

**Argentina - Examen Periódico Universal (EPU) -Consejo de Derechos Humanos
Sesión 14º de EPU – 22 octubre /5 noviembre 2012
Informe elaborado por ELA- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género**

A. Introducción

1. ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (“ELA”) es una asociación civil sin fines de lucro constituida conforme a las leyes argentinas, con el objetivo de promover la equidad de género y la plena vigencia de los derechos de las mujeres a través del derecho y las políticas públicas. Fundada en mayo de 2003, está integrada por un equipo de especialistas con trayectoria en el Estado, las Universidades y Centros de Investigación, Organismos Internacionales, práctica jurídica y organizaciones no gubernamentales (ONGs).¹ ELA se siente complacido por presentar por segunda vez un informe de estas características ante el Consejo de Derechos Humanos, dado que participó también, en su carácter de ONG, en la primera ronda en la que fue evaluado el Estado argentino.
2. A cuatro meses de que el Estado debe presentar su informe ante el Consejo, no tenemos conocimiento de la existencia de un amplio proceso de consulta a las organizaciones de la sociedad civil. Esto contraría el párrafo 17 de la resolución A/HRC/RES/16/21 que alienta a los Estados a realizar consultas con todas las partes pertinentes en el seguimiento del EPU. Este silencio estatal es sintomático de su resistencia a brindar información pública, tema que abordaremos en el presente Informe.
3. De acuerdo con nuestra área de trabajo, este Informe aborda principalmente los avances y deficiencias respecto de la obligación estatal de garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y la obligación de no discriminación en el empleo en razón del sexo. Además, llamamos la atención sobre la falta de políticas públicas de articulación trabajo – familia y los efectos que esto tiene sobre la autonomía de las mujeres, y la desprotección legal y política de las trabajadoras del servicio doméstico.

B. Marco normativo e institucional para la protección de los Derechos Humanos

Constitución Nacional y Tratados Internacionales de Derechos Humanos

4. Argentina es signataria de la mayoría de los tratados de los sistemas universal y americano de protección de derechos humanos. El núcleo central de esos tratados adquirió jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 (artículo 75 inciso 22). La reforma incluyó otros aspectos relevantes para los derechos de las mujeres: (i) la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a cargos electivos y partidarios mediante acciones positivas en la regulación de partidos políticos y el régimen electoral (Art. 37); (ii)

medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y los tratados internacionales (Art. 75 inciso 23); y (iii) seguridad social especial e integral de protección del niño en situación de desamparo –desde el embarazo hasta el fin de la enseñanza elemental- y la madre durante el embarazo y lactancia.

Legislación

5. Se han aprobado numerosas normas vinculadas al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, a nivel nacional y provincial. Sin embargo, la mayor dificultad que enfrenta Argentina es la brecha existente entre las normas escritas y las posibilidades de ejercicio efectivo. Esto se evidencia en la escasa utilización de los procedimientos y normas legales disponibles, y la escasez de políticas públicas que tornen operativos los derechos. No obstante, celebramos la sanción en el 2010 de la ley de matrimonio igualitarioⁱⁱ, y señalamos la penalización del aborto como uno de los principales obstáculos formales que subsisten respecto de los derechos humanos de las mujeres. Por esta brecha entre derechos formales y cumplimiento real, el Estado recibió diversos llamados de atención en el ámbito internacional de protección de derechos humanos.

Organismos de la Mujer

6. El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) es el organismo gubernamental nacional responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres. En su informe del año 2010, el Comité CEDAW observó el limitado papel que tiene el CNM en la estructura gubernamental, ya que no forma parte del Gabinete de Ministros. A partir del 2002, a su magro presupuesto se sumó su desjerarquización institucional, ya que pasó a depender del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El CNM tiene a su cargo la implementación de la "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales"ⁱⁱⁱ. Sin embargo, no cuenta con presupuesto asignado para llevarla adelante, la presidencia del CNM es elegida discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, y es un órgano con muy escasa difusión de sus actividades y alcances.
7. La Oficina de Violencia Doméstica (OVD) es una iniciativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), de la cual depende institucionalmente. Si bien los profesionales que allí atienden están especializados en la materia, por su naturaleza misma la OVD no constituye una política pública, ni brinda soluciones integrales al conflicto. Quienes acuden allí deben luego procurarse patrocinio jurídico, y la escasez de servicios de patrocinio gratuitos es un grave obstáculo para el acceso a la justicia de las mujeres. Tampoco cuentan servicios de tratamiento psicológico. Tras acuerdos suscritos entre la CSJN y 4 Cortes Supremas provinciales^{iv}, actualmente funcionan 5 OVDs similares en las localidades donde se asientan las cortes de las que dependen^v. En consecuencia, un gran número de mujeres se encuentran excluidas de su atención.

8. En consecuencia, sugerimos la siguiente recomendación:

Los Estados manifiestan su preocupación por la falta de una autoridad nacional con suficiente legitimación, jerarquía institucional, recursos económicos y humanos que centralice y articule como una política integral las diversas iniciativas existentes en materia de violencia contra las mujeres, tanto a nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales.

oción, protección efectiva e implementación de las obligaciones de derechos humanos:

I- Dificultades en el acceso a la información pública

9. Las dificultades en el acceso a la información pública es un ítem por el que periódicamente Argentina es observada en los foros internacionales. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ha sido intervenido en el año 2007 por el gobierno nacional, y sus estadísticas perdieron absoluta credibilidad. Las denuncias de manipulación de datos^{vi} son constantes. Argentina tampoco cuenta con una ley nacional de acceso a la información pública, únicamente con leyes y decretos provinciales^{vii} y un decreto del Poder Ejecutivo^{viii} que rige exclusivamente para el Ejecutivo nacional. Los pedidos de información al Ejecutivo nacional, aun cuando cumplan con el decreto, son sistemáticamente rechazados^{ix}. Otro motivo de atención en foros internacionales ha sido la escasa información desagregada por sexo con la que cuenta el Estado, situación que continúa inalterable.

II - Violencia contra las mujeres

10. En relación a la temática de la violencia contra las mujeres, los tres principales déficits que identificamos son: la ausencia de estadísticas que permitan dimensionar el alcance y modalidades bajo las cuales se manifiesta, las dificultades para el acceso a la justicia que deben enfrentar las víctimas y la falta de políticas públicas integrales para afrontarla.

Ausencia de estadísticas

11. Contar con estadísticas claras, precisas, confiables, con información segregada por sexo, ampliamente difundidas y disponibles para la población acerca del alcance y tipos de violencia es esencial para el diseño y monitoreo de las políticas y programas específicos. Sin embargo, tales estadísticas no existen, o son inadecuadas o incompletas. A modo de ejemplo señalamos que, al igual que en el informe presentado para la primera ronda del EPU, continuamos sin tener: a) encuestas representativas de la población nacional para conocer la incidencia y prevalencia de las distintas manifestaciones de violencia, b) estadísticas ni información de alcance nacional sobre denuncias formuladas y servicios de atención brindados a víctimas de violencia intrafamiliar o sobre violencia sexual; y c) en materia de delitos de violencia sexual, la información preparada por el Ministerio Público Fiscal no discrimina por sexo, de modo que no es posible conocer, por ejemplo, la cantidad de víctimas mujeres y varones en estos delitos.

Dificultades para acceder a la justicia

12. El acceso a la justicia, entendido como el derecho a conocer los derechos y a ejercerlos efectivamente, requiere para su concreción poder llegar a los tribunales contando con la asistencia jurídica gratuita; contar con medios para sostenerse a lo largo del proceso y tener un sistema judicial independiente y eficaz que llegue a pronunciamientos justos en tiempos prudenciales. Al ser un derecho, el Estado tiene obligación de garantizarlo. Los obstáculos para su ejercicio incluyen barreras geográficas y edilicias (ya que los tribunales no se encuentran acondicionados para garantizar la privacidad de las víctimas, ni están adaptados a personas con discapacidad y/o transportes de bebés). Los servicios de patrocinio jurídico gratuito son escasos, y no se especializan en violencia.

Falta de políticas públicas

13. Argentina es un Estado federal, lo cual hace que se superpongan diversas leyes, organismos y funciones entre el los estados nacional y provinciales. No obstante, la falta de coordinación no excusa al Estado para incumplir obligaciones internacionales. La dispersión de iniciativas aisladas, de alcance acotado, superpuestas, no hace más que dilapidar recursos y atentar contra el buen funcionamiento institucional. Erradicar la violencia contra las mujeres requiere múltiples abordajes: jurídico, sanitario, social, educativo. Sin embargo, hay muchas dependencias públicas dispersas con programas de atención acotados, que arrastran a las víctimas a un derrotero burocrático desgastante e infructuoso. La creación de un programa integral a nivel nacional de prevención y erradicación de la violencia se vuelve imperiosa, así como un seguimiento estadístico serio del alcance de la violencia.

14. Sugerimos lo siguiente:

Preocupa a los Estados la falta de información respecto de la violencia contra las mujeres en sus distintas manifestaciones: violencia doméstica, violencia sexual, asesinatos. Se recomienda la implementación de mecanismos efectivos de recopilación de información segregada por sexo tanto a nivel administrativo como judicial y de alcance nacional, elaborada de un modo sistemático, consistente y comparable entre jurisdicciones.

Se insta al Estado a que, a partir de la información recopilada, diseñe, implemente y monitoree políticas públicas integrales de acceso a la justicia para las víctimas de violencia en sus distintas manifestaciones. Estas deberán incluir, entre otras prestaciones, servicios gratuitos especializados y extendidos de patrocinio legal y atención psicológica, refugios y facilidades para acceder a subsidios.

III- Derecho al trabajo y autonomía de las mujeres

15. El mercado laboral presenta una fuerte segmentación horizontal y vertical por sexo.^x De acuerdo con la información sistematizada por ELA^{xi}: “a) se registra una importante presencia de mujeres en ocupaciones de baja calificación; b) las mayores posibilidades de ingreso en el mercado laboral de las mujeres más calificadas no significa que logren paridad en la incorporación de los distintos sectores económicos; c) las mujeres ocupan la mayoría de los empleos sin registrar, aun cuando el mercado económico se expandió en la última década (en el empleo asalariado privado formal, casi 7 de cada 10 empleos es ocupado por varones^{xii}); d) existe una ausencia estatal de

servicios de cuidado de personas dependientes, tarea que recae preponderantemente en las mujeres, quienes así ven coartadas sus posibilidades de desarrollo personal y profesional.”

16. El nivel de segmentación en el empleo es mayor cuando se analiza su composición por sector. No se observan cambios significativos de esta tendencia en los últimos cuatro años, lo que conlleva a una baja participación de la mujer en la industria y una fuerte concentración del empleo femenino en servicios. Por ejemplo, en la industria el 18.9% de los puestos de trabajo son ocupados por mujeres. En ese sector, la proporción de mujeres varía desde un 6% en “metales” a un máximo de 58% en “confecciones”. La misma heterogeneidad se observa en servicios, donde el 42.8% de los puestos lo ocupan mujeres. En transporte, esta proporción desciende a 5.4% y alcanza un 71.4 en “servicios sociales y de salud”^{xiii}.
17. Las mujeres de 19 a 49 años que se incorporan al empleo asalariado formal o por cuenta propia como profesionales o empleadoras, que podría suponer cierta formalidad, representan el 33% del total de mujeres económicamente activas. Este porcentaje desciende al 19% entre aquellas que viven en hogares con dos o más niños/as menores.^{xiv} Las mujeres madres que realizan trabajo productivo deben articular estrategias tales como delegar el cuidado en otras mujeres de la familia, o contratar mujeres que enfrentan idéntico dilema. La inactividad laboral femenina, que es mayor entre los hogares de menores ingresos, se incrementa con la cantidad de hijos. Aun así, la necesidad de contar con políticas de articulación trabajo/familia permanece invisibilizada como un problema social, político y jurídico.
18. Las intervenciones estatales dedicadas a distribuir ingresos y servicios vinculados al cuidado de niños se restringen a cuatro acciones: a) las vinculadas al sistema educativo^{xv}, b) el programa de asignaciones familiares y de Asignación Universal por Hijo, que representa una mejora sustanciosa en la disminución de la pobreza e indigencia, pero presenta límites en materia de garantizar derechos, c) los programas sociales que distribuyen bienes o servicios relativos al cuidado de los niños, nutricionales y de atención médica,^{xvi} d) el conjunto de programas de transferencias condicionadas de ingresos, en los que la presencia de menores hace elegible al hogar, asignándole a la mujer la “titularidad” del beneficio por cada hijo/a.^{xvii}
19. En Argentina es palpable la falta de políticas públicas respecto del cuidado de menores, personas con discapacidad y adultos mayores, que recae en forma prácticamente exclusiva en las mujeres. Un aspecto a destacar es la ausencia de datos sobre la distribución del tiempo total de trabajo. Argentina no cuenta con una medida nacional sobre esta dimensión, lo cual indica la escasa importancia del tema en la agenda pública. La jornada escolar pública promedio es de 4hs por día, no constituye una política de cuidado en sí misma, y organizaciones de la sociedad civil especializadas en educación han denunciado judicialmente déficits de vacantes en la educación pre-elemental^{xviii} y elemental^{xix}. La presencia de menores y adultos mayores en los hogares funciona así como obturador del acceso de las mujeres al mercado del trabajo.
20. En términos normativos, Argentina restringe sus intervenciones en torno al cuidado en la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral (fundamentalmente en el período de gestación y lactancia). En tanto esta regulación se restringe a las trabajadoras formales asalariadas, uno de sus principales déficits es la exclusión de un gran contingente de trabajadores/as para los cuales no existe ninguna protección ni cobertura.

21. Por lo apuntado, se sugiere lo siguiente:

Los Estados manifiestan su preocupación por la persistente desigualdad de género en las posibilidades efectivas de acceso al empleo formal, y las consecuencias presentes y futuras que resultan para las mujeres y sus familias en términos de protección de la salud, acceso a beneficios jubilatorios y protección social. Se insta al Estado a tomar medidas para la disminución del trabajo informal de las mujeres. Asimismo, se requiere que informe qué políticas concretas se están adoptando en las distintas jurisdicciones del país para superar las situaciones de discriminación ocupacional que enfrentan las mujeres.

Los Estados manifiestan su preocupación por la falta de información sobre los servicios e infraestructura de cuidado que facilitarían la incorporación plena de las mujeres al empleo. Los servicios de cuidado para niños y niñas menores y para otras personas dependientes de la familia deben estar disponibles para el conjunto de la población y no sólo vinculadas con el empleo formal asalariado.

La situación del sector del servicio doméstico

22. La situación de precariedad laboral más alarmante se detecta en el sector del servicio doméstico remunerado, tarea feminizada por excelencia. El servicio doméstico está excluido de la Ley de Contrato de Trabajo^{xx} (LCT), y cuenta con Estatuto Especial^{xxi} que acota los derechos laborales y de acceso a la seguridad social. El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2010 para derogar el Estatuto e incorporarlas a la LCT fue aprobado por la Cámara de Diputados pero aún no se debatió en el Cámara de Senadores.
23. Las disposiciones del Estatuto –en comparación con la LCT- tienen un fuerte componente discriminatorio, basado en tres aspectos: los requisitos exigibles para gozar de la protección de la ley; el sistema de preaviso para la terminación del vínculo laboral; y la indemnización debida a la trabajadora por la extinción del vínculo. Además, este sector tampoco goza de protección y licencia por maternidad ni de permiso de lactancia, aun cuando se trate de relaciones de empleo registradas, que de todos modos constituyen la minoría.^{xxii}
24. El Poder Ejecutivo señaló que el objetivo del proyecto de ley presentado es colocar al sector de empleadas domésticas en idénticas condiciones que el resto de los trabajadores/as. Si bien la presentación del proyecto es sumamente positiva, los beneficios que la ley concedería no serán aplicables para la gran cantidad de trabajadoras que se desempeñan en el trabajo doméstico informal. Por ese motivo, además de la reforma legal, corresponde establecer políticas activas para la formalización del trabajo doméstico.

25. Sugerimos la siguiente recomendación:

Los Estados manifiestan su conformidad con el proyecto de ley presentado ante el Congreso de la Nación para superar las situaciones de discriminación legal de las empleadas del servicio doméstico. Sin embargo, preocupa al Consejo conocer cuales serán las acciones concretas que se implementarán desde el Estado para disminuir el trabajo informal en el sector.

ⁱ Para más información acerca de nuestra organización, puede consultarse la página web www.ela.org.ar

ⁱⁱ Ley 26.618

ⁱⁱⁱ Ley 26.485

^{iv} Debe recordarse que Argentina es un Estado federal.

^v La Ciudad Autónoma de Bs As, Formosa, Salta, San Miguel de Tucumán y Santiago del Estero.

^{vi} Incluso formuladas por técnicos del mismo INDEC

^{vii} Las leyes y decretos a nivel provincial existentes a abril del 2012 son las siguientes: Ley 12.475 y decreto 2549/04 (Provincia de Buenos Aires); Ley 104 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Ley 3764 (Provincia de Chubut); Ley 8803 (Provincia de Córdoba); Decreto 1169/05 (Provincia de Entre Ríos); Ley 4444 (Provincia de Jujuy); Ley 1654 (Provincia de La Pampa), Decreto 929/00 (Provincia de Misiones); Ley 1829 (Provincia de Río Negro); Ley 1574 (Provincia de Salta), Ley 6715 (Provincia de Santiago del Estero); Ley 653 (Provincia de Tierra del Fuego), y la Ley 5.336 (Provincia de Catamarca).

^{viii} Decreto 1172/2003

^{ix} En relación a las dificultades mencionadas, puede verse el informe presentado para la sesión 14va del EPU por una coalición de organizaciones encabezadas por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y de la cual ELA forma parte.

^x Cabe aclarar preliminarmente que las dificultades en la producción y divulgación de datos oficiales atraviesan también esta temática.

^{xi} “Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras”, ELA, diciembre 2011.

^{xii} Elaboración propia sobre la base del Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS), en base datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

^{xiii} Boletín de Género, 2010, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

^{xiv} Boletín de Género, 2010, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

^{xv} En especial, jardines maternos y educación formal básica.

^{xvi} La mayoría de ellos se basan en enfoques asistencialistas, que atienden el binomio “madre-hijo”, y dependen del Ministerio de Salud de la Nación

^{xvii} “Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras”, ELA, diciembre 2011.

^{xviii} Finalmente, en febrero de 2011, las organizaciones litigantes llegaron a un acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de Bs As, que asumió, entre otros compromisos, la obligación inmediata de construir nuevas escuelas para absorber 6091 vacantes y la obligación de recalcular en forma permanente la cantidad de niños/as sin vacante. Sin embargo, a marzo de 2012 el Gobierno continúa incumpliendo lo pactado. Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

^{xix} A marzo de 2012, y cumpliéndose un mes del inicio de las clases en la Ciudad de Buenos Aires, 350 niños en edad de escolaridad primaria no pudieron asistir a la escuela por falta de vacantes <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-190751-2012-03-30.html>

^{xx} Ley N° 20.744

^{xxi} Decreto N° 326/56

^{xxii} Según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y tras una fuerte campaña de promoción de la registración laboral, el porcentaje de empleadas del servicio doméstico ocupadas informalmente se redujo del 90 por ciento en el año 2005 a 81,90 por ciento en el año 2006.