica de la VCMN.

Por otro lado, en relación con el eje de atención a partir del PAC se aprobaron varios protocolos bilaterales entre entidades sectoriales; se instalaron ciento cincuenta Centros de Emergencia Mujer (CEM) en comisarías –frente a los cincuenta que existían antes–; se crearon nuevos Centros de Salud Mental Comunitarios, y se diseñaron nuevos protocolos y herramientas para la ejecución de las medidas de protección⁵⁶.

En relación al desarrollo de capacidades técnico-burocráticas con enfoque multicultural, el PAC impulsó un protocolo sobre “Lineamientos Interculturales para los servicios de prevención y atención de la violencia sexual hacia mujeres indígenas”. A su vez, el PAC incorporó nuevos especialistas de convivencia escolar a las Direcciones Regionales Educativas y Unidades de Gestión Educativa Local para trabajar los ejes de prevención y atención de las políticas de abordaje de la VCMN en el ámbito educativo.

Una forma institucional clave que comenzó a implementarse a partir del PAC es el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (SNEJ)⁵⁷ con su cronograma de implementación y el Protocolo Base de Actuación Conjunta aprobado. Con el SNEJ, el Estado peruano reconoce las características específicas de la violencia hacia las mujeres como problema público y la necesidad de integrar la perspectiva de género en el sistema de administración de justicia. Es importante destacar que, frente a la necesidad de contar con agentes capacitados en la problemática específica de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, el PAC también impulsó avances significativos en la capacitación de los operadores y operadoras del SNEJ, el personal de salud y docentes.

El SNEJ es una respuesta institucional específica en materia de acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia en Perú.

54 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Cultura; Ministerio de Salud; Ministerio Público – Fiscalía de la Nación; Poder Judicial; Defensoría del Pueblo; Instituto Nacional de Estadística e Informática.

55 Este protocolo ha permitido precisar el contenido de las obligaciones y acciones interinstitucionales a lo largo de la ruta de atención, protección y sanción prevista por la Ley 30364

56 Para mayor información consultar el Informe Balance Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019 En <https://observatorioviolencia.pe/balance-ejecucion-pac-2019/>

57 El SNEJ se creó en julio de 2018, con el fin de contar con un sistema integrado, coordinado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes. El SNEJ está integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Como estrategia de desarrollo de capacidades para la gestión pública, una de las iniciativas políticas más importantes fue la creación de un Programa Presupuestal Orientado a Resultados Multisectorial para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres (PPoR)⁵⁸.

Como se señala en el Capítulo 1, los procesos de implementación de las políticas de abordaje de la VCMN constituyen una oportunidad para añadir valor y generar bienes públicos sostenibles para la erradicación de la violencia. En este sentido, una de las mejores formas de garantizar la sostenibilidad política y financiera de las políticas de abordaje de la VCMN en el país es a través de la efectiva implementación del PPoR, dado que vincula la asignación de recursos a la producción de resultados tangibles, lo que dota de viabilidad y sustentabilidad el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

5.2 Ecuador: El enfoque territorial de las políticas públicas de atención de violencia contra mujeres y niñas

La descentralización administrativa y funcional puede mejorar el acceso a la justicia y a los servicios de atención, y bajo diferentes modalidades puede contribuir a derribar los obstáculos derivados de las distancias –geográficas y culturales– de las estructuras burocráticas (Massolo, 2006). En relación con ello, la articulación y coordinación interjurisdiccional representa otro desafío en los procesos de diseño e implementación en todos los ejes de políticas de VCMN. En el presente acápite se abordan dos aspectos que caracterizan al caso de Ecuador, que posibilitan la identificación de una práctica promisoría en el eje de atención de las políticas públicas para el abordaje de la violencia contra las mujeres y niñas (VCMN).

El enfoque de organización territorial que propone el “Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (SNIPEVCM), creado por la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres (LOIPEVCM), constituye una práctica promisoría de articulación interjurisdiccional de servicios de atención de la VCMN. La LOIPEVCM plantea una composición del Sistema con incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como actores claves en el eje de atención, en tanto que establece como imprescindible la articulación con los GAD para la realización de las diferentes prestaciones de servicios y de atención a las víctimas de violencia contra las mujeres⁵⁹.

Este enfoque de organización territorial se ve destacado por la incorporación de una figura fundamental que crea la LOIPEVM: las Medidas Administrativas de Protección Inmediata: “Las medidas de protección son de carácter inmediato y provisional, tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, con relación a los actos de violencia de género determinados en este cuerpo legal. Disponer para todas las entidades del sector público y privado a determinar medidas administrativas o internas de prevención y protección en caso de cualquier acto de violencia de los determinados en esta Ley”. (Artículo 20, Capítulo III, LOIPEVM)

En el *eje de atención* de las políticas públicas sobre VCMN, el acceso rápido y oportuno a la justicia y seguridad constituye una dimensión central de análisis presente en la Matriz 2 del modelo de abordaje, y es uno de los puntos críticos en la eficacia y celeridad que debe desplegar el Estado en situaciones de riesgo. La misma refiere a la necesidad de obtención de respuestas oportunas y rápidas en los ámbitos judicial y policial, tales como órdenes de restricción y exclusión del hogar, entre otras medidas, que deben estar disponibles de modo sencillo y rápido para que sean eficaces y para que las mujeres en situación de violencia puedan contar con el apoyo legal necesario para su acompañamiento. En este sentido, las medidas administrativas de protección inmediata son una herramienta cuyo procedimiento es expedito e informal en todas sus fases y no requieren patrocinio profesional (Artículo 24, Capítulo III, LOPEIVM). Esto implica una reducción de los obstáculos para acceder a la atención rápida y efectiva.

58 De esta forma, la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019 (Numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley N° 30879), establece como una de las prioridades del Estado, en materia de logro de resultados prioritarios del presupuesto, la Reducción de la Violencia contra la Mujer. Además, a través de la Resolución Ministerial N°162-2019-EF/10, se crea el “Grupo de Trabajo Multisectorial” (GTM), con el objeto de desarrollar los contenidos técnicos del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer”, liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

59 En el Documento “Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres. Propuesta de modelo de gestión para la articulación interinstitucional” (2020) se encuentra desarrollado el funcionamiento del SNIPEVCM y cómo se configura dicho sistema a nivel territorial.

En relación al enfoque territorial, la reglamentación de la LOIPEVCM establece que “las medidas administrativas de protección son aquellas medidas otorgadas de oficio o a petición de parte, por las y los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos, y las y los Comisarios Nacionales de Policía que tienen como fin la prevención de la vulneración de los derechos de las mujeres víctimas de violencia; así como la protección y restitución de los mismos y de su proyecto de vida, en el marco de la Ley” (Art. 39, Reglamento LOIPEVCM)⁶⁰.

Por otra parte, se especifica –art. 41, Reglamento– que las autoridades competentes para otorgar las medidas administrativas inmediatas de protección, serán las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) a nivel cantonal y las Tenencias Políticas a nivel parroquial. En aquellos lugares en donde falten las JCPD, serán competentes las Comisarías Nacionales de Policía, conforme a la Ley. Asimismo, la normativa determina que estos espacios deberán contar con especialistas en género, así como infraestructuras adecuadas y los recursos necesarios para la aplicación y seguimiento de las medidas administrativas de protección.

Las JCPD y en la práctica, también los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) son instancias y espacios centrales en la implementación de la política pública nacional a nivel local, con atribuciones a la coordinación interinstitucional y a la emisión de medidas administrativas de protección⁶¹.

No obstante, cabe destacar que antes de la ley, tanto las JCPD como los CCPD eran espacios especializados en niñez y adolescencia. Esto exige reconfigurar sus funciones a fin de mejorar las capacidades requeridas para el abordaje de la VCMN y de asumir las atribuciones que les imparte la LOIPEVCM. Por otra parte, debe tenerse presente la gran heterogeneidad que se observa en el territorio en la conformación de los CCPD y las JCPD, inexistentes aún en algunos cantones.

En síntesis, la articulación que se desarrolla entre las medidas administrativas de protección inmediata y las atribuciones a nivel local constituye una práctica promisorio en tanto posibilitará la generación de dispositivos territoriales con proximidad espacial para las mujeres y las niñas con competencia para dictaminar medidas ante situaciones críticas de VCMN. Para ello se estima necesario fortalecer las capacidades interinstitucionales e interjurisdiccionales para una coordinación más eficiente en el desarrollo de este tipo de políticas.

5.3 Argentina: La “Ley Micaela” nacional N° 27499 de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres

Las capacidades adecuadas de los agentes estatales son una condición necesaria en el diseño e implementación de las políticas públicas de VCMN. Las burocracias públicas deben contar con los conocimientos necesarios para el despliegue de las acciones en los ejes de prevención, atención y reparación de la VCMN desde una perspectiva de género, interseccionalidad, multiculturalidad y de Derechos Humanos.

Aunque las capacidades técnicas son centrales dentro de la ruta atención de la violencia, en la prevención y también en las estrategias de reparación, son una de las mayores debilidades estatales con abundante referencia en los estudios regionales, así como en las demandas de los movimientos de mujeres y feministas. En este sentido, la Ley Nacional N° 27499⁶² de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, constituye una práctica promisorio en la capacitación de los agentes estatales de todos los niveles y jerarquías en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la región⁶³.

60 En el cuadro de Servicios en Territorio (Tabla 5) del documento “Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres, Propuesta de modelo de gestión para la articulación interinstitucional” (marzo, 2020) se analizan las prestaciones y servicios de atención de la VCMN dependiente de los diferentes organismos tanto a nivel nacional como a nivel local. En el mismo, se especifica que, a nivel municipal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos realizan la disposición de medidas administrativas y la Defensoría del Pueblo realiza el seguimiento de casos de vulneración de derechos

61 Véase informe *Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres, Propuesta de modelo de gestión para la articulación interinstitucional*, pp.

62 Sancionada. Véase Texto de la Ley Nacional N° 27499 disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666/texto>

63 Micaela García era una joven militante política feminista de la Provincia de Entre Ríos que en 2017 fue víctima de violación y femicidio a manos de Sebastián Wagner. En 2012, Wagner había sido condenado a nueve años de prisión por abuso sexual y en 2016 obtuvo la libertad condicional, a pesar de un informe del Servicio Penitenciario que desaconsejó esa decisión. La noche anterior al femicidio de Micaela, Wagner realizó un intento de ataque que no se logró completar y la denuncia de ese hecho no se pudo realizar por ausencia del juez de turno. La familia de Micaela y compañeras y compañeros de militancia, así como diferentes organizaciones del movimiento feminista impulsaron la creación de la ley con el objetivo de concientizar sobre la necesidad de la capacitación de las y los agentes estatales para poder advertir e intervenir ante situaciones de VCMN. La familia de Micaela creó una organización en su nombre que se dedica a trabajar en la prevención y erradicación de la violencia de género: <https://michaelagarcia.org/>

En el momento de la aprobación, se designa al INAM –en la actualidad, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad– como autoridad de aplicación y como responsable de certificar la calidad de los contenidos generados en otras instituciones para las capacitaciones.

Además, se obliga a esta institución a publicar la información sobre el cumplimiento de la norma por organismo y jerarquía del personal. En el documento Programa de Contenidos mínimos para las capacitaciones en el marco de la ley⁶⁴ se define que la implementación de la normativa busca, por un lado, prevenir y promover la adecuada intervención frente a situaciones de violencias por motivos de género en los ámbitos laborales, así como también interpelar, desde la responsabilidad política de autoridades y agentes del Estado, la necesidad de iniciar procesos de capacitación en la temática para transversalizar la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas de cada sector.

En tanto práctica promisorio resulta innovadora como estrategia que promueva un cambio de mirada de los agentes estatales como parte de sus competencias y de sus responsabilidades como funcionarias y funcionarios públicos.⁶⁵

La matriz 5 del marco de abordaje “Contenidos de capacitación para el funcionariado público involucrado en el abordaje de la VCMN” sistematiza una propuesta mínima para las capacitaciones en los diferentes ejes de prevención, atención y reparación de las políticas públicas para el abordaje de la VCMN⁶⁶. Por último, resulta necesario destacar dos puntos que tienen incidencia en la implementación de la normativa: el primero es que la Ley Micaela establece la capacitación obligatoria a personas funcionarias del Estado solo a nivel nacional, lo que está directamente relacionado con el segundo punto y es que, en el caso de Argentina, como se ha hecho referencia en el capítulo anterior, el sistema federal implica que las jurisdicciones provinciales tienen la potestad de adecuarse o no a la normativa nacional.

Esta adecuación de la normativa provincial exige desplegar las capacidades técnico-burocráticas del Estado, en tanto que el abordaje de la VCMN en los diferentes territorios implica la coordinación interinstitucional entre las diferentes áreas y niveles del estado con responsabilidad en la implementación de políticas.

5.4. Argentina: El Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad

El fortalecimiento de las institucionalidades de género desde una perspectiva de Derechos Humanos e interseccional es clave para el desarrollo de políticas públicas de VCMN, pues permite incorporar en las estrategias públicas otras dimensiones y condiciones de vulnerabilidad que cruzan a las desigualdades de género. En este sentido, la jerarquización del organismo rector de las políticas de VCMN, evidencia el grado de voluntad y compromiso político que las autoridades nacionales tienen con respecto a esta problemática frente a la sociedad civil.

En Argentina, en diciembre de 2019 asume la presidencia Alberto Fernández con la victoria electoral del Frente de Todos, fuerza política constituida por diversos sectores y espacios políticos y sociales, entre los cuales se destaca una densa trama de colectivos feministas –pertenecientes a organizaciones sindicales, sociales, políticas y de la economía social, entre otros actores– activos en los últimos años en la promoción de una agenda de igualdad de género.

Este proceso de alianza y articulación de demandas se produjo en un contexto de crecientes movilizaciones de los movimientos de mujeres y feministas que, por un lado, pusieron a la violencia contra las mujeres, niñas y personas LGBTI+ en el centro de la escena pública⁶⁷ y, por el otro, colocaron al Estado como responsable de garantizar el derecho de las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+ a vivir una vida libre de violencias.

En dicho marco, luego de asumir el nuevo gobierno, se crea el Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MNMGyD)⁶⁸ con el objetivo de “garantizar los derechos de las mujeres y diversidades, frente a toda

64 Véase Documento Programa de Contenidos mínimos, (Abril, 2020), disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/contenidos_minimos_ley_micaela.pdf

65 La Ley Micaela se encuadra en el cuarto eje de las recomendaciones para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 de la Estrategia de Montevideo: “Diseñar e implementar planes de formación y capacitación continua en materia de igualdad de género, derechos de las mujeres, interseccionalidad e interculturalidad en todas las instituciones públicas, en especial el sistema de justicia, las fuerzas de seguridad y los sectores de salud y educación, y en alianza con centros académicos, organizaciones feministas y organizaciones internacionales con el fin de garantizar recursos humanos idóneos en el diseño e implementación de políticas sectoriales y transversales de género en todo el territorio nacional”.

66 Véase Matriz de contenidos básicos de capacitaciones a funcionarios/as que trabajan en políticas de VCMN del Marco de Abordaje Integral, 2020.

67 Las movilizaciones del movimiento feminista y de mujeres en torno al Ni Una Menos –que se iniciaron en Argentina desde el 3 de junio del 2015 y que se extendieron en la mayoría de los países de la región– evidencian una agenda que pone en el centro al Estado como responsable primario generar respuestas frente a la violencia machista.

68 Decreto 7/2019, modificación de Ley de Ministerios 22.520. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>

forma de discriminación y violencia, y en pos de la construcción de una sociedad más igualitaria que promueva la autonomía integral de todas las personas, sin establecer jerarquías entre las diversas orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género, siendo estos objetivos prioritarios de gobierno” (Decreto 7/2019).

El Ministerio tiene entre sus funciones la responsabilidad de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas nacionales para prevenir, erradicar y reparar las violencias por razones de género y asistir integralmente a las personas en situación de violencias en todos los ámbitos. Asimismo, debe coordinar con otros ministerios y con los gobiernos provinciales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y gobiernos municipales para asegurar la transversalización de las políticas de género, igualdad y diversidad.

La estructura organizacional del MNMGyD revela la manera como el Estado, a partir del nuevo gobierno, interpreta y tramita algunas de las demandas de los movimientos de mujeres y LGBTI+. La jerarquización del MNMGyD,⁶⁹ en reemplazo del INAM, constituye una práctica promisorio de fortalecimiento de las institucionalidades de género en tanto que la arquitectura institucional da cuenta de la constitución de una agenda gubernamental que incluye políticas para la diversidad sexual, políticas de cuidados desde el enfoque de la economía feminista y estrategias de abordaje de la violencia por motivos de género con una mirada preventiva, participativa y territorial.

En virtud del mandato de la Ley N° 26485, el MNMGyD se instituye como el órgano rector que debe diseñar, ejecutar y monitorear el nuevo Plan Nacional de Acción Contra la Violencia por Razones de Género a implementarse durante el periodo 2020-2022⁷⁰. El Plan tiene como ejes para su implementación la prevención, la asistencia, la protección y el fortalecimiento del acceso a la justicia, y se presenta como un instrumento multiagencial y territorializado para el abordaje de las violencias, con énfasis en la articulación con organizaciones sociales, comunitarias y de la sociedad civil. En efecto, el diseño del Plan es auspicioso porque plantea como horizonte de concreción la territorialidad, la coordinación interjurisdiccional y la conformación de instancias participativas.

69 Dicho proceso se produce en un mismo sentido en la Provincia de Buenos Aires con la creación del Ministerio Provincial de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual.

70 Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero





Capítulo 6: Consideraciones finales y recomendaciones

El proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú)”, cuyos estudios y avances se sistematizan y analizan en este documento, fue impulsado por el PNUD y CAF con el objetivo principal de mejorar la respuesta de los Estados de América Latina para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

Al inicio del proyecto –diciembre de 2017– se partió del reconocimiento de que, a pesar de los significativos progresos normativos en la región en los últimos años, las respuestas de los Estados en relación con las políticas públicas en VCMN seguían resultando escasas, débiles y desarticuladas en relación con las complejidades y la magnitud del problema. Con variaciones, los Estados siguen sin cumplir plenamente, de modo integral y sostenido con los compromisos asumidos para la erradicación de la VCMN, como aquellos consagrados hace ya 25 años en la Convención de Belém do Pará.

Sin lugar a dudas, esto obedece a múltiples motivos, pero la pregunta en torno de las capacidades estatales necesarias en el desarrollo completo de las políticas públicas de VCMN –diseño, implementación y evaluación– mantiene su pertinencia y relevancia a la luz de la persistencia de un problema social que continúa cobrando vidas de mujeres, niñas y personas LGBTI+. En el transcurso del desarrollo del proyecto, la región ha experimentado cambios políticos, con avances y retrocesos en las agendas de género en el marco de los cuales se han renovado los debates en torno del rol del Estado en la construcción de sociedades democráticas igualitarias, plurales, participativas e inclusivas.

Tres años más tarde –diciembre de 2020– en el contexto actual de la pandemia por la COVID19, los Estados vuelven al primer plano de la escena a nivel mundial como actores fundamentales para hacer frente a la situación como representantes del interés colectivo, y en particular, para responder de modo adecuado al aumento de la violencia hacia las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+ en vinculación con las medidas de distanciamiento social y aislamiento obligatorio. Desde diferentes organismos internacionales y organizaciones de mujeres se advierte sobre los efectos que produce el confinamiento en los hogares y el aumento de la violencia doméstica, en contextos de crisis económica y de los cuidados que afectan en primer lugar a las mujeres.

La presencia del Estado resulta esencial a través de la adopción urgente de medidas de protección social y de estímulo económico que tengan en cuenta a las mujeres y las niñas, de atención de la salud, de acceso a la justicia, a la seguridad y a la promoción del reparto equitativo del trabajo de cuidados en los hogares (ONU Mujeres, 2020). El diseño y planificación estratégica de las políticas de atención, prevención, sanción y reparación de las VCMN está siendo puesta a prueba por la pandemia y profundiza y vuelve más urgente la necesidad de mejorar la calidad de las acciones públicas.

El *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas*, elaborado por Lilian Soto Badauí, constituye una valiosa herramienta con insumos claves para el diseño e implementación de políticas. Se propone como un instrumento práctico diseñado sobre la base de cinco matrices vinculadas entre sí, que permiten analizar componentes centrales para una mirada integral de la VCMN, a saber: el escenario político institucional; las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil; los ejes, dimensiones y líneas de intervención para abordar la VCMN y orientaciones para incluir a las personas LGBTI+ ; los contenidos de las políticas sobre VCMN; los indicadores de impactos y de resultados que orienten el monitoreo y evaluación, y los contenidos básicos de capacitación del funcionariado público. Este instrumento podrá ser tomado como referencia en los países de la región para orientar los procesos de toma de decisión con perspectiva de género, interseccionalidad, multiculturalidad y con enfoque de Derechos Humanos.

Por su parte la *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas*, elaborada por Javier Curcio, puede resultar útil en la identificación de partidas presupuestarias destinadas a las políticas públicas de VCMN. Esta metodología es un insumo clave que le puede permitir a los diferentes países contar con mayor información y desagregación sobre el gasto y las partidas presupuestarias que se destinan a dichos programas. Constituye un valioso aporte que puede estimular la planificación estratégica en los procesos de toma de decisión sobre los presupuestos de las políticas de VCMN.

En los tres países que forman parte del proyecto se advierten algunos avances en relación con las debilidades presentes a su inicio. Los Estados han asumido el compromiso de la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, a través de experiencias promisorias en relación con la coordinación interinstitucional (Perú), con la articulación interjurisdiccional de los servicios de atención (Ecuador), con la creación de nuevas institucionalidades de género y diversidad sexual jerarquizadas y de un plan de acción contra las violencias de género con enfoque interseccional y federal (Argentina).

A partir de los avances identificados, los estudios nacionales contienen valiosas recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades estatales que, con escalabilidad regional, deberían ser tenidas en cuenta.

En relación con las capacidades de gestión de las políticas de VCMN se recomienda:

- Jerarquización de los órganos rectores de las políticas de VCMN
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, interjurisdiccional e intersectorial
- Capacitación de agentes que se desempeñen en la función pública para mejorar las capacidades del abordaje de la VCMN
- Conformación de institucionalidades especializadas con funciones de coordinación, elaboración, implementación y certificación de los procesos de capacitación
- Promoción de elaboración de presupuestos sensibles al género
- Promoción de mejoramiento de las asignaciones presupuestarias

En relación con las capacidades para la implementación de políticas de VCMN se recomienda:

- Establecimiento de sistemas de registro que unifiquen la información
- Producción de informes de evaluación de impacto de diferentes estrategias
- Generación y uso de conocimientos especializados
- Integración de la evaluación al proceso de implementación
- Promoción de mejoras en la comunicación y difusión de resultados
- Creación de mecanismos de acceso de la ciudadanía a la información

En relación con las capacidades político-relacionales se recomienda:

- Fortalecimiento de las relaciones con el movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil
- Fortalecimiento de la visibilidad de los órganos rectores de las políticas de VCMN.

A partir del análisis realizado, se aportan algunas consideraciones generales y nuevas recomendaciones que puedan continuar mejorando las estrategias de intervención para la erradicación de la VCMN.

En relación con *el enfoque general* se aprecia una perspectiva que focaliza la atención en las instituciones, en la calidad de las mismas y en los recursos técnicos. Si bien el diálogo con otros actores de la sociedad civil como las organizaciones de mujeres y de feministas está presente en los estudios realizados, no se integra el análisis de estos actores ni la interacción como parte del rol político de las instituciones.

El Estado incluye pero excede a las estructuras burocráticas y puede ser pensado como una relación social que remite a estructuras de poder y de intereses en conflicto. Desde esta mirada, la comprensión de los procesos políticos en los que se desarrollan las políticas de VCMN requiere del análisis de las relaciones con los actores y su rol en la construcción de la agenda pública, en el contexto ideológico, socio económico y cultural en el cual se desarrollan a la luz de las demandas de los feminismos en la región, de los aportes de las teorías feministas desde una perspectiva situada interseccional. Se recomienda incorporar esta perspectiva en futuros proyectos y estudios que busquen mejorar las capacidades estatales con especial énfasis en su dimensión político-relacional.

En relación con *la ciudadanía y los sujetos de las políticas* de VCMN el proyecto está orientado a las mujeres y las niñas, sin integrar a las personas LGBTI+ en los objetivos del mismo. Si bien esta dimensión se incorpora en la matriz de abordaje integral con recomendaciones específicas, la diversidad sexual no está presente de modo transversal en el proyecto.

La violencia de género también afecta a las personas LGBTI+ y a sus entornos, con sus expresiones más extremas en los feminicidios trans. Desde un enfoque de Derechos Humanos, los Estados deben actuar en la prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia, abuso y discriminación sistemática que sufren las personas LGBTI+. Se recomienda incorporar esta perspectiva en el diseño e implementación de las políticas de VCMN.

Respecto a *las políticas de VCMN* se estima necesario desarrollar en el eje de la reparación el diseño e implementación de políticas públicas de VCMN orientadas a las autonomías y al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres y niñas que hayan atravesado violencia. Asimismo, se estima pertinente abordar, en forma integrada con la prevención, la atención y la reparación, el eje de la sanción, con particular énfasis en las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia en la región. Se recomienda el desarrollo de iniciativas que generen evidencias desde una perspectiva interseccional y multicultural que permitan mejorar las respuestas de los Estados.

En relación con la *capacitación de los agentes estatales*, en el proyecto se identifican las debilidades al respecto en los países analizados y el marco de abordaje incluye una propuesta de contenidos mínimos para su desarrollo. Los recursos humanos competentes son parte de las capacidades con los que debe contar el Estado –en todos sus niveles– para la gestión eficiente de las políticas de VCMN y que son indispensables para mejorar la respuesta de los Estados.

Es preciso promover la transformación de las prácticas generizadas, discriminatorias y jerárquicas del funcionariado público que favorecen el ejercicio de violencia desde el mismo Estado. Se recomienda el diseño de estrategias integrales y sostenidas en el corto, mediano y largo plazo, orientadas a mejorar la calidad de los agentes estatales desde una perspectiva de género y diversidad sexual, interseccionalidad, multiculturalidad y en un marco de respeto de los Derechos Humanos.

En referencia a *los procesos de implementación*, es preciso atender el carácter multidimensional de los territorios, en tanto espacios geográficos en los que se desarrollan las relaciones de género con identidades y dinámicas sociales y culturales específicas. La articulación interjurisdiccional desde el Estado debe contemplar las necesidades y demandas específicas de las mujeres y personas LGBTI+, tanto en los ámbitos rurales como urbanos, fronterizos, entre otros. Se recomienda el desarrollo de estrategias que incorporen de modo transversal un enfoque territorial en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de VCMN

En relación con *el costeo de políticas públicas de VCMN y el diseño de presupuestos sensibles al género* es preciso considerar las tensiones entre lo técnico y lo político en la elaboración del presupuesto que se les asigna. Las políticas de VCMN no son neutrales al género e implican una distribución de poder al interior del propio Estado. En esos procesos se deben entablar diálogos entre las áreas sustantivas que desarrollan la política en sus diversos ejes y las áreas administrativas y de finanzas de los organismos estatales involucrados. Se recomienda impulsar estrategias de formación y sensibilización con perspectiva de género, interseccionalidad y multiculturalidad que mejoren las capacidades de la burocracia pública específicamente involucrada en estos procesos.

En suma, los estudios realizados en este proyecto aportan valiosa información y herramientas prácticas para el fortalecimiento de las capacidades estatales para ser usadas con escalabilidad regional. La actualización de los mismos y la renovación de las preguntas a la luz de los cambios en los escenarios nacionales y regionales permitirán evaluar en el futuro los resultados de la implementación de iniciativas en curso. Al mismo tiempo, deja planteados nuevos desafíos en el proceso de mejoramiento de la calidad de las respuestas de los Estados en relación con la violencia contra las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+.



Referencias Bibliográficas

- Acker, J. (2000) "Jerarquías, trabajos y cuerpos: una teoría sobre las organizaciones dotadas de género" en Marysa Navarro y Catherine Stimpson, Cambios sociales, económicos y culturales, México, Fondo de Cultura Económica.
- Acuña, C. y Chudnosvsky, M. (2013) Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos, en Acuña, C. (Comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Fundación OSDE, pp.28-35.
- Alonso, G. (Ed.) (2007) Capacidades estatales, instituciones y política social, Ciudad de Buenos Aires, Prometeo Libro.
- Bertranou, J. (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate, en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X, PP. 37-59.
- CEPAL (2011) Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2011 El salto de la autonomía De los márgenes al centro, Santiago, CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39311/S2011102.pdf>
- CEPAL (2017) Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, Santiago, CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/S1700035_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Connell, R.W. (1990) "The state, gender, and sexual politics. Theory and Appraisal". Theory and Society, vol.19: 507-544.
- Chudnovsky, M. (2015) Introducción, en CAF (2015) Capacidades estatales. Diez textos fundamentales, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, Buenos Aires.
- Guzmán, V. (2001) "La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis" en Serie mujer y desarrollo, n.º 32, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/6323/lcl1511e.pdf>
- Kantola, J. (2006) Feminists Theorize the State, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp1-45.
- Massolo, A. (2006) Nueva institucionalidad local de género en América Latina (Santo Domingo: INSTRAW).
- Mendoza, B. (2019) "La colonialidad del género y poder: de la postcolonialidad a la decolonialidad", en Karina Ochoa Muñoz (Coord.) Miradas en torno al problema colonial. Pensamiento anticolonial y feminismos descoloniales en los sures globales, México, Ediciones Akal, pp.35-69.
- O'Donnell, G. (1993) Estado, Democratización y ciudadanía, en Nueva Sociedad, Nro. 128, Noviembre- Diciembre 1993, pp. 62-87.
- Organización Mundial de la Salud (2013) "Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud". Disponible en: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/es/>
- ONU Mujeres (2020) Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe, Panamá, Naciones Unidas. Disponible en: https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/es_prevenicion%20de%20violencia%20contra%20las%20mujeresbrief%20espanol.pdf?la=es&vs=3033
- PNUD (2008) Capacity Assessment Methodology User's Guide, Capacity Development Group Bureau for Development Policy, Editor: Jennifer Colville.
- PNUD (2009) Desarrollo de Capacidades: Texto básico del PNUD.
- PNUD (2013) Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas.
- PNUD (2016). Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional, autor Sebastián Essayag. Disponible en: http://ameralatinagenera.org/newsite/images/violencia/documentos/DEL_COMPROMISO_A_LA_ACCION_ESP.pdf
- PNUD (2017) Capacidades para la igualdad de género. Hoja Informativa, PNUD Disponible en : http://ameralatinagenera.org/newsite/images/centrorecursos/TrabajoEconomia/FS_desarrollo_de_capacidades.pdf
- Comisión Internacional de Juristas (ICJ), Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, Marzo 2007. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/PRINCIPIOS-DE-YOGYAKARTA-II.pdf>
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008) Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del conurbano bonaerense, Miríada, IDICSO, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, año 1, N°2, julio-diciembre 2008.
- Rodríguez Gustá, A.L. (2018) El Consejo Nacional de la Mujer en la época progresista: cuando se está lejos del "feminismo de Estado, en Ollier, M.M. (2018) La centenario apuesta de la Argentina democrática (1916-2016), Ciudad autónoma de Buenos Aires, Prometeo Libros, pp.245-251.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Frederic V. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas., Barcelona, Ariel.
- Viveros Vigoya. M. (2016) La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Debate Feminista, 52.

Anexo 1 - Listado de personas entrevistadas

Nombre y Apellido	País	Organización	Fecha de entrevista	Vía
Lilian Soto Badui	Paraguay	Consultora PNUD regional	9/10/2020	Plataforma Zoom
Javier Curcio	Argentina	Consultor PNUD regional	16/10/2020	Plataforma Zoom
Julia Frenkel	Argentina	Consultor PNUD regional	16/10/2020	Plataforma Zoom
Josefina Kelly	Argentina	Secretaria MMGD Argentina	19 /10/2020 10.00	Plataforma Zoom
Karim Velasco	Perú	PNUD Punto focal	19/10/2020 17.00	Plataforma Zoom
Nathalie Trejo	Ecuador	PNUD Punto focal	20 /10/2020 16.00	Plataforma Zoom

Anexo 2 – Cuestionario-guía de las entrevistas

ENTREVISTA A LILIAN SOTO BADAUI

Consultora para la Elaboración de un Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (VCMN)

Fecha: 9 de octubre de 2020

10.00 horas | Plataforma Zoom

1. ¿En qué medida entiende usted que el Marco de Abordaje Integral podría incluir a personas LGBTI+, de modo tal que pueda ser utilizado por responsables del diseño e implementación de políticas en aquellos países en que lxs sujetxs de las políticas de violencia de género lxs incluyen? (caso argentino)
2. ¿Qué desafíos considera que plantean los Estados federales a este Marco de Abordaje Integral?
3. ¿Podría profundizar en la descripción de la dimensión analítica 6 de la Matriz 1 de tipos de escenario político-institucional que refiere a "Otras capacidades estatales de áreas que se encuentran en la ruta crítica de las políticas de VCMN"?
4. A la luz del diseño del Marco de Abordaje Integral, ¿qué capacidades institucionales entiende necesario fortalecer?
5. Si bien el Marco de Abordaje Integral se enfoca en los ejes de prevención, atención y reparación, ¿cuáles cree que podrían ser las dimensiones de intervención para las políticas de sanción (independientemente de la legislación sobre las puniciones por VCMN en la región)? ¿Qué capacidades institucionales deben estar involucradas en este eje?

ENTREVISTA A JAVIER CURCIO Y JULIA FRENKEL

Consultor para la Elaboración de una Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y Niñas (VCMN).

Fecha: 15 de octubre de 2020

15.30. Horas | Plataforma Zoom

1. ¿Qué dificultades encontraron para elaborar la Metodología de Costeo de políticas públicas en general, y, en particular, para políticas públicas de violencia contra las mujeres y niñas, dadas las especificidades de esta arena de política pública?
2. ¿Qué particularidades observaron en la exploración de los casos seleccionados que refieren en el punto 5 (Argentina, Ecuador y Perú)?
3. ¿Qué capacidades estatales consideran necesario fortalecer para mejorar la calidad de los datos para armar estructuras de costos y desarrollar estudios de costeo?
4. En relación a la Tabla 3 Estructura de la Guía Metodológica para el Costeo, surgen algunas dudas dado que no cuento con la matriz de costeo en la que están trabajando:
 - En relación a las pregunta ordenadora 1, sobre lo que debe invertir los Estados ¿cuáles son los criterios para la definición de "estándar deseable"? ¿Cómo responden a esa pregunta?
 - En relación a la pregunta ordenadora 2 sobre cuánto deben invertir los Estado, ¿qué criterios se deben usar?
 - En relación al último paso sobre cuáles son los mecanismos, ¿qué fuentes de financiamiento encontraron para invertir en estas temáticas?

Anexo 2 – Cuestionario-guía de las entrevistas

ENTREVISTA A KARIM VELASCO

Punto focal de PNUD en Perú

Fecha: 19 de octubre de 2020

17.00 horas | Plataforma Zoom

1. ¿Podría describir la situación de contexto que dio origen al diseño y adopción de un Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres (PAC)?
2. En relación al Informe Balance sobre la Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019 ¿cuál cree que fue la contribución más significativa del PAC en materia de desarrollo de capacidades estatales para el abordaje de la VCMN? ¿Qué ha pasado estos últimos dos años con la trama institucional involucrada en la ruta crítica de abordaje de la VCMN?
3. A la luz del análisis realizado por Stephanie Rousseau sobre los resultados arrojados en la estrategia de implementación del PAC, ¿qué déficit de capacidades identifica como prioritarios abordar, teniendo en cuenta los lineamientos del PAC 2019?
4. ¿Se desarrollaron procesos de interlocución entre la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y la sociedad civil desde la sanción de la Ley N° 30364? ¿Existen instancias o ámbitos (formales o informales) de consulta? ¿Conoce si las organizaciones feministas y otros grupos interesados, tuvieron algún tipo de participación en el diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación del PAC?
5. ¿Cuáles cree que son los desafíos para la consolidación de mecanismos de financiamiento y presupuestales que garanticen la sostenibilidad política y financiera de las políticas implementadas a partir del PAC?

ENTREVISTA A NATHALIE TREJO

Punto Focal de PNUD en Ecuador

Fecha: 20 de octubre de 2020

17.00 Horas | Plataforma Zoom

1. ¿Podría describir la situación de contexto en 2018 que dio origen a la sanción de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres (LOIPEVM)?
2. ¿Cuál es el contexto actual y cuáles cree que son las condiciones que deben darse para lograr el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPEVM) (con los subsistemas y comités interinstitucionales recomendados) y la conformación del Plan Nacional previstos por la ley?
3. ¿Cuáles cree que han sido las principales acciones/prácticas que han posibilitado el avance de la LOIPEVM y que puedan dar viabilidad al funcionamiento del sistema y la conformación del Plan?
4. ¿Qué déficit de capacidades identifica como prioritarias abordar para la puesta en marcha del SNPEVM, así como de los subsistemas propuestos y para la implementación de un futuro plan?
5. ¿Se desarrollaron procesos de interlocución significativos entre los organismos encargados del SNPEVM y la sociedad civil? ¿Existen instancias o ámbitos de consulta? ¿Conoce si las organizaciones feministas y otros grupos interesados, tuvieron o tienen algún tipo de participación en el diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación del SNPEVM?

ENTREVISTA A JOSEFINA KELLY

Secretaría de Políticas Contra la Violencia por Razones de Género, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (Argentina).

Fecha: 19 de octubre de 2020

10.00 Horas | Plataforma Zoom

1. ¿Cuáles son las líneas de acción con las que se encontraron al asumir la gestión?
2. ¿Cuáles son las nuevas líneas de acción del Ministerio?
3. ¿Cuáles son las continuidades en relación con la gestión anterior?
4. ¿Cómo se construyó el diagnóstico para el diseño del Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género (2020-2022)?
5. ¿Cuáles son las principales líneas del Plan? ¿Cuál es el enfoque desde el que se parte?
6. ¿Cómo se piensa el desarrollo de una política integral específica para la reducción de femicidios, travesticidios, transfemicidios y delitos contra la integridad sexual?
7. ¿Cómo surgen las Mesas Interministeriales? ¿Cuáles son las principales acciones que se están desarrollando?

Anexo 3 - Listado de documentos elaborados por PNUD revisados

Argentina

- Mapeo e informe sobre la sistematización de las iniciativas existentes en materia prevención, atención y reparación.
- Evaluación de capacidades institucionales y el balance de las iniciativas según las tres fases y la incidencia de los tipos de violencia.
- Propuesta de plan de acción para fortalecer capacidades.

Ecuador

- Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres: Propuesta de modelo de gestión para la articulación interinstitucional.
- Consultoría para asistencia técnica en el diseño de una propuesta de plan de transición para la implementación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Consultoría para el costeo de iniciativas de protección y reparación frente a la violencia basada en género que sirva para orientar el trabajo de la Secretaría de Derechos Humanos: Documento de mapeo de metodologías de costeo fiscal.

Perú

- Plan de trabajo y propuesta metodológica de consultoría en prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y niñas del Perú.
- Informe de avance sobre capacidades y brechas interinstitucionales de prevención, atención y reparación de la violencia contra mujeres y niñas.
- Informe Balance: Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019.
- Análisis cualitativo de los logros y problemas de la ejecución de la “Estrategia de implementación para el año 2019 del Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”.

Regional

- Informe de avance: Consultoría para Desarrollar una Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas
- Selección de casos para aplicación de Herramienta de Costeo de las respuestas del Estado para prevenir, atender y reparar la VCMN.
- Avance Anexo Herramienta de Costeo VCMN.
- Resumen para definir la selección del caso de Argentina. Consultoría para Desarrollar una Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la VCMN
- Informe de avance. Versión 2. Consultoría para la elaboración de un Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.
- Documento breve con resumen de antecedentes del estudio y propuesta de entrevistas con referentes de instituciones estatales de la región: Consultoría para el diseño de un Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (VCMN).
- Matrices complementarias: Consultoría para la elaboración de un Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas

Anexo 4 - Listado de documentos oficiales de Argentina, Ecuador y Perú revisados

Argentina	País
Plan Nacional de Acción contra las violencias por Motivos de Género (2020-2022)	Argentina
Decreto de creación del Ministerio Nacional de Mujeres, Géneros y Diversidad	Argentina
Decreto de creación del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)	Argentina
Ley Nacional N° 27.499 "Ley Micaela"	Argentina
Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (LOIPEVM)	Ecuador
Reglamento de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres	Ecuador
Ley N° 30364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar	Perú
Política Nacional de Igualdad de Género	Perú
Plan de Acción conjunto. Decreto Supremo N° 008-2018-MIMP	Perú
Resolución Ministerial de aprobación del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer. Resolución Suprema N° 024-2019-EF	Perú
Anexo - Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer	Perú
Creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Decreto Legislativo N° 1368	Perú
Aprobación del Cronograma de Implementación del SNEJ. Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP	Perú

Documento de política sobre desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina