



Medidas de gobierno para enfrentar la violencia contra las mujeres: obstáculos y desafíos para su implementación durante la pandemia de Covid-19

Government measures to confront violence against women: obstacles and challenges for their implementation during the Covid-19 pandemic

Page Poma, Fernanda; Magnético, Natalia

Fernanda Page Poma fernandapage@gmail.com
Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín / Instituto Universitario de Gendarmería Nacional / CONICET, Argentina
Natalia Magnético nataliamagnetico023@gmail.com
Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades, Universidad Nacional de José C. Paz, Argentina

Cuestiones de sociología

Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 2346-8904
Periodicidad: Semestral
vol. 27, e145, 2022
publicaciones@fahce.unlp.edu.ar

Recepción: 01 Abril 2022
Aprobación: 01 Agosto 2022
Publicación: 21 Diciembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ame/i/journal/77/773561004/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/23468904e145>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: La pandemia de Covid-19 y las medidas de aislamiento preventivo y obligatorio profundizaron las violencias por motivos de género al confinar a muchas personas en sus hogares junto con sus agresores. Como consecuencia de ello, el gobierno argentino aprobó una serie de medidas orientadas a controlar dicho fenómeno. Este trabajo se propone analizar, desde un enfoque interseccional (Crenshaw, 1989; Bidaseca, 2011) las medidas adoptadas por el gobierno argentino a nivel nacional y aquellas adoptadas por la provincia de Jujuy. Para alcanzar estos objetivos, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas en la función pública, la militancia popular y el ámbito académico. También se realizó una revisión de la normativa, de informes y planes de gestión pública, y un análisis de prensa y redes sociales para caracterizar y estudiar los desafíos de las respuestas del Estado. Encontramos que las medidas se han focalizado en ampliar los canales de denuncia y atender la violencia doméstica invisibilizando otras modalidades y formas de violencia, expresadas en la ley 26.485. Por otra parte, se evidencian obstáculos y desafíos para la implementación de medidas nacionales en las jurisdicciones alejadas de los centros urbanos de las principales ciudades del país.

Palabras clave: Pandemia, Cuarentena, Violencia de género, Políticas públicas, Argentina.

Abstract: The Covid-19 pandemic and preventive and mandatory isolation measures deepened gender-based violence by confining many people to their homes along with their aggressors. As a consequence, the Argentine government approved a series of measures aimed at controlling this phenomenon. This paper aims to analyze, from an intersectional approach (Crenshaw, 1989; Bidaseca, 2011), the measures adopted by the Argentine government at the national level and those adopted by the province of Jujuy. To achieve these objectives, semi-structured interviews were conducted with public servants, activists, and intellectuals. A review of the regulations, reports, and public management plans, and an analysis of the press and social networks was also carried out to characterize and study the challenges of the State's responses. We found that the measures



have focused on expanding the reporting channels and dealing with domestic violence, making other modalities and forms of violence, expressed in Law 26.485, invisible. On the other hand, there are obstacles and challenges for the implementation of national measures in jurisdictions far from the urban centers.

Keywords: Pandemic, Quarantine, Gender violence, Public policy.

Introducción

En¹ marzo de 2020, el gobierno nacional argentino dispuso un Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante, ASPO) a los fines de disminuir los contagios del virus Covid-19. Las medidas en el marco del ASPO, en un primer momento, redujeron la posibilidad de desplazarse geográficamente, dictaron el cierre de fronteras y suspendieron las clases presenciales en todos los niveles educativos, entre otras restricciones. Estas disposiciones profundizaron las desigualdades preexistentes a la pandemia, acentuando las violencias por motivos de género dentro de los hogares² dado que las mujeres, niñas y diversidades debían mantenerse junto a sus agresores, disminuyendo las posibles redes de apoyo y contención. Estas situaciones no ocurrieron solo en Argentina, sino que se trató de un fenómeno extendido a nivel regional y mundial, por lo que varios organismos internacionales recomendaron diversas políticas para enfrentar las consecuencias provocadas por el virus Covid-19. A nivel regional, los casos de violencias en América Latina y el Caribe aumentaron (ONU Mujeres, 2022), por lo que muchos Estados redoblaron esfuerzos para mitigar los efectos de la pandemia en mujeres, niñas y diversidades.

En este contexto se enmarca el presente artículo, cuyo objetivo general es analizar, desde un enfoque interseccional (Crenshaw, 1989; Bidaseca, 2011), las medidas adoptadas por el gobierno argentino a nivel nacional y aquellas adoptadas por la provincia de Jujuy. El caso de Jujuy es de especial relevancia dadas sus características geográficas, ya que es una provincia con límites fronterizos, su diversidad cultural y la alta tasa de informalidad laboral. Asimismo, Jujuy es una provincia cuyo partido de gobierno (Frente Cambia Jujuy) es opositor al gobierno nacional (Frente de Todos), lo que configura un entramado político específico. Es por ello que nos proponemos identificar las medidas adoptadas en ambos niveles, determinar los factores que incidieron en la adopción de las políticas públicas, e identificar los obstáculos encontrados para su implementación.

El presente artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se plantea el marco teórico, explicitando el enfoque interseccional como adecuado para el estudio de las medidas de gobierno para abordar la violencia por motivos de género y, por otro lado, la importancia de considerar la organización política de Argentina, es decir, el régimen federal de gobierno con un gobierno central y unidades subnacionales. En la segunda sección se presenta la metodología utilizada que consistió en el armado de una base de datos de prensa original a partir de un relevamiento de medios gráficos nacionales y locales entre el 1.º de marzo y el 31 de diciembre de 2020. Por otro lado, se analizaron redes

sociales; se realizaron entrevistas semiestructuradas y se realizó una revisión de la normativa, también desde el período del 1.º de marzo al 31 de diciembre de 2020. En la tercera sección se analizan las medidas de gobierno adoptadas a la luz del análisis de prensa, la revisión documental³ y las entrevistas realizadas. En una cuarta sección se presentan los principales obstáculos identificados para la implementación de las medidas. Esta sección está dividida en dos subapartados, en el primero se observan obstáculos comunes a todos los niveles de gobierno mientras que en el segundo se hace énfasis en los obstáculos relacionados específicamente con la diversidad territorial y características federales. Por último, se presentan reflexiones finales a partir de la información recogida.

Marco Teórico

Ya que el propósito de este trabajo es analizar las medidas de gobierno que se tomaron en los distintos niveles, su implementación y los obstáculos que se presentaron, en primer lugar debemos considerar el tipo de sistema político de Argentina. Dado su carácter federal, la organización de este país es de tipo multinivel y constitucionalmente se garantiza relativa autonomía política a cada nivel de gobierno (Escolar, 2009). Esto redundaría en que la República Argentina posee un nivel central de gobierno, y a su vez se compone de veintitrés provincias y una ciudad autónoma, cada una de ellas con autonomía para diseñar un tercer nivel de gobierno, conocido como municipio o departamento. De acuerdo con la literatura, los Estados subnacionales “tienen un grado menor de estatalidad: no son soberanos y no son autosuficientes; también dependen de la autoridad nacional” (Behrend y Bianchi, 2017, p. 220). No obstante, tienen sus propias burocracias y agencias que responden al gobierno provincial y la potestad de generar políticas públicas.

A los fines del presente análisis, el régimen político para el diseño e implementación de políticas es relevante ya que encontramos que las medidas que tomó el gobierno central a nivel nacional debieron coexistir con las medidas adoptadas por la provincia de Jujuy y los gobiernos locales. En este marco, la calidad de la coordinación entre niveles resultará fundamental para la óptima implementación de medidas (Jordana, 2001; Goyburu, 2016). Jordana (2001) define como *relaciones intergubernamentales* (RIGs) al establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones entre niveles de gobierno distintos, tanto de carácter formal como de carácter informal o menos institucionalizado. Estas relaciones varían dependiendo del nivel de descentralización de cada país y, a su vez, de la fragmentación que presentan las políticas públicas (Jordana, 2001).

Por su parte, Goyburu (2016) señala que la coordinación intergubernamental es esencial en todos los sistemas políticos multinivel entendiendo la importancia de la dimensión territorial en el federalismo, por lo que resulta fundamental un esquema de reglas, diseños y procedimientos para la implementación de políticas públicas dentro de un territorio dado, articuladas por los actores con el objetivo de lograr complementariedad de contribuciones y comportamientos. Tomando la definición de Watts (1999, en Goyburu, 2016, p. 20), específicamente la coordinación intergubernamental refiere a la resolución de problemas entre niveles de gobierno como así también la adaptación a escenarios cambiantes.

A los niveles de gobierno se suma la dimensión territorial de Argentina que hacen de este un país con grandes diferencias sociales, económicas y una amplia diversidad cultural. El abordaje interseccional para observar las medidas de gobierno nos permite realizar un análisis que atraviese a la diversidad de personas y situaciones a las que los Estados buscan dar respuesta. Viveros Vigoya (2016) define *interseccionalidad* como “la expresión utilizada para designar la perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder” (p. 2). En tal sentido, el concepto de interseccionalidad alude al entrecruzamiento de diferentes modalidades de discriminación que resultan en discriminaciones superpuestas. Así, la categoría de *interseccionalidad* nos permite pensar las nociones de sexo, raza, identidad de género y orientación sexual, nacionalidad y clase social, entre otras, como “sistemas interrelacionados de dominación” (Bidaseca, 2011, p. 63), y es por ello que tomaremos este enfoque para evaluar las políticas en una sociedad heterogénea como la que se presenta en Argentina. En este sentido, en el análisis se observa con especial énfasis si hubo medidas destinadas a grupos que son objeto de opresiones múltiples, como las mujeres indígenas en la provincia de Jujuy, donde a las relaciones de género se superponen discriminaciones culturales, étnicas y problemáticas socioeconómicas.

Las burocracias de los Estados, en tanto, son organizaciones generizadas (Acker, 1990); es decir, que sus prácticas, costumbres y acciones profundizan las percepciones socialmente construidas, por lo que reproducen y producen las diferencias de género y otras variables de exclusión y jerarquía. Las investigaciones en clave de género sostienen que en mayor medida las políticas públicas son ciegas al género en tanto no contemplan las dimensiones desiguales que atraviesan de manera diferenciada según la identidad de género de las personas (Rodríguez Gustá, 2008; Anzorena, 2013). Con todo, en los últimos años algunos países desarrollaron políticas de transversalización de la perspectiva de género, entendida como “la promoción de la igualdad de género mediante su integración sistemática en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y los procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer” (Rees, 2005, p. 560).

Metodología

La estrategia de recolección de datos consistió principalmente de dos instancias. Por un lado, se llevó a cabo un seguimiento de prensa y, por el otro, entrevistas semiestructuradas a funcionarias del poder ejecutivo nacional y de Jujuy, legisladoras jujeñas y activistas. Para empezar, se realizó un seguimiento de medios de prensa para revisar las noticias sobre violencia por motivos de género. A partir de ahí se confeccionó una base de datos de prensa compuesta por noticias y artículos de diario sobre medidas para prevenir, enfrentar y sancionar la violencia contra las mujeres durante la pandemia del Covid-19. En Argentina, la base de datos se construyó con noticias de las versiones digitales de *Clarín*, *El Tribuno* de Jujuy, *El Tribuno* de Salta y *ADN Sur* de Chubut entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020. También se incluyeron noticias que fueron publicadas en otros medios como *La Nación* y *Página/12*⁴ durante el mismo período. El período seleccionado comprende el primer año de la pandemia por Covid-19, lo

cual nos permitió evaluar diferentes momentos en la evolución de las medidas de confinamiento y distanciamiento social y su impacto en las medidas anunciadas por los gobiernos.

Para armar la base de datos que contó con un total de 1082 noticias (N:1082), las y los investigadores leímos la edición completa de cada día y cada uno de los periódicos seleccionados y que estaban publicados en la página web de cada publicación en el período delimitado (entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020). Por cada noticia o artículo referido a la violencia de género se completó una ficha con campos predelimitados sobre las variables de nuestro interés.⁵ Luego trasladamos esta información a una planilla Excel para realizar su análisis posterior. Del total de noticias analizadas (N:1082), 91 noticias fueron específicas de la provincia de Jujuy.

Por otro lado, se realizaron 22 entrevistas semiestructuradas a funcionarias del Estado tanto de organismos y dependencias estatales del nivel nacional como de la provincia de Jujuy, activistas y líderes de organizaciones sociales, y académicas. El tipo de muestreo elegido para seleccionar a las entrevistadas fue un muestreo intencional (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) a los fines de indagar a aquellas personas que participaron de la toma de decisiones referidas al diseño e implementación de medidas en el nivel central y el subnivel de gobierno, como así también a referentes de organizaciones civiles y otras actoras conocedoras de la temática. Todas las entrevistas realizadas fueron codificadas con el *software* Atlas-ti (Friese, 2014) y la realización de las mismas fue en simultáneo al relevamiento y análisis de prensa, entre marzo y diciembre de 2020.

También se realizó un seguimiento sistemático de organizaciones feministas y de la diversidad por redes sociales como Facebook y Twitter para observar las acciones de protesta y actividades que se planificaron en forma virtual durante el período de este estudio. Finalmente, se realizó una revisión documental sobre la normativa que se dispuso entre el inicio de la pandemia en marzo y el 31 de diciembre de 2020. La triangulación a partir del seguimiento de prensa, redes sociales y la realización de entrevistas permitió ampliar y enriquecer la recolección de información (Hernández Sampieri, 2007).

Medidas adoptadas

En Argentina, el análisis de la prensa y las entrevistas realizadas muestran que tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales se adoptaron una gran variedad de medidas para atender la violencia por motivos de género durante la pandemia producida por el Covid-19 (para una revisión completa de las medidas ver Rein, Page Poma, Elizalde Roa y Magnético, 2021). Las medidas aplicadas en el nivel nacional coincidieron con la creación en diciembre de 2019 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad nacional (en adelante, MMGyD), por lo que se fortalecieron programas ya existentes, como la línea 144 para solicitar asesoramiento ante situaciones de violencia por motivos de género, y se crearon nuevos, como planes de asistencia económica para personas víctimas de violencia de género. Las medidas adoptadas tuvieron distintos enfoques, grados de implementación y se enfrentaron con una diversidad de obstáculos.

De acuerdo con las entrevistas, en marzo de 2020 el gobierno nacional advierte que las medidas de aislamiento preventivo y obligatorio podrían derivar en un

aumento de los casos de violencias por motivos de género y en una disminución de los recursos disponibles para las mujeres que atraviesan estas situaciones (*Página/12*, 9 de abril de 2020). Por consiguiente, desde el MMGyD anunciaron la adopción de medidas de coordinación interinstitucional y políticas nuevas, como el barbijo rojo,⁶ para reforzar la atención a personas en situación de violencia en el marco de la emergencia sanitaria.

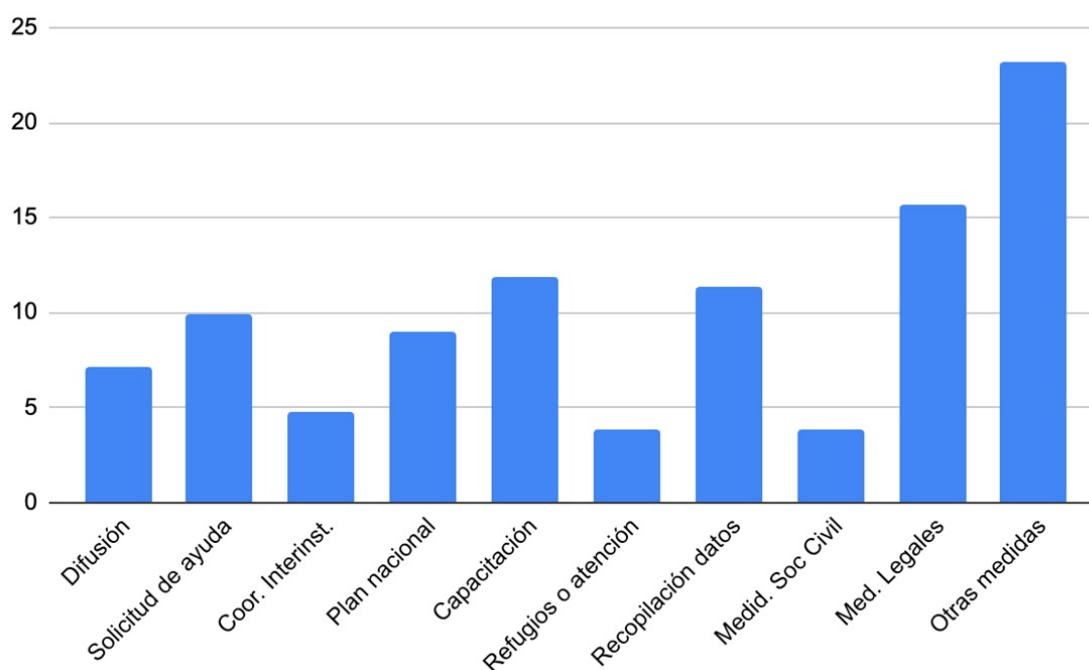
En el nivel subnacional, cada provincia adoptó disposiciones sanitarias, sociales y económicas propias, acordes con las características específicas de la región. El caso de Jujuy resulta de especial interés por su ubicación geográfica, entre dos fronteras internacionales, con un alto flujo de personas; por la diversidad de etnias, nacionalidades e identidades que cohabitan en el territorio (García Moritán y Cruz, 2012); por el alto grado de informalidad de su economía (Golovanevsky, Medina y Martínez, 2010) y por estar entre las provincias con mayores tasas de femicidios del país.⁷ De esta forma, las medidas adoptadas a nivel nacional se articularon con otras implementadas por el gobierno provincial, en ocasiones con tensión y diferencias.

El primer mapeo de las medidas a partir del análisis de la prensa nos brindó un panorama limitado de las disposiciones aplicadas en el país. Esto es así dado que en un 16 % de todos los artículos analizados no se hacía ninguna referencia a medidas para enfrentar la violencia, y en un 60 % de las noticias que sí hacían mención a medidas, estas eran medidas *particulares a un caso*. Es decir, los medios gráficos en 2020 dedicaban una porción importante del espacio a narrar acciones específicas –como la detención de una persona– en el marco de un hecho de violencia.

Cuando analizamos las medidas que menciona la prensa que no son particulares a un caso, como puede observarse en el gráfico 1, aparece una amplia diversidad de medidas y la mayoría de las mismas con una jerarquía similar.

Gráfico 1

Medidas implementadas: relevamiento de prensa (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de prensa.

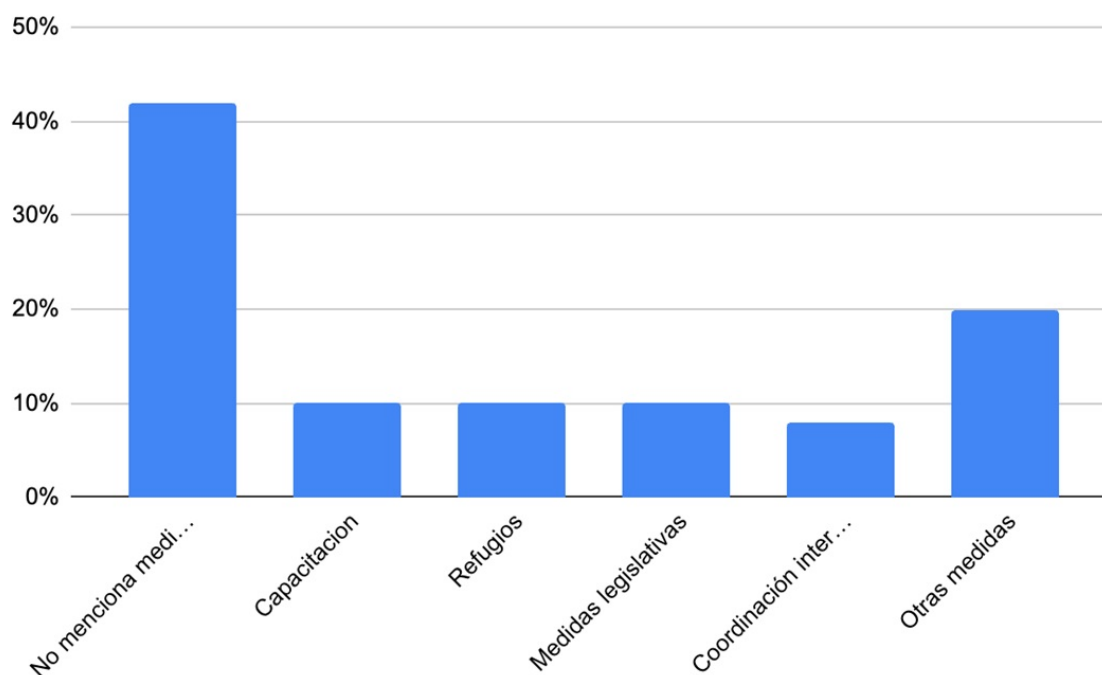
Como puede observarse en el gráfico 1, hay varias medidas que la prensa cubre en rangos similares. Entre las medidas de difusión se pueden mencionar campañas de comunicación en redes sociales, televisión y radio para aumentar el alcance de la línea 144, como parte de la amplitud de cobertura de la línea abocada a la atención y asesoramiento de personas en situación de violencia por motivos de género. Como muestra el gráfico 1, además de las medidas de difusión la prensa también realizó una cobertura importante y de impacto similar sobre varias otras medidas como aquellas para solicitar ayuda, medidas de coordinación institucional, planes para enfrentar la violencia, medidas de capacitación, medidas para recopilar datos o realizar encuestas sobre violencias y medidas legislativas o proyectos de ley para abordar violencias. En el rubro “otras medidas” se incluyeron medidas que aparecieron con muy baja frecuencia en los diarios (con menos de 3 % del total), como aquellas contra el ciberacoso; medidas de coordinación entre organismos del Estado y empresas privadas; nuevos canales para realizar denuncias; y el refuerzo de medidas ya existentes y no vinculadas con la pandemia, entre otras medidas.

La cuarentena y las medidas de distanciamiento social limitaron la movilidad física y en muchos casos aumentaron la vulnerabilidad económica de las mujeres que sufren violencia (ONU Mujeres, 2020). Asimismo, al comienzo de la pandemia los servicios de ayuda se vieron limitados en sus funciones, agudizando la problemática. En este sentido, una medida de relevancia implementada por el gobierno nacional a pocos días de empezar el confinamiento fue la excepción de las medidas de aislamiento para personas en situación de violencia por motivos de género. El MMGyD articuló con el Ministerio de Seguridad nacional los procedimientos para garantizar la circulación en excepciones, priorizando la seguridad y protección de las mujeres. Sin embargo, la medida tuvo poca cobertura en la prensa. De acuerdo con una de las entrevistadas, la medida no se difundió lo suficiente y las mismas fuerzas de seguridad la desconocían, “hay muchísimos casos de personas que han salido con niños en los primeros días del confinamiento y la policía las ha sancionado o las ha agredido... madres solteras que no tenían con quién dejar a sus hijos” (Entrevista a representante de organismo internacional 1, 3 de diciembre de 2020).

En Jujuy, como puede observarse en el gráfico 2, las medidas adoptadas según la información relevada en la prensa difieren de las mencionadas a nivel nacional. En este caso, las medidas de difusión o para la solicitud de ayuda son escasamente informadas por la prensa, al igual que otras medidas que surgen del análisis nacional como las que impulsó la sociedad civil y medidas para la generación de datos. La mayoría de las noticias de la prensa no mencionan medidas adoptadas.

Gráfico 2

Medidas implementadas en Jujuy: relevamiento de prensa (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de prensa.

De acuerdo con el Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, el gobierno provincial dictó la Emergencia Sanitaria y Epidemiológica por Covid-19 en todo su territorio el día 12 de marzo de 2020 (artículo 1 de la Ley N.º 6.157), con anterioridad al decreto del Poder Ejecutivo Nacional que dispuso el ASPO. Seguidamente, se creó el Comité Operativo de Emergencias (COE), con el objetivo de brindar respuestas ante casos de Covid-19. Este Comité también estuvo implicado en la generación de resoluciones entre ministerios y otras dependencias provinciales, por lo que articuló con el órgano responsable en materia de género de la provincia: el Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género, a cargo de Alejandra Martínez. Es de destacar que, al igual que el MMGyD nacional, el órgano jujeño se creó en diciembre de 2019, tres meses antes del primer contagio de Covid-19 en Argentina.

La presidenta del Consejo, al ser entrevistada, destacó entre las medidas adoptadas capacitaciones en Ley Micaela (Ley nacional N.º 27.499), la disposición de líneas telefónicas dependientes cada una de ellas de centros integrales para la atención a mujeres y diversidades, y líneas telefónicas provinciales para la atención y asesoramiento. La adopción de líneas telefónicas, según el Consejo Provincial, se debe a las deficiencias de la línea 144 de atención nacional.

El número 144, en lugar de enrutar las llamadas a nuestros equipos directamente, llaman a Buenos Aires y, desde Buenos Aires, llaman a alguna institución de la que perdemos el registro... Entonces lo hablé con la ministra Elizabeth Gómez Alcorta, le expresé, ella me dice que es una línea nacional que no puede ser eso, que va a continuar de la misma manera. Siento que es un despropósito, pero, de todas maneras, digo, nos quedaba entonces la alternativa de tener un número en la provincia, [una línea] que se pueda no solamente atender, sino poder garantizar la sincronidad de que la

información llega a todas las áreas (Entrevista a funcionaria titular del organismo de género de Jujuy, 8 de diciembre de 2020).

Lo expresado por Martínez muestra el desacuerdo respecto del funcionamiento de la línea nacional y la decisión de generar una estrategia provincial.

De acuerdo con el MMGyD, se sostuvieron reuniones a partir del Consejo Federal⁸ para establecer una mejor coordinación entre los niveles de gobierno durante el período de la pandemia. Sin embargo, la introducción de nuevas líneas telefónicas, como se desarrollará más adelante, da cuenta de una falta de coordinación entre el nivel nacional de gobierno y el provincial.

Por otro lado, al ser entrevistada, la titular del Consejo de la Mujer de Jujuy destacó la articulación horizontal con organismos y organizaciones, entre el Ministerio Público de la Acusación y con el Ministerio de Desarrollo Humano, como así también con organizaciones sociales de la provincia.

Entre septiembre y octubre de 2020, en Jujuy se cometieron 5 femicidios. La sucesión de casos, y cada caso en su particularidad, generó conmoción a nivel social, lo que condujo a numerosas manifestaciones y reclamos de justicia. En ese contexto, mediante la Ley provincial N.º 6.185, la legislatura provincial creó el Comité Interinstitucional Permanente de Actuación ante la Desaparición y Extravíos de Mujeres y Niñas o Personas de la Diversidad. A su vez y con el apoyo de las organizaciones sociales, se sancionó el 29 de octubre de 2020 la llamada Ley Iara de Emergencia Pública en Materia de Violencia de Género.⁹

Desde la perspectiva de las entrevistadas, especialmente de las funcionarias del nivel nacional, la mayor parte de las medidas implementadas se corresponden con acciones de coordinación institucional para hacer frente a la violencia. Por ejemplo, en el ámbito del Ministerio de Seguridad nacional se adoptó un instructivo para realizar denuncias de violencia de género en los domicilios de las víctimas y se realizaron capacitaciones a policías.

Es un instructivo para que el personal policial se acerque al lugar donde se encuentre una persona en situación de violencia, y no que la persona en situación de violencia tenga que ir a hacer la denuncia. Nosotros [MMGyD] armamos el protocolo (Entrevista a funcionaria del MMGyD 1, 20 de octubre de 2020).

Otra medida que surgió a partir de la coordinación entre instituciones fue la puesta a disposición de hoteles y otros lugares de alojamiento para personas en situación de violencia por motivos de género. En este caso, fue a través de acuerdos entre el MMGyD y organizaciones sindicales y universidades para su uso durante la cuarentena.

Por otro lado, la coordinación institucional puede observarse en medidas adoptadas entre organismos y autoridades del Poder Judicial de la nación y el Poder Judicial de las distintas provincias para garantizar el acceso a la justicia de las personas en situación de violencia por motivos de género en el marco de la emergencia sanitaria. En particular, se acordó promover medidas para ampliar los canales de recepción de denuncias. Al respecto, las entrevistadas mencionaron que, además de la dificultad para la realización de la denuncia, hay un problema serio en los procesos, que continuó y se agudizó durante la pandemia. En este relato, la entrevistada perteneciente a la organización AboFem, una asociación de abogadas feministas de Argentina, destaca:

Todavía hay juezas que piensan que la mujer hizo la denuncia para molestar al varón, y no porque haya habido violencia. Todavía te encontrás con juezas que no contemplan la violencia económica como violencia, no la cuentan. Creo que lo más terrible es que no se entiende a la violencia indirecta, por ponerle un nombre, hacia los hijos, como parte de la violencia para suspender regímenes comunicacionales o para tomar medidas (Entrevista a activista feminista 1, 6 de octubre de 2020).

Como se ha mencionado, la coordinación intergubernamental, tanto horizontal como vertical, en un país federal como Argentina, resulta central para la implementación de políticas públicas. No sin obstáculos, como desarrollamos más adelante, una entrevistada mencionó que desde el Estado central

También lo que se hizo fue generar canales específicos de conexión con las provincias, porque el tema en un país federal es que lo que pueda hacer el ministerio nacional a veces no le llega, en un país federal con 24 distritos electorales, CABA y 23 provincias (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

Para las entrevistadas, además de las medidas de coordinación institucional, son relevantes las medidas para solicitar ayuda, como el mencionado barbijo rojo o la línea 144 y las medidas de difusión. En sus palabras:

Otra medida que se adoptó fue la de los barbijos rojos, que funcionaba con las farmacias a las cuales se podía ir sin restricción y donde las mujeres al pedir un barbijo rojo daban cuenta de su situación de violencia e, inmediatamente, se tomaban medidas para ver de qué manera se podía ayudarlas (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

Las medidas de difusión, en tanto, se focalizaron en la comunicación por redes sociales, televisión y radio de las distintas campañas contra la violencia y acciones para aumentar el alcance de la línea nacional 144.

Además de las medidas estatales, organizaciones sociales territoriales también llevan años implementando y construyendo programas y planes para prevenir las violencias. En este sentido, las entrevistadas de la sociedad civil mencionaron los talleres, encuentros y capacitaciones que realizaban antes de la pandemia y que sostuvieron de forma creativa y haciendo uso de las redes sociales durante los meses de mayor confinamiento, en parques y lugares al aire libre a medida que se fueron flexibilizando las medidas y el uso del transporte (Entrevista a activista jujeña 1, 27 de octubre de 2020).¹⁰

Entre otras medidas que mencionaron quienes forman parte del gobierno nacional aparecen algunas orientadas a la prevención de la violencia: propuestas relacionadas con masculinidades, con tareas de cuidados y con educación en salud sexual y reproductiva.

A partir del Plan Nacional, se crea por primera vez el Programa Nacional de Prevención de las Violencias a nivel del Estado Nacional... Diseñamos esta línea de trabajo de masculinidades sin violencia que busca justamente generar políticas públicas para revertir o deconstruir los patrones culturales de la masculinidad hegemónica que construyen y configuran prácticas de violencia de género (Entrevista a funcionaria del MMGYD 2, 5 de octubre de 2020).

También se hicieron campañas, una de ellas para compartir las tareas de cuidado entre varones y mujeres en la época del Covid; ahí las campañas estuvieron muy buenas, incluso se conversó con empresas... de hecho las chicas jóvenes vieron aumentadas sus tareas en una forma impresionante (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

También se hicieron campañas, una de ellas para compartir las tareas de cuidado entre varones y mujeres en la época del Covid; ahí las campañas estuvieron muy buenas, incluso se conversó con empresas... de hecho las chicas jóvenes vieron aumentadas sus tareas en una forma impresionante (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

A pesar de que Argentina cuenta con una ley nacional de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales de avanzada (Ley N.º 26.485 de 2009), que es amplia y presenta diversos tipos y modalidades de violencia, la mayor parte de las medidas estuvieron orientadas a enfrentar la violencia por motivos de género como un problema genérico. Esto propició que las respuestas estatales no se focalizaran en formas particulares de violencia. Es decir, no se encontraron medidas referidas específicamente a violencia psicológica, violencia sexual, violencia digital y violencia obstétrica o ginecológica, sino que muchas medidas fueron implementadas para atender la urgencia. En el caso de la provincia de Jujuy, la presidenta del Consejo de la Mujer relató que se creó una fiscalía especializada en el ciber-delito, para atender la violencia digital. En algunas entrevistas, se mencionan la falta de atención y falta de formación para atender violencias específicas.

En este momento hay comunicados en repudio, una niña de 12 años que la obligaron a parir a gemelos producto de una violación, no se conoce el estado de salud de la niña y, bueno, obviamente no se garantizó la ILE; esto ya pasó en Jujuy. Bueno, es algo con lo que nos cuesta mucho avanzar y son temas pendientes en materia de salud sexual y reproductiva, por supuesto, y en materia de garantizar los derechos. Sobre todo de nuestras niñas (Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 1, 30 de noviembre de 2020).

Una mención especial merecen las medidas económicas que se adoptaron (programa Potenciar Trabajo, Acompañar, Hacemos Futuro y otras ya existentes). Con estas medidas se buscó dar una respuesta a una de las principales causas por las cuales las mujeres y diversidades se mantienen en los hogares con quienes ejercen violencia, la dependencia económica¹¹ (Entrevista a activista jujeña 1, 27 de octubre de 2020; Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020). El programa Acompañar que lanzó el MMGyD, por ejemplo, apunta a fortalecer la independencia económica de personas en situación de violencia de género mediante el otorgamiento de una prestación económica y del fortalecimiento de redes de acompañamiento. Las entrevistadas, sin embargo, mencionaron que el acceso efectivo al programa es muy burocrático y nada sencillo, ya que se deben firmar convenios entre los municipios y el MMGyD para adherir al programa y luego las personas son entrevistadas por profesionales para verificar si califican. “Hasta el momento, por ejemplo, no hay ningún municipio (en Jujuy) adherido...” (Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 1, 30 de noviembre de 2020). Es decir, más allá de su objetivo, no funciona como respuesta inmediata y ágil para el contexto de la crisis sanitaria.

Obstáculos

La prensa argentina dedicó poco espacio de escritura a cubrir las medidas adoptadas a nivel nacional y subnacional para enfrentar la violencia por motivos

de género. Y, en los casos en que sí se mencionan medidas, las noticias y artículos brindan una descripción general de las mismas, sin entrar en detalles sobre su implementación, su efectividad y los obstáculos o desafíos encontrados. En esta línea, en casi un 88 % de los 1082 artículos de diario analizados no hay menciones a dificultades para implementar las medidas. Asimismo, los pocos obstáculos mencionados hacen referencia a dificultades en el funcionamiento del Poder Judicial (3,76 %), problemas de desplazamiento producto de las restricciones a la movilidad (2,35 %), y dificultades por falta de recursos (1,88 %).

En el caso de la provincia de Jujuy, la mención a obstáculos por parte de la prensa es aún más limitada. El 91 % de los artículos relevados no brindan información sobre obstáculos. Es decir, en general, la prensa no hace referencia a los desafíos que puede encontrar el gobierno o las organizaciones sociales para implementar medidas. En un 9 %, se mencionan problemas por falta de recursos, problemas con el Poder Judicial y otros problemas no detallados.

La magra descripción de los obstáculos por parte de la prensa puede contrastarse con los detalles provistos en las entrevistas. Tanto funcionarias públicas como líderes y activistas de organizaciones sociales coinciden en que la implementación de las medidas fue una tarea compleja y con grandes desafíos. En la provincia de Jujuy, muchas comunidades y localidades alejadas de los centros urbanos se vieron afectadas por las medidas de aislamiento obligatorio. Las medidas de confinamiento paralizaron el empleo informal y otras fuentes de ingresos que impactaron con mayor fuerza en mujeres y otros grupos vulnerables como comunidades indígenas y migrantes, lo que profundizó las desigualdades existentes y muestra que la pandemia afectó especialmente a las personas con múltiples opresiones. En las entrevistas se hace mención a estos obstáculos y desafíos a nivel nacional y provincial. A continuación, delimitamos los principales obstáculos identificados.

Obstáculos comunes a todos los niveles de gobierno

De las entrevistas surgen algunos desafíos que comparten los distintos niveles de gobierno y organismos al interior de las burocracias y quienes forman parte de las administraciones públicas. Algunos son estructurales, como la falta de recursos, equipamiento y personal formado en perspectiva de género y que trabaje en la atención de violencias (Rein et al., 2021). A la vez, la falta de sensibilización y el bajo reconocimiento de las formas de violencia por motivos de género se establece como una problemática al momento de solicitar ayuda:

Las mujeres que están viviendo violencia necesitan entender qué es la violencia, porque todas vivimos en un mundo extremadamente patriarcal, sumamente estereotipado, que te marcan que violencia es 'si te pegan', violencia es sí, no sé, cosas extremas, pero los micromachismos y los vínculos violentos y la toxicidad de los vínculos, todavía están recontra instalados (Entrevista a activista, 6 de octubre de 2020).

Varias de las entrevistadas funcionarias públicas y activistas mencionan violencias naturalizadas en la sociedad y, en consecuencia, muchas personas no reconocen que son víctimas de violencia (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020; Entrevista a activista, 6 de octubre de 2020; Entrevista a funcionaria de organismo internacional 2, 23 de diciembre de 2020).

Las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad pueden enfrentar riesgos aún más elevados u obstáculos adicionales para acceder a servicios, a las medidas implementadas o para huir de situaciones de violencia (ONU Mujeres, 2020). Tal es el caso de mujeres mayores, niñas, mujeres con discapacidad, mujeres trans, migrantes, e indígenas que no fueron alcanzadas por varias de las medidas. De acuerdo con algunas entrevistadas (Entrevista a activista jujeña 2, 15 de octubre de 2020; Entrevista a representante de organismo internacional 1, 3 de diciembre de 2020; Entrevista a activista y académica 1, 9 de diciembre de 2020), la difusión de las medidas se realizó fundamentalmente por redes sociales, por medios digitales a los que no acceden mujeres indígenas y adultas mayores. Incluso, algunas personas indígenas no hablan o leen castellano y no hay intérpretes, lo que sufren también las mujeres sordas: “En lo que es las personas indígenas, por ejemplo, el analfabetismo también es un problema, o es una barrera en realidad. El idioma materno, en general, no es castellano, o no es su lengua” (Entrevista a funcionaria del MMGyD 1, 20 de octubre de 2020). Otros obstáculos mencionados, vinculados con lo anterior, incluyen la falta de conectividad, la falta de acceso a un celular o dispositivo de telefonía móvil, y la falta de conocimiento sobre cómo usar las tecnologías de la información y la comunicación.

Con las líneas de Whatsapp se resolvió bastante lo que era una gran barrera, por ejemplo, para las mujeres sordas, pero siguen faltando o sigue en proceso ese aspiracional de tener servicios integrales con una mirada tanto de perspectiva de discapacidad como intercultural incluso... [en otros países] la condición de migración puede ser una barrera explícita, en Argentina no lo es para los servicios de atención de violencia, pero sí hay barreras implícitas, si se quiere sesgos culturales que todavía persisten. Entonces, yo creo que es muy alentador ver que en los discursos oficiales se incorpora esto; todavía creo que falta un paso más para aterrizarlo o territorializarlo (Entrevista a representante de organismo internacional 1, 3 de diciembre de 2020).

Especialmente las mujeres migrantes, indígenas, y personas trans, travestis y no binarias en ocasiones sufren discriminación y violencia que no siempre son manifiestas. En este sentido, y de acuerdo con las entrevistadas, muchas personas prefieren no realizar una denuncia por miedo a ser revictimizadas, discriminadas y hasta objeto de violencia institucional (Entrevista a activista y académica 1, 9 de diciembre de 2020). Algunas entrevistadas también mencionan la falta de difusión y desconocimiento de las medidas por parte de ciertos grupos de mujeres en zonas alejadas de los centros urbanos. “Hay zonas donde no se sabe si las medidas llegan y de qué forma lo hacen” (Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 2, 23 de octubre de 2020).

En consecuencia, encontramos que parte de las entrevistadas tanto del gobierno como integrantes de movimientos sociales y académicas consultadas reparan en que las medidas apuntan a un ideal de mujer y dejan afuera a quienes no encajan en ese modelo: “hubo problemas con la atención de niñas embarazadas entre 10 y 14 años, en algunas provincias que aprovecharon el aislamiento para negar el acceso a la interrupción legal del embarazo (ILE) para estas niñas” (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020). Y, en ocasiones, quienes atienden a las personas víctimas de violencia no están preparadas para atender mujeres que no se corresponden con ese estereotipo de mujer (Entrevista a activista 1, 9 de diciembre de 2020; Entrevista a representante

de organismo internacional 1, 3 de diciembre de 2020; Entrevista a activista jujeña 2, 15 de octubre de 2020).

En este sentido, los relatos de las entrevistadas dan cuenta de una falta de perspectiva interseccional al momento de diseñar medidas porque se piensa a las personas como un sujeto monolítico, que puede deberse a un desconocimiento por parte de quienes deben planificar e implementar políticas públicas o a las dificultades que presenta adoptarlas en algunos grupos poblacionales.

De acuerdo a lo que señalan las entrevistadas, hay una sucesión de problemas que revictimizan a las personas, como refugios en condiciones deplorables y llamados sin respuestas a líneas telefónicas de ayuda. Asimismo, sumado a la falta de recursos, un problema importante es la baja capacitación de las personas que atienden a víctimas de violencia, ya que no identifican las distintas violencias, no creen en las denuncias y/o desvalorizan el relato de la denunciante (Entrevista a activista y académica 1, 9 de diciembre de 2020; Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

Otro de los grandes obstáculos que se mencionan en las entrevistadas es la falta de perspectiva de género en el Poder Judicial, tanto provincial como nacional, que se complementa con falta de formación y capacitación: “Todavía se sigue leyendo [la formación en género] como ‘bueno, es un extra, bueno súmale’, pero como si fuera una materia aparte y no como uno de los tantos ingredientes necesarios para poder aplicar todo lo demás” (Entrevista a activista, 6 de octubre de 2020).

La falta de formación es también problemática en el proceso judicial, dado que muchas mujeres, como mencionamos con anterioridad, no se identifican como víctimas de violencia y esto las afecta ante la justicia. Abundan ejemplos de mujeres y diversidades que fueron violentadas y, ante la pregunta del juez, responden lo contrario dado que no conocen las modalidades y tipos de violencia.

Otro de los desafíos de la justicia que se mencionaron en las entrevistas es la lentitud de los procesos, denuncias que no avanzan en la justicia y la falta de reacción a tiempo en cuestiones de necesidad como medidas de protección, dispositivos, hogares (Entrevista a representante de organismo internacional 1, 3 de diciembre de 2020; Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 1, 30 de noviembre de 2020). De acuerdo con una de las entrevistadas, durante el confinamiento se adoptaron medidas judiciales que perjudicaban a las mujeres víctimas de la violencia. Al inicio de la emergencia sanitaria, por ejemplo, se suspendieron los regímenes de comunicación para los padres separados, pero se incorporaron al régimen de excepciones en el mes de mayo. Esta medida permitía que el agresor utilizara a los hijos en común para seguir maltratando a la madre o expareja.

Un tema de relevancia es la falta de datos estadísticos e indicadores sobre casos de violencia y sobre denuncias para informar las políticas públicas y evaluar las medidas. Tampoco hay datos recopilados con un mapa de organizaciones civiles y servicios disponibles para la atención de casos de violencia por motivos de género. Hasta la creación de ministerios de géneros, eran las organizaciones de la sociedad civil las que se encargaban en mayor medida de producir información estadística y recopilar datos, como MuMaLa (Mujeres de la Matria Latinoamericana) y La Casa del Encuentro.

De acuerdo con las entrevistadas también hay problemas en la carga de datos y en la clasificación, ya que es común que no se carguen datos de las víctimas,

o que los datos cargados puedan ser erróneos, por ejemplo cuando se trata de personas trans (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Seguridad nacional, 2 de diciembre de 2020).

Otra dificultad para el abordaje de las violencias, que surge de las entrevistas, se vincula con el proceso posterior a la realización de una denuncia. Es decir, se mencionan quejas y reclamos sobre el seguimiento por parte de las autoridades y policías de las medidas asignadas para cada caso (Entrevista a activista, 6 de octubre de 2020; Entrevista a activista jujeña 4, 15 de diciembre de 2020). Si bien no es un problema que apareció durante la crisis producida por el Covid-19, durante el confinamiento se acentuó:

Muchas veces cuando una mujer migrante llama a la policía para informar que se está incumpliendo la exclusión, bueno no le es sencillo conseguir que alguien vaya a su casa a controlar lo que está pasando y a detener al varón que está expulsado, excluido de la casa; eso es como un desafío para mí, el después (Entrevista a activista y académica 2, 22 de diciembre de 2020).

Obstáculos relacionados con la diversidad socioterritorial y características federales

El carácter federal de Argentina presenta la necesidad de generar espacios de diálogo y coordinación. Como se ha establecido anteriormente, las relaciones intergubernamentales son centrales para el funcionamiento de un país con estas características. A pesar de que las unidades subnacionales gozan de relativa autonomía, “en el caso de la Argentina, fueron los gobiernos provinciales, que actuaron en conjunto con el gobierno nacional, los encargados de implementar muchas de las medidas adoptadas por el gobierno federal” (Behrend y Karamaneff, 2021, p. 177). En este sentido, una entrevistada señala que se trata de

Un trabajo que lleva tiempo porque es articular con cada una de las provincias; ese es el principal obstáculo que está en la pandemia, pero está siempre, en la necesidad de cada decisión que se toma, para que llegue a todo el territorio nacional, implica un trabajo adicional y articulación con las autoridades locales (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Seguridad nacional, 2 de diciembre de 2020).

Por otro lado, las políticas adoptadas a nivel federal, en ocasiones y por motivos variados, no llegan a la completa federalización. Algunas entrevistadas señalaron que este fue el caso de la línea 144, ya que por fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el alcance de la línea nacional no es suficiente. En este caso, se mencionó que en la provincia de Jujuy se difundieron numerosas líneas telefónicas, incluso de los operadores que se encontraban en los centros de atención.

La diversidad territorial también presenta dificultades específicas para la implementación de las medidas contra la violencia de género. Como ya mencionamos, hay zonas del país en donde el acceso a los servicios es muy limitado y la localización geográfica es también un impedimento –por la falta de caminos, por las distancias, por el clima– para el acceso a cualquier ayuda o asesoramiento (Entrevista a activista y académica 2, 22 de diciembre de 2020; Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 2, 23 de octubre de 2020). El relato de una referente de una organización civil da cuenta de ello:

Poder acceder a la movilidad para llegar, por ejemplo, a una seccional o a una dependencia de la policía para poder dar con una repartición, por ejemplo, del Consejo de la mujer... es sumamente dificultoso ya sea porque no cuentan con los medios de transporte, porque no cuentan con la conectividad o servicio telefónico para poder hacer una denuncia de manera telefónica o pedir ayuda de forma telefónica; hay como una serie de obstáculos que restringen, limitan el acceso a la justicia (Entrevista a activista jujeña 3, 22 de octubre de 2020).

De acuerdo con las entrevistadas, en algunas localidades es difícil acceder a los servicios que atienden en casos de violencia de género. Esto se profundiza, por ejemplo, en algunos lugares de la provincia de Jujuy. Las entrevistadas mencionan problemas de atención (como falta de capacitación en género), falta de difusión y conocimiento sobre servicios, horarios restringidos, falta de disponibilidad y medios de transporte para acceder a los centros de atención, interrupción y falta de continuidad en algunos servicios y servicios con deficiencias o duplicación de actividades.

En este sentido, una entrevistada de la provincia de Jujuy cuya organización realiza asistencia y asesoramiento ante violencia de género, relató que:

Algo que venimos denunciando ya hace mucho (...), [que es] la principal dificultad, es que todavía hay resistencia en las comisarías a tomar las denuncias, por ejemplo... Esa es una problemática que se nos ha dado mucho en el último tiempo. Donde hemos terminado recurriendo a levantar el teléfono y comunicarnos directamente con un fiscal, porque hay una mujer que en un barrio nos está contando que fue a la comisaría y no le quisieron tomar la denuncia, eso es real, y te diría que nos pasa todas las semanas (Entrevista a activista jujeña 3, 22 de octubre de 2020).

Las medidas de aislamiento, en muchas ocasiones, llevaron a una suspensión de trabajos informales en los que se empleaban a muchas mujeres y diversidades, agudizando así las situaciones de vulnerabilidad y dependencia económica. Como hemos referido, el caso de Jujuy ya presentaba tasas de empleabilidad bajas (Golovanevsky, Medina y Martínez, 2010) respecto a otras provincias del país. Esto produjo obstáculos adicionales para acceder a servicios de ayuda y asesoramiento en condiciones de violencia. Asimismo, con el confinamiento, el consecuente cierre de las escuelas, lugares de cuidado y las restricciones a la movilidad, se profundizaron las desigualdades en la distribución de las tareas de cuidado y domésticas abriendo las brechas de género (Díaz Langou, 2020) e incrementando la exposición de mujeres y niños a la violencia por motivos de género (Bradbury-Jones e Isham, 2020).

Como vimos en apartados anteriores, a lo largo de las entrevistas se mencionó la necesidad de coordinación institucional. No obstante, la falta de coordinación y diálogo entre sectores políticos y organizaciones de la sociedad civil aparece como un problema arraigado y complejo que obstaculizó la implementación de algunas medidas.

La tensión política y la falta de diálogo se evidencia en provincias con signo político diferente al gobierno central, lo cual dificulta la implementación de medidas. En la provincia de Jujuy, luego de varios femicidios en el mes de septiembre de 2020, la conflictividad política quedó manifiesta. Diversas organizaciones sociales, junto con integrantes de la coalición Frente de Todos (a la que pertenece el presidente de la nación, pero es opositora en Jujuy), pidieron cambios en las políticas para enfrentar la violencia de género, demandar justicia y reclamar la renuncia de autoridades políticas, como la presidenta del

Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género y el Ministro de Seguridad provincial.

Para una de las entrevistadas, las provincias opositoras al gobierno nacional en ocasiones resistieron las medidas o ponían obstáculos para aplicarlas “cuando se ordenaba a utilizar barbijo en toda la nación, en CABA se oponían, cuando se ordenaba el aislamiento, en CABA no lo aceptaban” (Entrevista a asesora de gobierno, 10 de diciembre de 2020).

A nivel subnacional, en Jujuy también aparecen dificultades con los datos y las cifras:

Ellos dicen que dentro del Consejo Provincial de la Mujer tienen un observatorio de casos (...) Bueno, ese observatorio en sí –o los informes, los números que debería analizar el observatorio– no lo encontramos en ningún lado, salvo cuando la titular del Consejo provincial de mujeres sale hablando en algún lado público y dice un par de cifras. Pero no hay informes oficiales del gobierno provincial que den cuenta de un estado de situación, de una foto, con cifras oficiales. Más allá de lo que ellas te pueden mostrar en Power Point (Entrevista a legisladora opositora al gobierno de Jujuy 1, 30 de noviembre de 2020).

La escasez de estadísticas a nivel nacional responde a varios motivos; uno de ellos es que “en las ciudades chicas a veces sucede que el personal desestima las denuncias” (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Seguridad nacional 2, 12 de noviembre de 2020). Como señalamos, las organizaciones sociales y civiles suelen recopilar datos y construir estadísticas. Por otro lado, muchas dependencias del Estado en sus distintos niveles intentan recoger información, pero la falta de centralización genera impedimentos para adoptar medidas. En este contexto, en noviembre de 2020 el Ministerio de Seguridad nacional lanzó el Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género (URGE), con perspectiva federal, cuyo objetivo es articular todos los registros del país, es decir, unificar el modo en que se toma la denuncia y, por otra parte, ser utilizado como base de datos para cruzar la información (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Seguridad nacional 2, 12 de noviembre de 2020).

Otro factor que dificulta el acceso a políticas de género y de abordaje de las violencias es la religión y la Iglesia como institución, especialmente las políticas referidas a la (no) reproducción y la sexualidad (Tabbush y Caminotti, 2020). De acuerdo con las entrevistadas, en la provincia de Jujuy la Iglesia (católica y evangélica) se opuso a la implementación de la educación sexual integral en las escuelas y se manifestó en contra de las decisiones del Consejo Provincial de la Mujer por su postura abierta a favor de la legalización del aborto. Incluso, la presidenta del Consejo fue hostigada y recibió amenazas (Entrevista a funcionaria titular del organismo de género de Jujuy, 8 de diciembre de 2020). En este sentido, una de las entrevistadas menciona que, en algunas localidades chicas, lejos de los centros urbanos, la religión permea todos los ámbitos de la vida y la violencia hacia las mujeres está silenciada (Entrevista a activista jujeña 5, 27 de noviembre de 2020). Por otra parte, se destaca que las creencias religiosas están acompañadas por culturas y prácticas conservadoras, machistas, que reproducen la desigualdad de género y dificultan el acceso a cualquier medida (Entrevista a funcionaria titular del organismo de género de Jujuy, 8 de diciembre de 2020).

Esto se vincula con otro obstáculo, y es que los centros para la mujer y los servicios para la atención de la violencia por motivos de género en algunas

localidades son muy escasos y, cuando existen, funcionan como un “mostrador”. Una entrevistada señala que no hay un plan para detectar o realizar diagnósticos de las violencias (Entrevista a activista jujeña 5, 27 de noviembre de 2020). En tal sentido, son instituciones que esperan a que las mujeres y diversidades lleguen en busca de la ayuda y no hacen trabajo activo de buscar las situaciones o los casos de violencia en lugares donde abunda.

Reflexiones finales

Este artículo buscó analizar desde un enfoque interseccional las medidas adoptadas por el gobierno argentino, a nivel nacional, y aquellas adoptadas por la provincia de Jujuy para abordar las violencias por motivos de género. Es por ello que se tuvieron en cuenta condiciones como la etnia y la clase social, la ruralidad y la urbanidad, al momento de analizar las medidas y los obstáculos para la implementación. Para esto se confeccionó una base de datos de prensa con 1082 noticias y artículos nacionales y locales publicados entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020 sobre violencia y medidas para mitigarla. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas y seguimiento de redes sociales. En este sentido, se destaca el contraste entre la percepción de la violencia, el aumento en el número de casos y las medidas para abordarla que publica la prensa seleccionada y la información provista por las entrevistadas. Es decir, la construcción que realiza la prensa de la realidad destaca las violencias más sensacionalistas o espectaculares como los femicidios y la violencia sexual escenificando un ángulo del fenómeno sin hacer mención a la complejidad de la problemática (Rein et al., 2021).

Por otra parte, si bien el análisis de la prensa y, mayormente, las entrevistas coinciden en que se adoptaron una gran variedad de medidas para atender la violencia de género durante la pandemia producida por el Covid-19, difieren en cuanto a los obstáculos para su adopción. Los medios gráficos consultados no visibilizan o mencionan grandes desafíos en la adopción de medidas para frenar la violencia por motivos de género. Lejos de esto, las personas entrevistadas señalan que la implementación de las medidas fue una tarea compleja y con grandes desafíos.

Entre los obstáculos que resaltan, encontramos la naturalización de las violencias por motivos de género y la falta de capacitación al respecto, especialmente a las personas que deben asistir a quienes se dirigen a denunciar y a quienes forman parte del proceso judicial. En 2019, el Congreso de la Nación aprobó la Ley N.º 27.449 (Ley Micaela) con el objetivo de impartir la capacitación obligatoria en género y violencia de género a las personas que se desempeñan en la función pública, en sus tres poderes. Esta medida reviste de importancia, por ejemplo, a la luz de la falta de perspectiva de género en el Poder Judicial que evidencian las entrevistadas.

Otro de los obstáculos encontrados se refiere al nivel de coordinación interinstitucional. Si bien muchas medidas lograron ser implementadas por el trabajo conjunto de los distintos niveles de gobierno, se presentaron dificultades por la diversidad territorial y las variadas necesidades de los gobiernos provinciales y locales. Esto también se traduce en la falta de un sistema estadístico y de datos que puedan ayudar en el diseño de políticas y en la implementación de las mismas. En este sentido, la creación de un registro único de casos de violencia

contra las mujeres (RUCVM) fue uno de los ejes del Plan Nacional de Acción Contra las Violencias en Razón de Género (2020-2022) que el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad lanzó en julio de 2020. Asimismo, desde la cartera de seguridad nacional se dispuso la creación de un sistema unificado para el registro de denuncias (URGE).

Por otra parte, se encontró una vacancia de medidas destinadas a los diversos tipos y modalidades de violencia, a pesar de que el país cuenta con una ley amplia en ese sentido. Los esfuerzos estuvieron destinados a medidas urgentes, y preferentemente a medidas para responder a la violencia en el ámbito doméstico. Aunque es posible reconocer medidas como el programa nacional "Acompañar" y otras medidas para la solvencia económica, no se encontraron medidas contra el ciberacoso, la violencia sexual, la violencia obstétrica-ginecológica, entre otras. Asimismo, es posible mencionar medidas que tomó el gobierno nacional que repercutieron en personas feminizadas, como el pago de un ingreso de emergencia (IFE), que ubican a Argentina entre los países que más medidas con perspectiva de género adoptó.

Otros obstáculos están relacionados con que las medidas, en general, fueron diagramadas para poblaciones urbanas y con acceso a ciertos recursos y servicios. Por lo tanto, las personas que padecen violencia de género que se encontraban en zonas alejadas de la ciudad, en zonas rurales, y con alguna vulnerabilidad o discapacidad tuvieron dificultades para recibir la información sobre las medidas o impedimentos para ser asistidas. En el caso de la provincia de Jujuy, las entrevistadas destacaron el rol fundamental de las organizaciones de la sociedad civil y otras redes de apoyo y contención para el acompañamiento de las personas que sufren violencia.

Tanto en el nivel nacional como en el subnacional, en la provincia de Jujuy, encontramos una carencia de indicadores de impacto o políticas destinadas a evaluar las medidas implementadas. Consideramos que es necesario que se adopten mecanismos para la medición de las políticas. Contar con indicadores desagregados por sexo, condición socioeconómica, identidad de género, etnia, entre otros, nos permiten tener mayor precisión al momento de evaluar las políticas establecidas, su eficacia y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos (Pautassi, 2010).

La violencia por motivos de género es un fenómeno de múltiples dimensiones y que se extiende desde violencia en el hogar a otras formas de violencia estructural como la pobreza y violencias asociadas con la depredación de los recursos naturales y catástrofes ambientales (Castañeda, Sabater, Owren y Boyer, 2020). En este sentido, uno de los principales aportes de la perspectiva de la interseccionalidad (Crenshaw, 1989) es la posibilidad de visibilizar las jerarquías de poder y discriminaciones superpuestas por el género junto con la clase social, la raza, la sexualidad, etnia y otras características que provocan discriminación (Bose, 2012; Brown y Moloney, 2019; McLaughlin, Uggen y Blackstone, 2012). Esto requiere de políticas de género para enfrentar el sistema estructural de desigualdades y opresiones, y el abordaje integral de las violencias que el Estado durante la pandemia no logró resolver en su complejidad.

En un contexto donde cada día se informa un nuevo femicidio, estos hallazgos constituyen más que una simple enumeración. La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad a nivel nacional es auspiciosa y cuestiona

las funciones del Estado en cuanto los temas de género al plantear una transversalización de la perspectiva de género y la incorporación de un discurso feminista en el gobierno. A pesar de ello, la inclusión de un órgano con rango ministerial es solo el comienzo de un largo recorrido por modificar las estructuras que reproducen un orden social patriarcal.

Referencias

- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4(2), 139-158. <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>
- Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas*. Mendoza: EDIUNC.
- Argentina. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2020). Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género 2020-2022. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30(80) 217-235. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792017000200002>
- Behrend, J. y Karamanef, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 22(36). Recuperado de: <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/36%20DD%20Behrend%20y%20Karamanef.pdf>
- Bidaseca, K. (2011). 'Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café': desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo post-colonial. *Andamios*, 8(17), 61-89. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v8i17.445>
- Bose, C. (2012). Intersectionality and global gender inequality. *Gender & Society*, 26(1), 67-72.
- Bradbury-Jones, C. y Isham, L. (2020). The pandemic paradox: The consequences of COVID-19 on domestic violence. *Journal of clinical nursing*, 29(13-14), 2047-2049. <https://doi.org/10.1111/jocn.15296>
- Brown, R. y Moloney, M. (2019). Intersectionality, Work, and Well-Being: The Effects of Gender and Disability. *Gender & Society*, 33(1), 94-122. <https://doi.org/10.1177/0891243218800636>
- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el Modelo de Gestión Federal: Una Reflexión de los Desafíos del Federalismo Cooperativo a Partir de la Experiencia en el Sector Educativo Argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 67-99. <https://doi.org/10.14409/d.a.v16i27.6164>
- Castañeda, I., Sabater, L., Owren, C. y Boyer, A. E. (2020). *Gender-based violence and environment linkages: The violence of inequality*. Gland, Switzerland: IUCN. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-002-En.pdf>
- CIM/OEA. (2020). *Covid-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and

- Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1). Recuperado de: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Díaz Langou, G. (2020). La pandemia puede abrir aún más las brechas de género que ya estaban presentes en la economía. Recuperado de: <https://www.cippecc.org/textual/la-pandemia-puede-abrir-aun-mas-las-brechas-de-genero-que-ya-estaban-presentes-en-la-economia/>
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 734 de 2020 [Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad Nacional]. Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia por Motivos de Género "Acompañar". 9 de septiembre de 2020.
- Escolar, M. (2009). *Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Mimeo.
- Fawole, O. (2008). Economic Violence to Women and Girls. *Trauma, Violence, & Abuse*, 9(3), 167-177.
- Friese, S. (2014). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. London: Sage.
- García Moritán, M. y Cruz, M. B. (2012). Comunidades Originarias y Grupos Étnicos de la Provincia de Jujuy. *Población & Sociedad*, 19(2), 155-173. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386939747002>
- Goyburu, M. L. (2016). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina* (Tesis de maestría). Recuperado de: <http://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2470>
- Golovanevsky, L., Medina, H. F. y Martínez, R. (2010). *Economía y empleo en Jujuy* (344). CEPAL Colección Documentos de proyectos. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3791>
- Hernández Sampieri, R. (2007). *Fundamentos de la metodología de la investigación*. España. MCGRAW-HILL.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (I-22). Banco Interamericano del Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14572/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-una>
- Gómez Alcorta (9 de abril de 2020). La cuarentena aumenta los riesgos de violencia de género. *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/258462-gomez-alcorta-la-cuarentena-aumenta-los-riesgos-de-violencia>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- McLaughlin, H., Uggen, C. y Blackstone, A. (2012). Sexual Harassment, Workplace Authority and the paradox of power. *American Sociological Review*, 77(4), 625-647. <https://doi.org/10.1177/0003122412451728>
- ONU Mujeres. (2020). *Prevención de la Violencia Contra las Mujeres Frente a Covid-19 en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://shar.es/aW3vUC>
- ONU Mujeres. (2022). *Hechos y cifras: Poner fin a la violencia contra las mujeres*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich y L. Pautassi (Eds), *La*

- medición de derechos en las políticas sociales* (pp. 1-87). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Rees, T. (2005). Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555-574.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, (16), 109-129. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75>
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2020). Más allá del sexo: La ampliación de la oposición conservadora a las políticas de igualdad de género en América Latina. *Latin American Studies Association; Lasa Forum*; 51(2), 27-31.
- Rein Venegas, T., Page Poma, F., Elizalde Roa, M. J y Magnético, N. (2021). *Medidas estatales para prevenir la violencia contra las mujeres en tiempos de COVID-19*. Recuperado de: <http://www.iei.uchile.cl/publicaciones/178674/medidas-estatal-es-para-prevenir-la-violencia-contra-las-mujeres>
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Anexo

Variables

VARIABLES
Nombre del medio
Zona (localidad - provincia del medio)
A quién afecta la violencia (de acuerdo a la noticia)
Tipo de violencia que se menciona en la noticia
Contexto o lugar de la violencia
Medida contra la violencia
Momento de creación de la medida
Descripción de la medida
Población objetivo
Alcance
Objetivo
Organismo (s) creador
Razones de su adopción
Presupuesto asociado
Obstáculos en la aplicación
Antecedentes adicionales
Fuentes de información

Notas

- 1 Este artículo surge de un proyecto más amplio comparando medidas estatales en Argentina y Chile, dirigido por la Dra. Tatiana Rein Venegas. Agradecemos a Rein Venegas y a María José Elizalde Roa, quienes formaron parte del equipo de investigación, a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID Chile), al Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile por el apoyo para realizar la investigación, y a Jon Orbach y Paola Rein Toro por la asistencia en la investigación. Una versión anterior de este artículo fue presentado en las XIV Jornadas de la Carrera de Sociología, Sur, Pandemia y después. Buenos Aires, 1 al 5 de noviembre de 2021.
- 2 La CIM/OEA (2020) ha llamado la atención sobre la forma en que las medidas establecidas para eliminar los riesgos de contagio durante la pandemia han agravado la discriminación estructural y han sobrepuesto a las mujeres y a las niñas, ensanchando la brecha de desigualdad en todos los ámbitos. También ONU Mujeres ha señalado que las medidas para frenar el virus exacerban las violencias por motivos de género y ha publicado información con sugerencias para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres frente a Covid 19 en América Latina y el Caribe (ONU Mujeres, 2020).
- 3 La revisión documental incluyó: documentos técnicos, presentación de resultados, principales programas y planes de política pública en la temática.
- 4 Se seleccionaron los diarios de mayor circulación a nivel nacional y en las provincias seleccionadas para el estudio: Jujuy, Salta y Chubut. Las provincias fueron elegidas porque, de acuerdo con informes de la Corte Suprema de Justicia y la Casa del Encuentro, tienen una alta tasa de femicidios, y por lo tanto resulta de interés ver las medidas que se implementaron en esas jurisdicciones.
- 5 Ver anexo al final del artículo con variables analizadas.
- 6 Se trató de una campaña solidaria entre el MMGyD y la Confederación Farmacéutica Argentina para poner a disposición las farmacias como espacios donde las personas en situación de violencia por motivos de género pudieran solicitar asistencia y ponerse en contacto directo con la Línea 144. Además, se distribuyó una guía de actuación con pautas y criterios para el personal de estos establecimientos.
- 7 Según los registros de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia, en los últimos 5 años Jujuy tuvo la tasa más alta de femicidio del país en dos ocasiones, y se ubica en segundo puesto en una ocasión.
- 8 Entre las medidas que el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad difundió se encuentra el establecimiento de mesas interministeriales y el Consejo Federal de dicho Ministerio, que reúne a los órganos rectores en materia de género de las 24 jurisdicciones del país, del que la provincia de Jujuy ha participado. Los consejos federales son uno de los organismos de coordinación que se dan en Argentina (Cao, Rey y Serafinoff, 2016).
- 9 La Ley N.º 6186 lleva el nombre de una de las víctimas de femicidio, Iara Sabrina Rueda, oriunda del Departamento de Palpalá de la provincia de Jujuy.
- 10 Algunas de las medidas que las organizaciones sociales implementaron cuentan con el financiamiento de agencias internacionales, como es el caso del proyecto “Senderos Seguros” que articuló la ONG Juanita Moro en Jujuy y el programa Iniciativa Spotlight.
- 11 Para un análisis pormenorizado sobre la violencia económica y las distintas afectaciones, ver Fawole (2008).