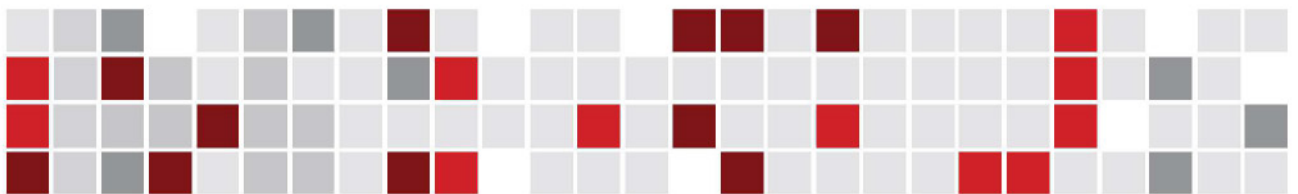


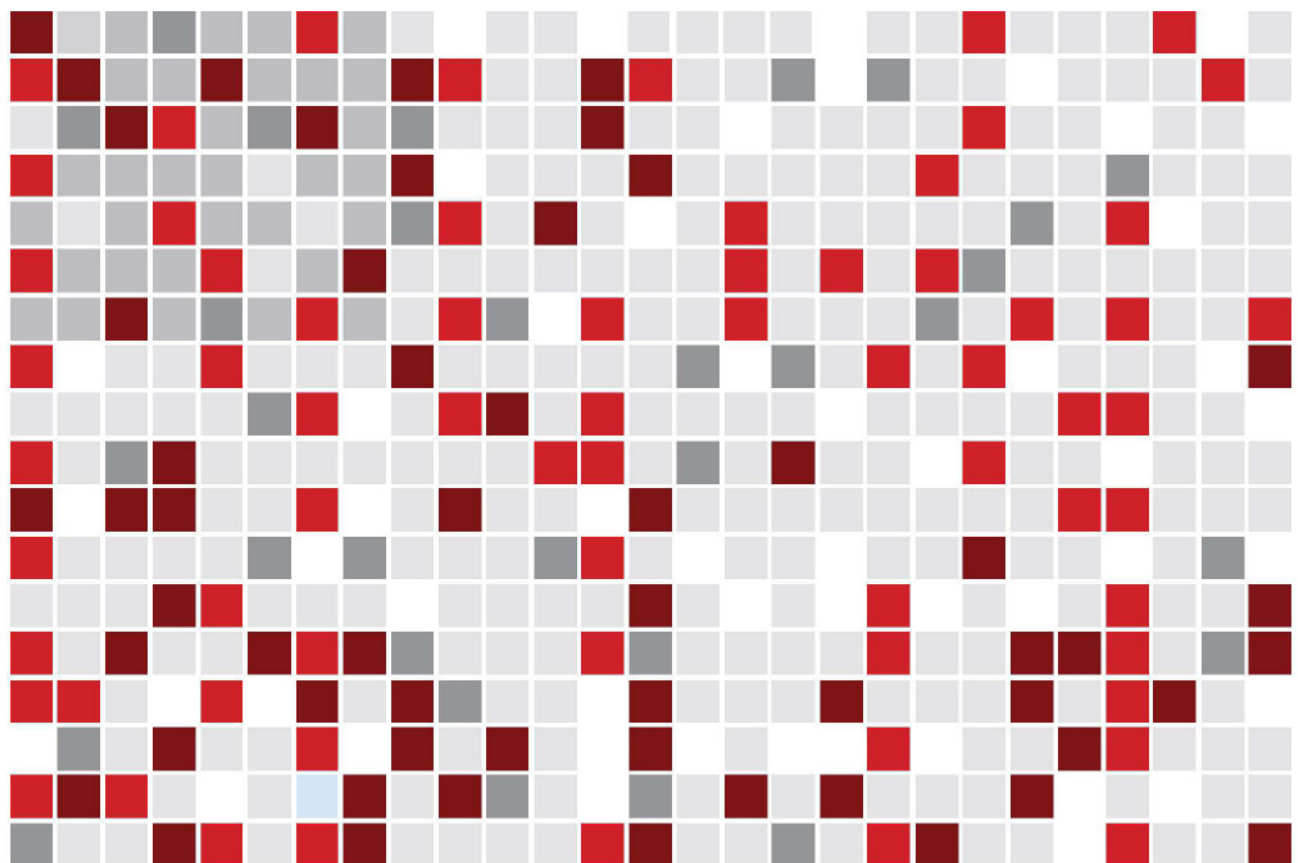


SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género



**Los derechos de las mujeres y la igualdad de género en épocas de pandemia:
Una mirada hacia la agenda de la Cámara de Diputados de la Nación**

Agosto 2020





Los derechos de las mujeres y la igualdad de género en épocas de pandemia:

Una mirada hacia la agenda de la Cámara de Diputados de la Nación

En el contexto de crisis actual, la pandemia causada por el COVID-19 ha tenido un impacto diferencial en ciertos sectores que agravó las situaciones de desigualdad y violencias preexistentes, por lo que los Estados se han visto en la necesidad de tomar diversas medidas para paliar estas consecuencias. En Argentina, muchas de estas medidas fueron tomadas por el Poder Ejecutivo y estuvieron destinadas a proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, lesbianas, trans y travestis frente a esta situación extraordinaria¹. Sin embargo, las acciones destinadas a la promoción de los derechos de las mujeres, lesbianas, trans y travestis requieren el compromiso y la actuación articulada de todos los poderes del Estado.

En este sentido, el Poder Legislativo tiene un rol fundamental ya que, en su ámbito de competencia, tiene la obligación de sancionar leyes que apunten a lograr la igualdad de género y la erradicación de todas las violencias, de acuerdo con los estándares de derechos humanos vigentes en la materia que comprometen la responsabilidad internacional de Argentina.

Con el objetivo de aportar a ese análisis desde ELA revisamos una selección de los proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados de la Nación entre el 1 de marzo y el 15 de julio de 2020² a partir de los siguientes ejes de trabajo que llevamos adelante en la organización:

- Violencias por razones de género
- Derechos sexuales y reproductivos
- Empleo
- Derecho al cuidado y
- Participación social y política

¹ V. Articulación Regional Feminista (ARF) “Los derechos de las mujeres de la región en épocas de COVID-19. Estado de situación y recomendaciones para promover políticas con justicia de género”, Buenos Aires, mayo 2020.

² La revisión incluye 49 proyectos: Proyectos N° 0644-D-2020, 0578-D-2020, 0394-D-2020, 0303-D-2020, 0205-D-2020, 0107-D-2020, 0147-D-2020, 0104-D-2020, 0106-D-2020, 1415-D-2020, 1696-D-2020, 1825-D-2020, 1949-D-2020, 0365-D-2020, 0402-D-2020, 0486-D-2020, 3148-D-2020, 3059-D-2020, 2745-D-2020, 2535-D-2020, 2396-D-2020, 0311-D-2020, 0293-D-2020, 0255-D-2020, 0479-D-2020, 0705-D-2020, 0481-D-2020, 0441-D-2020, 0131-D-2020, 0132-D-2020, 0482-D-2020, 0393-D-2020, 0715-D-2020, 2918-D-2020, 2919-D-2020, 2934-D-2020, 2812-D-2020, 0782-D-2020, 0735-D-2020, 0287-D-2020, 0163-D-2020, 0120-D-2020, 0437-D-2020, 3377-D-2020, 3369-D-2020, 1818-D-2020, 0411-D-2020, 0119-D-2020, 3329-D-2020.



1. Proyectos vinculados con las violencias por razones de género

La violencia por razones de género es una problemática estructural que requiere un abordaje integral destinado a su prevención y erradicación. Las formas en que esta violencia se puede manifestar son muy diversas. Por ello, la Ley N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales reconoce explícitamente la existencia de seis tipos de violencia, incluyendo la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política; que se pueden expresar en distintos ámbitos que la ley reconoce como modalidades, incluyendo la violencia doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática, en el espacio público y pública-política.

Los casos de violencias por razones de género se han visto agravados a raíz del aislamiento social, preventivo y obligatorio debido a la pandemia del COVID-19. Esto ha expuesto a muchas mujeres, lesbianas, trans y travestis a padecer nuevas situaciones de violencia o a que se recrudezcan aquellas que ya venían padeciendo.

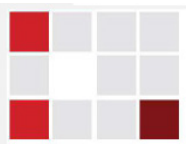
La heterogeneidad en los tipos y modalidades de violencias por razones de género exige que el abordaje que se otorgue en cada caso sea distinto acorde a las particularidades de cada situación, aunque la Ley 26.485 reconoce que todas estas violencias se basan en una relación desigual de poder entre los géneros. Por eso, un punto fundamental para abordar esta problemática debe estar dirigido a la elaboración de políticas públicas destinadas a alcanzar la igualdad de género.

Ahora bien, la mayoría de los proyectos presentados y analizados³ en relación con la violencia por razones de género implican reformas penales⁴, incluyendo el aumento o el agravamiento de las penas, la prohibición de medidas alternativas a la prisión como las prisiones domiciliarias resueltas en el marco de la pandemia por COVID-19 y su impacto en las instituciones penitenciarias, entre otras. Un primer aspecto problemático es que **varios de estos proyectos confunden la necesidad de legislar con perspectiva de género con la incorporación de una mirada punitivista que, en muchos casos, obturan la posibilidad de abrir un debate profundo sobre la protección de los derechos de las mujeres.**

Mucho se ha dicho acerca de los problemas que conlleva el punitivismo como herramienta para abordar problemáticas sociales complejas como la violencia de género. Principalmente, debemos destacar que el sistema penal no tiene como función reparar o prevenir, sino castigar. En este sentido, desde este lugar, son pocas las respuestas que se pueden dar a las situaciones tan heterogéneas que se dan en los casos de violencias. Asimismo, la selectividad del poder punitivo termina generando que, en la práctica, los rebotes del punitivismo se utilicen para criminalizar personas en situación de desigualdad estructural, como las mujeres. Al mismo

³ Proyectos N° 0644-D-2020, 0578-D-2020, 0394-D-2020, 0303-D-2020, 0205-D-2020, 0107-D-2020, 0147-D-2020, 0104-D-2020, 0106-D-2020, 1415-D-2020, 1696-D-2020, 1825-D-2020 y 1949-D-2020.

⁴ Proyectos N° 0107-D-2020, 0147-D-2020, 0104-D-2020, 0106-D-2020, 1415-D-2020, 1696-D-2020, 1825-D-2020 y 1949-D-2020. Asimismo, hay muchos proyectos penales que conservan el estado parlamentario y que se discutieron en las reuniones informativas conjuntas entre la Comisión de Legislación Penal y la de Mujeres y Diversidad llevadas a cabo en los últimos meses. Sin embargo, a los fines de este análisis nos referiremos exclusivamente a aquellos presentados durante la pandemia.



tiempo, tal como fue expuesto por Andrea Casamento (ACiFAD) en una de las reuniones informativas conjuntas entre la Comisión de Legislación Penal y la de Mujeres y Diversidad, el acompañamiento y cuidado de las personas privadas de la libertad se encuentra mayormente a cargo de mujeres, quienes, en consecuencia, también se ven afectadas por el avance del punitivismo.

Por tal motivo, no nos parece acertado prohibir de manera absoluta el otorgamiento de medidas alternativas a la prisión, como la detención domiciliaria, en el contexto de la pandemia por COVID-19 teniendo en cuenta el estado de emergencia carcelaria actual. Por el contrario, los esfuerzos deberían enfocarse en hacer un análisis particularizado de cada situación y en todo caso realizar un seguimiento de estas medidas cuando son otorgadas, para monitorear el adecuado cumplimiento y la adopción de determinados criterios que tengan como objetivo la protección de las víctimas de los delitos. Por ejemplo, que la detención domiciliaria se cumpla en un lugar lejano al domicilio de la denunciante para evitar la exposición a situaciones que pudieran implicar un riesgo para su integridad física y/o psíquica.

Ahora bien, es importante considerar que, en gran medida, **los casos de violencia por razones de género son minimizados por operadoras/es judiciales, existiendo en muchas ocasiones descreimiento del relato de las denunciantes, revictimización, utilización de argumentos machistas en las decisiones judiciales, demoras en el trámite del proceso, entre otras cuestiones. Estos problemas se encuentran vinculados con la práctica judicial, por lo que su resolución no tiene, en rigor, vinculación directa con cuestiones legislativas o que puedan ser modificadas a través de la reforma normativa ni la creación de figuras penales.** Las propuestas de reformas destinadas a incrementar penas o crear nuevos delitos no parecen, en principio, ser leyes necesarias a los fines de prevenir o erradicar las violencias.

Sin embargo, hay muchas otras discusiones que sí se deben dar en el ámbito penal y que requieren reformas legislativas. Varias de ellas han sido mencionadas por las expertas en Derecho Penal que han realizado presentaciones en las reuniones informativas conjuntas entre la Comisión de Legislación Penal y la de Mujeres y Diversidad.

En primer lugar, es necesario destacar que se debe realizar **una revisión general del Código Penal con perspectiva de género.** Desde su sanción el Código ha sufrido múltiples y sucesivas modificaciones, algunas relevantes en clave de género tales como la derogación del adulterio, la modificación de los delitos contra la integridad sexual (antes llamados delitos contra la honestidad), entre otras. Sin embargo, aún es necesario realizar una revisión integral.

En segundo lugar, dada la heterogeneidad de los casos de violencia que se pueden dar es fundamental que se permita dar respuestas variadas en lugar de recurrir a una única respuesta universal: la pena privativa de la libertad. En algunos casos, ello implica que se deberían intentar abordar ciertas problemáticas desde otros ámbitos que exceden a lo penal (por ejemplo, desde el derecho civil o administrativo, como propone la Ley 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales). En lo que refiere particularmente al ámbito penal (cuya aplicación debe estar limitada a los casos estrictamente necesarios de acuerdo con el principio de mínima intervención del derecho penal) se debe garantizar la posibilidad de brindar respuestas diversas en estos casos, incluyendo las medidas alternativas al juicio como la suspensión de juicio a prueba, reconociendo la agencia de las mujeres que, en ejercicio de su



autonomía y contando con las condiciones que le permitan tomar decisiones en libertad, decidan buscar otro camino de reparación.

Por tal motivo, consideramos **no es aconsejable prohibir en términos absolutos las salidas alternativas al juicio como la suspensión de juicio a prueba**. Por el contrario, parece necesario **reglamentar esta herramienta y establecer reglas de conducta que puedan ser útiles para resolver los casos de violencia de género, reconociendo la agencia de las mujeres cuyos derechos han sido vulnerados, asegurando que cuenten con el apoyo necesario para poder ejercer su autonomía en el marco de los procesos penales que las involucran y teniendo como objetivo la adopción de respuestas reparatorias (para ellas) y adecuadas al conflicto**. En todos los casos, será fundamental garantizar el seguimiento de la decisión adoptada así como el acompañamiento a las personas involucradas en el proceso con el objetivo de que pueda cumplirse la medida.

Por otro lado, dada la fragmentación que se da en la mayoría de las jurisdicciones en cuanto a la tramitación de las causas de violencias, también **es fundamental garantizar el acceso al patrocinio jurídico gratuito para todos los fueros, incluyendo para ser querellante en causas penales**. En este sentido, una propuesta interesante podría estar destinada a ampliar y profundizar el trabajo del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género (creado por Ley 27.210, que en la actualidad solo funciona en algunas provincias), así como la articulación con dispositivos ya existentes como los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), todo ello en el marco de la estrategia de acceso a la justicia previsto en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género, presentado por el Poder Ejecutivo que debe ser implementado con alcance federal.

En cuanto a la modificación del Código Penal para incluir a los delitos contra la integridad sexual como delitos de acción pública, creemos que no sería una modificación adecuada. En estos casos, es conveniente **dirigir los esfuerzos al menos en dos sentidos: en primer lugar, acompañar y fortalecer la autonomía de las mujeres que han vivido alguna situación de violencia sexual para que puedan tomar la decisión de afrontar un proceso penal, y en segundo lugar garantizar que el sistema de administración de justicia actúe con celeridad y con perspectiva de género, sin revictimizaciones**. Es fundamental escuchar la voz de las mujeres. Por lo tanto, la decisión de avanzar en la persecución penal no debe ser impuesta ya que la práctica indica que en aquellos casos en que se ven involucradas compulsivamente en el trámite de un proceso penal, los procedimientos son menos efectivos.

En cuanto a los casos de mujeres, lesbianas, trans y travestis en conflicto con la ley penal nos parece sumamente necesario incluir supuestos de legítima defensa que contemplen los contextos de violencia por razones de género. Asimismo, sería conveniente incorporar pautas de determinación de la pena vinculadas con factores específicos de desigualdad desde una perspectiva interseccional y de género. En este sentido, también se podrían contemplar escalas penales disminuidas o en grados de tentativa para aquellos delitos que tengan un impacto diferencial por género.

2. Proyectos vinculados con los derechos sexuales y reproductivos

El acceso a los métodos anticonceptivos disponibles surge de la Ley N° 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable que establece el acceso gratuito en hospitales y centros de salud públicos y privados a los siguientes métodos anticonceptivos



incluidos en el Plan Médico Obligatorio (PMO): preservativos, pastillas, anticonceptivos inyectables, dispositivo intrauterino (DIU), anticoncepción de emergencia (AHE) e implante subdérmico. Sin embargo, todavía existen barreras en el acceso a los métodos anticonceptivos en particular en ciertas jurisdicciones del país, principalmente relacionadas con la intervención de actores antiderechos, los desafíos impuestos por la composición federal de Argentina y la fragmentación entre niveles y jurisdicciones del sistema de salud del país.

Estas barreras de acceso se ven agravadas durante la pandemia de COVID-19. La crisis sanitaria y la sobrecarga del sistema de salud han impactado en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva (SSyR): se ha reducido la oferta de servicios de salud, incluyendo los servicios de SSyR, para disponer de más áreas de atención e internación para los casos de COVID-19. La pandemia, además, ha afectado las cadenas de suministros, causando una disminución de la disponibilidad de los métodos anticonceptivos y otros medicamentos e insumos necesarios para garantizar la SSyR. En América Latina y el Caribe, se estima que 18 millones de mujeres adicionales perderán el acceso regular a los anticonceptivos modernos, dado el contexto de la pandemia⁵. Un estudio del Instituto Guttmacher sobre los países de bajos y medianos ingresos estima que una disminución del 10% del uso de anticonceptivos causada por la pandemia, resultaría en 48.558.000 mujeres adicionales con una necesidad insatisfecha de anticonceptivos modernos y 15.401.000 embarazos no deseados adicionales⁶. Asimismo, de acuerdo con UNFPA, se calcula que por cada 3 meses que se mantenga el confinamiento habrá hasta 2 millones más de mujeres que no puedan utilizar anticonceptivos modernos. Si el confinamiento se prolonga durante 6 meses, con interrupciones graves del servicio debido a la COVID-19, se prevén 7 millones más de embarazos no planeados⁷.

En el marco de esta alarmante situación, resulta llamativo que solamente se haya presentado un proyecto de ley vinculado a los derechos sexuales y reproductivos en la Cámara de Diputados⁸. La iniciativa en cuestión tiene por objetivo la promoción del uso de preservativos para vulvas y otros métodos de cuidado y protección para personas con vulvas. Reconocemos la importancia de la promoción de estos métodos por el Estado ya que significaría un paso clave para reforzar tanto la autonomía como el control sobre la sexualidad además del reconocimiento de otras identidades, relaciones y prácticas sexuales más allá de las heterosexuales. Sin embargo, nos preguntamos si resulta la mejor opción continuar impulsando leyes que refuercen la lógica de la Ley N° 26.130 en la enumeración de métodos anticonceptivos. Más allá de la importancia de visibilizar la existencia de este método, puede ser **conveniente revisar la técnica legislativa a fin de no reforzar la necesidad de que nuevos métodos**

⁵ Secretario General de las Naciones Unidas. (2020). Policy brief: the impact of COVID-19 on women. 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-briefthe-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

⁶ Riley, T., Sully, E., Ahmed, Z. & Biddlecom, A. (2020). Estimates of the Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on Sexual and Reproductive Health In Low- and Middle-Income Countries. Instituto Guttmacher. International Perspectives on Sexual and Reproductive Health, Volume 46, 2020, p. 73-76. Disponible en: <https://www.guttmacher.org/journals/ipsrh/2020/04/estimates-potential-impact-covid-19-pandemic-sexual-and-reproductive-health>.

⁷ <https://www.unfpa.org/es/press/nuevas-proyecciones-del-unfpa-predicen-consecuencias-catastr%C3%B3ficas-para-la-salud-de-las>

⁸ Proyecto N° 0365-D-2020.



anticonceptivos deban ser aprobados por ley cuando podrían incluirse y garantizarse desde los ámbitos de salud a través de otras regulaciones.

Es importante considerar el impulso de proyectos y políticas vinculados al acceso a prácticas de salud sexual y reproductiva dado que muchas mujeres encuentran innumerables barreras de acceso, que se ven reforzadas en el actual contexto de pandemia. Más aún, resta que el Congreso de la Nación trate y apruebe el proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo a los fines de saldar una deuda histórica hacia las mujeres y personas gestantes y avanzar en el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos.

3. Proyectos vinculados con la promoción del Empleo

La participación de las mujeres en el mercado laboral se caracteriza por una serie de desigualdades: presentan menores tasas de actividad, mayor tasa de desempleo e informalidad, existe una brecha salarial del 27,7%, que se acrecienta para las trabajadoras informales (36,8%), su inserción se ve condicionada por una segregación horizontal y vertical que reproduce una división sexual del trabajo en un caso y limita el ascenso de las mujeres a puestos de decisión en el segundo caso⁹.

Esta situación se encuentra exacerbada para el caso del colectivo travesti trans que es marginado a una situación socioeconómica de extrema vulnerabilidad y que vive una marcada discriminación que también se expresa en el mercado laboral. Dadas sus condiciones precarias de vida por la exclusión social, económica y política y la discriminación estructural que viven, las mujeres trans y travestis tienen una expectativa de vida de 32 años¹⁰. Parte de esta vulnerabilidad se vincula con su falta de acceso al empleo digno, formal y con acceso a la protección social. Aunque no hay estadísticas nacionales ni oficiales, la investigación que llevó adelante el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires (2017) señala que solo el 9% de las mujeres trans travestis que fueron encuestadas dijeron estar inserta en el mercado formal de trabajo, un 15% manifestó realizar tareas informales de carácter precario, un 3,6% dijo vivir de beneficios provenientes de diversas políticas públicas, mientras que la gran mayoría (70%) tiene a la prostitución como principal fuente de ingresos.

Este contexto de **crisis económica afecta de manera desproporcionada a las mujeres por sus tasas de desempleo y precariedad laboral y más aún al colectivo travesti trans dada la inserción laboral que describimos y cuyas condiciones de vida y de vivienda se han visto particularmente afectadas desde el inicio de la pandemia** por la falta total o disminución dramática de sus ingresos.

⁹ Las estadísticas que tenemos hasta el momento son binarias y existe una deuda con el colectivo trans-travesti y otras identidades no binarias en este sentido.

ELA (2020): “Apuntes para repensar el esquema de licencias de cuidado”. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4182&plcontampl=43>

DNElyG (2020): “Las brechas de género en la Argentina” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-las-brechas-de-genero-en-la>

DNElyG (2020): “Políticas públicas y perspectiva de género”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020.pdf

¹⁰ Conforme datos del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017).



En términos generales, un factor fundamental que explica las desigualdades y las limitaciones que encuentran las mujeres para insertarse, permanecer y desarrollarse en el mercado laboral tiene que ver con la mayor carga de trabajos domésticos y de cuidados no remunerados que todavía asumen las mujeres de forma mayoritaria. En el contexto actual, estamos en presencia de una re-familiarización y una intensificación de las tareas de cuidado, al no haber acceso a servicios e infraestructura, como son las personas contratadas para contribuir al cuidado en las familias, la discontinuidad de servicios presenciales de las escuelas o los centros de cuidado infantil, entre otras estrategias a las que recurren las familias para delegar esta tarea¹¹. Por eso, es importante que se generen mecanismos para evitar que estas tareas de cuidado no remunerado no recaigan desproporcionadamente en las mujeres, para que no se acrecienten las brechas de género en el mercado laboral con un impacto negativo en la autonomía económica de las mujeres.

En lo que refiere a la cuestión del empleo, se han presentado distintos proyectos que apuntan a incorporar un lenguaje no sexista en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT)¹², creación de empleo para mujeres jóvenes¹³ y garantizar la inserción laboral del colectivo travesti trans¹⁴, incentivos para empresas con el objetivo de mejorar la equidad de género¹⁵, proyectos sobre paridad salarial¹⁶ y la incorporación de licencias por violencias por razones de género¹⁷.

Una de las propuestas ha sido la modificación de la LCT empleando lenguaje no sexista. Si bien es positiva la propuesta, consideramos que la ley requiere de una revisión más integral en lo que refiere a inclusión: por ejemplo, hacer referencia a personas gestantes y no gestantes para que las licencias por paternidad y maternidad contemplen a las parejas de la diversidad sexual y la norma deje de tener una mirada biologicista y binaria sobre las identidades, como así también derogar el artículo 176 que prohíbe la participación de las mujeres en tareas consideradas penosas, peligrosas o insalubres, que es discriminatorio en términos de género.

En cuanto al proyecto que **propone la creación de empleo para mujeres menores de 29 años creemos que es positivo** que se desarrollen estos programas dado que, tal como señala la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, la mitad de quienes no logran acceder a un empleo son jóvenes de hasta 29 años y entre estas personas, son las mujeres quienes presentan las tasas más altas de desocupación de toda la economía con un 23.9% en el 1er trimestre de 2020 (INDEC). Dicho esto, habrá que ver si los incentivos planteados son suficientes y adecuados para incrementar el empleo femenino de este grupo etario.

Desde ELA **apoyamos los proyectos que buscan asegurar una mayor inserción laboral del colectivo travesti trans porque consideramos que es una forma de comenzar a saldar una deuda histórica con el colectivo**. Es urgente asegurar con políticas afirmativas, como puede ser

¹¹ ELA (2020). “Los desafíos del cuidado en el regreso gradual a los espacios laborales”. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cni=87&opc=53&codcontenido=4221&plcontampl=43>

¹² Proyecto N° 0402-D-2020.

¹³ Proyecto N° 0486-D-2020.

¹⁴ Proyectos N° 3148-D-2020, 3059-D-2020, 2745-D-2020, 2535-D-2020, 2396-D-2020, 0311-D-2020, 0293-D-2020, 0255-D-2020, 3329-D-2020.

¹⁵ Proyecto N° 0479-D-2020.

¹⁶ Proyectos N° 0705-D-2020, 0481-D-2020 y 0441-D-2020.

¹⁷ Proyectos N° 0131-D-2020, 0132-D-2020, 0482-D-2020 y 0393-D-2020.



el cupo, el derecho que tienen todas las personas al trabajo. Es además una herramienta fundamental para que puedan mejorar sus condiciones de vida y sea una puerta de acceso al goce pleno de sus derechos. En este sentido, el horizonte planteado por diferentes organizaciones es una ley integral trans donde el acceso a un trabajo digno se presenta como un paso necesario y fundamental pero no suficiente para alcanzar una real inclusión social, política y económica.

Por otro lado, entendemos que el proyecto que crea un sello de equidad laboral se suma a otros similares desarrollados por organismos privados, de la sociedad civil o internacionales. Una iniciativa de estas características necesita de políticas públicas fuertes y sostenidas en el tiempo que la acompañen. Además se debe considerar que para algunos puntos ya existen normas preexistentes como el artículo 179 de la LCT que señala la obligación de las empresas de habilitar “salas maternas y guarderías para niños”, que espera reglamentación desde hace décadas pero que, además, debe ser revisado a la luz de los nuevos estándares de derechos humanos y desde una perspectiva de género, ya que impone esa obligación en los casos donde haya determinada cantidad de “mujeres trabajadoras” (mientras que el proyecto no acota el servicio únicamente a las trabajadoras). Puede ser positivo también que se incorporen otros incentivos para que las empresas adhieran más allá del puntaje en las licitaciones nacionales (por ejemplo, beneficios impositivos). Además consideramos importante que para entregar sellos de estas características se tengan en cuenta otras dimensiones que son fundamentales en el cumplimiento de los derechos laborales como puede ser el respeto a la libertad sindical.

Acerca de los proyectos sobre paridad salarial, consideramos que ya existen disposiciones legales que establecen la igualdad salarial y la no discriminación en el ámbito laboral. Asimismo, hay que contemplar que el fenómeno de la brecha salarial responde a otras cuestiones y requiere de otro tipo de medidas para su mejoramiento, más del orden de las políticas públicas. La desigualdad salarial responde a cuestiones estructurales que dan forma al mercado laboral y que se expresa en fenómenos como la segregación vertical y horizontal y fundamentalmente se vincula con la desigualdad en la distribución de los trabajos de cuidados que limita y condiciona el acceso, permanencia y ascenso de las mujeres en el ámbito laboral. En este sentido, **sería importante enfocarse sobre todo en generar las condiciones para que se produzca una distribución más equitativa de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados y sobre todo apoyar iniciativas que mejoren las políticas de cuidado como una reforma integral de las licencias por responsabilidades familiares**, más allá de la primera infancia.

Uno de los proyectos¹⁸ parece problemático porque contiene un elemento que consideramos negativo para estas situaciones: deposita en el empleado o empleada la responsabilidad individual de accionar en estos casos. El proyecto permite que se pidan informes sobre salarios a su empleador/a cuando encuentre trato desigual y que tome medidas para exigir que se compense esa desigualdad encontrada, lo cual no toma en cuenta las relaciones de poder que existen al interior de las organizaciones laborales y expone a ese empleado/a.

Por último, en el caso de los proyectos que buscan instaurar en los espacios de trabajo licencias por violencia de género, desde ELA consideramos que esta situación que viven muchas de las trabajadoras debe abordarse de manera integral por parte de las organizaciones, donde la licencia sea una herramienta dentro de una estrategia más amplia. La misma debería incluir

¹⁸ Proyecto Nº 0441-D-2020.



campañas y estrategias de sensibilización sobre el tema, personal formado en perspectiva de género y en abordajes de violencias y el desarrollo de un protocolo para asistir, acompañar y contener a las mujeres que se encuentran en esta situación, evitando su revictimización y cuidando su continuidad laboral. Dicho esto, en lo que refiere puntualmente a las licencias por violencia de género, es recomendable que exista una gama amplia de posibilidades para validar la situación de violencia y que de ninguna manera se sujete a la obligación de las personas a tener que realizar una denuncia¹⁹.

4. Proyectos vinculados con el derecho al cuidado

Los cuidados han adquirido una relevancia y una visibilidad pública inédita durante el contexto de la pandemia. Con la adopción de medidas de aislamiento social, el cierre de los centros educativos y de cuidado, la necesidad de tomar mayores medidas de higiene, así como el incremento de cuidados hacia los grupos de riesgo, significaron una intensificación de las tareas de cuidado al interior de las familias. **El tema se ha posicionado en la agenda pública y esto ha quedado demostrado con la propuesta de incluir una referencia a las tareas de cuidado en la normativa laboral, como propuso el proyecto para regular el teletrabajo.**

Sin embargo, **la discusión sobre la reactivación económica** y la salida gradual del aislamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) así como el estado de distanciamiento social en el que se encuentra el resto del país salvo excepciones, **no ha incorporado la dimensión de los cuidados ni los ha considerado como lo que son: parte fundamental de las actividades productivas. Se ignora así la conexión directa que existe entre la demanda y la responsabilidad de cuidados y la (im)posibilidad de conciliar un trabajo remunerado, especialmente en el caso de las mujeres.**

En esta cuestión se han presentado proyectos que abarcan temas como la creación de un sistema nacional de cuidados²⁰, la reforma de la LCT por el tema de las licencias por responsabilidades familiares²¹ y la protección de la subsistencia de las instituciones educativas y de cuidado para la primera infancia en el marco de la crisis económica derivada de la pandemia²². Los proyectos referidos a este último tema fueron presentados en el contexto Covid-19, a diferencia de los primeros que fueron presentados antes de la pandemia²³.

En el primer caso, tal como hemos manifestado de manera reiterada con anterioridad, **nos parece fundamental avanzar con la creación de un sistema nacional y universal de cuidados.** Sin embargo, consideramos que en este momento la prioridad debe estar en profundizar un diagnóstico de la situación a partir de la construcción de un mapa federal de los cuidados, tal

¹⁹ Sobre las políticas que puede desplegar una empresa o ámbito laboral para acompañar las situaciones de violencia doméstica desde el empleo, véase *La violencia no es negocio. Guía para prevenir y erradicar la violencia doméstica desde los lugares de empleo*. Disponible en <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2994&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49>

²⁰ Proyecto N° 0715-D-2020.

²¹ Proyectos N° 2918-D-2020, 2919-D-2020, 2934-D-2020, 2812-D-2020, 2128-D-2020, 0782-D-2020, 0753-D-2020, 0287-D-2020, 0163-D-2020, 0120-D-2020 y 0437-D-2020 (propone el reconocimiento de la antigüedad para el cálculo jubilatorio de las asignaciones por maternidad).

²² Proyectos N° 3377-D-2020, 3369-D-2020.

²³ A excepción de uno que proponía prorrogar las licencias por maternidad y paternidad en el periodo de aislamiento (Proyecto N° 1818-D-2020).



como ha iniciado este año el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) y entender con mayor precisión y evidencia qué servicios públicos y privados tenemos, de qué manera cuidan las familias en todo el territorio nacional, cuál es la situación de quienes ofrecen servicios de cuidados y tener una dimensión más cabal y mejor conocimiento sobre lo que sucede en el ámbito comunitario. **Entender qué tenemos y qué falta es un paso fundamental para poder diseñar políticas públicas y estimar presupuestos, coordinar a las distintas instancias de gobierno y avanzar con las jurisdicciones provinciales y municipales.** Creemos que un proyecto que se dirija a la creación del sistema, aunque tiene buenas intenciones y compartimos su enfoque, no tiene en cuenta el contexto actual y el objetivo es que pueda ser más que una declaración de principios.

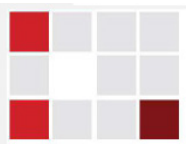
En el segundo caso, si bien **consideramos que es necesario mejorar el acceso de las y los trabajadores a tiempos para cuidar mediante licencias, las propuestas se reducen a modificar la LCT y a quienes se encuentran amparados/as por la misma (empleo privado formal bajo relación de dependencia), manteniendo el mosaico y la fragmentación que prevalece en nuestro país en cuanto al acceso al cuidado**²⁴. Además, la mayoría de las propuestas no involucran una reforma integral de la LCT sino que proponen reformas específicas que dejan afuera muchas de las demandas del movimiento feminista, de mujeres y LGBTQI+.

Actualmente el acceso a licencias, su extensión y alcance se encuentra determinado por el tipo de inserción laboral (rama/sector, régimen), la composición familiar y el lugar de residencia, entre otras variables. **El 47% de las y los trabajadores de Argentina**²⁵ **no cuenta con derecho a licencias por responsabilidades familiares por no encontrarse en relación laboral de dependencia: son autónomos/as, monotributistas o trabajadores/as informales o de la economía popular.** Es fundamental avanzar en la inclusión de esta población en las prestaciones y permisos para el cuidado y que desde el Estado, en colaboración con otros actores, se garantice el derecho de todas las familias a brindar y recibir cuidados.

Por último, **hemos apoyado activamente las propuestas que buscan proteger a las instituciones educativas y de cuidado para la primera infancia no reconocidas por el Ministerio de Educación porque reconocemos que son servicios fundamentales** para las familias y, en especial, para las mujeres. Si peligran parte de la oferta de servicios educativos y de cuidado para la primera infancia, no sólo se están poniendo en riesgo miles de empleos, en su gran mayoría de mujeres, sino que además se está comprometiendo el acceso al derecho a la educación y a cuidados para miles de niñas y niños en todo el territorio del país. Además se limita un elemento central en la estrategia de cuidado a la que recurren miles de familias para conciliar las responsabilidades laborales y de cuidado. Esta situación tendría una incidencia directa tanto en

²⁴ ELA y UNICEF (2020). "Apuntes para repensar el esquema de licencias de cuidado en Argentina". Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4182&plcontempl=43>

²⁵ OIT (2019). Interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal: Compendio de Prácticas. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735636.pdf



las posibilidades como en la calidad de participación laboral de las mujeres, en su bienestar y su autonomía²⁶.

5. Proyectos vinculados con la participación política y la paridad

La participación igualitaria de las mujeres en los procesos para la toma de decisiones sigue siendo una exigencia básica de justicia y legitimidad democrática, que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de las mujeres en toda su diversidad. Sin la participación activa de las mujeres y la incorporación de su punto de vista en todos los niveles del proceso de toma de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz²⁷. La ley del cupo femenino permitió que creciera el número de bancas ocupadas por mujeres. Sin embargo, el 30% que el texto de la ley establecía como un piso en la práctica se convirtió en un techo y el porcentaje de mujeres en ambas cámaras se estancó. Así, con el objeto de garantizar el 50% de representación femenina en el Congreso Nacional se sancionó la Ley de Paridad de Género en noviembre de 2017, aplicada por primera vez durante las elecciones nacionales del 2019.

En línea con esta idea de ampliar los porcentajes de representación descriptivos de las mujeres, se presentó un proyecto de ley²⁸ para que se modifique un artículo de la Ley Nº 26.877 de representación estudiantil en la creación y funcionamiento de los centros de estudiantes. Esta modificación propone una conformación paritaria de las listas para cargos electivos. Al mismo tiempo, establece que deberán cumplir con el mecanismo de alternancia, secuencialidad entre sexos por binomios y en proporciones con posibilidad de resultar electas en todas las categorías que participen.

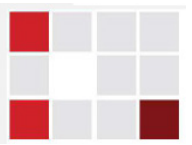
Los centros de estudiantes son uno de los primeros espacios en los que se tiene contacto con la política por lo que funcionan como ámbitos de formación en las y los jóvenes. Creemos que esta iniciativa es positiva ya que impulsa a una participación más igualitaria en ese espacio. Los roles y mandatos de género siguen obstruyendo la libre participación de las mujeres en espacios de discusión política donde existe, en muchos casos, violencia política que opera principalmente de manera simbólica y psicológica en aquellas mujeres jóvenes que deciden ocupar esos espacios.

Nos parece relevante recordar que aún se encuentra pendiente de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, la Ley Nº 27.533 que incorpora la calificación de violencia política a la Ley Nº 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Sin embargo, también es importante avanzar en la elaboración de proyectos de ley que establezcan un abordaje específico que incluya todos los casos de violencia política. En este sentido, nuestra legislación actual no ofrece muchas alternativas para resolver estos conflictos, y por ello, es fundamental pensar en procesos específicos para tratar los casos de violencia política fomentando el

²⁶ Ver comunicado de ELA junto a otras organizaciones de la sociedad civil: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=4&opc=47&codcontenido=4210&plcontampl=12>

²⁷ Plataforma de Acción de Beijing, capítulo IV, art. 181, septiembre de 1995.

²⁸ Proyecto N° 0411-D-2020



involucramiento de distintos sectores como son las dirigencias de los partidos políticos que incluyan medidas de reparación para las afectadas²⁹.

Otro proyecto³⁰ propone la modificación de varios artículos de la Ley N° 23.551 de Asociaciones sindicales, uno de ellos referido al cupo sindical. Se propone que la presencia femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales sea del 50% cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentaje sobre el total de las/os trabajadoras/es. Sin embargo, cuando la cantidad de trabajadoras no alcance el 50% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su presencia en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical deberá ser proporcional a esa cantidad.

Si bien **nos parece importante fortalecer la participación de mujeres, lesbianas, travestis y trans en el ámbito sindical, que entendemos es el espíritu de esta reforma, hay que tener en cuenta que la ley actual que impone un cupo femenino de 30% todavía no se cumple:** según un informe de la Dirección de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Trabajo, las mujeres ocupan solo un 18% de Secretarías, Subsecretarías o Prosecretarías, y cuando lo hacen en un 74% son en aquellos espacios que se consideran "propios de las mujeres" como igualdad, género o servicios sociales³¹. Existe una falla en la aplicación de esta ley que al mismo tiempo no incorpora escalafones para la participación y, como consecuencia, las sindicalistas se ubican en la base de la representación, en los puestos de vocales o de secretarías de las áreas de acción social y género. Si no se corrigen los mecanismos de monitoreo y exigibilidad para el cumplimiento de la norma (vigente y también la proyectada), se mantendrán los preocupantes niveles de incumplimiento que hoy se registran.

Conclusiones

Este breve análisis de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados de la Nación, en el que se consideran algunos proyectos presentados entre los meses de marzo y julio de 2020, no pretende ser exhaustivo sino que busca problematizar algunas cuestiones.

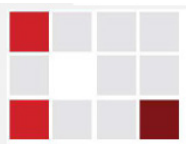
En primer lugar, consideramos que es relevante preguntarnos si frente a una problemática de carácter estructural como es la violencia machista ¿realmente buscamos una respuesta punitivista como principal respuesta? ¿Consideramos que la intervención del sistema penal puede dar una respuesta adecuada a una problemática social tan compleja? ¿O reclamamos la aplicación efectiva de un abordaje integral desde otros ámbitos que ponga el foco en el carácter estructural de la violencia machista así como en las medidas de protección, el seguimiento de los procesos judiciales, la transformación de las condiciones que permiten sostener la impunidad e impiden la reparación de las víctimas? ¿Nos interesa expropiar el conflicto a sus protagonistas (las mujeres y personas atravesadas por la violencia por razones de género) iniciando

²⁹ Sobre estos tipos de violencia se puede consultar: ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2018). *Violencia política contra las mujeres en Argentina. Experiencias en primera persona*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Disponible en: <http://bit.ly/2MIJZzZ> "Violencia contra las mujeres y disidencias en política a través de redes sociales. Una aproximación a partir del análisis de la campaña electoral en Twitter, Facebook e Instagram durante 2019". Buenos Aires, mayo 2020. Disponible en: <https://bit.ly/VPenredes>

³⁰ Proyecto N° 0119-D-2020

³¹ Informe disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ctio_documentodetrabajo.pdf



investigaciones de oficio sin escuchar las voces de quienes se encuentran en situación de violencia?

Creemos que estas son preguntas relevantes si queremos pensar en políticas adecuadas y reparatorias para las mujeres en situación de violencia, considerando no solo el principio de mínima intervención del derecho penal sino también, y fundamentalmente, el respeto por la autonomía de las mujeres, la construcción de su agencia para la toma de decisiones.

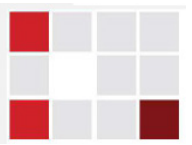
Esto se agrava en particular considerando el contexto de emergencia en el que se encuentran los complejos penitenciarios de nuestro país. No se deben pensar en políticas criminales destinadas a abordar las violencias sin tener en cuenta que quienes deben cumplir una pena en las cárceles argentinas son personas que cumplirán su condena en espacios que no se encuentran aptos para alojar dignamente a seres humanos. Estas personas luego deberán continuar su vida en sociedad sin que su tránsito por estos complejos haya siquiera intentado interpelarlos para evitar la comisión de nuevos hechos de violencia. El sistema penal debe intervenir aplicando una pena privativa de la libertad en aquellos casos de extrema gravedad, procurando también generar estrategias de trabajo con varones violentos y al mismo tiempo acompañando a las mujeres que han sido víctimas de esos delitos (en particular cuando se trata de contextos de violencia doméstica) para fortalecer las posibilidades de poner fin a los vínculos de violencia. La mera imposición de un castigo sin un acompañamiento adecuado por parte del Estado es insuficiente para abordar esta problemática: es fundamental destinar políticas para acompañar a las mujeres en situación de violencia así como para garantizar el abordaje con varones que ejercen violencia como política de prevención y reparación en sí misma.

Por otra parte, es recomendable adoptar reglas con perspectiva de género para la aplicación de resoluciones alternativas como la suspensión de juicio a prueba en el ámbito penal, así como la intervención de otros actores de la justicia civil, administrativa, entre otras, para fortalecer un abordaje integral de las violencias, diferenciando las diversas situaciones y expresiones de las violencias.

En materia de derechos sexuales y reproductivos aún hay mucho por proponer y discutir en materia legislativa. Principalmente, aún está pendiente el tratamiento del proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, lo que implicaría un paso fundamental para garantizar el acceso a la salud reproductiva de muchas mujeres y personas con capacidad de gestar. En el contexto del COVID-19, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, adolescentes, personas con VIH/SIDA y personas trans, travestis y no binarias se ven amenazados. La pandemia ha agravado pero también ha visibilizado las barreras existentes en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. La situación actual evidencia que es fundamental que el Estado argentino proteja y garantice estos derechos. Es un tema clave y un servicio esencial que no puede faltar en la agenda política ni parlamentaria.

En lo que refiere al empleo y a los cuidados, estos ámbitos se encuentran interconectados por lo que las acciones en materia legislativa deben pensarse atendiendo a estas interconexiones y los efectos particulares que tienen en las mujeres³². Si se busca mejorar la inserción, permanencia y desarrollo de las mujeres en el ámbito laboral así como su autonomía económica,

³² Tal como mencionamos previamente las estadísticas que tenemos hasta el momento tanto de empleo como de trabajos domésticos y de cuidados no remunerados son binarias y por eso no tenemos registro de la participación LGBTQI+.



una estrategia importante es acompañarlas con políticas de cuidado que les permitan articular sus responsabilidades laborales con esa tarea y favorecer así la corresponsabilidad social de los cuidados. Por supuesto, también es necesario desplegar estrategias que incentiven una mejor distribución de las responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres. Una gran deuda que vincula ambos ámbitos y que se puede trabajar desde el poder legislativo tiene que ver con mejorar los tiempos para el cuidado: por ejemplo, realizar mejoras en el esquema actual de licencias por responsabilidades familiares. Un punto fundamental en este sentido tiene que ver con crear mecanismos para que las y los trabajadores monotributistas, autónomos e informales puedan acceder a licencias de cuidado, dado que representan al 47% de las personas ocupadas.

Otro punto fundamental se vincula con generar iniciativas que promuevan activamente el empleo femenino y la inserción laboral del colectivo travesti trans, sobre todo pensando en este contexto de crisis económica, donde los pronósticos de caída del PBI y del empleo son desalentadores y que, como ya hemos mencionado, afecta de manera particular a las mujeres, lesbianas, travestis y trans. Una de esas vías puede ser apostar por mejorar y fortalecer las condiciones laborales, infraestructura y profesionalizar la economía del cuidado y a quienes forman parte de ella: los sectores de la salud, la educación, o el trabajo doméstico en casas particulares, que son sectores altamente feminizados, que concentran al 40% del empleo femenino y que funciona tanto como un generador y potenciador de empleo como una respuesta a las necesidades de servicios e infraestructura de cuidado que existen. Y por supuesto, saldar la deuda histórica que existe con el colectivo travesti trans y asegurar su inserción al mercado laboral formal.

En relación con la participación social y política, la idea de la paridad en ámbitos de representación empezó como un reclamo en el ámbito legislativo para poder efectivizar ese aspecto de los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, la extensión de esta herramienta en otros ámbitos puede terminar siendo poco efectiva a los fines que se propone: la participación sustantiva de las mujeres y la puesta en agenda de esos intereses. El cambio necesario no se efectivizará únicamente con piso mínimo de representación descriptiva, es necesario también abordar y profundizar sobre los obstáculos que producen, o que no permiten la igualitaria participación en ámbitos de discusiones públicas y políticas. Parece interesante explorar diversas herramientas, enfocadas en el diagnóstico de las situaciones que se busca transformar y los fundamentos que justifican esta intervención para promover debates públicos más robustos, participativos e inclusivos.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es que todas las leyes de participación política tienen una mirada binaria, es decir, hacen referencia únicamente a “mujeres”. Creemos que es importante que se avance en la visibilización y reconocimiento de otras identidades y géneros y que se impulse también su participación en todos los ámbitos de discusiones políticas.

Finalmente, queremos destacar la importancia de incorporar un enfoque de género y de derechos desde el primer momento en que se planifica un proyecto de ley. De esta manera, sería posible esbozar con anticipación las posibles consecuencias que pueda tener la eventual aprobación de esas leyes en las vidas de las mujeres, lesbianas, trans y travestis, lo que contribuiría a implementar a nuestra legislación normas que efectivamente tengan un impacto positivo en sus derechos y, en consecuencia, impliquen un avance en el camino hacia la igualdad de género.