



**Informe elaborado por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.¹
65º período de sesiones de la CEDAW.
Argentina.**

Luego de dictada la Resolución A/RES/70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, nuestra Institución creó el 1º de enero de 2016 el *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, e impulsó un gran número de investigaciones vinculadas con los 17 Objetivos y sus metas; por ejemplo, salud, vivienda, agua, energía, cambio climático, desnutrición, educación, y grupos vulnerables como LGTBI, personas con discapacidad, privadas de libertad, pueblos originarios, y especialmente cinco investigaciones vinculadas con la igualdad de género. En el Informe que sigue se dará cuenta de los resultados parciales que se han obtenido hasta el presente, referenciando cada uno de los temas que se abordarán.

Acceso a la justicia:

En el marco del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, se inició una investigación, en función del Objetivo 16, meta 16.3., a fin de conocer las políticas públicas que llevará adelante el Estado Nacional “*para promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.*”. Y en esa investigación se tienen en cuenta la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho²; los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, aprobados por A/RES/ 67/187³, así como también las Reglas de Brasilia, especialmente la Reglas 3, 4 y, en particular, la Regla 24, que establece: *Serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas: d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.*

Señala el Estado Nacional que para un “un mejor acceso a la justicia”, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se implementan, en todo el territorio nacional, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), que se establecen como espacios de acompañamiento a la comunidad en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, se efectúan las siguientes observaciones: **a.** Falta de articulación con los referentes territoriales en cada localidad o región, para que su política sea más inclusiva y posea más comprensión del contexto social, cultural y ambiental al que se dirigen; **b.** Los equipos no son interdisciplinarios, pues, en verdad se canaliza el patrocinio letrado a través de los Colegios de Abogados, sin contemplar los métodos alternativos de conflicto menos formales que, sin dudas, brindarían soluciones eficaces y más rápidas; **c.** El trabajo de los CAJ actúa mayormente sobre lo inmediato, es decir, obteniendo medidas precautorias eficaces pero sin efectuar un acompañamiento posterior a la víctima durante todo el trámite del proceso.

¹ El Informe puede ser publicado en la página web de la CEDAW.

Contacto: Dr. Juan José Böckel, Subsecretario General del Defensor del Pueblo de la Nación; jbockel@defensor.gov.ar. +54 11 4 8191630. Suipacha 365, CABA, República Argentina.

² <http://bit.ly/1URotpk>

³ <http://bit.ly/1XYfaly>

Por otra parte, si bien es cierto que se sancionó en noviembre de 2015 la Ley N° 27.210, por la cual se crea un *Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género*, la ley no ha sido implementada.

Es importante la labor que desarrolla la Oficina de Mujer dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que sistematiza en una *Base de datos de jurisprudencia* las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales de todo el país vinculadas con los derechos de las mujeres en los diversos ámbitos. El objetivo principal es brindar una herramienta que facilite al poder judicial la toma de decisiones con perspectiva de género.

Además lleva registros de femicidios ocurridos en todo el país, a partir del año 2014. De sus informes surge que en 2014 se perpetraron 225 y en el 2015, 235, demostrando que lejos de disminuir, el número de feminicidios aumentó pese a los esfuerzos que afirma el Estado que realiza en el marco de sus políticas públicas.

Finalmente, cabe mencionar que la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la CSJN, que tiene por objetivo *“facilitar el acceso a la justicia de las personas afectadas por hechos de violencia doméstica”*, sólo interviene en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ello, resulta necesario que se replique esta modalidad de intervención interdisciplinaria y especializada al resto del país. Hasta la fecha se replicó el modelo “OVD” sólo en cinco (5) provincias argentinas: Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Santa Cruz y La Pampa. También en la provincia de Jujuy, por resolución del Superior Tribunal de Justicia, pero no se ha implementado por falta de partida presupuestaria.

Violencia contra la mujer:

Teniendo en cuenta el Objetivo 5, Igualdad de Género, dentro del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030* que lleva adelante esta Institución, se inició una investigación para indagar en las políticas públicas y *conocer cómo se pondrá fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas ... eliminando todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, y cuáles serán las medidas que permitan aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles* (metas 5.2. y 5.c.);

Con posterioridad a lo informado por el Estado Argentino sobre este tema, el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), con fecha 26 de julio de 2016, dio a conocer el *Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019)*, conforme lo establecido en la ley N° 26.485 de *Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*.⁴

El Plan se implementará a lo largo de los próximos **tres años** (2017-2019). Se han elaborado 69 medidas y 137 acciones que abarcan distintas áreas (salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, comunicación, etc.). Si bien se observa que el Plan es integral, será posible analizar su alcance y cumplimiento una vez que se ponga en marcha, es decir en enero de 2017.

Sin embargo, de las **69 Medidas, 55 se realizarán a partir de 2017**, pero muchas de ellas recién a partir del mes de junio de ese año; mientras que **6 Medidas se pondrán en práctica durante 2018**, y **8 Medidas recién se implementarán en el 2019**. Y de la lectura del *Plan* se observa que muchas de las medidas que comenzarán en junio de 2017 podrían iniciarse en enero. Se advierte también una postergación innecesaria respecto de algunas medidas que se prevén para 2018 y 2019. Por ejemplo, las Medidas 2, 3, 7, 9, 20, 23, 26, 27, 29 y 31.

En definitiva, si se efectuara un seguimiento del *Plan*, en enero sólo se iniciarán **30 Medidas** de las 55 proyectadas para 2017, pero únicamente 19 de acciones efectivas, a saber, Medidas: 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 48, 52 y 58, pues, las 11 restantes se refieren únicamente a capacitación (37 a 47).

Y con posterioridad, esto es, las otras **25 Medidas** proyectadas también para **2017**, en **junio** se iniciarán las Medidas: 1, 10, 11, 12, 16, 28, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 62, 65, 67 y 69. Las que restan, Medidas: 4, 5, 6, y 68, se iniciarán en marzo, y; finalmente, las Medidas 61 y 66, se iniciarán en diciembre.

⁴ Plan Nacional <http://bit.ly/2clv8Sp>

Además, con relación a la violencia obstétrica, una de las prácticas que más preocupan a esta Defensoría del Pueblo de la Nación, el *Plan* recién propicia la creación de un Programa para el período enero-diciembre 2019, cuando, en realidad, debería ser iniciado en fecha más próxima.

Por otra parte, resultaría oportuno que el CNM tuviera en cuenta, previo a la implementación del Plan, los comentarios y consideraciones efectuadas por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género –ELA-, en materia de salud, educación, trabajo, justicia y comunicación, tanto en el “eje prevención” como en el “eje atención integral”.⁵

Finalmente, debe señalarse que dentro del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030* se inició otra investigación para conocer las políticas públicas llevadas adelante y las próximas a realizarse en materia de violencia obstétrica, en función de las Leyes N° 25.929 y N° 26.465.

Salud:

El Estado Argentino informa, respecto del acceso al aborto no punible, que hay “avances” en esa materia, ya que hay “*guías de atención que se implementan en todo el país.*” Asimismo da cuenta de “*los avances normativos que implican una despenalización y legalización del aborto, se informa que al 1º de julio de 2016 ingresó un nuevo proyecto a la Cámara de Diputados de la Nación, que impulsa la interrupción voluntaria del embarazo, iniciativa de las Organizaciones de Mujeres.*”

Al respecto, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo, a partir de una denuncia presentada por el *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres –CLADEM-*, ha investigado sobre la implementación de protocolos de atención de los abortos no punibles.

Así fue que el Defensor del Pueblo de la Nación dictó -en octubre de 2015- la Resolución N° 65/15, mediante la cual **exhortó** a las autoridades sanitarias de las citadas provincias “*a que arbitren las medidas necesarias para elaborar e implementar un protocolo de atención de abortos no punibles o, en su caso, dispongan la adhesión al “Protocolo para la Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo”, elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación.*”⁶

Pese a que han transcurrido casi seis años de dictado el Fallo, CSJN, “F., A. L. s/ medida autosatisfactiva”, rta. 13/03/2011, F 259 XLVI, sólo ocho provincias se ajustaron totalmente a lo que dispuso la Corte: Chubut, Santa Fe, Chaco, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego, La Rioja y Santa Cruz. Otras ocho jurisdicciones obedecieron en forma parcial: Salta, La Pampa, Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén, ya que incorporan requisitos que limitan el acceso al aborto. Y aún hay ocho provincias que no tienen protocolos: Catamarca, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

Cabe señalar que la Argentina (2007) elaboró, a través del Programa de salud sexual y reproductiva, la denominada “Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles”. Allí se indica, en particular, que tiene como propósito “*definir medidas para reducir y eliminar las barreras para el acceso al aborto permitido por la ley.*” En esa misma Guía (2007) se especifica que, según los registros propios del Ministerio de Salud de la Nación, ocurren alrededor de 100 muertes al año por abortos inseguros, siendo ésta la principal causa de muerte materna. Asimismo, se contabilizaron un total de 78.894 hospitalizaciones por aborto, indistintamente si fueron inducidos o espontáneos. La Guía fue actualizada en junio del 2010 y en abril de 2015. Actualmente, la “Guía” se denomina: “*Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal de embarazo*”⁷. Merced a un trabajo interdisciplinario, se estima que la cantidad de abortos por año en nuestro país es de 460.000. Para calcular ese número, se basaron en la cantidad de egresos hospitalarios por aborto (tanto inducidos como espontáneos) ocurridos en el año 2000, y le aplicaron determinadas fórmulas estadísticas. Allí también se indica que la muerte por abortos inseguros pasó a ser una de las principales causas de muerte materna, representando alrededor del 30% del total. Y es a consecuencia del régimen penal del aborto de nuestro país que muchas mujeres deben recurrir a procedimientos inseguros para interrumpir un embarazo poniendo en riesgo su salud y su vida. Lo hacen, además, en condiciones de clandestinidad legal, social y familiar, lo que las lleva a enfrentarse con barreras que postergan la búsqueda de atención médica. Pero, además, se ha determinado que “*En los hospitales públicos de todo el país [la cifra no varía demasiado] se registran*

⁵ Informe ELA <http://bit.ly/2cK6iDn>

⁶ Res. DPN N° 65/15 <http://bit.ly/2di3Aq7>

⁷ <http://bit.ly/2dDLj1l>

60.000 internaciones por abortos inseguros al año. Del total, alrededor del 15% corresponde a adolescentes y niñas menores de 20 años, y alrededor del 50% a mujeres entre 20 y 29 años. En la última década, la mortalidad por aborto aumentó en las mujeres menores de 15 años y las mujeres muertas por abortos fueron más jóvenes que quienes fallecieron por otras causas vinculadas a la maternidad⁸. Un informe del 8 de marzo de 2013, producido por el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva⁹ refiere que, en nuestro país, son 300 las mujeres que mueren por año por causas vinculadas a abortos inseguros, al embarazo, al parto y al puerperio, siendo, mayoritariamente, mujeres jóvenes y cuyas muertes pudieron haberse evitado.

En cuanto a la necesidad de revisar la legislación nacional sobre el aborto, incluyendo la legislación criminal, debe señalarse que en el Anteproyecto de Código Penal de la Nación (Decreto PEN N° 678/12), se contempla la despenalización del aborto si es producto de una violación de la que sea víctima cualquier mujer (discusión zanjada en el caso "F.A.L."); sin embargo, se incluyen figuras como las lesiones al feto, el aborto culposo, o el aumento de penas en el homicidio preterintencional. Las organizaciones proelección, las cuales apoyan la aprobación de una ley que despenalice el aborto, están nucleadas en la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Cuentan con la adhesión de más de 300 organizaciones de distintos puntos del país. Incluye movimientos sociales; sindicatos; y agrupaciones científicas, académicas y de derechos humanos. Numerosas universidades argentinas apoyan la legalización del aborto. El Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba estableció, mediante una resolución con fecha del 29 de junio del 2010, "adherir al tratamiento del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo, radicado en la Cámara de Diputados". La Universidad de Buenos Aires se ha manifestado a favor de la legalización del aborto, mediante una resolución emitida el 16 de julio del 2014 por el Consejo Superior de dicha Universidad. También la Universidad Nacional de La Plata, y muchísimas otras Universidades del país han mostrado su apoyo a la legalización del aborto mediante sendas resoluciones de sus consejos directivos.

Debe recordarse que en nuestro país el Proyecto de Ley N° 2249_D-2014 que no logró estado parlamentario (4 de noviembre de 2014) y cuyo proyecto originario le pertenece a la "Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito", data del 28 de mayo de 2007 (N° 092-P-07) y cada dos años vuelve a presentarse por no lograr, como se dijo, su tratamiento en el recinto. Dicho Proyecto incorpora la objeción de conciencia en su artículo 6°. Cabe señalar que dicha objeción no es un derecho del cual son titulares las personas jurídicas o el Estado, y además hace referencia a una convicción religiosa que debe ser fundamentada, y por tanto no se trata de poner en juego la opinión del médico o profesional interviniente en torno a si está o no de acuerdo con el aborto. Por lo demás, debe resaltarse que en el Plenario Académico realizado el 30 de septiembre de 2010, la Academia Nacional de Medicina dispuso: 4) Que el derecho a la "objeción de conciencia" implica no ser obligado a realizar acciones que contrarían convicciones éticas o religiosas del individuo (art.14, 19 y concordantes de la Constitución Nacional), por lo que considera que los médicos no deben colaborar con abortos.

El Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030, en función de los Objetivos 3 y 5 de Desarrollo Sostenible, inició una investigación: Para que en el 2030 se garantice el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales; así como también el reconocimiento absoluto de los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen (metas 3.7. y 5.6.).

En cuanto al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, debe informarse que el 60% de los embarazos en la Argentina no son planificados y de ese porcentual el 68% corresponde a embarazos adolescentes. Es de fundamental importancia señalar que existe por parte del Estado una falta de provisión gratuita de anticonceptivos en todas sus formas.

Por lo demás, desde el punto de vista estadístico, entre el 30 y el 35% de las mujeres en edad fértil se encuentran sin cobertura de la seguridad social ni de la medicina prepaga, motivo por el cual recurren al sistema público.

⁸ fuente: ADC, CDD, CEDES, CELS, CLADEM, ELA, FOCO, Foro DRR, FEIM e INSGENAR

⁹ <http://bit.ly/1NhfvON>

Tratándose nuestro país de un Estado federal con autonomías provinciales, se advierte un cumplimiento desigual en lo que hace a los derechos sexuales y reproductivos, atento las distintas políticas públicas adoptadas por cada jurisdicción.

No existe una verdadera campaña intensiva de difusión y enseñanza de la salud sexual, y menos de forma integral, por lo que el desafío consiste en garantizar el acceso a la salud, en particular, a los derechos sexuales y reproductivos, permitiendo que el embarazo sea planeado y se prevengan enfermedades de transmisión sexual. Tampoco de sensibilización en los servicios de salud (tanto públicos como de obras sociales o privados), tendientes a otorgar la debida atención médica, sin judicializar los casos cuando se solicita un ILE ni denunciar a las mujeres que se presentan con un aborto en curso.

El *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, en función del Objetivo 3, ha iniciado una investigación para de aquí al 2030 poner fin a las epidemias del SIDA y las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles (meta 3.3.).

La causa del 90% de los nuevos casos de HIV es por mantener relaciones sexuales sin utilizar preservativo. Además, de las 126.000 personas infectadas, un 30% aún no lo sabe. Sobre una muestra 25.813 casos, 250 tuvieron un resultado reactivo positivo, con una media de edad de 37 años; el 53% fueron mujeres.

A consecuencia del aumento de casos de transmisión es necesario que el Estado aumente las medidas de prevención y difusión masiva. En concordancia con los datos sobre Argentina reflejados en la 21ª Conferencia Internacional sobre el Sida celebrada en Durban el 18 de julio de 2016 cuyo documento oficial no ha sido publicado. Son insuficientes las medidas para promover que la población realice los testeos; así como también las medidas para la prevención de transmisión vertical.

Es necesario fortalecer la implementación efectiva de la normativa¹⁰ que obliga a incorporar la prevención del SIDA como tema en los programas de enseñanza de los niveles primario, secundario y terciario de educación.

Trata, explotación y prostitución:

En el marco del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, se iniciaron dos investigaciones, para investigar la trata sexual y la trata laboral, en función del Objetivo 8, para conocer cuáles son las medidas inmediatas y eficaces [que se realizan] para erradicar y poner fin a la trata de seres humanos (meta 8.7.); teniendo en cuenta la misma propuesta que se indica en el Objetivo 16: Poner fin a la trata (meta 16.2.).

De allí se pudo establecer que las víctimas de explotación sexual son en su gran mayoría mujeres y niñas (95%). La asistencia integral a las víctimas constituye una deuda pendiente.

Las provincias no tienen los puntos focales en las mismas estructuras del Estado. Algunos dependen del Ministerio de Desarrollo Social, otros de la Secretaría de Derechos Humanos, del Consejo Provincial de la Mujer, del Ministerio de Seguridad de la provincia, u otras instituciones. Esto dificulta un abordaje integral de la asistencia, la articulación y los recursos disponibles.

Se ha detectado que las provincias reconocen la atención a las víctimas de explotación sexual no así a las de explotación laboral, pues en algunos casos son excluidas de atención.

Son muy pocas las provincias que tienen un mecanismo de patrocinio jurídico gratuito. Algunas como Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo han otorgado a partir de la articulación con Colegios de Abogados o la Defensoría General de la Nación; pero son casos aislados.

Además, también son escasos y deficientes los Programas de reinserción laboral, pues, existe muy poca oferta y mínimos recursos asignados. Las políticas de acciones de promoción del empleo y de emprendimiento para la inserción laboral de las víctimas de trata personas son bastante reducidas y poco eficientes; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no ha demostrado un avance en este sentido.

¹⁰ Artículo 1º del Decreto Nro. 1244/91 que reglamenta la Ley N° 23.798 sobre la declaración de interés nacional a la lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

La creación de un Registro de las víctimas asistidas y del seguimiento que se les brinda, favorecería la evaluación de las políticas públicas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación creó en febrero de 2016, el Registro de datos estadísticos del Poder Judicial sobre Trata de Personas (“Registro de Trata de personas”). Será administrado por la Oficina de la Mujer dependiente del alto tribunal y se registrará por las pautas establecidas en la Resolución N° 121/2016 y se encuentra en etapa de implementación. Tiene como principal objetivo elaborar estadísticas que serán publicadas a través de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este registro se actualizará anualmente.

Finalmente, se señala que la línea telefónica gratuita para realizar denuncias y recibir información sobre el delito de trata (145) posee un escaso conocimiento por parte de la sociedad.

Educación:

Dentro del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030* que lleva adelante el Defensor del Pueblo de la Nación, se inició una investigación, en el marco del Objetivo 4, para indagar acerca de *qué forma se llegará al año 2030 eliminando las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en 34 condiciones de igualdad de las personas vulnerables a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (meta 4.5.); y otra investigación se inició para velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces (meta 4.1.).* En igual sentido se inició otra investigación *para velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria (meta 4.2.).* Y una investigación más, *para conocer los programas referidos a la construcción y adecuación de las instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños ... y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos (meta 4.a.).*

La ponderación de los datos relativos a la cobertura, matriculación, asistencia, abandono, etc., presenta no pocas dificultades. Los datos estadísticos obtenidos presentan diferencias en función de la fuente, variables relativas al método de procesamiento, los cortes en las muestras, período analizado y proyección, así como la falta de acceso público a información sobre algunos temas como la población indígena escolarizada.

En este sentido, a modo de ejemplo, se habla de *Asistencia*, tomando el censo 2010 pero esto no da cuenta de la *Asistencia Efectiva*. El Nivel Secundario presenta los más altos porcentajes de ausentismo (40%) y abandono del sistema (alrededor del 50%), porcentajes que son semejantes para varones y mujeres.

En cuanto a la matriculación no se menciona los altos niveles de repitencia (alrededor del 33%) sobreedad (entre el 33%, si se comparan con los datos poblacionales aportados por el INDEC, podemos ver que la diferencia existente entre cada grupo etario y la matriculación por niveles. Los datos referidos corresponden a la Dirección Nacional de Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto a la Modalidad Rural, cifras oficiales del Ministerio de Educación indican que, la matrícula entre el nivel primario y el nivel secundario disminuye un 37%. Las zonas rurales con población dispersa siguen siendo parte del “núcleo duro” más difícil de escolarizar. Existe un gran déficit de cobertura en este nivel.

La perspectiva de género se encuentra incluida como tema en los programas de enseñanza de los niveles primario, secundario y terciario dentro del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. A partir de ello, se establecieron los lineamientos curriculares aprobados por el Consejo Federal de Educación, lineamientos que deben articularse con los NAP que son los Núcleos de Aprendizaje Prioritario que son comunes a todas las jurisdicciones. (Resolución CFE N° 45/08 Buenos Aires, 29 de mayo de 2008 “lineamientos curriculares para la educación sexual integral – programa nacional de educación sexual integral”).

Cada uno de los Ministerios o Secretarías de Educación es responsable de la elaboración de los planes y documentos para cada nivel, cuyo desarrollo e implementación es muy dispar, no existiendo informes que den cuenta de los avances en este sentido. La mayoría de los documentos toman como base los contenidos de las Leyes N° 26.150 y N° 26.485.

Lo último que existe en esta materia, data de mayo de 2015: una Resolución del Consejo Federal de Educación que reafirma el compromiso de sostener dichos programas, y el desarrollo de encuentros Regionales y Provinciales para fortalecer las estrategias pedagógicas y comunicar logros. Sin embargo, en la actualidad no contamos con registro de estos encuentros.

En el 2015 se sancionó la Ley N° 27.234 que establece las bases para que en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario, se realice la jornada “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”, con el objetivo que alumnos, alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género.

Por otra parte, y con relación a la incorporación de la perspectiva de género en los planes de estudio, se observa un cumplimiento insuficiente, dispar y no uniforme de la Ley N° 26.150 de *Programa Nacional de Educación Sexual Integral*.

El Ministerio de Educación de la Nación brinda los lineamientos para la implementación de dicha Ley, aportando además diferentes elementos para la capacitación de los docentes como cuadernillos, sitio web, talleres *on line*, pero estos recursos no han llegado de igual manera a todo el país.

La realidad indica que a diez años de sancionada la Ley, la implementación de educación sexual integral en las aulas dista de ser una política pública orgánica y continúa estando sujeta a la voluntad de los docentes y autoridades escolares. En muchos casos, las escuelas confesionales se resisten a cumplir con la legislación para garantizar la educación sexual desde una perspectiva de género con una visión integral, y basada en información veraz y científica. Asimismo, algunos gobiernos provinciales no han accedido a incorporar el tema en los programas de enseñanza¹¹. Cuadra señalar que en julio de 2016 distintas asociaciones han denunciado el desmantelamiento del Programa, ya que no se renovaron los contratos de más de un centenar de trabajadores abocados al mismo.

Si bien la cantidad de docentes capacitados en ésta materia supera los 100.000, resta mucha labor por realizar teniendo en cuenta que la formación docente es uno de los pilares del programa ya que otorga herramientas para abordar el tema de género en forma transversal.

Finalmente y en cuanto a infraestructura escolar y creación de entornos escolares y de clase equitativos, existen desafíos aún no zanjados. Los patios de recreación siguen siendo para esparcimiento de los niños y los juegos que se desarrollan, revelan roles de género masculino tradicionales invisibilizando a las niñas. Hay una tendencia al control masculino del espacio de recreación y la relativa invisibilidad de las niñas. También señalamos la falta de infraestructura para niñas en muchos centros educativos, particularmente en los baños.

Grupo LGTBI:

El *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, inició una investigación para conocer las políticas públicas instrumentadas y que habrán de implementarse para lesbianas, gays, bisexuales y trans en Argentina; conforme lo ha considerado Naciones Unidas, por caso, teniendo en cuenta el informe que la Federación Argentina de lesbianas, gays, bisexuales y trans elaboró con apoyo del PNUD¹². Dicha investigación sigue como norte el documento A/RES/63/635 presentado a la Asamblea General (ONU), por los Representantes Permanentes de la Argentina, el Brasil, Croacia, Francia, el Gabón, el Japón, Noruega y los Países Bajos ante las Naciones Unidas; y, además, el documento A/HR/C/29/23 de Naciones Unidas, titulado “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género”. También se tiene en cuenta la *Campaña “Libres y Iguales”, elaborada por el ACNUDH y sus cinco recomendaciones (LGBT)*.

También los Principios de Yogyakarta, y si bien todavía no se receptaron de manera definitiva por Naciones Unidas (ver Recomendaciones Adicional, página 35 del documento), ni ratificados por nuestro país, sirven para tener como base a la hora de fijar políticas públicas. Es más, esta Defensoría del Pueblo de la Nación habrá de requerirle al H. Congreso de la Nación el dictado de una ley. Además, se tiene presente el Plan Nacional contra la Discriminación. La Discriminación en Argentina (2005, INADI – ACNUDH).

¹¹ Fuente: FUSA, organización no gubernamental sin fines de lucro creada en 1990, que brinda capacitación a profesionales de la salud y realiza actividades de investigación en el campo de la salud de los adolescentes con énfasis en la salud sexual y la salud reproductiva

¹² <http://bit.ly/1QXxV8P> Documento completo en <http://bit.ly/1mg6kTG>.

Cabe agregar que nuestro país suscribió el Marco Estratégico de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020 (MECNUD), así como el complementario Plan de Acción del Programa País 2016 a 2020, suscripto el 21 de julio de 2016, que hacen especial referencia al colectivo LGBT, como uno de los principales grupos en situación de vulnerabilidad. Así se explica en el Plan, particularmente en su Parte IV, punto 4.6. “Ciudadanía y Derechos Humanos”, teniendo en cuenta que en el MECNUD, el Defensor del Pueblo de la Nación ha sido designado socio estratégico en esa área, como surge de su Anexo I, página 41.

En el marco de la investigación que lleva adelante esta Defensoría del Pueblo de la Nación se llegó, en esta primera etapa, entre otras, a las siguientes conclusiones; concretamente le corresponde al Estado Nacional llevar adelante, entre muchas otras, las siguientes acciones: **a.** Diseño e implementación de un Programa Integral de Ciudadanía Trans que tenga por objeto realizar un acompañamiento en todos los ámbitos y que brinde programas de inclusión e igualdad; **b.** Impulsar el tratamiento legislativo del proyecto de “Ley Integral Trans”; **c.** Desarrollo de políticas de inclusión laboral; **d.** Implementar políticas y directrices que permitan el efectivo goce de los derechos emanados de la Ley de Identidad de Género, particularmente del artículo 11, y que remuevan todos los obstáculos en el acceso a la salud integral de las personas trans; **e.** Garantizar el acceso universal e integral a los tratamiento de reproducción médicamente asistida para todas las personas LGTBI; **f.** Diseño de políticas públicas que contemplen a la gestación subrogada como derecho reproductivo; **g.** Profundizar la aplicación del marco normativo establecido en la Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral (ESI) en forma inmediata en todo el territorio del país; **h.** Capacitación y formación de las fuerzas de seguridad y fuerzas armadas, con el fin de incluir una perspectiva de diversidad sexual; **i.** crear un Observatorio de delitos basados en la orientación sexual e identidad de género de las víctimas; **j.** Establecer procedimientos especiales en las fuerzas de seguridad y poder judicial para denunciar la violencia y el hostigamiento por orientación sexual e identidad de género o su expresión.

Grupos de mujeres desfavorecidos:

Mujeres de pueblos originarios:

En el marco del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*, el Defensor del Pueblo de la Nación ha iniciado dos investigaciones vinculadas con los pueblos originarios, a saber: **a.** en relación al Objetivo 3 para conocer la cobertura y asistencia sanitaria que brinda el Estado a los pueblos indígenas; y, en particular, su calendario de vacunación, instando a que se elabore un mapeo de enfermedades frecuente (meta 3.8.); y **b.** en función del Objetivo 4 para indagar qué acciones se realizarán a fin de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de los pueblos indígenas a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (meta 4.5.).

La Defensoría del Pueblo de la Nación ha advertido, en el marco de todas sus investigaciones que las mujeres pertenecientes a Comunidades Indígenas continúan ubicándose entre los sectores más vulnerables de nuestro país en términos de acceso a la salud, a la educación, y al agua potable; en definitiva, sus derechos a una vida digna y libre de violencia. Respecto del acceso al agua potable, existen Comunidades Indígenas en nuestro país (se recibieron reclamos de las provincias de Chaco, Formosa y Salta) que carecen de acceso a una fuente de agua apta para el consumo humano y deben recorrer grandes distancias para obtenerla. Asimismo, en las visitas realizadas por esta Defensoría se ha constatado que las mujeres de los pueblos wichí, *qom*, *pilagá*, *nivaclé* y *mbya guaraní* que habitan en las provincias de Salta, Chaco, Formosa y Misiones deben recorrer varios kilómetros por caminos muchas veces intransitables y en medios de transportes no aptos para acceder a la atención sanitaria adecuada en caso de embarazo y/o parto. Esto se debe, en muchos casos, a la deficiente estructura sanitaria que se traduce en escasos puestos sanitarios y profesionales de la salud, así como también debido a cantidad insuficiente de ambulancias en las zonas que habitan. Por otra parte, y tal como lo informa el propio Estado argentino, esta Defensoría ha observado que el acceso a la educación secundaria por parte de niñas indígenas es más restringido que el acceso a la educación primaria, toda vez que los establecimientos educativos de nivel medio se encuentran, en general, en zonas urbanas o alejadas de los territorios comunitarios. Debe señalarse que en cuanto a las características educativas, se observa que la tasa de analfabetismo para la población indígena de 10 años o más es del 9.1%, tres veces y media mayor

que la nacional (2.6%). En el caso de las etnias Mbyá guaraní de Misiones y Wichí de Chaco, Formosa y Salta, las tasas de analfabetismo superan el 20% (29.4% y 23.4% respectivamente). Otro dato a tener en cuenta es que el 78.2% de la población indígena de 15 años y más tienen como máximo el secundario incompleto, mientras que un tercio (33.1%) no completó la primaria o no tiene instrucción. En este sentido, los pueblos indígenas que se encuentran en una situación más crítica son: Mbyá guaraní de Misiones, Wichí de Chaco, Formosa y Salta, Chorote de Salta, Toba de Chaco, Formosa y Santa Fe y Pilagá de Formosa. En todos los casos, el porcentaje de población de 15 años y más que tiene como máximo estudios primarios incompletos supera el 60% y la proporción de los que tienen hasta secundario incompleto supera el 90%.

Por otra parte, en cuanto a la salud, se señala que el CNPI (Consejo Nacional de Políticas Indígenas) realizó un petitorio de urgencia para que se implemente el calendario nacional de 19 vacunas para niños, niñas y mujeres embarazadas de comunidades indígenas, base fundamental para luchar contra la desnutrición y otras enfermedades, con la correspondiente traducción a los idiomas originarios. Por esa razón, el Defensor del Pueblo de la Nación firmó en agosto de 2016 un Convenio de cooperación con el CUI (Centro Universitario de Idiomas) en función de la Agenda 2030, Objetivo 17, con la finalidad de trabajar en red sobre temas de interés común, en especial lo relacionado a la utilización de lenguas indígenas y las traducciones del material necesario para los pueblos originarios.

Vale resaltar, por último, algunas observaciones en relación al derecho de las mujeres en el marco del ejercicio de la Consulta Previa, Libre e Informada. Tal derecho está reconocido en la Ley 24.971 (que promulga el Convenio 169 de la OIT) y su aplicación en nuestro país es muy incipiente e irregular al no encontrarse reglamentada. No obstante ello y de acuerdo a los procesos de Consulta en los cuales esta Defensoría ha intervenido y en el marco de las investigaciones iniciadas por su afectación, no se han identificado abordajes específicos para garantizar la participación de las mujeres indígenas en tales procesos. Si bien se trata de un derecho comunitario, la forma de garantizarlo podría incurrir en restricciones a los derechos de las mujeres, por lo cual el Estado debería adoptar acciones tendientes a fortalecer la participación activa de la mujer indígena en las decisiones que puedan afectar sus vidas.

Mujeres privadas de su libertad:

A ocho años de la entrada en vigencia de la Ley N° 26.472 (BO 20/01/09), el derecho al arresto domiciliario de mujeres embarazadas y de madres con hijos menores de cinco (5) años de edad continúa siendo un ideal. Una de las reformas que introdujo la norma fue la modificación al artículo 10 del Código Penal de la Nación y al artículo 32 de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad N° 24.660, *facultando* al juez a disponer en estos casos, entre otros, el cumplimiento de la pena de prisión en detención domiciliaria en función del interés superior del niño. Sin embargo, la herramienta elegida por los legisladores para garantizar dicho interés *-facultar* en lugar de *imponer-*, dio lugar a disímiles interpretaciones comprometiendo el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Así, en los últimos años, los tribunales han esgrimido los siguientes obstáculos para otorgar el derecho al arresto domiciliario: a) la superación del límite etario contemplado por la norma, desconociendo la definición de niño (*"todo ser humano menor de dieciocho años de edad"*) establecida por el artículo 1° de la Convención sobre Derechos del Niño; b) viviendas que, por la infraestructura o por la ubicación del domicilio, no reúnen los requisitos de aptitud impuestos por los jueces, como si la cárcel los reuniera; c) las características del delito imputado; d) diversos estereotipos de género.

El derecho al arresto domiciliario no sólo se ve limitado por este tipo de interpretaciones sino también porque la cárcel, para muchas mujeres, termina siendo el único contexto en el que, de algún modo, ven garantizados sus derechos a la salud, a la educación y al trabajo, y donde tienen al menos alguna certeza de que podrán garantizar alimentos para sus hijos.

Ante esta realidad, el Defensor del Pueblo de la Nación formuló una propuesta legislativa (modificación del artículo 32 de la Ley N° 24.660, del artículo 10 del Código Penal de la Nación, así como la derogación de los artículos 192 a 196 de la Ley N° 24.660 y el artículo 495 del Código Procesal Penal) para que, entre otros supuestos, a pedido de parte interesada, el juez *deba* disponer la detención domiciliaria cuando se trate de una mujer embarazada y de una madre encargada o padre encargado único de un menor de dieciocho años o que tuviera a su cargo una persona con discapacidad. Dicha propuesta fue presentada ante el Ministerio de Justicia de la Nación, la

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y ante el Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles, que reúne a los más altos Tribunales de nuestro país, así como a la Procuración General de la Nación, a la Defensoría General de la Nación, y a la Procuración Penitenciaria de la Nación, entre otros.

También se propuso erradicar las requisas invasivas, pues, por no contarse con detectores electrónicos, se obliga a las mujeres y niñas a desnudarse y poner en cucullas en conjunto, en un mismo recinto. También que se permita el ingreso de niñas mayores de doce (12) años con cualquier familiar o allegado, sin distinción de sexo del acompañante; en su caso, modificando el artículo 29, inciso b. del Decreto N° 1136/97). Y, asimismo, que se posibilite mayor frecuencia en las visitas de consolidación familiar, permitiendo la integración de todo el grupo, es decir, cónyuge e hijos en conjunto, eliminando las infinitas trabas que el Decreto N° 1136/97 impone en franca violación con los derechos de niño; por ejemplo, en sus artículos 53, 55 y 57. Finalmente, se solicitó eliminar los infinitos requisitos que se imponen para las visitas de reunión conyugal (modificación de los artículos 56 y ss. del Decreto N° 1136/97), debiendo brindarse un hábitat acorde en donde habrán de llevarse a cabo las relaciones: reservado, íntimo, digno y limpio, como cualquier otro lugar en donde las personas libres desarrollan su actividad sexual (por ejemplo, Observatorio Internacional de Prisiones, Lyon, 1994, p. 45).

Resulta ilustrativa, la Recomendación N° VI/2016 dictada por el ya referido Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles, en el que participa activamente la Defensoría del Pueblo de la Nación, titulada “*Derechos de las Mujeres Privadas de la Libertad – Género en Contextos de Encierro*”. De su simple lectura se advierten las falencias por las que atraviesa el Servicio Penitenciario Federal, y las flagrantes violaciones que en materia de derechos humanos sufren las mujeres en prisión¹³.

En el mes de marzo de 2016 esta Defensoría del Pueblo de la Nación conformó la “Alianza estratégica para la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados” que se reúne mensualmente y cuenta con la presencia de autoridades de niñez y del ámbito penitenciario, organismos de derechos humanos y de la defensa pública, así como distintas ONG especializadas en la temática. En tal contexto, considerando que se han cumplido varios años de las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño, en el Día de Debate General dedicado a los “*Niños y niñas de padres presos*”, entre otras acciones y tomando como modelo el Memorándum de Entendimiento suscripto entre el Ministerio de Justicia de Italia, el *Ombudsman* de Niñez y Adolescencia de ese país y la ONG *Bambini Senza Sbarre*, se está trabajando en la redacción de un acuerdo similar para garantizar el interés superior del niño. Si bien no existen cifras oficiales, se estima que alrededor de 150.000 niñas, niños y adolescentes sufren diversas consecuencias derivadas del encarcelamiento de sus padres y de la falta de políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.

Según los últimos datos provistos por el Registro Único de Detenidos de la Procuración General ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (jurisdicción en la que se encuentra alojada la mayor parte de la población del país) al 17 de diciembre de 2015 la provincia de Buenos Aires tenía un total de 39.929 personas privadas de libertad. De ese total, el 5% son mujeres. A su vez, de acuerdo a la información provista por la Subsecretaría de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a la fecha, en las unidades dependientes del Servicio Penitenciario Bonaerense, hay 41 mujeres privadas de libertad con sus hijos menores de 5 años, 25 mujeres embarazadas y 81 mujeres cumpliendo arresto domiciliario.



Dr. Juan José Böckel
Subsecretario General a cargo del
Defensor del Pueblo de la Nación

¹³ <http://bit.ly/2dCsQ5C>