

Derechos humanos y perspectiva de género en la Ciudad de Buenos Aires

María Elena Naddeo¹

I.1. Autonomía porteña en clave de derechos.

En la década del 90 la Ciudad de Buenos Aires estuvo atravesada por fuertes cambios políticos e institucionales. Desde la recuperación de la democracia en 1983 fue tomando cuerpo en los debates la existencia de una población cautiva del Poder Ejecutivo Nacional, carente de elementales derechos políticos pues debía aceptar un Intendente designado por el Presidente de la Nación y un conjunto de decisiones tomadas en el ámbito del Congreso Nacional por los legisladores de todas las provincias.

La idea de una población “cautiva” con derechos cercenados violentaba la difusión de los tratados internacionales de derechos humanos que circulaban con creciente interés y adhesión en los ámbitos de los movimientos sociales y partidos políticos.

Tiempos contradictorios en los cuales los organismos de derechos humanos y las organizaciones de mujeres bregábamos por la puesta en marcha de los nuevos paradigmas vedados en la dictadura militar, mientras el sistema económico mundial se disponía a generar un pronunciado ajuste estructural finiquitorio de las décadas del Estado de Bienestar y el gobierno nacional intentaba echar un manto de olvido a los crímenes cometidos por la Dictadura Militar, a través del indulto a los genocidas.

Del cruce de estas contradicciones resultó la decisión tomada en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, que incorporó los Tratados internacionales de

¹ Texto elaborado por María Elena Naddeo para una publicación del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, de próxima aparición.

Derechos humanos en el inciso 22 del artículo 75 y consagró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, otorgándole la potestad de constituir y elegir de manera directa sus instituciones de gobierno y definir las normas para el ejercicio de la soberanía en el territorio porteño en el artículo 129.

En la Convención Nacional Constituyente celebrada en la ciudad de Santa Fe se escucharon las voces del movimiento de mujeres con particular fuerza, quedando plasmados algunos logros en algunos de los nuevos artículos:

Artículo 37.- *Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.*

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Recordemos que desde 1991 se iniciaba la aplicación de la ley de cupo femenino, valiosa herramienta destinada a modificar la composición casi exclusivamente masculina de los ámbitos legislativos

Y el inciso 23 del mencionado artículo 75 que dice

Artículo 75. Inciso 23. *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.*

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.”

Cobra particular valor este artículo porque su redacción pudo superar la “trampa” de definir la protección del niño “desde la concepción” de connotaciones claramente conservadoras.

1.2. Los tratados internacionales de derechos humanos y su impacto social y jurídico.

En materia de género, la Convención contra la discriminación hacia la mujer (CEDAW) sancionada por la ONU en 1979 vino a formular un auténtico paradigma de la igualdad entre varones y mujeres, otorgando plenitud de derechos a las mismas, así como garantizando la libre decisión en materia de maternidad. Las principales leyes obtenidas en la recuperación de la democracia argentina tienen que ver con este mandato, la ley de Divorcio Vincular y la Patria Potestad compartida (1985 y 1986). Los encuentros Nacionales de Mujeres iniciados en los albores de esta etapa sientan las bases de una fuerte transversalidad que permite a las organizaciones del movimiento de mujeres crecer, realizar acciones concertadas y solidarias, así como influir con mayores márgenes de decisión en los partidos políticos mayoritarios.

El movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres impulsó la sanción de documentos de largo alcance. Uno de ellos fue el resultante de la Conferencia de Población celebrada en el Cairo (1994) cuya declaración incorpora los derechos sexuales y reproductivos con mucha claridad.

El siguiente fue aprobado como Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing (1995), donde más de 40.000 mujeres provenientes de variadas regiones y culturas, expresaron con profunda diversidad la necesidad de lograr la erradicación de los mecanismos de opresión y subordinación entre los géneros.

En Beijing se identificaron doce esferas temáticas para la Plataforma de Acción, documento central que incidiría profundamente en las políticas públicas de los gobiernos en los últimos veinte años. La erradicación de la pobreza, la educación y la promoción de la mujer, la salud, la violencia contra la mujer, la participación de la mujer en el poder y en la adopción de decisiones, los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, los derechos humanos de la mujer, la mujer y los medios de

comunicación, el medio ambiente, la mujer en la economía, los conflictos armados, la situación de las niñas, fueron los ejes temáticos en discusión.

Quienes participamos en la Conferencia, advertimos su importancia histórica: sin duda, los contenidos en derechos humanos y perspectiva de género de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires del año 1996, y de las primeras leyes fundantes de la legislatura porteña en el período 1997/2000, tuvieron un punto central de respaldo en la Plataforma de Acción de Beijing.

Avances legislativos, retrocesos sociales.

Mientras transcurría la Conferencia Internacional de Mujeres de 1995, se implementaban las peores y más drásticas políticas neoliberales bajo el gobierno menemista. Un brutal proceso de desmantelamiento del Estado a través de privatizaciones consumadas a precios de despojo, así como la apertura indiscriminada del comercio exterior, consolidaron la ruina del sector productivo, y la caída en la desocupación y en la pobreza de millones de habitantes.

En lo cultural, tomó cuerpo un modelo ideológico hegemónico defensor del libre mercado, del consumo de productos importados de última tecnología, mientras la desocupación y la pobreza consolidaron las brechas sociales de una nueva y profunda desigualdad.

La militancia progresista y popular defensora de los derechos humanos logró una importante mayoría en la votación de Convencionales Constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. Por ello el texto de la Constitución porteña incorporó y desarrolló las principales normas del paradigma de los derechos humanos. En general consagró la obligación del Estado para garantizar el acceso de la población al conjunto de sus derechos, e incorporó principios innovadores de la nueva doctrina como

“...el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones basadas en raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica...” (Art. 11).

En la temática específica de género, la Constitución porteña incorporó en el capítulo noveno garantías y principios para la igualdad entre varones y mujeres, detallando los derechos para la plena participación política e institucional (Art. 36), los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos (Art. 37), y la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas así como un detalle notable de obligaciones a desarrollar para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y de ciudadanía plena (Art.38).

En el capítulo referido a Educación (Art. 24), contempla la perspectiva de género e incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual. Es de destacar que la redacción del artículo mantiene la definición de educación estatal laica y gratuita para todos los niveles de la enseñanza. En este sentido confronta desde el articulado con los contenidos regresivos de la cuestionada Ley Federal del menemismo.

Y en el artículo 39 referido a derechos de la infancia, fue incorporada la dimensión de género al colocar por primera vez en un documento oficial el concepto de “niñas, niños y adolescentes”. Las niñas irrumpieron en el debate político institucional junto con un nuevo lenguaje que buscó erradicar la misoginia y las expresiones sexistas, incorporando el género femenino en las definiciones de los textos oficiales. Quisimos plasmar en la documentación del Estado un lenguaje que superara el histórico “universal masculino” que nos incluía supuestamente en las formas, pero nos excluía fuertemente en los derechos civiles, políticos y sociales.

Primera Legislatura porteña

El impulso transformador por los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros continuó expresándose en la primera Legislatura porteña. Constituída en

diciembre de 1997 sancionó las leyes fundantes derivadas de esos principios constitucionales.

La composición del cuerpo legislativo fue ampliamente progresista y avanzada. En sus filas encontramos destacadas voces del movimiento de mujeres y reconocidamente feministas. Como Presidenta de la prestigiosa Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud compartí la iniciativa de algunos de los textos señeros en la materia junto a las diputadas militantes del movimiento de mujeres como Gabriela González Gass, Liliana Chiernajovsky, Juliana Marino, Clori Yelicic y Dora Barrancos y otros diputados comprometidos en la temática como Raúl Zaffaroni, Alicia Pierini, Eduardo Jozami y Aníbal Ibarra, por citar algunos de los más comprometidos y cercanos.

Todas y cada una de las normas votadas en aquel momento guardan íntima relación con la puesta en marcha del paradigma de derechos humanos y derechos de las mujeres en especial. Incluso a contramano de los vientos privatizantes y ajustadores de la década del 90, dimos fuerte batalla para que las normas se ajustaran a los tratados internacionales.

Podemos enumerar algunas de estas piezas legislativas, que resumieron fuertes debates y aspiraciones y demandas de las organizaciones especializadas y de derechos humanos:

- Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 114,
- Ley Básica de Salud N° 153,
- Ley “Lola Mora” premio a las publicidades y programas audiovisuales no sexistas N° 188,
- Leyes de Vivienda Social N° 148 y N° 341,
- ley N° 269 creación del Registro de Deudores morosos alimentarios,
- Ley de Salud Sexual y Reproductiva N° 418,
- Ley de Salud Mental N°448,
- Plan de Igualdad de Oportunidades y de trato entre varones y mujeres ley N° 474,

Estas leyes buscaron garantizar los principios y postulados básicos de derechos humanos con perspectiva de género emanados de la Constitución local. Algunas tuvieron fuertes embates.

La ley de salud sexual y reproductiva estableció como beneficiaria a “toda la población en edad fértil” incluyendo particularmente a niños, niñas y adolescentes. La reacción conservadora fue inmediata. Movilizaciones y ataques de los sectores clericales y dogmáticos no hicieron retroceder a bloques políticos progresistas aliados en este ideario común. Hasta el Tribunal Superior de la Ciudad llegaron los amparos de los autodenominados “padres de familia”, quienes insistían en negar a sus hijos e hijas el acceso a los servicios de salud. En fallo unánime, nuestra Corte local estableció la constitucionalidad de la ley de salud reproductiva y el derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder por sí mismos a la atención en hospitales públicos porteños.

La Ley de Salud mental también fue duramente enfrentada por sectores corporativos y “psiquiatrizantes”. Denominamos así a las corrientes de pensamiento médico hegemónico que favorecen las internaciones crónicas y el sostenimiento de tratamientos a partir de fuertes dosis de medicación. El modelo de salud mental comunitario y basado en el paradigma de los derechos humanos propone la internación como último recurso y la creación de dispositivos alternativos o de medio camino para evitar el modelo “manicomial”.

Fuertísimas discusiones generó el Código de Convivencia Urbana, luego denominado Código Contravencional y de Faltas. La derogación de los edictos policiales y de toda otra norma contraria a los tratados internacionales de derechos humanos propiciada en la Convención Constituyente de 1996 había sentado las bases normativas para la eliminación de toda acción estigmatizante o discriminatoria hacia la población juvenil o de sectores sociales desventajados. La prohibición del “derecho penal de autor”, dicho en otras palabras de las habituales acusaciones basadas en la “portación de cara” impulsada por Raúl E. Zaffaroni en estas décadas, se instituyó en principio rector del quehacer en materia de seguridad y prevención del delito. El enojo de las fuerzas de seguridad y los grupos de vecinos involucrados en posturas conservadoras o poco

formados en la materia genero una campaña de cuestionamiento hacia la nueva legislación.

En especial cobró gravedad la cuestión de las personas en prostitución, tanto mujeres como colectivo travesti, hostigadas por la Policía Federal, y por vecinos que deseaban erradicarlas de sus calles y plazas. El debate ocupó las portadas de los matutinos de circulación nacional y la mayoría legislativa modificó en parte el articulado garantista, con la abstención y voto en contra de algunas pocas diputadas y diputados. Se incorporó la penalización de la oferta y demanda de sexo en la vía publica, habilitando nuevamente la vía persecutoria de las mujeres y personas trans en calle, aunque morigerada por los procedimientos más modernos y el control judicial.

En aquel momento presenté en la Legislatura una iniciativa en políticas públicas para la población de personas en prostitución o victimas del proxenetismo y la explotación sexual. El "Programa de Restitución de Derechos" PREDES, contaba con el consenso de numerosas organizaciones del Movimiento de Mujeres y las meretrices agrupadas en AMMAR, antes de su división y posicionamiento reglamentarista.

En ese proyecto proponíamos la creación de un Programa de inclusión social, educativa y laboral destinado a superar las condiciones de violencia y explotación sexual, con un cupo específico otorgado por el gobierno de la Ciudad y empresas contratistas del estado.

Dicho proyecto no tuvo mayoría parlamentaria. Con firmas ajustadas logramos el dictamen de la Comisión de Mujer infancia adolescencia y juventud, pero nunca su aprobación en otras instancias. Las limitaciones presupuestarias y la debilidad ideológica del conjunto de la Alianza gobernante se expresaban en las situaciones más contradictorias o de difícil resolución.

Otro de los temas inconclusos de la primera Legislatura porteña fue la decisión de no sancionar la Ley de Educación porteña. En aquellos años sostuvimos desde los sectores progresistas populares y de izquierda una fuerte lucha y resistencia contra la

Ley Federal de Educación sancionada en 1993 con el repudio de la comunidad educativa.

El cambio de estructura establecido por la ley venía a liquidar al conjunto de escuelas normales, técnicas, artísticas, en especial toda la enseñanza secundaria quedaba arrasada por el 8º y 9º grados y un nivel Polimodal asociado a las empresas privadas y otras corporaciones. Con Dora Barrancos, Gabriela González Gass, Delia Bisutti, logramos un borrador de consenso para la Ley de Educación de la Ciudad de Buenos Aires que confrontaba con dicha estructura y propiciaba la incorporación de dispositivos de mejoramiento de la calidad pedagógica y de la participación de la comunidad educativa en el gobierno de la Educación.

En 1999 al mismo tiempo que sesionaba la Legislatura porteña asumía el gobierno de la Alianza con la promesa y la esperanza para millones de argentinos de un cambio profundo del sistema. Para nuestra sorpresa asume como ministro de Educación de la Alianza Juan Llach quien sostuvo la continuidad de las políticas educativas sin mayores vacilaciones.

Para resolver el conflicto planteado por la regresiva estructura nacional, el gobierno de la Ciudad en la gestión local en Educación de Horacio Sanguinetti logro la firma de un acuerdo interjurisdiccional consistente en establecer las equivalencias entre los grados y años de la EGB y Polimodal con los niveles primarios y secundarios de la Ciudad, a fin de facilitar la continuidad de estudios en todas las jurisdicciones. De esta manera no fueron destruidas las escuelas normales, técnicas y artísticas, a diferencia de las provincias argentinas en que la nueva estructura causo daños enormes en la calidad pedagógica e institucional.

Pero la ley de educación de la ciudad no fue sancionada, ni siquiera puesta en debate. Otro ejemplo de debilidad política e ideológica del espacio político gobernante. Años después como el vacío legal era notable, el ministro de Educación Daniel Filmus, en la gestión de gobierno siguiente a la Alianza, de Aníbal Ibarra, promovió la obligatoriedad de la enseñanza secundaria con lo cual el tema de la estructura disidente o en conflicto con la ley federal pasó a un plano de menor importancia

institucional. Al mismo tiempo se proponían nuevos programas y medidas presupuestarias para garantizar la inclusión social y la continuidad en los estudios de los y las adolescentes en un marco de fuerte retroceso económico.

Siembra vientos, cosecharás tempestades.

El proceso de ajuste estructural

Habíamos señalado que mientras se ponían en marcha los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en la Constitución Nacional en 1994, se desarrolla a nivel mundial un profundo proceso de transformaciones económicas de carácter neoliberal.

El ajuste estructural planteado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario hizo eje en el recorte de las competencias y presupuestos del Estado, que debía desempeñar un rol “subsidiario” frente a las fuerzas centrales del mercado. Un verdadero proceso de desmantelamiento de los aparatos productivos nacionales a través de los aranceles libres y la privatización de áreas, servicios y empresas estatales completaban la transformación regresiva de nuestra sociedad.

Se estableció entonces una fuerte contradicción entre los avances jurídicos logrados y el proceso de deterioro social evidenciado en el aumento acelerado del desempleo y la precarización laboral, y la caída en la indigencia y la pobreza de dos terceras partes de la población.

Estas políticas gradualmente cuestionadas por la población, llevaron a votar masivamente al gobierno de la Alianza en 1999, el cual fue incapaz de enfrentar el proceso de vaciamiento financiero y productivo descrito anteriormente.

La resultante fue una brutal crisis en los años 2001 y 2002, heredera de los procesos de globalización neoliberal de los años '90, en la cual se consolidó el más profundo retroceso social del período democrático.

A partir de los años 2003 y 2004 el país pudo iniciar un proceso de recuperación económica y social sostenida, expresado muy gradualmente en el restablecimiento de

los indicadores de bienestar anteriores al periodo del neoliberalismo. Sin embargo las huellas de las políticas de ajuste estructural y el derrumbe del Estado marcan todavía la sociedad argentina, signada por una acentuación de las brechas de desigualdad social y la persistencia de los patrones culturales del patriarcado y la violencia machista.

Una sociedad desigual y violenta

Estudios de la CEPAL señalan que América Latina es el territorio más desigual del mundo. El índice de Gini, cociente que establece la relación entre quienes concentran los mayores niveles de ingresos y quienes padecen los peores, muestra la profunda brecha de desigualdad existente y su correlato con los períodos de crisis en los años 2001 y 2002, ya apuntados y la leve recuperación en la década siguiente, aunque la población argentina nunca pudo recuperar los niveles de bienestar anteriores a las crisis provocadas por las políticas de ajuste estructural ya desde 1988.

Al análisis habitual en materia social y política, se incorpora el estudio de la subordinación de género y las jerarquías desiguales entre varones y mujeres teniendo en cuenta los aportes de la teoría feminista y los estudios de la Mujer en el ámbito académico.

La temática de violencia contra las mujeres empieza a visualizarse y a conceptualizarse como parte de las relaciones desiguales de poder características de la estructura social y cultural. Se confirma una y otra vez que la violencia atraviesa a las distintas clases sociales, evidenciada en las víctimas provenientes de sectores populares, medios y acomodados.

Asimismo la reiteración cíclica de las crisis, el derrumbe del Estado y de la seguridad social, los niveles de incertidumbre y arrasamiento de la subjetividad, provocados por la debacle social y el desarrollo consecuente de un nuevo paradigma del

individualismo y la sociedad de consumo han tenido fuerte impacto en las relaciones interpersonales del conjunto de la sociedad.

El movimiento de mujeres impulsó numerosas propuestas legislativas y de políticas públicas para dar respuesta a las situaciones de violencia y desigualdad entre los géneros. **“Lo personal es político”** fue la consigna que acompañó las activas movilizaciones de los años 70 y 80, que dieron como resultado una progresiva transformación de la agenda gubernamental.

En la temática de violencia intrafamiliar el primer gran logro fue la ley 24.417 de violencia intrafamiliar sancionada en 1994 y que estableció las medidas judiciales de protección mínimas para las víctimas, así como los primeros servicios con criterios interdisciplinarios para efectuar los diagnósticos vinculados al ámbito judicial. En la Ciudad de Buenos Aires la ley 1688 de prevención de la violencia familiar y doméstica fue sancionada en el año 2005 y más recientemente la Ley Nacional 26.485 del 2009 resulta la norma que sintetiza y describe de manera integral el conjunto de violencias y las estrategias para su prevención.

Dirección General de la Mujer de la CABA. Luces y sombras de una tarea necesaria

Desde el año 1990 esta área desarrolló servicios y programas destinados a promover los derechos de las mujeres y particularmente a prevenir y proteger a las mujeres de la violencia intrafamiliar. Por ello creó los denominados Centros Integrales de la Mujer, con patrocinios jurídicos gratuitos y atención psicosocial, inauguró un refugio para las situaciones de emergencia y otros dispositivos para la atención de la salud sexual, la inclusión laboral y capacitación en temáticas diversas.

La Dirección General de la Mujer lideró en algunos momentos la implementación del nuevo paradigma de derechos humanos con perspectiva de género. En este sentido, y no sin complicaciones derivadas por la escasez de recursos presupuestarios generados por las políticas de la década del 90 y la crisis de los años 2001 y 2002,

desarrolló también programas de inclusión social y laboral a mujeres jefas de hogar y con diversas problemáticas asistenciales.

Desarrolló una política de desconcentración territorial designando delegadas del área en cada uno de los Centros de Gestión y Participación en que se dividió la ciudad en 1996 e inició la aplicación del Plan de Igualdad previsto en la ley 474 en el año 2000.

La ciudad fue pionera en los servicios de atención a víctimas de agresiones sexuales, particularmente con los servicios brindados por los hospitales Álvarez, Muñiz y Pirovano, articulados con la Procuración y la Dirección General de la Mujer, instalando y difundiendo el uso de la pastilla del día después frente a situaciones de emergencia.

El profundo cambio político en la gestión de gobierno de la Ciudad a partir de diciembre de 2008 se tradujo en modificaciones sustanciales en el paradigma de los derechos humanos de las mujeres y en general en la orientación de las políticas públicas.

Con un cumplimiento formal de la legislación vigente entre el 2008 y el 2016 la Dirección General de la Mujer continuó con los mismos servicios y programas, sin que la recuperación económica que sucedió a la crisis de los años 2001 y 2002 tuviera como resultado el crecimiento presupuestario o el mejoramiento o ampliación de los dispositivos y programas. Por el contrario se aprecia en las estadísticas y entrevistas con los propios equipos una suerte de involución o estancamiento presupuestario y en los recursos humanos.

Centros Integrales de la Mujer, primera línea de atención.

Para dar asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género existe en la Dirección General de la Mujer el Programa “Atención Integral a las Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual”, que está compuesto por siete (7) CIM, entre otros dispositivos. En dichos Centros se cuenta con atención psicológica individual, grupal, asesoramiento y patrocinio jurídico, y un área de atención social.

De distintos relevamientos efectuados en la Legislatura porteña y en la Defensoría del

Pueblo más recientemente, podemos señalar la composición de los servicios. Hasta el año 2016 existían hay seis (6) CIM dependientes del mencionado Programa: dos (2) en el barrio de Monserrat (Comuna 1), uno (1) en el barrio de Balvanera (Comuna 3), uno (1) en el barrio de Almagro (Comuna 5), uno (1) en el barrio de Lugano (Comuna 8), y uno (1) en el barrio de Villa Devoto (Comuna 11). Hay un séptimo CIM que depende del Programa de Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades en el barrio de Balvanera (Comuna 3), que brinda solo asistencia psicológica. Este programa lleva adelante actividades orientadas a la promoción y difusión de los derechos de las mujeres y tiene como objetivo promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones de acuerdo a la Ley nº 474.

En abril de 2017 para dar cuenta de una nueva legislación específica que ordena la creación de un CIM por Comuna, se inauguró el CIM de la Comuna 7 flores con la ong “Dignxs de ser”.-

La Defensoría del Pueblo inició en marzo del 2014 con la gestión de Alejandro Amor una oficina especializada en Niñez, Adolescencia y Género. Esta oficina de derechos actúa con distintas competencias y por lo menos tres niveles de intervención: a) seguimiento y monitoreo de políticas públicas a través de pedidos de informes, elaboración de propuestas de recomendación informes y proyectos de ley, b) asesoramiento y defensa de las mujeres, niños, niñas y adolescentes atravesadas por distintas situaciones de vulneración de derechos y c) acciones de difusión de derechos, capacitación en género y derechos humanos y prevención de las violencias

Desde esta oficina a mi cargo desde su creación, relevamos los servicios de la Dirección General de la Mujer y otros vinculados con las competencias señaladas, interactuamos y entrevistamos a equipos técnico profesionales, funcionarias y organizaciones vinculadas con la temática. (1)

Estadísticas que preocupan.

El análisis de las series estadísticas de la Dirección General de la Mujer publicadas por la Dirección General de Estadística y Censo de la CABA (2) da cuenta del retroceso en políticas públicas y en la atención integral de las mujeres. A pesar de un discurso que

promueve la igualdad entre los géneros y la protección de las violencias, vemos que tanto en la línea telefónica gratuita, como en los patrocinios jurídicos gratuitos así como en la atención general de los Centros Integrales de la Mujer las consultas han decrecido gradualmente.

Este decrecimiento puede tener entre sus causales el desarrollo de programas y servicios desde el ámbito nacional, sea a través de la línea 137 del Ministerio de Justicia de la Nación, como la línea 144 del Consejo Nacional de la Mujer, así como la atención centralizada de la Oficina de Violencia Domestica de la Corte.

Más allá de las causales, que también podrían entenderse como el intento desde los organismos nacionales de compensar los déficits detectados en la materia, la retracción de la Dirección General de la Mujer del gobierno de la Ciudad queda evidenciada en la lectura del presupuesto anual, cuyos montos se han estancado e incluso decrecido relativamente si se compara el crecimiento de otras áreas del propio Ministerio de Desarrollo Social.

En la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires hemos elaborado un comparativo de los presupuestos asignados a la defensa de los derechos de las mujeres. Los datos confirman una situación de virtual parálisis denotándose tan solo un crecimiento vegetativo para hacer frente a los aumentos inflacionarios, pero no a la ampliación de los servicios. En el siguiente cuadro elaborado por el equipo de género de la Defensoría del Pueblo y obra en la Recomendación 1213/16 firmada por el titular de la Defensoría, se observa el crecimiento del Ministerio de Desarrollo social hoy Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, mientras la Dirección de la Mujer decrece en el porcentaje total del mismo.

Año	Dirección General de la Mujer	Ministerio de Desarrollo Social	Rel. % entre DGMUJ y Ministerio Desarrollo Social
2003	4.212.589.-	158.284.155.-	2,60
2004	4.278.151.-	263.519.900.-	1,60
2006	7.344.966.-	422.045.758.-	1,70
2007	11.272.612.-	578.709.381.-	1,90
2008	14.127.744.-	831.351.826.-	1,70

2009	18.085.212.-	963.039.529.-	1,80
2010	21.272.634.-	1.035.755.138.-	2,00
2011	21.376.727.-	1.197.128.500.-	1,70
2012	26.644.502.-	1.655.818.438.-	1,60
2013	38.841.332.-	2.196.957.689.-	1,70
2014	45.190.606.-	3.105.562.505.-	1,45
2015	64.469.575.-	3.954.037.029.-	1,60

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires².

Dice la mencionada recomendación: “Se observa que el presupuesto no ha variado sustancialmente en los últimos años. Desde el año 2003 hasta el año 2013, constituyó entre el uno por ciento y seis décimas (1,6%) y el dos por ciento y seis décimas (2,6%) del presupuesto del ex Ministerio de Desarrollo Social, toda vez que el año 2003, fue el de mayor presupuesto relativo.” (3)

La situación ya había sido denunciada, en la Resolución 312 del 2015 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad que recomendaba, entre otras cuestiones, arbitrar las medidas necesarias para

“... a) ampliar y fortalecer los equipos profesionales de los Centros Integrales de la Mujer (C.I.M.);

b) evaluar la posibilidad de crear nuevos C.I.M. en las Comunas cuya mayor densidad poblacional y vulnerabilidad social determinen su necesidad; con el objetivo de llegar a establecer al menos uno por comuna en los próximos años;

c) crear nuevos hogares de tránsito y

d) dotar de mayor presupuesto a la Dirección General de la Mujer...”.

Esta recomendación y la prédica de las organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos de las mujeres dieron lugar a la presentación de distintos proyectos de ley en la Legislatura, los cuales tienen sus antecedentes en textos propuestos en el Parlamento de las Mujeres de la misma. De resultas de todo ello, se vota en la Legislatura la ley n° 5.466 modificatoria de la ley 1688, a fin de establecer la existencia de “... al menos 1 (uno) CIM por comuna hasta cumplimentar el máximo de 1 (uno) cada 50.000 (cincuenta mil) mujeres por comuna...”.

² La serie se interrumpe en el año 2015, ya que a partir del año 2016, el Ministerio de Desarrollo Social fue reemplazado por el Ministerio de desarrollo Hábitat y Desarrollo Humano, que incorpora además otros programas bajo su jurisdicción.

Las trabajadoras se movilizaron en todos los ámbitos institucionales denunciando “el peor momento de la Dirección General de la Mujer” por la no renovación del personal, la no apertura de nuevos servicios, los bajos salarios las condiciones edilicias deficientes, falta de mantenimiento, ausencia de difusión de las políticas públicas de género, la tercerización de los servicios, entre otros.

En base a la información proporcionada por las delegadas y la relevada por nuestros equipos se estimó la necesidad de una fuerte elevación del presupuesto para el año 2017, así quedó plasmada en la recomendación ya mencionada:

“... haría falta ampliar el plantel de personal para sostener las actividades de los dos (2) Programas y responder a las demandas recibidas, en ciento tres (103) cargos, por un total de aproximadamente pesos veintiocho millones ciento diecinueve mil (\$28.119.000.-)³.

Después de intensas jornadas de trabajo en la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura porteña, en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, y de varias acciones de difusión y movilización en plazas y medios de comunicación, en la votación del presupuesto 2017, se incorporó una partida de veinticinco millones de pesos para ampliar los servicios y programas, hecho que fue ampliamente respaldado por las instituciones y gremios intervinientes.

Las autoridades del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat establecieron que la instalación de por lo menos un CIM por comuna de acuerdo a la ley mencionada se concretaría a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, transfiriendo las partidas necesarias para el personal contratado por la ong, alquileres y gastos de equipamiento y mantenimiento.

En nuestra opinión, más allá de reconocer la enorme capacidad de algunas organizaciones gubernamentales para brindar atención integral a las mujeres, la decisión del Gobierno de la Ciudad de no abrir Centros Integrales propios, es decir gestionados por el Ejecutivo, muestra una conceptualización que resigna el rol principal del estado y retira su responsabilidad de la gestión en temas centrales como

³ Dicha suma corresponde al total del personal faltante propuesto por las delegadas de la DGMUJ, y se considera un promedio salarial mensual de pesos quince mil (\$15.000.-), al cual debe sumarse las cargas sociales obligatorias. De todo esto resulta pesos veintiún mil (\$21.000.-) mensuales por cargo (103 x 21000 x 13 = 28119000).

el patrocinio jurídico o la contención psicosocial de las víctimas. Demás está decir que el personal que resulta de los convenios y que son contratados por las organizaciones no gubernamentales tendrá una situación laboral de profunda precariedad.

La Dirección General de la Mujer ha desarrollado el Programa de atención a varones “violentos” muy vinculado a la necesidad de dar respuesta a las derivaciones efectuadas por la Justicia para efectivizar condenas o sistemas de juicio abreviado de tipo restaurativo o reparatorio. En los últimos años se da un incremento importante de consultas, si bien no hay información suficiente sobre los equipos intervinientes. El programa contaba con un solo profesional y según últimas informaciones al mes de mayo de 2017, se habría incrementado en dos profesionales

El plan de Igualdad de Oportunidades y de trato. Ley 474.

Expresión de un momento de particular profundidad en los años cercanos a la IV conferencia internacional de la mujer en Beijing, el Plan de Igualdad fue concebido como una herramienta de articulación transversal destinada a problematizar el conjunto de la administración pública e incluir indicadores de género en cada Ministerio. Sin embargo a partir de la lectura de los informes producidos tardíamente y presentados con muy poca difusión se puede afirmar que el Plan no ha logrado los objetivos propuestos.

Desde la Legislatura porteña se creó una Comisión Especial de seguimiento de la Ley 474 que intentó promover la construcción de una articulación con metas cuantificables y mayor visibilidad. Sin embargo la reticencia de las autoridades del área, la minimización de la importancia del tema hizo que la Comisión no tuviera resultados positivos. Y no fue constituida en los dos últimos periodos parlamentarios.

El Parlamento de las Mujeres, ámbito de participación del movimiento de mujeres en la Legislatura porteña creado a partir del año 2011 y actualmente en funcionamiento, ha generado numerosos proyectos e iniciativas para jerarquizar el área Mujer del Gobierno de la Ciudad y ampliar los recursos presupuestarios existentes., sin que haya respuesta positiva hasta la fecha.

Desafíos pendientes, superar las insuficiencias de la atención integral.

El compromiso con la temática de la prevención de la violencia de género y en particular la lucha contra los femicidios generó distintos pedidos de informes y recomendaciones para la ampliación de las políticas públicas. Algunos de ellos se convirtieron en proyectos de ley presentados por el Defensor del Pueblo de la Ciudad, dado que el organismo cuenta con iniciativa legislativa.

Todo el petitorio presentado por el movimiento Ni Una Menos fue analizado pormenorizadamente. Precisamente uno de los puntos tiene que ver con la insuficiente formación en educación sexual integral para la superación de los estereotipos y discriminación de género. Uno de las mayores preocupaciones consiste en el escaso cumplimiento de la Ley de Educación Sexual integral N° 2110, la cual aprobada en el 2006, sin que el Ministerio de Educación haya elaborado una planificación que pueda medir objetivos, avances y resultados.

Otro de los nudos problemáticos en la falta de resolución del conflicto de violencia intrafamiliar que sufren miles de mujeres es la dificultad de contar con recursos económicos para desarrollar un plan de vida autónomo. Esta dificultad, la dependencia económica de mujeres con niños todavía en edad escolar, genera el sostenimiento de un vínculo dañado profundamente por agresiones y distintos tipos de violencias, incluso motivando el regreso con el agresor por la falta de sustento diario.

Este hecho denunciado en los ámbitos legislativos y ejecutivos, ha dado lugar a distintas respuestas en las políticas públicas. Teóricamente existe una prioridad para la vivienda social en la ley 1688, pero este tema es de incumplimiento permanente por la carencia de construcción de viviendas sociales. Por otro lado la asignación económica que se utiliza es el programa Nuestras familias que cuenta con un valor escasísimo de \$200 mensuales hasta completar la suma de \$1200, los cuales suelen adelantarse como un paliativo para la emergencia.

Ello ha dado lugar a distintos proyectos de ley de diputadas y diputados comprometidos con la temática, de organizaciones sociales como la Casa del Encuentro, la Asociación Argentina de Educadoras Sexuales, y de la propia Defensoría del Pueblo de la CABA entre ellos: (4)

- Asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito para víctimas de violencia de género
- Asignación económica para niños niñas y adolescentes víctimas colaterales de femicidios (ley Brisa)
- Asignación económica para víctimas de violencia de género y explotación sexual
- Asesorías de educación sexual, violencia y género en los establecimientos educativos de la Ciudad
- Obligaciones del Estado en vivienda y acción social para las víctimas de violencia de género
- Sistema de alerta contra la violencia familiar y de género

En momentos de fuertísima movilización del movimiento de mujeres en reclamo de la puesta en marcha de políticas públicas integrales y del cumplimiento de la vasta legislación vigente, es preciso incorporar en la agenda política e institucional estos temas y estos proyectos. Sin duda la construcción de una sociedad libre de violencias está ligada profundamente con la erradicación de los fuertísimos niveles de desigualdad social y de discriminación hacia los sectores históricamente subordinados. Se trata de un movimiento político y social de múltiples incidencias donde los organismos del Estado tienen un mandato fundamental.

Bibliografía

Amorós, Celia, Hacia una crítica de la razón patriarcal, Anthropos, Barcelona, 1991.

Pateman, Carole, El contrato sexual, Anthropos, Universidad autónoma metropolitana, Méjico, 1995.

Bauman Zygmunt, Vida de consumo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.
Comisión Especial de seguimiento y evaluación de la ley 448 de salud mental de la Ciudad de Buenos Aires, Legislatura, informe 2010

Comisión Especial para el seguimiento de la ley 474 de igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres, Buenos Aires, informe 2011.

Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de Mujeres, UN, Beijing, 1995. www.un.org

Naddeo, María Elena, Avances y retrocesos de las mujeres en la Ciudad de Buenos Aires, Voces en el Fénix, Magnolias de acero nº 32, Plan Fénix, FCE, UBA.
http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix32%20baja.pdf

Torrado, Susana, El costo social del ajuste, EDHASA, 2010, Buenos Aires.

Citas:

- (1) El Centro de Atención de Niñez, Adolescencia Género y Diversidad se inaugura en la Defensoría del Pueblo en 2014. Integran el equipo técnico para las tareas apuntadas Viviana Saidón, Sonia Santoro, Silvina Lico, Mónica Pérez, Miriam Bobadilla. Cuenta también con el asesoramiento de Pablo Corradini y Carlos Szterjtejn.
- (2) Dirección General de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires, Anuarios estadísticos, series, Desarrollo Social, Mujer, <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28487>
- (3) Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, informe Anual 2016, página 105, <http://www.defensoria.org.ar/biblioteca/>
- (4) Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Iniciativa Legislativa <http://www.defensoria.org.ar/proyectos-de-ley/>