



**Programa  
"Género,  
Sociedad y  
Universidad" UNL**



## **INFORME SOMBRA PARA EL COMITÉ DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.**

**46° PERÍODO DE SESIONES - JULIO DE 2010<sup>1</sup>**

### **INTRODUCCIÓN**

ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA); COHRE – *Center on Housing Rights and Evictions* (COHRE); el Programa “Género, Sociedad y Universidad” de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral (Programa de Género), ADN – Acción por los derechos en el Noroeste (ADN), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), son organizaciones no gubernamentales y centros de estudio de la República Argentina (Argentina) que tienen sus sedes de trabajo en la Ciudad de Buenos Aires y/o en ciudades de las provincias de Argentina (Santiago del Estero, Santa Fe y Tucumán, respectivamente).

Estas instituciones tienen el agrado de presentar su Informe Sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (dicho Comité, en adelante, el Comité) y la Convención, según sus siglas en inglés, CEDAW), en ocasión del 46° Período de Sesiones de Julio de 2010. Este Informe es la continuación de la lista de temas prioritarios presentada por ELA junto a otras instituciones<sup>2</sup>, ampliado, actualizado y modificado, según ha correspondido a los cambios u observaciones relevantes que hemos podido recoger hasta el presente.

<sup>1</sup> Este documento ha sido traducido al inglés. Sin embargo, en caso de discrepancias entre las versiones en inglés y castellano, esta última debe prevalecer.

<sup>2</sup> El listado de temas prioritario para la sesión preparatoria del Comité fue presentado en octubre de 2008 por ELA, junto a PRADE, MEI – Fundación Mujeres en Igualdad; ANDHES - Abogadas y Abogados del Noroeste en Derechos Humanos; y El Agora.

Tanto en su informe como en el documento de respuestas al listado de temas señalados por el grupo de trabajo del Comité,<sup>3</sup> el Estado Argentino enumera un importante número de leyes sancionadas recientemente para el reconocimiento de derechos. Sin embargo, el Estado omite mencionar las deficiencias que se registran en la efectiva aplicación de esas normas, en especial en las distintas regiones del país. Esto es particularmente relevante en el contexto de un país que ha incorporado los principales tratados de derechos humanos a la Constitución Nacional, otorgándoles jerarquía constitucional. Sin embargo, a pesar del amplio reconocimiento de derechos, estos continúan siendo violados en forma cotidiana.

Desde la organización del Estado, la República Argentina ha adoptado la forma de gobierno representativa, republicana y federal, conformado por la unión de veintitrés provincias (y la ciudad autónoma de Buenos Aires desde la reforma constitucional de 1994) que conservan todo el poder no delegado a la Nación. En uso de las facultades delegadas a la Nación, es el Gobierno Federal el único con competencia para firmar, aprobar y ratificar tratados internacionales. Dado que el incumplimiento de obligaciones contraídas en los tratados internacionales pueden generar la responsabilidad internacional del Estado, es importante indagar respecto de los mecanismos que implementará el Estado nacional para compatibilizar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el contexto de la forma federal de gobierno que determina la competencia de los gobiernos provinciales para una gran cantidad de temas vinculados con la aplicación efectiva de los derechos, tales como la educación y la salud.

Por otra parte, para diseñar políticas públicas adecuadas que permitan mejorar la implementación de los derechos consagrados por las normas constitucionales e internacionales, resulta fundamental la existencia de un sistema estadístico que permita identificar avances, dificultades y oportunidades existentes en las distintas regiones del país. Para ello, es imprescindible contar con información estadística confiable y específica. A pesar de las recomendaciones recibidas tanto de parte del Comité como del Comité de Derechos Humanos, una gran cantidad de reparticiones estatales no cuentan aún con información estadística segregada por sexo.

Por citar algunos ejemplos: la Dirección Nacional de Migraciones no cuenta con toda su información segregada por sexo a pesar de que, como sostiene el Estado Argentino en su informe, más de la mitad de los trámites migratorios aprobados a diciembre de 2007 correspondieron a mujeres; los informes que emite la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) no permiten conocer el impacto que las políticas tributarias tienen respecto de las mujeres y los varones. Por otra parte, las estadísticas oficiales de hechos vitales, salud y educación son difundidas en el mejor de los casos con un año de atraso. La información de indicadores de salud por su nivel de desagregación no permite conocer las realidades locales.

Como ha destacado el Comité en otras oportunidades, todavía es necesario que Argentina avance en la **producción de datos desagregados por sexo** así como en el desarrollo de relevamientos específicos que permitan volcar para su análisis la situación de las mujeres en distintos ámbitos.<sup>4</sup> Así, por ejemplo, el estudio del reparto del tiempo y el trabajo reproductivo y de cuidado de miembros dependientes del hogar son dimensiones

---

<sup>3</sup> CEDAW/C/ARG/Q/6/Add.1

<sup>4</sup> La obligación del Estado de producir información segregada por sexo fue señalada al Estado argentino por varios comités de seguimiento de los pactos internacionales de derechos humanos.

prácticamente ausentes en las herramientas estadísticas actuales en Argentina.<sup>5</sup> De modo que resulta necesario y urgente que el Estado diseñe una encuesta específica que pueda repetirse periódicamente para identificar conflictos, responsabilidades y necesidades particulares vinculadas a las tareas de cuidado o bien se arbitre los medios necesarios para que la ya tradicional EPH pueda ser el instrumento adecuado.

En su respuesta al listado de preguntas planteadas por el Comité con referencia a la producción de datos segregados por sexo, el Estado hace referencia a la creación de un Observatorio de Violencia en el marco de la Ley de Protección Integral contra la violencia contra las mujeres (tema que será abordado con mayor profundidad más adelante). El Estado argentino no informa sobre los recursos económicos, humanos, o competencias de este Observatorio que, a junio de 2010, no ha comenzado todavía a operar.

Este Informe se funda en investigación de las organizaciones firmantes<sup>6</sup> y se basa primordialmente en información pública y estadísticas oficiales, con lo cual algunos resultados deben entenderse con las limitaciones de no contar con datos de la profundidad y extensión que debieran tener. Nos hemos basado en particular en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el organismo oficial de técnico encargado desde su creación en 1968 de relevar información y compilar toda la actividad estadística oficial en todo el territorio de la Argentina, incluyendo aquellos datos obtenidos por grandes muestras de hogares, la cual es utilizada en el diseño de políticas públicas, índices de distinto tipo, entre otros fines.

Resulta preciso llamar la atención en torno a una situación particular por la cual está atravesando este sistema de obtención y compilación de datos del INDEC, como así los índices que se obtienen como consecuencia de su tarea. Desde el año 2007 el sistema estadístico ha sufrido la irrupción del poder político. A pesar de innumerables denuncias y de la existencia de una sentencia condenatoria de un tribunal de justicia la situación no se ha revertido y, lo que es más grave aún, no se ven señales que marquen una decisión de reparar la situación que como resultado hace que se pierda confiabilidad en las estadísticas e índices oficiales.<sup>7</sup>

El acceso a la información pública es un presupuesto fundamental de toda democracia plena, para lo cual es indispensable la difusión libre de intervención del poder político de la información estadística y los registros estatales para poder concretar la participación ciudadana que debe el Estado en función de los diversos tratados internacionales, inclusive la CEDAW.

---

<sup>5</sup> Sólo se han incluido algunas preguntas orientadas a conocer el reparto de las tareas de cuidado en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001. Por otra parte, en 2005 se aplicó en la Ciudad de Buenos Aires una Encuesta de Uso del Tiempo, representativa para la población residente en la ciudad.

<sup>6</sup> Entre ellas, ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Editorial Biblos. En adelante, se cita como ELA (2009).

<sup>7</sup> Entre otras situaciones problemáticas, además de la condena expresa a la manipulación de la información estadística, uno de los puntos centrales es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de los índices, tales como el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por expertos nacionales e internacionales y los propios trabajadores del organismo estadístico. Tal situación se agrava con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, la EPH, ya que a partir de estos resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. A su vez, cabe señalar que durante el primer trimestre de 2007 y el primer semestre de 2008 y todo el 2009 no se pudo acceder a las bases usuarias de la EPH, que anteriormente se encontraban disponibles en el sitio web del Instituto.

Por ese motivo, ELA (junto a un grupo de organizaciones y personas de la academia)<sup>8</sup> ha advertido la gravedad del problema y el riesgo que entrañan tales vacíos en el sistema estadístico, en tanto son precisamente los datos que permiten elaborar y comparar los principales indicadores socioeconómicos y avanzar en la investigación social, al tiempo que constituyen la base para la discusión en las convenciones colectivas de trabajo y para el diseño de políticas públicas, entre otras cuestiones. No debe pasarse por alto el hecho de que un sistema estadístico nacional confiable e idóneo permite evaluar las acciones del Estado y sus políticas públicas, así como el grado de avance de los derechos económicos y sociales.

Por lo tanto, se sugiere al Comité la incorporación de la siguiente recomendación final:

**El Comité manifiesta su preocupación por la falta de información sobre las medidas tomadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado argentino en todo el territorio de la Nación, con información sobre las instituciones de adelanto de la mujer encargadas del monitoreo de ese cumplimiento. El Comité asimismo está preocupado por la falta de información sobre los recursos económicos, humanos, de infraestructura, legales con que cuentan estas instituciones.**

**En particular, considerando las falencias actuales del sistema nacional de elaboración de información estadística el Comité manifiesta la importancia de que se tomen medidas a fin de obtener estadísticas confiables, desagregadas por sexo y en los registros de los organismos públicos a nivel nacional y provincial.**

\* \* \*

A partir de datos estadísticos disponibles, las conclusiones de académicos/as y nuestra propia observación, concluimos que en los distintos aspectos de la vida de las mujeres que en este informe se señalan, el Estado no cumple lo establecido en la CEDAW. En el mejor de los casos, el cumplimiento es meramente formal sin que se produzca el impacto o el resultado necesario para erradicar las formas de discriminación contra las mujeres de manera definitiva.

## **I. ROLES Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

### **Artículo 5**

Los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para (a) .modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

La perpetración permanente de actos de violencia en contra de las mujeres, física y psíquica, en distintos grados y con diferentes caras, responde a la presencia de patrones socioculturales

---

<sup>8</sup> Un grupo significativo de organizaciones e investigadores hemos entablado una acción judicial en contra del Estado argentino para que se investigue y revierta la situación.

según los que las mujeres pueden maltratarse de esta manera, ya que su condición de género es inferior a la de los varones, principales perpetradores de los actos de violencia. Además de encontrarse en superioridad física, económica o de poder de algún tipo, los varones violentos actúan con la tolerancia de la sociedad y, lo que es peor aún, del Estado que permite que estas situaciones permanezcan impunes. **Como veremos a continuación, no sólo por no aplicar e implementar políticas públicas adecuadas y de alcance nacional para enfrentar las distintas formas de violencia, sino por no facilitar que se produzcan datos confiables para medir los casos, tipos y consecuencias de la violencia de género, la Argentina no cumple con esta obligación contemplada en la CEDAW.**

La Argentina no cuenta con información estadística sobre las dimensiones y los tipos de violencia que afectan a las mujeres. Por lo tanto, no es posible conocer cuáles son las formas de violencia que enfrentan las mujeres cotidianamente, así como la frecuencia en que se manifiestan, cuáles son los actores/perpetradores y las respuestas sociales e incluso las que recoge el sistema jurídico. Sin embargo, **se observan cabalmente algunas situaciones que ponen permanentemente en riesgo a la población femenina en el país, frente a las cuales el Estado ha realizado escaso avance:**

(a) **Ausencia de políticas públicas articuladas a nivel nacional para enfrentar, sancionar y prevenir situaciones de violencia familiar**

La Argentina carece de una política pública a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia que esté a tono con los compromisos internacionalmente contraídos, ya que las respuestas existentes para prevenir o actuar sobre este flagelo son sólo acciones aisladas que no configuran una política de Estado.

La reciente sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley Integral de Violencia (Ley 26.485 aprobada en marzo de 2009) pretende constituirse en el instrumento rector de toda acción por parte del Estado, liberando esta sanción legislativa al Estado de tener que diseñar otras políticas públicas para este tema o arbitrar otros medios para implementar que la misma ley resulte ejecutable. La Ley de Integral de Violencia no es clara respecto de su articulación con otras normas vinculadas con distintos aspectos de la violencia (la ley contra la Trata de Personas; las normas vinculadas con la protección integral de la niñez) y con las normas específicas que existen en las provincias de Argentina. La reglamentación de la Ley Integral de Violencia, proceso coordinado por el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) todavía se encuentra pendiente de finalización mediante la aprobación del decreto reglamentario respectivo, de modo que a más de un año de la sanción de la Ley aun no es posible determinar con certeza cuales serán las estrategias para asegurar su aplicación en todo el país.

La Ley Integral de Violencia delega en la máxima jerarquía de institucionalidad sobre la mujer, el **Consejo Nacional de las Mujeres (“CNM”)** responsabilidades muy importantes para la implementación de sus provisiones (además de la coordinación del proceso para diseñar su reglamentación, como se menciona en el párrafo anterior). Pero ocurre que este organismo **carece de un fuerte liderazgo a nivel nacional, así como de recursos humanos y económicos suficientes** para llevar adelante políticas concretas, ya que no son destinatarios de fondos suficientes que el Estado nacional debe aportar para la aplicación de la Ley. Por ese motivo, hasta ahora, existen solamente acciones aisladas en algunos puntos del país sin suficiente articulación como para asegurar la prevención o solucionar los problemas que la ley intenta afrontar.

El Estado argentino menciona en su Informe la creación de la Oficina de Violencia Doméstica (“OVD”) como una estrategia novedosa para afrontar los problemas de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, es preciso notar que la OVD fue creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que funciona bajo su órbita. Es decir, es una respuesta del Poder Judicial frente a ciertas problemáticas que ese poder del Estado observaba en su atención de las situaciones de violencia que eran denunciadas, en particular, ante la justicia civil.<sup>9</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación creó la OVD, que funciona desde el 15 de septiembre de 2008 exclusivamente en la ciudad de Buenos Aires, con el objeto de recibir denuncias de violencia doméstica (formuladas por varones o mujeres, indistintamente). La OVD funciona como una puerta de entrada, para casos que luego serán derivados, según corresponda, a la justicia civil o a la justicia penal, siempre en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

La OVD es una valiosa iniciativa del Poder Judicial, pero no es ni puede ser una política pública. La OVD no tiene entre sus funciones capacidad institucional para resolver la cantidad de problemáticas sociales que muchas veces requieren las víctimas de violencia: subsidios, soluciones habitacionales, capacitación, empleo, políticas de cuidado para los niños y niñas menores y otras personas dependientes del hogar, asistencia psicológica. Para esto, es preciso que las políticas públicas adecuadas sean diseñadas e implementadas por los poderes políticos (tanto a nivel nacional como provincial) y que estas políticas sean articuladas con los otros poderes del Estado y con las distintas jurisdicciones del país.

Uno de los principales problemas que observamos en las iniciativas del Estado argentino en materia de violencia contra las mujeres es **la desarticulación entre las iniciativas parciales que llevan adelante diversos ministerios, secretarías, poderes del Estado y competencias jurisdiccionales (ciudad, provincia, nación)**. Por ejemplo, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires coexisten los servicios ya mencionados que brinda la OVD; los servicios de atención de la Dirección General de la Mujer que depende de la Ciudad de Buenos Aires, el programa Las Víctimas contra las Violencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Consejo Nacional de las Mujeres, que no brinda servicios en forma directa pero organiza campañas de difusión de derechos. De un modo similar, se encuentran iniciativas a nivel de varios municipios, provincias, ministerios y distintas Secretarías (en el área de Derechos Humanos, de Trabajo, Mujer, Justicia).

Por lo tanto, se sugiere al Comité la incorporación de la siguiente recomendación final:

**El Comité de la CEDAW manifiesta 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.**

- (b) **No se garantiza la defensa jurídica de las víctimas de violencia sin recursos, siendo la falta de patrocinio jurídico (acceso a la justicia) uno de los mayores obstáculos que enfrentan las mujeres que atraviesan situaciones de violencia familiar para su protección.**

<sup>9</sup> Por ejemplo, por las demoras en la realización de las evaluaciones de riesgo, que permitan luego tomar las medidas cautelares de exclusión del hogar de la persona agresora, entre otras.

El acceso a la justicia es un elemento clave en la estrategia de erradicar la violencia contra las mujeres. La dificultad para el acceso a la justicia constituye sin duda la mayor discriminación que enfrentan no sólo las mujeres sino los sectores más desfavorecidos de la sociedad que se ven imposibilitados de ejercer y exigir el cumplimiento de los derechos más básicos que les reconocen las leyes, las constituciones y las convenciones internacionales. Con el objetivo de trascender la mera sanción de la norma como hecho relevante para la protección de las mujeres víctimas de violencia y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos es imprescindible reflexionar acerca de las dificultades que estas mujeres enfrentan para recurrir a las herramientas legales. Aunque la protección que puede brindar la ley sea sólo una parte de los recursos necesarios para superar el problema de violencia, la formulación de la denuncia sosteniendo el proceso que llevará a la resolución del problema crítico es fundamental para comenzar a ponerle fin. En ese sentido, para asegurar la capacidad de las víctimas de violencia de superar los obstáculos estructurales de la justicia, es imperioso estudiar el impacto de género en la reforma de la justicia, avanzar en el nombramiento de jueces que reemplacen los jueces subrogantes actualmente en funciones, y revisar los procedimientos judiciales para superar las demoras que se producen actualmente en varios de los procedimientos que deben resolverse actualmente ante la justicia.

La falta de conocimiento de la ley puesta de manifiesto por una encuesta realizada entre 1.600 mujeres en los tres principales centros urbanos del país, da cuenta de la ausencia de campañas de difusión de las normas de violencia familiar, aún en las ciudades capitales de jurisdicciones que cuentan con normas específicas desde hace una década. La investigación realizada por ELA en 2006 muestra que sólo el 40% de las mujeres de las principales ciudades argentinas conocen la existencia de la ley de violencia familiar en sus respectivas jurisdicciones.<sup>10</sup> Esto significa que desde el gobierno nacional, provincial y local no se han realizado suficientes campañas de difusión de la existencia de derechos que amparan a las mujeres víctimas de violencia y tampoco se han arbitrado los recursos necesarios para brindar un servicio jurídico adecuado que permitan garantizar el acceso a la justicia.

La OVD creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires no tiene entre sus competencias la posibilidad de brindar asesoramiento ni patrocinio jurídico gratuito ya que no cuenta con abogados/as que puedan patrocinar las causas que se inician. Para ello, la OVD debe coordinar sus esfuerzos con otros servicios públicos y privados, en funcionamiento en esa jurisdicción. En particular, la OVD cuenta con dos abogados de la Defensoría General de la Nación que brindan servicios de asesoramiento (y eventualmente patrocinio) a las mujeres que allí concurren. Estos esfuerzos son sin embargo insuficientes para atender a las 7.300 consultas de personas afectadas recibidas por la OVD en su primer año de funcionamiento.<sup>11</sup>

Las dificultades vinculadas con la falta de servicios de patrocinio jurídico gratuito se agravan considerablemente en el territorio de las provincias, y en las regiones rurales del país donde se suman las barreras estructurales de acceso a la justicia (barreras geográficas, económicas, socioculturales).

---

<sup>10</sup> Los resultados de una encuesta sobre 1.600 casos de mujeres de entre 18 y 69 años residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país (área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario) fueron publicados en “Cómo nos vemos las mujeres. Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida.” ELA –Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2007 (disponible en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar)).

<sup>11</sup> Fuente: datos de la OVD en <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>

En este sentido, la Ley 26.485 de Protección Integral de Violencia sancionada en marzo de 2009 incluye entre sus objetivos el garantizar “el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia” (art. 2), disponiendo que

“Los organismos del Estado deberán garantizar a las mujeres, en cualquier procedimiento judicial o administrativo, además de todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales..., la presente ley y las leyes que en consecuencia se dicten, los siguientes derechos y garantías:

a) la gratuidad de las actuaciones judiciales y del patrocinio jurídico preferentemente especializado...” (Ley 26.485, art. 16).

Por lo tanto, se sugiere al Comité la incorporación de la siguiente recomendación final:

**El Comité de la CEDAW manifiesta su complacencia por la incorporación de una norma tendiente a garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia. El Comité requiere al Estado argentino que se tomen medidas concretas con presupuestos asignados y la necesaria coordinación interinstitucional para asegurar la operatividad de este derecho, no sólo en la reglamentación de la norma, sino en su cumplimiento efectivo en todas las jurisdicciones del país.**

(c) **Ausencia de datos confiables y sistemáticos sobre el alcance de la violencia contra las mujeres en el país.**

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, hasta que se puso en funcionamiento la OVD en septiembre de 2008, era la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil el órgano del Poder Judicial encargado de reunir información sobre la cantidad de denuncias de violencia doméstica iniciados ante la justicia civil.<sup>12</sup> A partir del año 2008 es la OVD la encargada de elaborar estadísticas sobre las consultas que recibe y que luego son derivadas, ya sea al fuero civil, penal o que quedan en simples consultas.

#### **Cantidad de denuncias por violencia familiar registradas en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)**

<b>Año</b>	<b>Número total de denuncias</b>
2002	2720
2003	3258
2004	3416
2005	3772
2006	4386
2007	4677

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el Centro de Informática Judicial, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

<sup>12</sup> En Argentina, la legislación no incorpora tipos penales que conceptualicen la “violencia familiar” como un delito sino que las medidas cautelares vinculadas con diversas manifestaciones de violencia son tratadas por las normas civiles. Sin perjuicio de ello, se aplican los delitos penales de lesiones, tentativa de homicidio, violencia sexual, cuando corresponda.



Según datos de la OVD entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009<sup>13</sup>, el 82% de las personas afectadas en los casos denunciados ante la oficina son mujeres y, en su mayoría (50% de los casos), se trata de mujeres de entre 22 y 39 años de edad. Las niñas (0 – 18 años) representan el 15% de las mujeres afectadas y los niños (0 – 18 años) el 61% de los varones afectados por situaciones de violencia.

De acuerdo con la información de la OVD, casi una de cada dos mujeres afectadas por situaciones de violencia tienen educación secundaria incompleta (47% de los casos) y dos de cada 10 no terminó la educación primaria (21% de los casos). Las personas afectadas pertenecen, en su amplia mayoría al sector socioeconómico bajo (40%) o medio bajo (19%).

En muchos casos, las mujeres víctimas de violencia se encuentran otras situaciones particulares que acrecientan su vulnerabilidad, ya que por ejemplo están desempleadas (25% de los casos) o son inmigrantes (24% de los casos). En las situaciones denunciadas ante la OVD, en el 90% de los casos se trata de violencia psicológica y en el 70% de los casos, hay violencia física, mientras que sólo en el 14% de las situaciones se denuncian episodios de violencia sexual.<sup>14</sup> Entre los casos denunciados ante la OVD, en el 31% de los casos se trata de violencia ejercida por ex parejas, y en el 26% de los casos se trata de violencia entre cónyuges.

Toda la información referida se limita a la ciudad de Buenos Aires. En sus presentaciones efectuadas ante el Comité, el Estado argentino remite sólo a las estadísticas relevadas por la OVD poniendo en evidencia la falta de acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo en esta área. **No hay información similar o compatible con la recabada por la OVD en otras jurisdicciones del país, donde reside la gran mayoría de la población de Argentina.**

Por otra parte, también es muy difícil acceder a información certera sobre la cantidad de hechos de violencia intrafamiliar que constituyen delitos, que se cometen contra las mujeres en la Argentina (lesiones, homicidios, abuso y violación sexual). La última información disponible en el Ministerio de Justicia de la Nación corresponde al año 2007, y aunque discrimina entre los delitos cometidos contra mujeres y contra varones no aporta información sobre las eventuales vinculaciones personales entre víctimas y perpetradores de los hechos de violencia. Lo mismo sucede con la información vinculada con los delitos contra la integridad sexual, en los que no es posible identificar en qué medida estos delitos se refieren a casos de violación en el marco de relaciones interpersonales, presentes o pasadas.

### **Delitos contra las personas. Hechos y víctimas, total de Argentina, 2007**

Tipo de delito	Hechos		Víctimas (*)						
	Total de hechos	Tasa de hechos c/100.00 habitantes	Varones	Tasa de víctimas masculinas c/100.000 habitantes	Mujeres	Tasa de víctimas femeninas c/100.000 habitantes	No consta	Total de víctimas	Tasa del total de víctimas c/ 100.000 habitantes
Homicidios dolosos	2.071	5,26	1.779	9,23	315	1,57	5	2.099	5,33
Homicidios en grado de tentativa	779	1,98	607	3,15	159	0,79	41	807	2,05
Lesiones dolosas	137.181	348,56	67.627	350,88	53.580	266,79	2.503	123.711	314,34

<sup>13</sup> Fuente: <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>

<sup>14</sup> Hay situaciones en las que se denuncian varias formas de violencia que concurren en el mismo hecho.

(\*) Corresponde a la cantidad de víctimas informadas. No todas las provincias remiten esos datos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Nacional de Información Criminal. Informe Total País 2007. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.<sup>15</sup>

## Delitos contra la integridad sexual. Hechos y víctimas, total de Argentina, 2007

Tipo de delito	Hechos		Víctimas (*)						
	Total de hechos	Tasa de hechos c/100.00 habitantes	Varones	Tasa de víctimas masculinas c/100.000 habitantes	Mujeres	Tasa de víctimas femeninas c/100.000 habitantes	No consta	Total de víctimas	Tasa del total de víctimas c/ 100.000 habitantes
Delitos contra el honor	624	1,59	86	0,45	235	1,17	14	335	0,85
Violaciones	3.276	8,32	317	1,64	2.173	10,82	44	2.534	6,44
Otros delitos contra la integridad sexual	7.281	18,50	721	3,74	4.557	22,69	157	5.436	13,81
Total de delitos contra la integridad sexual	11.181	28,41	1.124	5,83	6.965	34,68	215	8.304	21,10

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base del Sistema Nacional de Información Criminal. Informe Total País 2007. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.<sup>16</sup>

La ausencia de información confiable de fuentes oficiales que permitiera identificar las situaciones más graves de violencia contra las mujeres en el marco de sus relaciones interpersonales, impulsó a varias ONGs a llevar adelante iniciativas de monitoreo de medios masivos de comunicación para identificar los casos de muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas. Entre estas iniciativas, se pueden mencionar los relevamientos hechos por Amnistía Internacional, La Casa del Encuentro e INDESO.<sup>17</sup> En todos los casos, lo que se hizo fue contabilizar la cantidad de casos de mujeres muertas en situaciones de violencia (a manos de parejas o ex parejas) que aparecen cubiertas por los medios gráficos de comunicación en el país.

La distinta metodología empleada en estos relevamientos privados que los hace incompatibles entre sí, sumado a la imprecisión de la fuente primaria de información (son noticias periodísticas del hecho, sin seguimiento de las eventuales responsabilidades penales que establezca la justicia) **pone en evidencia la imperiosa necesidad de contar con registro judiciales y administrativos oficiales, de alcance nacional.** Los informes mencionados, realizados a través del esfuerzo privado de algunas organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de derechos humanos, constituyen un punto de alerta sobre la gravedad de la situación. Pero, para completar un diagnóstico adecuado, es imprescindible contar con

<sup>15</sup> Disponible en <http://www.jus.gov.ar/media/28412/TotalPais2007.pdf>

<sup>16</sup> Disponible en <http://www.jus.gov.ar/media/28412/TotalPais2007.pdf>

<sup>17</sup> Amnistía Internacional presentó el relevamiento en su Informe *Muy tarde, muy poco. Mujeres desprotegidas ante la violencia de género en Argentina* (informe completo disponible en [http://www.amnesty.org.ar/sites/default/files/mat\\_y\\_doc\\_muy\\_tarde\\_muy\\_poco.pdf](http://www.amnesty.org.ar/sites/default/files/mat_y_doc_muy_tarde_muy_poco.pdf)) La organización La Casa del Encuentro en *Femicidios en Argentina 1º de enero al 31 de diciembre de 2009* (completo en <http://www.lacasadelencuentro.com.ar/descargas/femicidios-completo2009.pdf>). La información relevada por INDESO Mujer esta en poder de las organizaciones autoras de este informe.

información oficial, producida por el Estado a nivel nacional. **Esta obligación del Estado de ningún modo puede ser reemplazada por el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil.**

Se sugiere al Comité de la CEDAW que se agregue la siguiente recomendación final:

**Preocupa al Comité la falta de información segregada por sexo con relación a la violencia contra las mujeres, en sus distintas manifestaciones: violencia en las relaciones intrafamiliares, violencia sexual, asesinatos. Se recomienda que se implementen 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.**

**Asimismo, preocupa la falta de difusión pública de información actualizada que releva el Ministerio de Justicia de la Nación con relación a los delitos contra las personas.**

#### **(d) El caso de la provincia de Santa Fe**

En el año 2008 se creó en la provincia de Santa Fe la Dirección Provincial de las Mujeres, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social. Esta dirección cuenta con un presupuesto aproximado de \$300.000 (Presupuesto 2010), de los cuales un promedio de \$250.000 se destinan a transferencias a instituciones, principalmente a refugios para mujeres en situación de violencia. De todas las direcciones provinciales que pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social (pueblos originarios, adultos mayores, etc.) la Dirección de las Mujeres es la que cuenta con el presupuesto más bajo. Los recursos humanos con los que cuenta son también escasos (once profesionales en la Ciudad de Santa Fe y siete en la Ciudad de Rosario) fundamentalmente si se considera la amplitud del espacio territorial santafesino.

En lo que concierne a la articulación de la Dirección provincial con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)<sup>18</sup>, María Rosa Ameduri, Directora provincial de las Mujeres y consejera federal del CNM en la provincia, en entrevista personal, manifestó no tener demasiada vinculación con el organismo nacional. Según lo explicitado por Ameduri, se trabaja en forma más coordinada con las direcciones de las provincias de la región (Córdoba, Entre Ríos, etc.) sin la intermediación del CNM.

La Dirección santafesina cuenta con dos áreas principales: Violencia de género y Promoción de derechos. Dentro de esta última, el trabajo central consiste en la capacitación de equipos locales (municipios y comunas) y la realización de talleres de concientización sobre derechos de las mujeres. Se difunden y analizan así normativas internacionales, nacionales y provinciales.

La segunda área de la Dirección, la de violencia de género, está compuesta por tres grandes líneas de intervención: 1) consultorías 2) refugios para mujeres y 3) capacitaciones. Estas

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta que el CNM tiene “consejeras federales” en las provincias, que generalmente coinciden con las personas encargadas de este tipo de direcciones o áreas en los gobiernos provinciales.

acciones se concretan mediante convenios con municipios y comunas. Al momento de la entrevista (mayo de 2010) se llevaban celebrados 19 convenios, principalmente en las Regiones 4 y 5 (Nodo Rosario y Venado Tuerto, respectivamente). En la Región 1 (Nodo Reconquista) hay un convenio firmado precisamente con esta ciudad, y en la Región 3 (Nodo Santa Fe) uno firmado también con la Municipalidad de Santa Fe. La intención, en palabras de Ameduri, es “conformar una red estatal de intervención”.

Según lo planificado, se proyecta construir una consultoría por región para asesorar, capacitar y acompañar a los equipos locales y mantener el equipo profesional de la Dirección provincial como una suerte de equipo central. En cuanto a las capacitaciones sobre violencia de género ofrecidas y propuestas, la estrategia está encaminada hacia el fortalecimiento de los recursos humanos ya existentes dentro de cada municipio o comuna. Fortalecimiento que se relaciona con la construcción de lo que Ameduri llama un “cambio de paradigma” en la intervención. Es decir, una intervención profesional, planificada y estratégica, aunque sin descuidar la emergencia.

Los refugios para mujeres existentes en la provincia que tienen convenio celebrado con la Dirección son tres, en las ciudades de San Javier, Esperanza y Coronda (parte de la Región 3). Cada uno tiene 10 plazas. La Ciudad de Rosario cuenta con otros dos y se está concretando la construcción de otro refugio en la ciudad de Reconquista. Es a todas luces evidente la insuficiencia de plazas para mujeres en situación de violencia en relación con la población femenina, e incluso con las cifras (aunque no oficiales) de denuncias en la provincia de Santa Fe.

Otro punto resaltado por Ameduri fue la articulación tripartita que está llevándose a cabo desde la Dirección: inter-ministerial, inter-jurisdiccional y con las organizaciones de la sociedad civil ocupadas en la defensa de los derechos de las mujeres y los derechos humanos.

Si bien la Dirección de las Mujeres constituye en Santa Fe un salto cualitativo en cuanto a la manera de pensar la transversalidad de las políticas de género y la intervención estatal ante situaciones de violencia, los lineamientos proyectados no están aún logrados y tampoco se evidencia una acción política clara para incluir seriamente en la agenda la transversalidad de las perspectivas de género.

Se sugiere al Comité de la CEDAW que se agregue la siguiente recomendación final:

**Preocupa al Comité la falta de información vinculada con las acciones concretas que se llevan adelante en las provincias, incluyendo información sobre el presupuesto con el que cuentan, la coordinación de sus acciones con la Nación y otras provincias de la región.**

## II. TRATA DE PERSONAS Y PROSTITUCIÓN

### Artículo 6

Los Estados tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

El Código Penal argentino contiene diversos artículos que abarcan aristas bajo las cuales puede presentarse el delito de trata, ya que se sanciona la prostitución forzada, la privación ilegítima de la libertad, la reducción a la servidumbre. No obstante, en el mes de abril de 2008, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.364 para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (en adelante, la “Ley de Trata”) luego de algunas movilizaciones públicas vinculadas con la visibilización de situaciones de trabajadores y trabajadoras reducidos a condiciones de servidumbre y la existencia de una red de trata de personas con fines sexuales.

Si bien la Ley de Trata encuentra su fundamento en el Protocolo de Palermo, la incorporación aislada de dos tipos penales, en ausencia de una revisión integral del Código Penal, fue duramente criticada por diversos motivos. La Ley introdujo en el Código Penal los artículos 145 bis y ter.

Una de las principales críticas que se formula a la ley aprobada se focaliza en la diferencia que traza entre mayores y menores de dieciocho años, dejando impunes los casos en que las víctimas mayores “consintieron” su propia explotación, como si hubiera posibilidad de consentimiento libremente otorgado en el contexto de una explotación sexual. En este aspecto la ley sancionada es contradictoria con la Convención contra la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, para la cual el consentimiento es irrelevante, constituyendo otro incumplimiento de la Argentina a la CEDAW y los demás tratados internacionales aplicables. En segundo lugar, se ha criticado la superposición de figuras delictivas que resultan de la aprobación de la ley de trata. Asimismo, se ha criticado que la Ley enuncia derechos para las víctimas de trata de personas, pero falla en adoptar una política clara que garantice la vigencia de esos derechos. Finalmente, la Ley ha sido objetada por el criterio restrictivo con que se considera la no punibilidad de víctimas involucradas, ellas mismas, en la comisión de delitos vinculados con su situación, ya que se refiere a delitos que no son “resultado directo” de ser víctimas de trata.

Un informe comparado entre la situación en la Argentina, Chile y Uruguay, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre el período 2000 a 2006 indica que “...a nivel internacional, la Argentina es considerado un país de destino para mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral. La trata de personas con fines de explotación sexual compromete todo el territorio argentino” (OIM, 2006:19).

Es significativo el escaso número de procesos iniciados a personas acusadas por estos delitos. El Estado Argentino, en su respuesta al listado de preguntas efectuadas por el Comité de Derechos Humanos, señala que en el año 2009, sobre un total de 195 denuncias, “38 personas resultaron procesadas, de las cuales a 9 se les dictó prisión preventiva y otras 13 irán a juicio oral. También hubo avances en algunas causas: tenemos 38 procesamientos”. La única sentencia condenatoria por el delito de trata de personas hasta el momento fue dictada en noviembre de 2009 por el Tribunal Oral Federal de la Provincia de Santa Fe.<sup>19</sup>

En la Provincia de Santa Fe funcionan organismos tanto nacionales con representación en la provincia (INADI Delegación Santa Fe, Oficina de Rescate de Víctimas de Trata) como provinciales, que abarcan la problemática de la trata de personas. Dentro del ámbito del poder ejecutivo provincial, esta problemática se encuentra en la órbita de competencia de la Secretaría de Derechos Humanos, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos

---

<sup>19</sup> Se trata del caso *Nuñez, Julia Arminda s/ infracción Arts. 145 bis y ter inc. 1º del Código Penal –ambos en concurso real Art. 55 Cód. Penal*, disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar).

Humanos. Desde esta Secretaría existen dos líneas de acción principales: la primera, es un registro de niños, niñas y adolescentes desaparecidos/as. Según datos oficiales, en 2009 se recibieron 470 denuncias (20 por semana). El 10% continúa desaparecido.

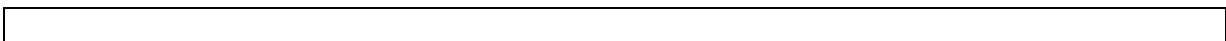
La segunda línea de acción está constituida por el “Programa Integrando Redes”. Este Programa tiene como finalidad la prevención, investigación y asistencia de las víctimas de trata. En este marco, se han llevado a cabo distintas tareas, como ser: la conformación de un espacio de trabajo interministerial con competencia en la temática, la confección de protocolos de actuación comunes entre la Secretaría de Derechos Humanos y el Centro de Asistencia Judicial, la conformación de un equipo interdisciplinario de intervención ante casos concretos, el relevamiento de fuentes oficiales sobre denuncias, la creación de una base de datos centralizada, la confección de un mapa institucional, entre otras. Muchas de estas iniciativas se encuentran en etapa de desarrollo, a veces incipiente.

Al mismo tiempo, dentro de la órbita de competencia del Ministerio de Seguridad, existe entre la policía, una “División Especial de Trata” especializada para intervenir en estas situaciones. Sin embargo, esta división no cuenta aún con una infraestructura y recursos humanos capacitados para el abordaje de la problemática.

El rol de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe es también relevante en esta temática. Desde 2008 se han realizado una serie de talleres y capacitaciones en distintas localidades de la provincia. El Centro de Asistencia a la Víctima que pertenece a la Defensoría cuenta con un equipo interdisciplinario para el tratamiento y seguimiento psicológico y jurídico de la víctima y su familia. Asimismo, cuentan con algunas cifras sobre los casos denunciados en el territorio de la provincia.

Sin embargo, por la carencia de estadísticas oficiales centralizadas sobre los casos de trata de personas con fines de explotación sexual, los datos relevados por la Defensoría del Pueblo y por la Secretaría de Derechos Humanos de Santa Fe no coinciden. Esta divergencia podría explicarse por las diferencias conceptuales entre ambos organismos, ya que no existe consenso sobre cuándo una desaparición forzada se transforma en un caso de trata, ante pruebas cuestionadas. Estas diferencias conceptuales tienen consecuencias en las cifras sobre casos de trata elaboradas desde la Secretaría de Derechos Humanos y desde la Defensoría del Pueblo de Santa Fe.

En la órbita del Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe, en abril de 2010 se derogaron tres artículos del Código de Faltas (Ley 10.703), a saber: el artículo 93 sobre “travestismo”, el artículo 87 sobre “prostitución escandalosa” y el artículo 83 sobre “ofensas al pudor”. Estos artículos habilitaban la persecución oficial de las trabajadoras sexuales. En el año 2004, con el homicidio de Sandra Cabrera, dirigente de la Asociación de Mujeres Meretrices Argentinas (AMMAR) en la Ciudad de Rosario, se comenzaron investigaciones sobre corrupción en ciertos organismos oficiales y se disolvieron como resultado la brigada femenina y la oficina de moralidad pública, dependientes de la policía provincial. Este hecho provocó una fuerte reducción del ingreso de causas por prostitución al Juzgado de Faltas de la Ciudad de Santa Fe. De 3.600 causas registradas en el año 2001, se pasó a 1.200 en el año 2009, según datos provistos por esta dependencia. La derogación de los artículos antes citados del Código de Faltas fue una de las consecuencias más esperadas de este proceso de revisión de las políticas sobre trabajadoras sexuales en la provincia.



Se sugiere al Comité que se incluya la siguiente recomendación final:

**Preocupa al Comité la falta de información sobre el estado de los proyectos legislativos en trámite para la modificación de la figura penal de trata de personas. Asimismo, el Comité insta al Estado argentino a diseñar una política integral, de alcance nacional para coordinar de un modo efectivo la instrumentación de programas y acciones conjuntas con las instancias nacionales, provinciales y locales tendientes a prevenir, erradicar y sancionar todas las formas de trata y explotación de la prostitución, incluyendo un sistema efectivo de registro administrativo y judicial de casos que permita conciliar la información desarticulada y divergente que existe en la actualidad.**

### **III. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA**

#### **Artículo 7**

Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

#### **Artículo 8**

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

- (a) La sola vigencia de cuotas para la participación de las mujeres en cargos legislativos no garantizan la superación de los estereotipos de género y prejuicios sobre las mujeres en lugares de decisión.**

Con la reforma del Código Nacional Electoral en 1991 (mediante la sanción de la Ley 24.012, conocida como la Ley de Cupo), la Argentina se convirtió en el primer país de América Latina en aplicar por ley un sistema de cuotas que garantice la participación de las mujeres en el Congreso Nacional. La ley y el decreto reglamentario vigente fijan en el 30% la proporción mínima de mujeres que deben ser incorporadas en las listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Antes de la vigencia de esta reforma las mujeres representaban sólo el 5,4% de la Cámara de Diputados. Según datos válidos a marzo de 2010, las mujeres representan actualmente el 38.5% del total de sus integrantes. En la Cámara de Senadores, antes de la vigencia de la ley de cupo, las mujeres representaban sólo el 8% del total del cuerpo. Las mujeres en el Senado actualmente alcanzan al 36%, algo inferior a la mayor cantidad de mujeres que llegó a integrar la Cámara Alta de la Nación en el año 2004, que alcanzó el 40% del total de sus integrantes.

A pesar de contar con normas de cupo en vigencia desde hace casi dos décadas, la cantidad total de mujeres en el Congreso Nacional (promedio de 38%), hace pensar que el piso de participación de mujeres del 30% se ha cristalizado como un techo para su incorporación.

Entre las autoridades actuales de las Cámaras del Congreso, sólo hay una mujer como Vicepresidenta Segunda de la Cámara de Diputados, mientras que no hay ninguna mujer entre las autoridades del Senado.

Por otra parte, a pesar de que hay cuotas para la participación de mujeres en casi todas las jurisdicciones provinciales del país, **en muchas provincias la incorporación de más mujeres a las legislaturas subnacionales se ha visto frustrada en la práctica** por la operación de las normas sobre sistemas electorales, que son definidas localmente. Finalmente, **no hay datos a nivel nacional que permitan conocer el grado de cumplimiento de las cuotas para la presencia de mujeres en los Consejos Deliberantes que son el poder legislativo de las unidades territoriales más pequeñas, los municipios.**

Luego de las elecciones de 2007 y también de 2009, menos mujeres integran los poderes legislativos provinciales. El aumento de diecinueve legisladoras en algunas cámaras respecto al año 2004, es anulado por la pérdida de treinta y dos mujeres en otras cámaras, dejando un balance negativo. Estos datos sugieren la dificultad que han experimentado las mujeres en insertarse en cargos públicos en jurisdicciones subnacionales, condición que se reproduce en el ámbito judicial y el poder ejecutivo (en los que en la generalidad de los casos no rigen normas que establezcan un cupo femenino).

Como dato indicativo de la institucionalidad de la participación de las mujeres en los poderes legislativos, en la Cámara de Senadores de la Nación se aprobó en el 2008 una Banca de la Mujer integrada por todas las senadoras del cuerpo, independientemente de su afiliación partidaria. Sin embargo, a pesar de la amplitud de su mandato la Banca fue aprobada con un status especial, sin presupuesto ni recursos asignados y por el plazo de un año, a diferencia de todas las demás comisiones del Senado que son de carácter permanente y cuentan con presupuesto asignado. El mandato de la Banca de la Mujer finalizó en octubre de 2009 y hasta la fecha no ha sido restablecida.<sup>20</sup>

**Otro dato indicativo de las resistencias que persisten en Argentina para la plena participación de las mujeres en el ámbito político representativo, es la actual situación de la provincia de Jujuy.** Jujuy se encuentra en la región noroeste del país, es una de las provincias más postergadas en términos de crecimiento e indicadores socioeconómicos, y es también una de las únicas que no ha sancionado una ley de cupo que garantice la presencia de un mínimo número de mujeres en el poder legislativo provincial y en los legislativos municipales (los consejos deliberantes). Durante más de 15 años el Poder Legislativo de Jujuy se resistió a considerar el tratamiento de una ley de cupo para el territorio de la provincia, a pesar del mandato de la Constitución Nacional que indica que “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (art. 37).

---

<sup>20</sup> El sitio Web del Senado de la Nación mantiene información sobre la creación de la Banca de la Mujer, omitiendo informar que no se encuentra vigente. Véase [http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro\\_comision=257](http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro_comision=257)



Ante esta situación, un grupo de mujeres y varones promovió una acción de amparo ante los tribunales de justicia para que se condene a los poderes públicos de la provincia a arbitrar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos a una igualitaria participación de las mujeres en los cargos electivos en todo el territorio provincial, estableciendo en las normas que rigen el proceso electoral el sistema denominado de cupos o cuotas.<sup>21</sup> En una decisión del mes de mayo de 2010, el Tribunal hizo lugar a la acción de amparo y resolvió "condenar al Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia para que den cumplimiento con el mandato constitucional del art. 37 último párrafo, y disposición transitoria segunda de la Constitución de la Nación, sancionando y promulgando la ley reglamentaria allí prevista, en el plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias".

Como consecuencia, un grupo de legisladores de la provincia de Jujuy del partido de gobierno en la provincia y en la Nación, resolvieron impulsar un juicio político en contra de los magistrados que firmaron la sentencia.

La iniciativa de promover un juicio político por el simple desacuerdo con una sentencia que reconoce derechos es contraria a los principios de independencia del poder judicial y tutela judicial efectiva. De prosperar la promoción del Jury de Enjuiciamiento, éste funcionaría como una clara amenaza a todo juez o jueza provincial que entienda que una violación constitucional deba ser remediada por la Legislatura de la provincia.<sup>22</sup>

Un poder judicial independiente es una garantía indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. **El Estado argentino ha asumido compromisos internacionales que lo obligan a respetar y asegurar la independencia del poder judicial en todas sus jurisdicciones, y del mismo modo, a tomar las medidas apropiadas para promover la participación plena de las mujeres en la política. Sería conveniente que el Estado se pronuncie sobre este caso.**

Se sugiere al Comité la inclusión de la siguiente recomendación final:

**El Comité manifiesta su preocupación por la falta de mecanismos efectivos de seguimiento, monitoreo y control para asegurar el cumplimiento de las normas de cupo femenino en los diferentes niveles legislativos provinciales (en el Estado Provincial y en los Estados Municipales) y pide al Estado argentino que en el próximo informe describa las acciones que se están tomando en ese sentido.**

**Asimismo, el Comité manifiesta su preocupación por la situación de la provincia de Jujuy donde a pesar de una orden judicial en ese sentido, el poder legislativo local no se aboca al tratamiento de una norma de cupo provincial, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional.**

<sup>21</sup> Se trata del caso Zigarán, María Inés, Sandoval Patricia y otros c/Estado Provincial s/ acción de amparo. Expediente 206.443/09.

<sup>22</sup> Ver la reacción de un grupo de organizaciones de derechos humanos sobre este ataque a la independencia del poder judicial contraria al respecto de los derechos de las mujeres en <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=290&plcontempl=12&aplicacion=app187&cni=3&opc=5>.

**(b) Las mujeres en los poderes ejecutivos son todavía una deuda pendiente en todos los niveles de gobierno.**

Desde las elecciones de 2007, el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra a cargo de una mujer por primera vez en la historia argentina. Sin embargo, a mayo de 2010 de un total de 14 ministerios del gobierno nacional sólo 3 son ocupados por mujeres.

Según datos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) correspondiente al año 2005, en ningún ministerio hay más de un 25% de mujeres a cargo de Secretarías y Subsecretarías de Estado; sin embargo, hay ministerios en los cuales las mujeres constituyen más del 60% del personal (es el caso de los ministerios de Educación y Desarrollo Social). Estos datos son indicativos de la existencia de un techo de cristal que inhibe a las mujeres de acceder a los puestos de decisión.

También en las elecciones de 2007 por primera vez una mujer fue electa como gobernadora de una de las provincias argentinas. Hay que mencionar, sin embargo, que se trata del estado provincial más austral del país y con la menor cantidad de habitantes. En el nivel provincial, la presencia de mujeres tampoco es significativa en los ministerios y secretarías: considerando la totalidad de las provincias argentinas las mujeres se encuentran a cargo de sólo el 15% de los ministerios y del 26% de las secretarías, según información válida a diciembre del año 2008.

Las mujeres de sectores desaventajados carecen de canales de participación en el espacio público por fuera de la recepción pasiva de los planes sociales y el trabajo comunitario efectuado en el marco de los mismos. No se ha avanzado en la participación de mujeres en la ejecución y evaluación de los mismos. Asimismo, los programas sociales no contemplan ninguna instancia de acceso a la justicia o mecanismo específico de reclamo en caso de incumplimiento de los mismos o baja injusta del beneficio.

Con respecto a los gobiernos municipales (la unidad de territorio más pequeña en la que se divide el Estado Argentino) las mujeres se encuentran a cargo de sólo el 9,8% de los municipios, y de ese porcentaje, el 80% pertenece a municipios de menos de 5.000 habitantes. A su vez, en las provincias con importante cantidad de población rural, como es el caso de la provincia de Santiago del Estero donde la población rural representa el 60% de la población, cobra relevancia la representatividad de las Comisiones Municipales (como es el caso de la provincia de Santiago del Estero) o en Comunas Rurales (como es el caso en la provincia de Tucumán).

En la provincia de Santa Fe, se ha iniciado a partir del año 2008 un proceso de regionalización, que “parte de la concepción de la región como un sistema flexible en el cual se desarrolla una construcción social permanente y se ensayan itinerarios singulares”<sup>23</sup>. La regionalización se asienta sobre tres pilares: descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana y concertación. En cada una de las cinco regiones en las que se divide el territorio provincial, se identifican nodos, que son “núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia, 2008: 14.

<sup>24</sup> Ídem.

A partir del relevamiento de la información disponible, es posible observar que la participación de las mujeres en la vida pública y política en los gobiernos locales, en las distintas ciudades donde se asientan los nodos, es escasa:

### Composición del poder ejecutivo local, según sexo, 2010.

Localidad	Poder Ejecutivo			
	Intendencias		Secretarías	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
<b>Reconquista</b>	---	1	1	8
<b>Rafaela</b>	---	1	2	7
<b>Santa Fe</b>	---	1	1	7
<b>Rosario</b>	---	1	1	9
<b>Venado Tuerto</b>	---	1	---	7
<b>% Total</b>	0 %	100 %	11.63 %	88.37 %

Fuente: Programa de Género, elaboración propia.

En los poderes legislativos locales (llamados consejos municipales)<sup>25</sup>, la cantidad de concejalas mujeres no alcanza al 30%, donde tampoco ocupan la mayoría de las posiciones de autoridad dentro del consejo municipal.

### Composición del poder legislativo local, según sexo y autoridades, 2010.

Localidad	Consejos Municipales											
	Concejales/as		Autoridades de Consejos *						Presidencias de Bloques partidarios		Presidencias de Comisiones	
	Mujeres	Varones	Mujeres			Varones			Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
			P	V1	V2	P	V1	V2				
<b>Reconquista</b>	3	6	---	1	1	1	---	---	1	3	3	3
<b>Rafaela</b>	1	8	---	---	---	1	1	1	---	4	---	5
<b>Santa Fe</b>	4	9	---	---	1	1	1	---	3	4	2	3
<b>Rosario</b>	7	15	---	1	---	1	---	1	3	8	3	7
<b>Venado Tuerto</b>	3	6	1	---	---	---	1	1	1	3	2	4
<b>% Total</b>	29.03 %	70.97 %	20 %	40 %	40 %	80 %	60 %	60 %	26.67 %	73.33 %	31.25 %	68.75 %

\* P: Presidencia; V1: Vicepresidencia primera; V2: Vicepresidencia segunda

Fuente: Programa de Género, elaboración propia.

Por otra parte, de los cinco gobiernos locales observados, sólo tres cuentan con un organismo que proponga políticas locales para las mujeres: Santa Fe, Rosario y Reconquista.

<sup>25</sup> Los consejos municipales se integran por 18 concejales/as por los primeros 200.000 habitantes, a lo que se suma uno/a más por cada 30.000 o fracción no inferior a 15.000 habitantes).

- (c) **Desde hace veinte años las mujeres son la mayoría de las graduadas de las carreras de derecho y sin embargo aún no ocupan una cantidad significativa de puestos jerárquicos en el poder judicial.**

En el Poder Judicial la presencia de mujeres no es más alentadora, aunque ha habido avances relevantes en particular luego del impulso dado por el Poder Ejecutivo Nacional para la incorporación de diversidad de género entre los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con la sanción del Decreto 222/2003.<sup>26</sup>

En las Cortes Supremas de Justicia a nivel nacional y provinciales, las mujeres representan el 20% de las ministras, no obstante, la disparidad es muy grande ya que en 7 provincias las mujeres representan el 30% o más y en otras 7 no hay ninguna mujer. Si se observa la composición de los distintos poderes judiciales provinciales se verifica que la presencia de mujeres está acotada a ciertos fueros o competencias (como es el caso de los temas de familia y sucesiones, laboral, civil) mientras que en otros fueros (contencioso administrativo, penal económico, penal) es muy escasa la presencia femenina.

La ausencia de un compromiso político con la diversidad de género en los ámbitos judiciales esta asimismo ausente en los organismos de control de la judicatura tales como el Consejo de la Magistratura y el Jury de Enjuiciamiento (órganos competentes para el nombramiento de magistrados y magistradas y para la evaluación de su desempeño, respectivamente, existentes en la jurisdicción nacional y en la mayoría de las provincias Argentinas).

Por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se creó en su ámbito en el año 2009 una Oficina de la Mujer que tiene, entre sus objetivos, la sistematización de información vinculada con el sexo de los funcionarios y funcionarias que se desempeñan en el Poder Judicial. En el mes de marzo de 2010 la Oficina de la Mujer presentó el Mapa de Género de la Justicia Argentina. De acuerdo con la información allí relevada, del total de miembros de la justicia federal y nacional, el 55% de los cargos son desempeñados por mujeres. Sin embargo, al analizar la distribución por cargo, los números difieren significativamente: entre los jueces de Cámara, sólo el 21% de los cargos están desempeñados por mujeres, mientras que en los cargos administrativos, hay mayor porcentaje de mujeres, como en el caso de la máxima categoría administrativa (66,32%).

Lo mismo ocurre al analizar la distribución por sexo en los distintos fueros. En la Justicia Nacional en lo Penal Económico, existen 13 camaristas varones y una sola camarista mujer, situación que se repite, por ejemplo en la composición de la Cámara Nacional de Casación Penal, en la cual de un total de 116 camaristas, sólo 25 están ocupados por mujeres (21%). Sin embargo, en otros fueros como el civil, la composición es más homogénea, llegando, incluso a superar, en el caso de los jueces, la cantidad de juezas mujeres a los varones.

Es interesante también el análisis de la composición por género en las distintas provincias. Si bien los indicadores son similares a lo que ocurre a nivel nacional, en las provincias de

---

<sup>26</sup> El Decreto 222 sancionado en el año 2003 estableció un procedimiento para el ejercicio de la facultad que la Constitución de la Nación Argentina le confiere al Presidente de la Nación para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, estableciendo un mecanismo de consulta no vinculante a la sociedad civil, con la expresa finalidad de tener presente, en la medida de lo posible, la composición general de la Corte Suprema para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal. A partir de 2003 y en un proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia del país, se nombraron a dos mujeres de un total de 7 integrantes.

Santiago del Estero, Corrientes, Río Negro, Chubut, San Luis y la Rioja, no cuentan con ministras en sus máximos órganos judiciales.

- (d) **La representación exterior de la Argentina es casi exclusivamente masculina, si se consideran embajadas y representaciones ante organismos internacionales.**

Son escasas las representaciones argentinas de mujeres en el plano internacional. De acuerdo con el sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. De acuerdo con información recabada a marzo de 2010, las mujeres son titulares de las embajadas sitas en Argelia; Nigeria (concurrente con Benín, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo); Tailandia (concurrente con Camboya); Cuba; República Dominicana; Finlandia (concurrente con Estonia); Irlanda; Malasya (concurrente con Brunei Darussalam); Ucrania; y Venezuela.

Por otra parte, sólo hay mujeres designadas ante las siguientes representantes permanentes ante organismos internacionales: Representación argentina para MERCOSUR Y ALADI y representación argentina permanente ante la FAO.

Si bien el número total de representantes de Estado mujeres aumentó con relación a años anteriores es interesante notar que de los puestos vacantes en embajadas que existían al año 2004, sólo uno de ellos fue cubierto por una embajadora (el caso de Irlanda), mientras que en el resto se designaron embajadores varones.

Por estas razones, se sugiere al Comité la inclusión de la siguiente recomendación:

**El Comité manifiesta su preocupación por la falta de información sobre las estrategias que implementa el Poder Ejecutivo Nacional y los provinciales para promover la equidad de género en el acceso a los puestos de decisión en los poderes ejecutivos nacional y provinciales; en los tribunales de justicia en las jurisdicciones provinciales y locales; en los órganos de control tales como los consejos de la magistratura y Jury de enjuiciamiento a nivel nacional y provinciales; y las instancias de representación internacional del Estado argentino.**

#### **IV. MIGRANTES**

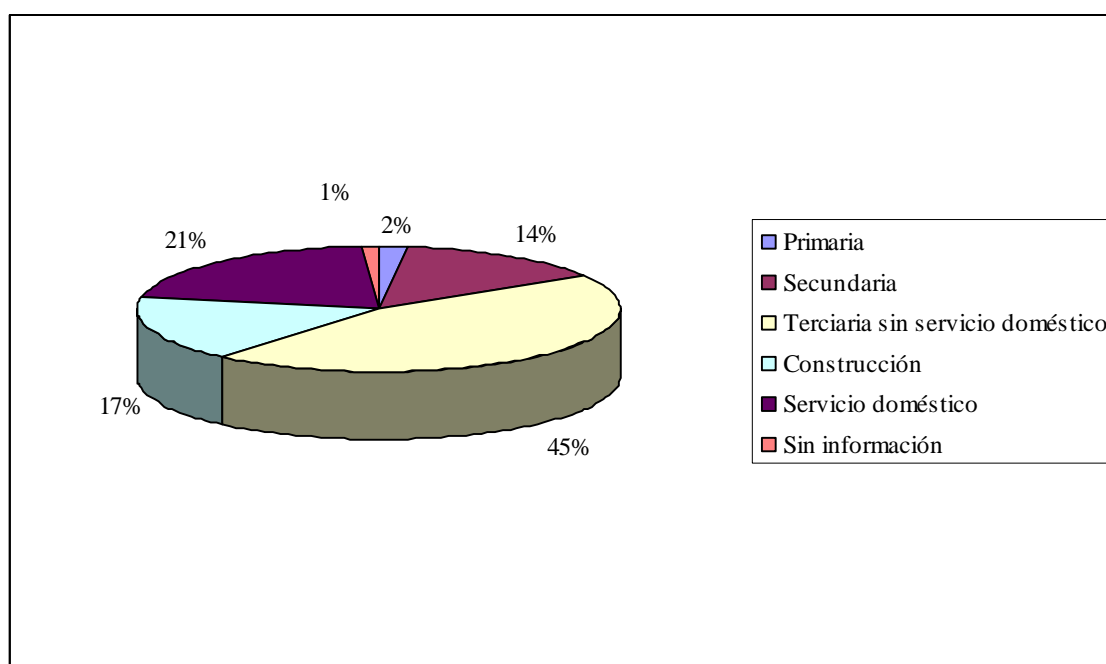
##### **Artículo 9**

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que es una de las pocas fuentes disponibles para el análisis de la inserción ocupacional y de los ingresos, presenta dos limitaciones importantes para el estudio de las condiciones de vida de los y las inmigrantes en Argentina. Por un lado, debido al tamaño muestral para el conjunto de los inmigrantes de países limítrofes y peruanos deben efectuarse estimaciones, ya que no se distingue su nacionalidad ni puede identificarse con mayor precisión la desventaja relativa de algunos de ellos. Por otro, se carece de información sobre el año de llegada a la Argentina de estas personas, por lo que resulta complejo analizar el proceso de integración al país. Por ejemplo, resulta imposible analizar las posibilidades que tienen de transferir calificaciones laborales obtenidas en su país de destino. Por su parte, las estadísticas que recoge la Dirección Nacional de Migraciones respecto de los trámites de radicación o regularización migratoria no se encuentran desagregadas por sexo.

Debido a estos vacíos estadísticos, el estudio de las condiciones de vida y de las trayectorias de las mujeres inmigrantes depende de investigaciones de carácter exploratorio, desarrolladas en base a metodologías cualitativas y estudios de caso que permiten marcar algunas tendencias y características sobre las cuestiones indagadas.

### **Población limítrofe de 14 años y más ocupada, por rama de actividad agrupada, 2002-2003.**



Nota: Rama de actividad primaria: agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y servicios conexos, explotación de minas y canteras. Rama de actividad secundaria: industria manufacturera.

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

Debido a las actividades en las que se insertan las personas migrantes, en su mayoría en el sector informal y desprotegido, no se les practican descuentos con destino a la seguridad social ni las jubilaciones.

Del mismo modo, dado que la cobertura en salud está asociada íntimamente a la contratación acorde con la ley laboral, otra característica que da cuenta de la desprotección social que enfrenta la población inmigrante es que no acceden a la cobertura por obra social y/o por medio de un plan de salud prepago. En este sentido, no debe pasarse por alto que en la

Argentina el acceso a obras sociales y a la jubilación son beneficios asociados a la condición de trabajador asalariado registrado, y que esta característica del sistema de protección social es aplicable tanto a la población nativa como a los inmigrantes.

### **Inmigrantes de 14 años y más ocupados, por descuento o aporte jubilatorio, 2002-2003.**

<b>País de origen</b>	<b>Le descuentan o aporta</b>	<b>No le descuentan ni aporta</b>	<b>Sin información</b>
Bolivia	19%	79%	2%
Brasil	46%	51%	2%
Chile	39%	59%	1%
Paraguay	26%	73%	1%
Uruguay	46%	52%	1%
<b>Total</b>	<b>30%</b>	<b>69%</b>	<b>1%</b>

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

Se recomienda al Estado argentino la incorporación de la siguiente recomendación final:

**El Comité insta al Estado argentino a tomar medidas para mejorar el acceso de las mujeres migrantes a puestos de empleo formal, que les garantice cobertura de salud y protección para la vejez. En particular, el Comité insta al Estado argentino a que la Dirección Nacional de Migraciones procese y difunda la totalidad de la información que recaba sobre los flujos migratorios, segregada por sexo.**

## **V. EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN DE LAS MUJERES**

### **Artículo 11**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;
- c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;
- d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;
- e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;
- b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;
- c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida

pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.”

Son varias las áreas de preocupación con relación a las mujeres y el empleo. En primer lugar, el acceso de las mujeres a la educación y capacitación en condiciones de igualdad con los varones, su mejor desempeño y la acumulación de credenciales educativas, no se traduce en igualdad en el acceso, la promoción y la remuneración en el empleo. Por el contrario, persisten situaciones de segregación vertical y horizontal en el empleo, así como la brecha salarial. Esto queda de manifiesto en la revisión del panorama sobre la condición de la mujer en el mercado laboral, en términos de nivel de actividad económica, subutilización de la fuerza de trabajo femenina y diversas formas de segregación por sexo.

En segundo lugar, el servicio doméstico remunerado que es la principal ocupación de las mujeres de ingresos bajos, se rige por normas discriminatorias. En tanto es cierto que el Poder Ejecutivo ha presentado ante el Congreso de la Nación un proyecto de ley superador de la regulación vigente, también es cierto que no hay otras políticas tendientes a la formalización del trabajo doméstico remunerado, que daría a sus trabajadoras el acceso a ciertos derechos de cobertura de salud y jubilación.

En tercer lugar, preocupa la ausencia de políticas públicas de articulación entre las responsabilidades laborales y las responsabilidades familiares en los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y local, tanto con relación al empleo público como a la regulación del empleo en el sector privado. Entre otros aspectos, resulta preocupante la escasa oferta de servicios de cuidado que permitan la continuidad del empleo femenino así como la ausencia de políticas públicas que permitan la articulación de responsabilidades de cuidado de menores y de personas adultas. De acuerdo con el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) los empleadores del sector privado sólo tienen la obligación de proveer salas maternales y guarderías cuando emplearan un mínimo de 50 mujeres. El aspecto discriminatorio de esta norma queda aún mas en evidencia al examinar su ubicación dentro del título de Trabajo de Mujeres, y específicamente en el capítulo de la ley dedicado a la Protección de la Maternidad.

Finalmente, una aclaración metodológica: las dificultades mencionadas con relación a las estadísticas públicas y el INDEC al inicio de este informe, son particularmente aplicables a los índices que pueden medir la desigualdad entre varones y mujeres en el empleo. Por ese motivo, gran parte del análisis en torno a los indicadores sociales se centra en el periodo 2003-2006 en base a la información confiable disponible.

**(a) La situación de las mujeres en el mercado de empleo sigue indicando grandes disparidades en las tasas de ocupación masculina y femenina, con distintos impactos en las regiones del país.**

En el contexto de reactivación económica que protagonizó Argentina -principalmente durante el período 2003-2006- se observa un aumento del empleo y la disminución del desempleo femenino. No obstante, persisten brechas de inequidad de género: de acuerdo a datos del año



2006, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar desempleadas: el 15.1% de las mujeres estaban desocupado contra el 8.7% de los varones. Del mismo modo, la subocupación horaria ha disminuido menos intensamente para las mujeres que para los varones y, en consecuencia, las brechas de género se han ampliado: está subocupado el 13.1% de las mujeres y el 8.2% de los varones.

**Tasa de actividad, empleo y subocupación horaria de la población de 14 años y más, según sexo. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006.**

	Tasa de Actividad			Tasa de Empleo		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
<b>2003</b>	50	74.5	-24.6	36.8	61.8	-25
<b>2004</b>	49.9	75.5	-25.6	38.5	65.4	-26.8
<b>2005</b>	49.7	75.6	-25.9	40.6	67.7	-27.1
<b>2006</b>	49.8	75.4	-25.6	42.2	68.8	-26.6
	Tasa de desocupación			Tasa de subocupación horaria		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
<b>2003</b>	26.4	17.1	9.2	15.9	12.4	3.6
<b>2004</b>	22.7	13.4	9.3	15.3	11	4.4
<b>2005</b>	18.4	10.5	7.9	13.7	9.6	4.1
<b>2006</b>	15.1	8.7	6.4	13.1	8.2	4.9

Fuente: OIT, *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, Buenos Aires: OIT, 2007 (tablas elaboradas a partir de datos de EPH, INDEC según fuente).

Para hacer el análisis de este período es necesario pensar en relación con lo ocurrido en la década del noventa. En los noventa, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares.<sup>27</sup> Considerando este fenómeno, es importante preguntarse si las tasas de actividad femenina aumentan o se estancan con la reactivación económica, a partir del año 2003. Los datos disponibles indican que, en términos generales, los niveles de participación económica femenina se han estancado, y que han sufrido incluso una leve disminución. Entonces, la reactivación económica y el crecimiento del empleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral.

Si bien en Argentina el aumento de la tasa de actividad femenina durante la década de los noventa se explicó, en parte, por una significativa activación de las mujeres de menores ingresos, cabría entonces interrogarse sobre el comportamiento de ese grupo en relación con los cambios operados en el período 2003-2006, que no han sido uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las de menores recursos económicos queda en evidencia ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres menos educadas. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activas. Además, más de tres cuartas partes (76.5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un

<sup>27</sup> En un período de poco más de una década (1990-2002) la tasa de actividad de mujeres de 15 a 65 años se incrementó en el 7.6%. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico).

Además, durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas.

**Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo por nivel de ingreso per cápita familiar. Total aglomerados urbanos (2003-2006), segundo semestre.**

	30% más pobre		30% más rico	
	2003	2006	2003	2006
<b>No económicamente activas</b>	53.6	58.2	42.6	37.3
<b>PEA*</b>	46.4	41.8	57.4	62.7
<b>Desocupadas<sup>28</sup></b>	23.9	13.1	4.4	2.3
Desocupadas	13	8.7	4.1	2.2
Beneficiarias planes de empleo	10.9	4.4	0.2	0.1
<b>Con ocupación</b>	22.5	28.7	53	60.5
Patrón cuenta propia profesional o técnico	0.5	0.8	5	6.2
Cuenta propia no calificado u operativo	4.8	5.3	3.1	3.1
Asalariado	8.1	9.9	39.4	47.8
Público	2.3	1.8	14.9	17.7
Privado registrado	1.5	2	18.9	24.9
Privado no registrado	4.3	6.2	5.7	5.1
Servicio doméstico	8.2	11.8	4.3	2.7
Trabajador no remunerado	0.9	0.9	1.1	0.7
<b>Total</b>	100	100	100	100

\* Población económicamente activa.

Nota: Se consideran activas las personas con plan de empleo con contraprestación laboral. Sin embargo, a diferencia de la categorización del INDEC se las incluye en la categoría desocupadas.

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

**En materia de empleo, como en otros temas, existe una gran disparidad de situaciones según se considere la ciudad de Buenos Aires o las distintas regiones del país.** La modalidad bajo la cual las mujeres se insertan en el mercado laboral también presenta disparidades a nivel regional. En líneas generales, los valores promedio por región muestran una disminución de la participación económica más pronunciada en la región del noreste argentino. A su vez, las mujeres del área de Gran Buenos Aires (GBA) muestran niveles de ocupación más altos que las mujeres del noreste (NEA) del país.

<sup>28</sup> Es preciso hacer una aclaración acerca de la categorización empleada en este apartado. Con una perspectiva distinta de la oficial –donde los registros estadísticos consideran a todos los perceptores de planes de transferencia de ingreso como “ocupados” – las personas beneficiarias de planes de empleo con contraprestación laboral están incluidas dentro de la categoría “desocupados”.

**Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo, total de aglomerados, GBA y NEA (2003-2006) segundo semestre.**

	GBA		NEA		Total	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006
No económicamente activas	38.1	38.7	51.1	53.5	40.7	42
PEA Población Económicamente Activa	61.9	61.3	48.9	46.5	59.3	58
Sin ocupación	17	10.2	14.4	5.8	16.1	9.1
Desocupadas	12.2	8.5	4.9	2.1	10.6	7
Plan de Empleo	4.8	1.7	9.5	3.7	5.5	2.1
Con ocupación	44.9	51.2	34.5	40.7	43.2	48.9
Patrón cuenta propia profesional o técnico	3.4	3.7	2	2.6	3.1	3.4
Cuenta propia no calificado u operativo	5.5	5.2	5.7	6	5.6	5.4
Asalariado	26.9	31.8	17.1	22.3	25.5	30.2
Público	6.9	7.5	10.7	12.6	8.6	9.5
Privado registrado	12.5	15.5	3.1	5.6	10.2	13.1
Privado no registrado	7.5	8.8	3.3	4.1	6.7	7.6
Servicio doméstico	7.8	9.6	7.7	8.7	7.5	9
Trabajador no remunerado	1.3	0.8	2	1.2	1.5	1
	100	100	100	100	100	100

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

Como se ha dicho, el nivel de ocupación de las mujeres tiene amplia relación con su nivel educativo.

**Composición de las mujeres ocupadas mayores de 14 años según variables seleccionadas (2003-2006).**

		2003	2006
<b>Máximo nivel educativo</b>	Hasta nivel secundario incompleto	38	35.8
	Secundario completo y Terciario incompleto	35.2	37.3
	Terciario completo y más	26.8	26.9
<b>Grupo de edad</b>	Menor de 18 años	1	1.2
	18 a 34 años	38.9	40.7
	35 a 49 años	34.2	32.8
	50 años y más	25.9	25.3
<b>Posición en el hogar</b>	Jefa	25.9	27.8
	Cónyuge	45.1	42.3
	Hija	22.2	23.2
	Otra	5.3	6
	“Cama adentro”*	1.4	0.8
<b>Situación de pobreza del hogar</b>	Ingresos no declarados	31.5	22.2
	Pobre	19.9	12.1
	No pobre	48.6	65.7
<b>Intensidad de la ocupación</b>	Sub-ocupada por insuficiencia horaria	21.7	15.4
	Ocupada plena	49.2	56.5
	Sobreocupada	24.6	24.2
	Ocupada que no trabajó en la semana	3.3	3.8
	Sin datos	1.2	0
<b>Total</b>		100	100

\* Se refiere a que la empleada no se retira a dormir a su hogar, sino que permanece en el de su empleador.

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

La reactivación económica registrada en 2003-2006 tampoco ha operado en el sentido de modificar de manera verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La segregación ocupacional horizontal, esto es, la sobrerrepresentación femenina en determinadas ramas de actividad, persiste aún cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y

privados no ha cambiado sustancialmente: de 68.7% en 2003 pasó al 71.4% en el año 2006. Al mismo tiempo, continúa presentándose una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales y en la administración pública. Por otra parte, no ha habido cambios significativos ni tendencias diferentes en los grupos más jóvenes.

Si se toma en consideración la tasa de feminidad por rama de actividad, se observa que en el caso de la administración pública y de los servicios sociales y comunales (incluye educación y salud), el valor de la misma es mayor a 100 –mayor concentración femenina-, mientras que en el caso de sectores como la industria, el comercio, construcción y transporte y servicios económicos es inferior, lo que indica una mayor proporción de varones. La misma tendencia se evidencia en el caso de los asalariados privados registrados: las mujeres se encuentran subrepresentadas en sectores como la industria (18,4%), el transporte y las comunicaciones (14,8%), y predominan en las ramas de actividad relacionadas con servicios sociales y de salud (73,1%) y enseñanza (73%).<sup>29</sup>

Estos datos dan cuenta de la persistencia de estereotipos de género en las posibilidades efectivas de acceso de las mujeres al empleo formal. A pesar de las disparidades regionales apuntadas, la información disponible parece indicar que hay una situación sostenida de mayores dificultades de las mujeres mayores para insertarse en el mercado de empleo. La ausencia de políticas de cuidado que permitan articular las responsabilidades familiares con las laborales (para varones y mujeres) seguramente tiene un efecto particular sobre las mujeres con familiares a cargo. Sobre este punto volveremos más adelante.

**(b) La inserción laboral de las mujeres en ocupaciones informales y precarias tiene un impacto directo en el sistema previsional**

Otra problemática que atraviesan las mujeres –en especial, aquellas de bajos recursos económicos- en el mercado laboral es su concentración en segmentos de empleo que tienen menores beneficios y derechos que el resto de los trabajadores y trabajadoras asalariados/as.

**Composición porcentual del empleo según sector, categoría ocupacional e informalidad por sexo. GBA, 2005.**

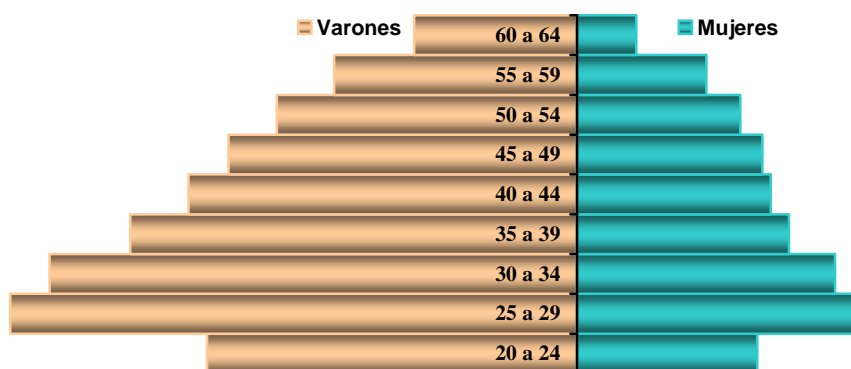
	<b>Varón</b>	<b>Mujer</b>
Sector público	8.8	13.6
Sector privado formal	49.3	38.5
empleador/a	4.1	1.5
cuenta propia	8.5	6.5
asalariado/a	36.7	30.5
Sector privado informal	42	47.9
empleador/a	0.5	0.2
cuenta propia	12.7	10.8
asalariado/a	27.8	17.9
sin salario	0.5	1.7
servicio doméstico	0.6	17.3
<b>Total</b>	100	100
Informalidad sector privado	46	55.4

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

<sup>29</sup> Datos extraídos de ELA (2009), citado.

El examen de la pirámide poblacional de los aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones permite llamar la atención sobre las desigualdades de género en el acceso a las ocupaciones con cobertura de seguridad social. Esta situación no sólo impacta en las condiciones de trabajo presentes de cada mujer (y de su grupo familiar o personas dependientes) sino también en la posibilidad de acceder a beneficios jubilatorios y de protección social. El gran porcentaje de mujeres ocupadas en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema provisional. El siguiente gráfico muestra la relación entre aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones y el sexo.

### Aportantes al SIJyP según sexo por grupo de edad, marzo 2007.



Fuente. ELA 2009. Elaboración propia sobre la base del Boletín de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

### (c) Brechas en el empleo de las mujeres: segregación vertical, horizontal y brechas salariales

La reactivación económica experimentada entre 2003 y 2006 tampoco sirvió para modificar de un modo verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La segregación ocupacional femenina, esto es, la sobre representación de las mujeres en determinadas actividades, persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y privados no ha cambiado sustantivamente: de 68,7% en 2003 paso al 71,4 en 2006. Al mismo tiempo, se mantiene una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales, y en la administración pública.

### Tasa de feminidad por rama de actividad. Total de ocupación, total de aglomerados urbanos, 2003-2006.

		2003	2006
<b>Total</b>	Total público + privado	68.7	71.4
	Construcción y transporte	2.1	3.2
	Industria	42.9	39.2
	Comercio y restaurante	55.7	62.2
	Servicios económicos	31.9	37.4
	Servicios sociales y comunales	156.8	148.1
	Administración pública	107.8	119.1
<b>Hasta 40 años</b>	Total público + privado	67.2	69.9

	Construcción y transporte	2.6	3.7
	Industria	40.1	39.1
	Comercio y restaurante	55.3	62.7
	Servicios económicos	39.4	44.8
	Servicios sociales y comunales	166.3	144
	Administración pública	108.4	122.8
<b>41 años y más</b>	Total público + privado	70.6	73.5
	Construcción y transporte	1.6	2.5
	Industria	46.3	39.4
	Comercio y restaurante	56.2	61.4
	Servicios económicos	23.1	28
	Servicios sociales y comunales	147.6	153
	Administración pública	107.3	116.1

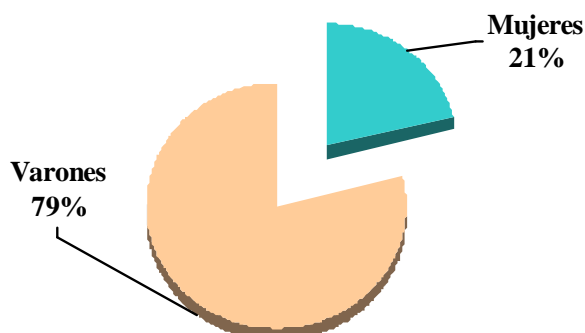
Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Por su parte, la segregación ocupacional vertical evidencia otro de los mecanismos que generan condiciones desiguales para mujeres y varones en el mercado laboral. Este tipo de segregación implica que, dentro de una determinada rama de actividad, las mujeres ocupan puestos jerárquicos, directivos, especializados, y lugares de decisión en menor medida que los varones.

Existe un “techo de cristal” (glass ceiling), una metáfora que da cuenta de las barreras invisibles pero reales que obstaculizan el ascenso de las mujeres a posiciones directivas, concentrándolas en un “piso pegajoso” (sticky floor), esto es, en ocupaciones de baja calificación y remuneración y bajo prestigio. Los resultados de una encuesta de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)<sup>30</sup> expresan de manera cabal este fenómeno: el 38% de las empresas argentinas encuestadas declaró no tener ejecutivas mujeres. En el 60% de los casos que declararon tenerlas, las mujeres sólo representaban el 20% de todos los puestos. La mayor participación de mujeres en cargos jerárquicos, se da sobre todo en empresas de los sectores de servicios y comercio, en empresas con un menor volumen de facturación y rango intermedio de empleo.

<sup>30</sup> Realizada sobre una muestra de 2.300 empresas representativas del 40% del PBI de la economía de negocios, en Argentina (FIEL, 2007).

## Puestos ejecutivos según sexo. Muestra seleccionada de empresas, 2004-2005.



Fuente: FIEL, “El Mapa Económico de las Mujeres Argentinas (1998-2006)”, *Documento de Trabajo N° 93*, Buenos Aires, 2007.

Por último, resta señalar pese al crecimiento económico y una mejora de los principales indicadores sociales (registrados en el periodo 2004-2006) no se fue revertida la brecha de ingresos entre varones y mujeres. Por el contrario, la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo que ha aumentado la proporción de mujeres en situaciones desventajosas respecto del nivel de ingreso. En consecuencia, las mujeres son mayoría en los grupos de ingresos más bajos.

Persisten situaciones de discriminación salarial entre varones y mujeres. En primer lugar, se destacan diferencias en el promedio de ingresos de asalariados y asalariadas. Al considerar las posibles causas, se observa sobrepresencia femenina en empleos de tiempo parcial y subrepresentación en posiciones de altos niveles jerárquicos. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que haya un acceso diferencial a los cargos jerárquicos y a ocupaciones de tiempo completo no es de por sí explicativo de las brechas salariales. Un estudio efectuado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de Argentina constató que a iguales condiciones de jerárquicas e igual carga horaria persisten brechas salariales entre varones y mujeres, y que se agudizan para el sector privado.<sup>31</sup>

## Brecha de género en el ingreso mensual y la carga horaria semanal (expresada en %). Total de aglomerados urbanos, 2003-2006.

Nivel de calificación	Ingreso mensual		Horas semanales	
	2003	2006	2003	2006
Profesional	65.3	64.1	79.3	81.4
Técnico	66.4	72.3	70.2	69.4
Operativo	79.6	78.3	80.7	81.6
No calificado	73.2	64.6	70.9	68.1
<b>Total</b>	73	70.1	73.6	73.2

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

<sup>31</sup> No obstante el reducido número de casos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares que no permiten ser concluyente, se observa que a iguales condiciones de jerarquía (por ejemplo, directores, jefes) persisten brechas salariales importantes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): “Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005”, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

Finalmente, si bien la brecha de remuneraciones ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, cuando se hacen comparaciones en lo que se refiere al ingreso horario para determinadas categorías ocupacionales, siempre hay que considerar que la elección de trabajar menos horas por parte de las mujeres o de interrumpir su participación en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida (en los años reproductivos) no es una libre elección. Muy por el contrario, está condicionada por los mandatos sociales que determinan las decisiones individuales de las personas de ambos sexos y por la ausencia de servicios proveer del cuidado que requieren los integrantes dependientes del hogar (menores, adultos mayores, personas con discapacidades).<sup>32</sup>

En la provincia de Santa Fe, se realizó en el último bimestre del 2007 un relevamiento acerca de la situación de las mujeres y el trabajo en el conglomerado Gran Santa Fe, llevado a cabo por el Programa de Género y la organización santafecina Palabras. El objetivo del relevamiento fue caracterizar el perfil de la demanda laboral de este conglomerado urbano.<sup>33</sup> Respecto de la segregación horizontal y en línea con los datos nacionales, las ramas servicios y comercio son las que emplean más mujeres y en tercer lugar, la industria. El empresariado local encuestado reconoció que las mujeres empleadas ocupan los cargos administrativos, mientras que los varones ocupan cargos de producción y decisión.

#### **Participación de las mujeres en el empleo por rama de actividad. Santa Fe, 2007.**

	TOTAL MUESTRA	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIO
De 61% a 100% Mujeres empleadas a dic 2007	40%	20%	44%	45%

Fuente: Programa Género, Sociedad y Universidad (UNL). Palabras. Cestas (2007)

En cuanto al sexo de la persona que ocupa el cargo más alto al interior de las empresas relevadas, nos encontramos con las siguientes cifras por rama de actividad:

#### **Participación de las mujeres en la máxima jerarquía de la empresa, por rama de actividad. Santa Fe, 2007.**

	TODAS LAS RAMAS	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIO
Varón	80,2%	88,6%	77,7%	79,5%
Mujer	17,5%	5,7%	20,4%	20,5%
Ns/Nc	2,3%	5,7%	1,9%	0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Programa Género, Sociedad y Universidad (UNL). Palabras. Cestas (2007)

Los datos informan sobre la segregación vertical que opera en el mercado de trabajo santafesino, en cuanto a la escasa participación de las mujeres en los cargos de decisión dentro de las empresas, reiterándose las diferenciaciones por rubros.

<sup>32</sup> Pautassi L. y Rodríguez Enríquez C. (2004): Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina, Taller de discusión sobre informalidad y género en la Argentina, WIEGO-CIEPP, Buenos Aires.

<sup>33</sup> La encuesta se aplicó al empresariado local, muestra probabilística por rama de actividad (Comercio, Servicio e industria). Se contó con el financiamiento de CESTAS, organización de Italia.



Es necesario aclarar que ante esta pregunta muchos encuestados/as dudaron en sus respuestas o no pudieron contestar, dado que se trataban de empresas familiares siendo los dueños un hombre y una mujer, ocupando ambos los cargos de decisión. Esto ocurría sobre todo en comercios y servicios. Los casos donde era una mujer la que ocupaba el cargo de mayor decisión son aquellos en los cuales la mujer es propietaria. Se concentran en comercio o servicios.

Al analizar los avisos clasificados de los dos diarios locales de mayor tirada de la Ciudad de Santa Fe durante el mes de noviembre del 2007, se reconoció que *la mayor cantidad de puestos ofrecidos están vinculados con “servicios sexuales”* (11,40%, Tabla 1). Siendo la prostitución un indicador del empobrecimiento de una población, pero sobre todo de la pauperización de las mujeres, lo que no es un dato menor al analizar la situación socioeconómica de las mujeres en el Gran Santa Fe.

#### **Avisos clasificados de ofrecimiento de empleo, por rama de actividad. Santa Fe, 2007.**

<b>RAMA</b>	<b>Por rama</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Varones</b>	<b>Ambos</b>	<b>No especifica</b>
Otros	28,10 %	5,40	10,15 %	1,80 %	10,15 %
Comercio	24 %	9 %	7,80 %	3,6%	3,6 %
Servicios sexuales	12,5%	11,40 %	1,20 %		
Venta productos	10,7%	5,40 %		1,20 %	4,20
Restaurante y Transp..	5,4 %	0,6 %	4,20 %		0,6 %
Industrias alimentos	4,7 %	1,8 %		1,2 %	
Otras industrias	4,2 %		4,2 %		
Industria textil	3 %	1,8 %			1,2 %
Enseñanza	2,3%	1,80%		0,60%	
Servicio Domestico	2,3%	2,40 %			
Serv de Reparación	1,8 %		1,80 %		
Construcción	0,5%	0,5 %			
Servicios financieros	0,5%			0,6 %	
Industrias químicas	0	0	0	0	0
Servicios soc. y salud	0	0	0	0	0
Total	100%	43%	32%	5%	20%

En la desagregación por género en cada rama se calculó el porcentaje sobre el total de puestos (100% total). Esto permite la ponderación de la cantidad de puestos requeridos por rama y por sexo.

Fuente: Programa Género, Sociedad y Universidad (UNL). Palabras. Cestas (2007)

Por las razones apuntadas en los tres apartados precedentes, se sugiere el Comité la incorporación de la siguiente recomendación final:

**El Comité manifiesta 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. El Comité insta al Estado argentino a que tome medidas para la disminución del trabajo informal de las mujeres y que informe sobre estas medidas en su próxima presentación ante el Comité.**

**Asimismo, el Comité requiere al Estado argentino 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.**

**(d) El servicio doméstico remunerado es un sector discriminado que representa un ámbito de ocupación prioritaria para las mujeres de los sectores más desfavorecidos**

Un ejemplo elocuente de un sector que recibe un tratamiento discriminatorio en la regulación de la actividad es el servicio doméstico remunerado, una de las principales ocupaciones de las mujeres de escasos recursos que se caracteriza por tener las peores condiciones de trabajo, salario y protección social. Se trata, en términos generales de población femenina que realiza trabajos de atención del hogar (limpieza, cocina, compras) y, frecuentemente y de manera simultánea, cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares.<sup>34</sup>

En el período 2003-2006 no se han producido cambios en la incidencia que tiene el servicio doméstico en el empleo femenino: explica el 18.7% de la ocupación femenina mayor de 14 años. Cuando el universo de análisis es el sector privado, el empleo en servicio doméstico representa el 32% de las asalariadas, con diferencias importantes entre el Gran Buenos Aires (GBA, aproximadamente el 30%) y el noreste argentino (NEA, aproximadamente el 41%).<sup>35</sup>

Las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser en mayor proporción jefas de hogar y por tener edades más avanzadas –relativamente envejecidas– en relación con sus congéneres del sector privado. Por otra parte, sus hogares tienen mayor presencia de menores en el hogar y el nivel de pobreza es más alto. Estas trabajadoras también se caracterizan por tener un nivel educativo significativamente más bajo que las asalariadas del sector privado: más de las tres cuartas partes no concluyó el nivel medio. Finalmente, es mayor la proporción de migrantes internas y de otros países, en relación con el resto de las asalariadas.<sup>36</sup>

**Características sociodemográficas de las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico y en otras áreas del sector privado, total de aglomerados urbanos, 2006.**

		<b>Asalariadas sector privado</b>	<b>Servicio doméstico</b>
<b>Máximo nivel educativo</b>	No completó la escuela media	26.1	77.1
	Medio completo y terciario incompleto	47.6	21.5
	Terciario completo	26.3	1.4
<b>Grupo de edad</b>	Menor de 18 años	1.4	1.4
	18 a 34 años	55.7	34.9
	35 a 49 años	26.9	34.9
	50 años y más	15.9	28.8

<sup>34</sup> Rodríguez Enríquez, C. (2007): “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador.

<sup>35</sup> Ver ELA, 2009: 136.

<sup>36</sup> Asimismo, resulta relevante destacar que se encuentra vigente en Argentina un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico y reducción impositiva que beneficia a los empleadores y empleadoras de este servicio: consiste en un régimen de créditos fiscales por el cual los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden deducir a los efectos de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones realizadas por los empleados y empleadas al régimen especial de seguridad social para empleadores del servicio doméstico. Sin embargo, aun con este régimen de reducción impositiva se lograron avances poco significativos: el porcentaje de empleadas ocupadas sin registro se redujo del 90% en el año 2005 al 81.90% en 2006.

<b>Posición en el hogar</b>	Jefa	24.5	30.6
	Cónyuge	36.1	39
	Hija	32.7	17.2
	Otra	6.8	8.8
	Cama adentro	0	4.4
<b>Presencia de menores de 6 años</b>	No	71.1	65.6
	Sí	28.9	34.4
<b>Presencia de menores de 14 años</b>	No	54.5	43.8
	Sí	45.5	56.2
<b>Cobertura de Salud</b>	Ninguna	21.4	62.6
	Cobertura pero sin descuento	15.9	26.9
	Descuento de obra social	62.7	10.6
<b>Situación de pobreza del hogar</b>	Ingresos no declarados	22.9	15.1
	Pobre	7.5	28.8
	No pobre	69.6	56.1
<b>Donde nació</b>	En la misma localidad	74.1	50.7
	En otra localidad/provincia	21.1	35.6
	En otro país	4.8	13.8
<b>Total</b>		100	100

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

El servicio doméstico es objeto de consideración discriminatoria en su regulación: a pesar del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Nación en marzo de 2010, aún se encuentra regulado por medio de un Estatuto Especial aprobado en el año 1956 por fuera del alcance de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, que rige el resto de las relaciones privadas de empleo).

Las disposiciones del Decreto N° 326/56 –en comparación con aquellas de la LCT- tienen un fuerte componente discriminatorio hacia los trabajadores del servicio doméstico, 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 de trabajadoras 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.

El Estado señala que el objetivo central del proyecto de ley presentado ante el Congreso Nacional es colocar al sector de empleadas domesticas en las mismas 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.

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.

**Estimación de la informalidad en el servicio doméstico en los hogares, 2003-2006, según cantidad de personas y porcentaje de informalidad.**

Concepto	2003	2004	2005	2006
a) Ocupados del servicio doméstico	925	947	1.055	1.164
Menores de 18 años no obligados	122	137	130	146
Menores de 18 años	12	22	16	19
Menos de seis horas semanales	110	115	115	127
b) Ocupados servicio doméstico obligado al SIJYP	803	811	925	1.018
c) Aportantes	60	70	93	185
d) Informalidad (d = b - c)	743	741	832	833
e) Porcentaje de informalidad (e = d/b): 92.5%	92.50%	91.40%	90%	81.90%

Fuente: AFIP, "Estimación de la informalidad laboral", 2007.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se recomienda al Comité la inclusión de la siguiente recomendación final:

**El Comité de la CEDAW manifiesta 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 Comité conocer cuales serán las acciones concretas que se implementarán desde el Estado nacional para disminuir el trabajo informal en el sector del servicio doméstico remunerado.**

- (e) **El trabajo reproductivo: las responsabilidades familiares y ausencia de políticas públicas vinculadas con los servicios de cuidado para personas dependientes del hogar tiene efectos muy directos sobre la inserción laboral de las mujeres y su autonomía económica.**

Existe abundante evidencia de que la incorporación de la mujer al mercado laboral no implica un aumento en el reparto entre varones y mujeres de la responsabilidad principal en la realización de las tareas reproductivas y de cuidado de los miembros dependientes del hogar (niños, adultos mayores, personas con necesidades especiales de cuidado). Por el contrario, el reparto de esas responsabilidades se mantiene en una línea tradicional: las mujeres asumen este rol en mucho mayor medida que los varones y, en consecuencia, le destinan más tiempo.

La ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado produce que la resolución del conflicto entre familia y trabajo varíe enormemente por clases sociales y según género. De esta manera, se produce un círculo vicioso: **los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros; por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria.**<sup>37</sup>

La primera consecuencia de que las mujeres sean las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños y niñas en el hogar aparece como un condicionante para la participación económica femenina, ya que

<sup>37</sup> Rodríguez Enríquez, C. (2005): Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar, Mimeo, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile.

frecuentemente la mujer de escasos recursos no puede insertarse en el mercado laboral o bien tiene una trayectoria laboral intermitente y precaria. Esto se puede observar, por ejemplo, en el caso de la tasa de actividad de las mujeres que tienen hijos menores, que es más baja que la de las mujeres que no los tienen. Las mujeres que no tienen hijos a cargo no han disminuido significativamente su participación económica en el período de tiempo comprendido entre los años 2003-2006. No obstante, se observa un comportamiento diferencial por parte de las mujeres que tienen hijas e hijos pequeños, que han visto disminuida su tasa de actividad económica, tendencia que se agudiza a medida que aumenta el número de hijos/as en el hogar.<sup>38</sup>

Fuentes de datos como la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) arrojan resultados similares: la madre suele ser la principal responsable del cuidado de la prole en la mayoría de los hogares, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Los cambios en la presencia de la madre como principal responsable del cuidado no se explican por la mayor presencia del padre en esta situación, sino por el reparto de la responsabilidad del cuidado entre otras personas. En los hogares más pobres se observa la participación de los hermanos mayores de quince años. En cambio, en los hogares más ricos, el servicio doméstico y otros familiares y vecinos participan más en el cuidado, desplazando la presencia de los hermanos de esta responsabilidad. Ciertamente, el servicio doméstico remunerado es una figura habitual de los hogares más ricos de la sociedad argentina.<sup>39</sup>

Un estudio realizado por ELA<sup>40</sup> en los tres principales aglomerados urbanos de Argentina, ha detectado las siguientes situaciones que reflejan, a grandes rasgos, las estrategias utilizadas para la articulación entre la familia y el trabajo. Mientras que el apoyo que brindan las guarderías y jardines maternos de las empresas donde trabajan las mujeres es prácticamente inexistente, la estrategia de cuidado más utilizada por las mujeres encuestadas son las instituciones educativas (guardería, jardín maternal y escuela) cerca del hogar, seguida por el recurso a las redes de parentesco y/o otro/a miembro del hogar, recursos más habituales que el servicio doméstico remunerado u otras formas de cuidado. El mismo estudio revela un dato alarmante: en el Gran Buenos Aires, el 5% de los menores de 14 años quedan solos mientras sus progenitores trabajan.

En términos esquemáticos, en Argentina las intervenciones estatales dedicadas al cuidado de niños y niñas se restringen a tres grandes acciones: las que se vinculan con el sistema educativo (en especial jardines maternos y guarderías para la primera infancia y educación formal del nivel primario); el programa de asignaciones familiares y la reciente medida de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (que funciona en los hechos como un programa focalizado) y los programas sociales que distribuyen bienes o servicios relativos al cuidado de los niños y niñas (la mayoría de ellos basados en un enfoque asistencialista).

A pesar del rol fundamental que desempeña el nivel preinicial e inicial en la primera infancia en relación con la socialización, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior de los niños y niñas, en Argentina estos niveles educativos tuvieron un desarrollo mucho más

---

<sup>38</sup> ELA (2009: 151-165).

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Es una encuesta de percepción a mujeres, que se llevó a cabo en el año 2006. La muestra de 1600 casos representa a las mujeres de entre 18 y 69 años, residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país: área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (2007): *Cómo nos vemos las mujeres, Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida*. Buenos Aires: OXFAM-ELA.

desigual que los siguientes. Se trata de una oferta educativa urbana en la cual la iniciativa privada tiene un peso relevante, en claro perjuicio de los sectores económicos más desaventajados. En consecuencia, el desarrollo de este nivel históricamente ha beneficiado a los sectores urbanos más favorecidos, quienes ven reforzadas sus probabilidades de éxito en el resto de la trayectoria escolar.<sup>41</sup>

Investigaciones recientes han constatado la falta de oferta estatal tanto en el caso de las guarderías como de los servicios educativos para los niños y niñas más pequeños. La asistencia de niños pequeños comprende las guarderías o jardines maternas (de 0 a 2 años) y el jardín de infantes (de 3 a 5 años). Sin embargo, sólo esta última forma parte plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín maternal se ha desarrollado como función asistencial, desestimando su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares.<sup>42</sup>

Según datos analizados por ELA, en el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial ha tenido efectos positivos en Argentina, donde se evidencia un aumento importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, una gran debilidad es la limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada y la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública.<sup>43</sup>

Un déficit que presenta el servicio educativo argentino en vistas a aliviar las tensiones entre la vida familiar y laboral reside en la baja oferta de escuelas con doble jornada escolar en el sector público. Para el nivel inicial, tanto en el sector estatal como en el privado, la matrícula mayoritaria se concentra en los turnos de media jornada (mañana o tarde), mientras que la jornada doble representa el 2.3% en el sector estatal y el 1.8% en el sector privado. Para el nivel primario, tanto de gestión estatal como privada, la oferta de doble jornada representa apenas alrededor del 5.5% de la cobertura total.<sup>44</sup>

Asimismo, se verifican importantes disparidades en la tasa de asistencia según ámbito geográfico. Se constata la tendencia a que la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar y contribuye a perpetuar el “círculo vicioso” de la pobreza y su transmisión entre las generaciones. Son los niños de los hogares provenientes de zonas rurales del interior del país

---

<sup>41</sup> Cf. Tenti Fanfani, Emilio: (1995): *La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Unicef/Losada, Buenos Aires (págs. 115-156).

<sup>42</sup> Rodríguez Enríquez, Corina (2007): “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador.

<sup>43</sup> Por ejemplo, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen 720 establecimientos educativos donde se brinda educación del nivel inicial –común y especial–. Del total de estos establecimientos, la oferta pública estatal representa sólo el 32%. Si se analiza la edad de los alumnos según su asistencia a un establecimiento público y privado, se observa que en caso de los niños y niñas menores de 2 años existe una diferencia leve entre quienes asisten a establecimientos del sector privado y del sector público. Sin embargo, a partir de los 2 años la brecha entre las matrículas de instituciones privadas y públicas se amplía. A partir de la edad de escolaridad obligatoria (5 años y más), aumenta el número total de matriculados y, al mismo tiempo, se reduce nuevamente la brecha entre los niños y niñas que asisten a instituciones educativas públicas o privadas. Sin embargo, en todas las edades la matrícula del sector privado supera a la del ámbito público. ELA (2009): “El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico”, op.cit.

<sup>44</sup> Rodríguez Enríquez, Corina (2007), op.cit.

y aquellos que forman parte de familias pertenecientes al primer quintil de ingresos los que encuentran mayores límites en el acceso al nivel inicial no obligatorio.<sup>45</sup>

Los límites de la cobertura del sistema educativo en edades tempranas forman parte de un déficit entre el reconocimiento normativo de derechos y su praxis cotidiana, el cual ha sido puesto de manifiesto mediante pronunciamientos judiciales, pues, la vía judicial se ha constituido como uno de los medios para presentar demandas en educación.<sup>46</sup>

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 periodo de gestación, alumbramiento y lactancia).<sup>47</sup> En tanto la regulación del cuidado desde las normas laborales 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 ningún tipo de protección y cobertura. De modo que en Argentina únicamente se contemplan algunas políticas de conciliación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados. Por medio de la Ley de contrato de Trabajo (LCT) se impone a los empleadores la habilitación de salas maternas y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (art. 179, Ley 20.744/76), norma que nunca fue reglamentada. Posteriormente, a través de la ley N° 11.317 se estableció un cupo de cincuenta trabajadoras mayores de 18 años para que rigiera la obligación de instalar salas maternas y guarderías, disposición que en los hechos suele ser franqueada por los empleadores contratando hasta 49 empleadas mujeres. Posteriormente, se dispuso la instalación de jardines maternas zonales para menores de 18 años (Ley 20.582). Sin embargo, en los hechos y salvo excepción de algunas jurisdicciones, tampoco se ha implementado. Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no existan.

La estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual. Del mismo modo, y exclusivamente para las trabajadoras formales, se contempla el derecho a licencia por nacimiento, que comprende noventa días (cuarenta y cinco días anteriores, y cuarenta y cinco posteriores al parto), durante la cual el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto y a cargo del sistema de seguridad social. Para el padre se permite sólo dos días por nacimiento, dejando en claro el supuesto de que los hijos e hijas son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. También habilita los permisos para lactancia de los menores durante el primer año de vida. A su vez, en la LCT no existen disposiciones explícitas referidas a períodos de licencia para el cuidado de hijos/as y otros integrantes de la familia a causa de enfermedades. La única excepción es la opción de ejercer voluntariamente el estado de excedencia por causa justificada debido a la necesidad de cuidar a un/a hijo/a

---

<sup>45</sup> Cf. ELA (2009): “El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico”, op.cit

<sup>46</sup> Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009) La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos”, Víctor Abramovich y Laura Pautassi, compiladores, Buenos Aires, Editores del Puerto; Gherardi, N. y Zibecchi, C. (2009): “El derecho al cuidado: ¿una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?” en Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile Política N° 52, Dossier “Derecho, justicia y política”.

<sup>47</sup> Para un análisis completo sobre cómo la normativa laboral contribuye al sostenimiento del modelo familiar según el cual es a las mujeres a quienes competen las responsabilidades del cuidado de la familia, véase: Pautassi, L; Faur E. y Gherardi, N. (2004) “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, Serie Mujer y Desarrollo N° 56. Santiago de Chile: CEPAL.

enfermo/a menor de edad que la trabajadora tenga a su cargo (art. 183, LCT)<sup>48</sup>. Aquí se puede visualizar que lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el *continuum* productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a varones y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público.<sup>49</sup>

Se sugiere al Comité la incorporación de la siguiente recomendación:

**El Comité manifiesta 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.**

## **VI. SALUD, PLANIFICACION FAMILIAR Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS**

### **Artículo 12**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Para examinar los niveles de cobertura de salud en Argentina es fundamental tener en cuenta la segmentación de la oferta de servicios de salud, originada en primer lugar en la distribución de competencias entre el gobierno federal, las provincias y los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, hay tres tipos de cobertura: del sector público, los innumerables fondos de seguridad social por obras sociales, y las prepagas (empresas de medicina privada). El subsistema de salud público (depende de la administración pública nacional, provincial o municipal) esta compuesto por una red de hospitales y centros de salud destinados a brindar cobertura universal de salud para todas las personas que lo requieran. El régimen de seguridad social comprende las obras sociales de los trabajadores registrados. Finalmente, el sistema de salud privada se presta a través de sanatorios y centros de diagnóstico privados. Estos tres sistemas coexisten sin mayor coordinación, bajo la dirección general del Ministerio de Salud de la Nación.

Las referencias a la cobertura de salud, son en realidad referencias a la cobertura de salud paga, fundamentalmente a través del sistema de seguridad social de las obras sociales. En ese

<sup>48</sup> Esta opción sólo puede ser ejercida por la madre, con la excepción de los convenios colectivos de Trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ella, como se detalla en Pautassi, Faur y Gherardi (2004), op.cit.

<sup>49</sup> A diferencia de las relaciones de empleo reguladas por la LCT la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y/o locales. En esa capacidad, las autoridades locales han regulado las licencias de sus empleadas y empleados públicos y, en ocasiones, los convenios colectivos de trabajo han incluido plazos mayores a los previstos por la legislación general. Para un desarrollo de este tema, véase: ELA (2009): “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”, op.cit.



sentido, se registran importantes diferencias en el acceso a la cobertura de la salud entre varones y mujeres y, en particular, en el acceso a servicios en áreas urbanas y rurales. En los estados provinciales con menor desarrollo de infraestructura (como es el caso de la provincia de Santiago del Estero) las dificultades de acceso a los servicios de salud se acentúan por la falta o mala condición de los caminos y otras obras de infraestructura, que determina muchas veces que para los habitantes de las áreas rurales sea más sencillo trasladarse a otras provincias que a los centros de salud ubicados en la ciudad capital de la provincia.

Las disparidades entre varones y mujeres se visualizan en dos ámbitos: por un lado, menor cobertura, y por otro, mayor proporción de asalariadas sin descuento de obra social en la ocupación. Esto es consecuencia de posibilidades diferenciales de acceso a puestos de trabajo del sector privado formal, ya que las mujeres que logran insertarse en el mercado de empleo lo hacen en ocupaciones de menor calidad, informales, no registradas, y por lo tanto sin cobertura de salud. La situación familiar es otro de los factores que influye en la posesión de cobertura médica: las mujeres que viven con hijos menores de 14 años y sin pareja, tienen cobertura en una menor proporción que el resto.

En este informe deseamos llamar la atención del Comité sobre algunos aspectos puntuales de la salud de las mujeres: la salud sexual y reproductiva, las deficiencias en la implementación de la ley de Educación Sexual Integral, la mortalidad materna y la cantidad de abortos clandestinos que se realizan anualmente en el país. La falta de políticas de educación sexual y las deficiencias en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva (en particular para adolescentes), quedan en evidencia con algunos datos concretos. En primer lugar, las tasas de maternidad adolescente, en particular vinculadas con sectores socioeconómicos y algunas regiones del país, donde la falta de inserción de esas adolescentes en el sistema educativo es un llamado de atención especial. En segundo lugar, la mortalidad materna, que presenta tasas muy distintas en distintas regiones del país. Finalmente, la gran cantidad de abortos que se realizan anualmente en Argentina, son una manifestación de la deficiencia de las políticas públicas en materia de salud sexual y reproductiva.

**(a) Fecundidad y maternidad adolescente: la situación es más preocupante en las regiones más postergadas del país.**

En Argentina se observa una tendencia descendente de la tasa global de fecundidad. Según las estimaciones del Ministerio de Salud correspondiente al año 2007, el promedio de hijos por mujer es de 2,3. Sin embargo, la situación varía según la región y grupo socio-económico, siendo las mujeres más pobres y las regiones más postergadas del país las que presentan las tasas más altas de fecundidad: mientras que el promedio de hijos por mujer en la ciudad de Buenos Aires es de 1,4, en las provincias de Misiones y de Santiago del Estero llegan a 3,2 y 3,0 respectivamente.

En el año 2006, en promedio el 58 % de los nacimientos se produjo en madres que no completaron el nivel medio. En región noreste, este porcentaje asciende a 73% de los nacimientos. Para mostrar el nivel de disparidad regional de la distribución de los nacidos vivos en relación a nivel educativo, es interesante centrar la mirada en los datos relativos al nivel terciario completo: en la Ciudad de Buenos Aires este grupo explica el 31% del total, en la provincia de Misiones en cambio, sólo representa el 4%.

Queda claro que el nivel educativo alcanzado por las mujeres tiene estrecha relación con el número total de hijos nacidos vivos y con su distribución. Los datos para el total del país

permiten ver la diferente distribución de los nacimientos según el nivel de instrucción: **la mayoría de las mujeres que no han finalizado sus estudios primarios se concentra en el grupo que tiene cuatro hijos o mas (18,7 %)** mientras que la mayoría de las mujeres que han completado sus estudios terciarios tiene entre uno y tres hijos. En ese sentido, la proporción de mujeres con mayor educación que tiene cuatro o más hijos es mínima (4%).<sup>50</sup> **Hay una cierta tendencia que muestra que a mayor nivel de instrucción, menor cantidad de hijos.**

Al mismo tiempo, la maternidad temprana es un fuerte condicionante para completar la carrera escolar. El 17,7% del total de mujeres menores de 20 años que fueron madres en 2006 no término el nivel primario de educación, y más de la mitad no ingreso al nivel medio. Nuevamente, los contrastes entre las jurisdicciones del país son significativas: mientras que en la ciudad de Buenos Aires son el 7% las que no completaron la primaria, en la provincia de Misiones son el 51,8%, en la provincia de Santiago del Estero son el 22.1%, en Chaco el 29,9% y en Tierra del Fuego (la provincia mas austral y con menor cantidad de población) el 5,6%.

Finalmente, la tasa de fecundidad adolescente de 2006 para todo el país indica que casi treinta dos adolescentes de cada mil se convirtieron en madres. Sin embargo, los índices son notoriamente mas elevados en las regiones más pobres del país. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires 17,6 de cada mil adolescentes se convierten en madres, en el Chaco esta cifra asciende a 44,12, aproximadamente 12 puntos por encima de la media nacional.

Si bien la brecha entre regiones ha tendido a estrecharse a lo largo de los años, existe todavía una marcada heterogeneidad que es preciso disminuir y para ello **es imprescindible asegurar el alcance nacional de las campañas de educación y del acceso a los métodos anticonceptivos y servicios de salud de calidad.** Pero, además, es preciso asegurar la existencia de oportunidades educativas y laborales que mejoren la situación socioeconómica de las personas de las regiones mas postergadas del país.

Se sugiere la incorporación de la siguiente recomendación final:

**Preocupa al Comité la persistente desigualdad en las regiones del país en términos de acceso a los servicios y campañas vinculadas con la promoción de la salud sexual y reproductiva. El Comité insta al Estado a tomar medidas para asegurar el alcance nacional de las campañas de educación y del acceso a los métodos anticonceptivos y servicios de salud de calidad, así como oportunidades educativas y laborales para las mujeres en las distintas regiones del país.**

**(b) Educación sexual: obstáculos para la efectiva implementación de la Ley de Salud Sexual Integral**

Ya en el año 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.673 de Salud Sexual y Reproductiva que, entre otros avances, crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable que establece la obligatoriedad de acciones de capacitación en salud sexual en todas las escuelas del país. Sin embargo, esta norma tuvo escasa receptividad en el

<sup>50</sup> Ver ELA, 2009: 238 y siguientes. Datos según Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

ámbito educativo. Por ese motivo, el Congreso Nacional avanzó en la sanción de una norma específica, y en octubre de 2006 se aprobó la Ley Educación Sexual Integral (N° 26.150) que establece que todos los estudiantes tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos de gestión estatal y privada, de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.

Un obstáculo para la efectiva aplicación de la Ley nacional de Salud Sexual Integral es que la norma de creación del Programa de Educación Sexual Integral no contiene disposiciones específicas sobre cuál es el organismo (subsecretaría, dirección o dependencia) del cual depende. Es decir, no se conoce a qué organismo se le imputarían los gastos primarios del Programa, ni si hay una unidad ejecutora de los mismos.

Asimismo, no existe en el Presupuesto Nacional una identificación concreta del Programa. Esto puede deberse a tres razones: (a) que no se haya imputado presupuesto al programa desde el año de su creación; (b) que el presupuesto del programa se encuentre imputado a otros programas; o (c) que el nivel de desagregación del presupuesto presentado no permita detectar el presupuesto asignado al programa<sup>51</sup>.

En definitiva, cualquiera de las tres alternativas resultan obstáculos insalvables para lograr detectar asignaciones y ejecuciones presupuestarias a nivel nacional en lo referente a la educación sexual integral, y conforme se desprende la respuesta brindada por el Ministerio de Economía de la Nación, se desconoce la evolución presupuestaria del período 2006-2009 correspondiente a este Programa.

**La falta de información presupuestaria es uno de los mayores obstáculos a la hora de analizar el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de educación sexual integral.** Al no conocer dicha información, resulta sumamente complejo lograr realizar una evaluación de las actividades y políticas llevadas adelante por el Programa Nacional desde el momento de su creación en el año 2006.

Otro obstáculo importante es la autonomía que tienen las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires al momento de diseñar e implementar políticas educativas. Las competencias concurrentes de las jurisdicciones locales y de la Nación en materia de planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo, generan la necesidad de analizar la situación particular de cada una de las Provincias y de la Ciudad, ya que presentan cada una realidades muy distintas, a pesar de las bases generales fijadas por el Estado Nacional.

Esto de por sí es un enorme obstáculo al momento de analizar el panorama general del cumplimiento del derecho a la educación sexual integral de niños, niñas y adolescentes del país, ya que las realidades son muy dispares en un lugar y otro.

---

<sup>51</sup> De acuerdo a la información brindada por la Dirección de Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía de la Nación “*El Programa de Educación Sexual Integral abarcó los niveles inicial, primario y secundario y el gasto de aplicó a la impresión de material (láminas y cuadernillos). Desde el punto de vista presupuestario forma parte de Gestión Curricular - Acciones Especiales (bajo la órbita de la Dirección Nacional de Gestión Educativa), dentro del gasto relativo a transferencias. Para 2010 la asignación asciende a \$1.023.886. Respecto a la evolución presupuestaria solicitada (2006/2009) se indica que la misma no ha podido ser identificada en el presupuesto del Ministerio de Educación, en virtud de no se dispusieron de categorías tan específicas para el gasto del citado programa*”.

Durante el proceso de sanción de la ley, en la búsqueda de consensos se incorporó una referencia a la autonomía de cada jurisdicción para realizar ajustes y/o adecuaciones de acuerdo a sus realidades y necesidades, lo cual permite que en las provincias en que la influencia de la Iglesia Católica es mayor, se distorsione la idea original de prevención y educación sexual en sentido amplio con la que fue concebida.

En este sentido, las realidades son muy diferentes en cada una de las jurisdicciones del país; mientras que algunas de las Provincias tomaron la propuesta de los lineamientos curriculares establecidos del Consejo Federal de Educación y la adaptaron conforme sus propias realidades, pero respetando los postulados generales de las normas nacionales, otras incorporaron a sus planes los lineamientos curriculares en materia de educación sexual integral, pero desvirtuando el espíritu y enfoque de los mismos, así como también nos encontramos con algunas jurisdicciones que aún no han siquiera abordado el tema<sup>52</sup>.

Por último, cabe señalar que no hay todavía en ninguna de las jurisdicciones del país una tarea continua y sistemática de formación docente en la temática específica de la educación sexual integral. Este es un enorme déficit en la implementación de la ley, ya que la transversalidad que la norma busca en los contenidos y el protagonismo que tienen los docentes en su dictado, exige su capacitación específica para el abordaje de la temática. Sin docentes capacitados no es posible hacer efectivo el cumplimiento de la ley.

En este punto también se observan los obstáculos que se presentan en las jurisdicciones locales para la implementación de las normas de educación sexual, quedando a merced del gobierno de turno la decisión efectiva de su aplicación.

En consecuencia, sugerimos al Comité la incorporación de la siguiente recomendación:

**Preocupa al Comité que a pesar de los avances legislativos no se conozcan las actividades concretas que lleva adelante el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, el presupuesto asignado y aquel efectivamente ejecutado para concretar esas actividades desde el momento de su creación. El Comité insta al Estado argentino a que informe qué medidas adoptará para lograr que los lineamientos curriculares elaborados por el Consejo Federal de Educación se dicten en todas las jurisdicciones del país respetando los objetivos de la ley, y evitando desigualdades en el acceso al derecho a la educación sexual integral, así como para garantizar la formación docente en materia de educación sexual integral en todos los niveles y jurisdicciones del país.**

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elaboró los contenidos curriculares definitivos en el año 2009, tomando como base la propuesta realizada por el Programa Nacional de Educación Sexual Integral a través del Consejo Federal de Educación. En este sentido, los contenidos desarrollados se enmarcan en una línea respetuosa del enfoque de derechos humanos y de la perspectiva de género, respetando los principios de igualdad y no discriminación. Sin embargo, la aproximación al tema nos permitió detectar serias dificultades en la implementación de dichos contenidos curriculares obligatorios en las escuelas de la Ciudad, encontrando mucha resistencia y poca voluntad política para su puesta en práctica.

(c) **Las tasas de mortalidad materna siguen siendo graves, en particular en las regiones más postergadas del país.**

En los índices de mortalidad materna también queda en evidencia la brecha entre jurisdicciones: la probabilidad de morir en el embarazo y el parto no está distribuida equitativamente en las regiones del país sino que es mayor en las áreas más pobres. Así el contraste existente entre los valores que toman la tasa de mortalidad materna en la Ciudad de Buenos Aires (1.8) y los que adquieren la provincia peor posicionada (16.5 en Jujuy) es ilustrativo de esta inequidad. El 70% de la mortalidad materna se produce en jurisdicciones que representan el 40% del total de los nacimientos; se trata de las provincias que alcanzan los mayores niveles de pobreza.

**Tasa de mortalidad materna por región. 1980-2006**

REGION	1980	1990	1995	2006
Ciudad Buenos Aires	3.8	4.1	1.0	1.8
Cuyo	7.4	6.7	5.1	4.8
NEA	11.8	10.9	9.2	10.3
NOA	13.0	8.8	7.7	6.8
Pampeana	5.0	3.2	2.9	3.8
Patagonia	5.7	3.1	2.5	3.1
Total país	7.0	5.2	4.4	4.8
Mínimo	1.8	1.8	1.0	1.8
Máximo	17.4	19.5	12.6	16.5

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Ministerio de Salud.

Esta situación es reconocida oficialmente en los documentos del Ministerio de Salud: “mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene indicadores de muerte materna similares a los de los países más avanzados del mundo, otras provincias tienen una RMM similar a la de los países desarrollados, y otras poseen valores comparables a las del África Subsahariana”.<sup>53</sup> En el mismo trabajo se señala, con datos del año 2004, “La muerte materna afecta a mujeres jóvenes. El 10% de estas muertes ocurrió en menores de 20 años, mientras que el 68% afectó a mujeres entre 25 y 39 años de edad.... Sumado a esto, se estima además, que otras 15.000 mujeres sufren anualmente efectos mórbidos y/o secuelas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio”<sup>54</sup>.

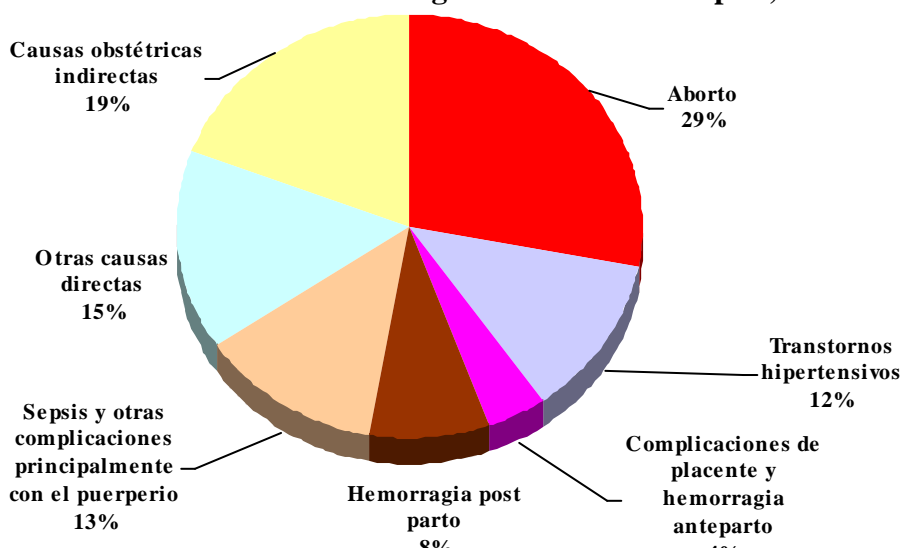
La reducción de la mortalidad materna es uno de los compromisos asumidos por el Estado argentino ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de la reducción de la desigualdad entre provincias, el ritmo de mejora en la evitabilidad de las defunciones maternas no permitirá alcanzar los valores esperados en 2015.

Según los datos del Ministerio de Salud de la Nación para el 2006, el 29% de las muertes maternas se produce por complicaciones de aborto.

<sup>53</sup> Resumen ejecutivo: Estado de conocimiento y agenda de prioridades para la toma de decisiones en morbimortalidad materna, en Argentina. Foro de Investigación en Salud de Argentina. Foro de Investigación en Salud de Argentina, Buenos Aires, 2007, pág. 8.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 9.

### Distribución de la mortalidad materna según causa. Total del país, 2006.



Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Los datos del Ministerio de Salud sobre muertes maternas pone de manifiesto la existencia de graves problemas en materia de cobertura y calidad de los servicios de prevención y tratamiento de la cuestión de la salud sexual y reproductiva en la Argentina.

Según algunas especialistas, desde la perspectiva de la salud pública la alta tasa de mortalidad materna por abortos inseguros es un indicador de los serios incumplimientos del Estado argentino frente al deber de disponibilidad de servicios de aborto seguro cuando es legal.<sup>55</sup>

**(d) El cuestionamiento en sede judicial de las prácticas de salud sexual y reproductiva y la falta de políticas públicas de salud para asegurar el acceso al aborto no punible.**

Uno de los principales problemas en términos de acceso a la salud se vincula con el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y el acceso a las prácticas médicas que constituyen de abortos no punibles.

Los esfuerzos evidentes de la gestión del Ministerio de Salud (2003-2007) fueron sistemáticamente resistidos en algunas provincias, aún con preocupantes estrategias judiciales. En años recientes, los tribunales de justicia de distintas instancias y jurisdicciones se pronunciaron sobre distintos aspectos vinculados con la salud sexual y reproductiva. Estos precedentes se vinculan con por lo menos cinco grandes temas, que resultan recurrentemente sometidos a la decisión de los jueces por iniciativas ya sea de los efectores de salud o por personal del poder judicial (defensores, asesores tutelares, fiscales) sin que las decisiones de tribunales superiores ejerzan suficiente influencia en la modificación de los criterios restrictivos de algunos jueces respecto del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

<sup>55</sup> Ramos, S., P. Bergallo, M. Romero y J Arias Feijoo, "El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente de la política de derechos humanos en la Argentina", CELS, *Informe de Derechos Humanos 2009*, Buenos Aires, del Puerto Editores.

Los temas que se discuten en los estrados judiciales son: (i) el acceso a distintas opciones anticonceptivas, incluyendo la anticoncepción de emergencia cuya constitucionalidad ha sido recientemente objetada por un tribunal de segunda instancia de la provincia de Córdoba, aunque sólo respecto del sistema público de salud – lo que tiene efectos muy directos sobre los sectores más empobrecidos y sin cobertura privada de salud-; (ii) el acceso a la anticoncepción quirúrgica, aprobada por leyes especiales en algunas jurisdicciones locales pero interpretadas en forma restrictiva por profesionales de la salud y operadores judiciales; (iii) la interpretación restrictiva respecto del alcance de las causales de aborto no punible, de acuerdo con lo previsto por el Código Penal y por la Guía para la Atención del Aborto No Punible, elaborada en el ámbito del Ministerio de Salud en el 2007 pero no difundida ni aplicada en forma uniforme en los hospitales públicos del país; (iv) la persecución penal del aborto ilegal, frente a lo cual coexisten diversas posturas respecto del deber de confidencialidad de los profesionales de la salud; y (v) el alcance de la objeción de conciencia permitida por las normas especiales aplicables para profesionales de la salud, educadores e instituciones médicas y educativas.

En muchas jurisdicciones provinciales, por caso, no hay registros de objetores de conciencia para el personal de servicios de salud, lo que permite que personal de la salud en el sector público, no mantengan esa misma posición en el ejercicio privado de la profesión.

La generación de alguna suerte de consenso sobre los temas sometidos en forma creciente y reiterada a resolución judicial es fundamental para el desarrollo de cualquier política pública en materia de derechos sexuales y reproductivos.

Frente a este panorama, se sugiere al Comité la inclusión de la siguiente recomendación:

**El Comité ve con preocupación la constante judicialización de las prácticas médicas habilitadas por las normas vigentes, en detrimento de la situación de las mujeres de los grupos más vulnerables y con mayores dificultades de acceso a la justicia.**

**En ese sentido, se solicita al Estado argentino que informe qué medidas efectivas se impulsan, con qué presupuesto y sobre la base de qué normativa, para garantizar los estándares de salud a nivel provincial teniendo en cuenta la distribución de competencias federales y locales, y qué medidas impulsará para asegurar el acceso al aborto no punible en todas las jurisdicciones del país.**

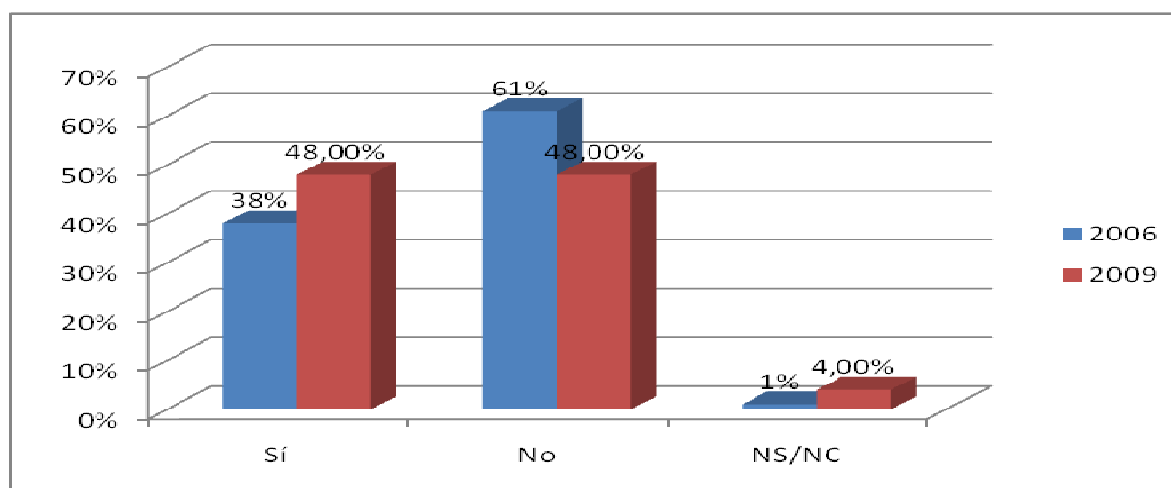
**Finalmente, se solicita al Estado argentino que implemente medidas para monitorear las causas iniciadas en distintas jurisdicciones del país en materia de salud sexual y reproductiva (incluyendo los casos de judicialización de aborto no punible) y en qué formas se organiza la asistencia técnica a los/as defensores que intervienen en esos casos para garantizar la mayor accesibilidad de los recursos.**

### (e) El caso de la provincia de Santa Fe

El Monitoreo de Políticas Públicas en Salud Sexual y Salud Reproductiva<sup>56</sup> hace un relevamiento de la accesibilidad de las mujeres a los derechos sexuales y reproductivos que contempla la Ley Provincial 11.888 (Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable) y anexos. Desde el 2006 al 2009 se corroboró que las barreras más importantes para el ejercicio de estos derechos no son de orden económico (los centros de salud tienen regularidad en la provisión y variedad de los métodos de anticoncepción) sino de orden administrativo, culturales y de objeción de conciencia de parte de los/as profesionales a cargo de la atención.

Respecto de la Anticoncepción de Emergencia (AE), el Ministerio de Salud de Santa Fe asegura la provisión a los efectores, pero se detectaron situaciones diversas: algunos efectores desconocen su existencia en el centro, otros alegan objeción de conciencia para suministrarlos. El siguiente gráfico desde la mirada de las usuarias permite observar un cierto avance en la información sobre la AE, pero sigue siendo muy importante el desconocimiento de la existencia de la misma para casos de emergencia.

#### ¿Conoce UD. sobre anticoncepción de emergencia o pastilla del día después?



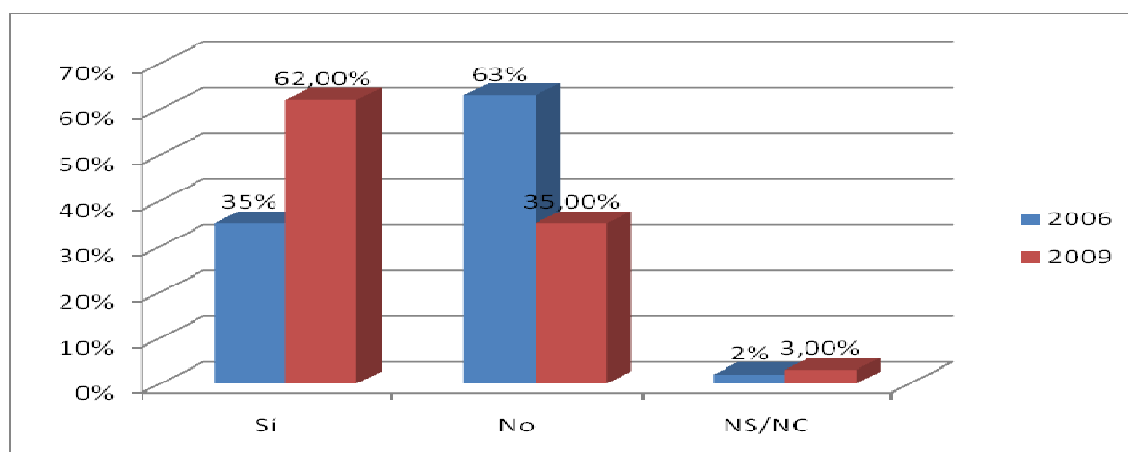
Fuente: Monitoreo de Políticas Públicas en Salud Sexual y Salud Reproductiva Base propia. Santa Fe 2006. Reconquista 2009

Se ha reconocido mayor acceso a la ligadura tubaria, aunque en las entrevistas grupales realizadas durante 2009 en barrios periféricos de la Ciudad de Santa Fe, las mujeres usuarias del programa provincial manifestaron que en algunos casos los/as profesionales objetan la práctica en adultas jóvenes y más aún si tienen pocos hijos/as. También operan circuitos administrativos entre el centro de salud barrial y el hospital base donde se efectúa la práctica que dificultan su acceso y, en muchos casos, estos procesos administrativos operan como la principal barrera que hace a las mujeres desistir del pedido.

<sup>56</sup> Desde el 2006 el Programa Género, Sociedad y Universidad de la UNL, las ONGs Palabras (Santa Fe), INDESO e INSGENAR (Rosario) y Mujeres de la Costa (San Javier) llevan a cabo articulada y sistemáticamente el Monitoreo de PP en SSySR en el territorio, articuladas a partir del CONDERS.



## ¿Conoce a alguna mujer que haya solicitado practicarse una ligadura de trompas?



Fuente: Monitoreo de Políticas Públicas en Salud Sexual y Salud Reproductiva Base propia. Santa Fe 2006. Reconquista 2009

La objeción de conciencia sigue siendo la barrera más importante para el acceso a ciertos métodos como por ejemplo el DIU, la ligadura tubaria, y la Anticoncepción de Emergencia. En septiembre del 2008, las organizaciones a cargo del Monitoreo de Políticas Públicas, en audiencia con las autoridades del Ministerio de Salud, propusieron la elaboración de un registro de objetores de conciencia para la Provincia de tal modo que se garantice la accesibilidad a los derechos sexuales y reproductivos. El 28 de abril del 2010 se presentó el Registro de Objetores de Conciencia, (Resolución Ministerio de Salud N° 843) que comenzará a aplicarse en todo el territorio.

Respecto del acceso al aborto no punible, no se cuenta con cifras concretas de las prácticas efectuadas en la provincia. Sin embargo, a partir de entrevistas informales con autoridades y efectores, se señaló un mayor acceso de parte de las mujeres. En mayo de 2009, se sancionó la Ley 12.978 que establece la Guía de Mejoramiento de la Atención Post-aborto, en adhesión a la Resolución N° 989/2005 del ministerio de Salud de la Nación.

El derecho a la información sobre los derechos sexuales y reproductivos sigue siendo una materia pendiente en la Provincia. Las mujeres encuestadas (1100 mujeres en el 2006 en Santa Fe, Rosario y San Javier; 160 mujeres en el 2009 en Reconquista) y entrevistadas (7 barrios urbanos marginales de la ciudad de Santa Fe, 2009) manifiestan saber que tienen derechos a la gratuidad de los métodos anticonceptivos pero se evidencian desconocimientos de otros derechos contemplados la normativa actual.

En cuanto a la aplicación de la Ley 26.150 (Programa de Educación Sexual Integral) de aplicabilidad en el sistema educativo, el Ministerio de Educación de la Provincia convocó a dos personas en agosto del 2008 y amplió a 11 el equipo interdisciplinario entre junio 2009 y diciembre 2010. Este equipo gestó un seminario obligatorio denominado “Educación Sexual Integral” en el 4to año de las carreras de Profesorado de nivel inicial y primario. Se generaron capacitaciones a docentes de todos los niveles en forma presencial, semipresencial y virtual con carácter optativo y en equipo (al menos 2 por institución). También se creó un blog de Educación Sexual Integral de la Provincia para garantizar la socialización y circulación de saberes y experiencias ([www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)).

## VII. DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES: EL DERECHO A LA VIVIENDA

### Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- (a) El derecho a prestaciones familiares;
- (b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
- (c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

El derecho a la vivienda es reconocido en Argentina, directa- o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional. Sin embargo, Argentina atraviesa hoy un contexto de grave crisis en materia de vivienda. El déficit habitacional, de acuerdo a los datos arrojados por el último censo poblacional, alcanza a 2.640.871 hogares, pero el 51,65% de ellos pertenece al sector de población de menores ingresos.<sup>57</sup> Al mismo tiempo, también según los datos del censo, en Argentina hay 1.582.230 hogares en situación irregular en cuanto al régimen de tenencia (o un 15,7% del total de hogares).<sup>58</sup>

Para las mujeres, especialmente las mujeres de bajos recursos, esta situación en temas de vivienda manifiesta ramificaciones muy profundas. En Argentina, como en muchos países, los hogares de menores recursos son los que disfrutan en menor medida del derecho a una vivienda adecuada, ya que habitan viviendas con pobre infraestructura, en condiciones de hacinamiento y con escaso acceso a los servicios públicos. Además, estas viviendas están muchas veces ubicadas en la periferia de la ciudad, alejados de los centros de salud y de educación. En este sentido, y a pesar de la reducción de los índices de pobreza de los últimos años, los mayores niveles de pobreza la padecen las mujeres entre 23 y 60 años. Asimismo, es en esta misma franja de edad donde predominan las jefas de hogar, que aumentaron desde lo registrado en el último censo (2001: 27,7% - 2006: 33,1%). A su vez, las mujeres representan el mayor porcentaje de la población desocupada y siguen siendo junto con los niños y niñas las más afectadas en los procesos de desalojos forzosos en Argentina.

Hay una importante vinculación entre el derecho a la igualdad y el derecho a la vivienda adecuada. La continua desigualdad respecto del goce del derecho a una vivienda adecuada en Argentina contribuye a la subordinación de las mujeres y las vuelve particularmente vulnerables a la violencia, la explotación y otras formas de abuso. Por otro lado, la realización del derecho a la vivienda adecuada puede tener un efecto transformador para las mujeres, no solamente al asegurar que se satisfagan sus necesidades materiales inmediatas,

<sup>57</sup> Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo de Población 2001. Disponible en el sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/documentos-y-estadisticas/deficit-habit-provincial-por-quintil.xls>

<sup>58</sup> Las posibilidades de acceso a la tierra urbana y rural se han resentido en los últimos seis años. Las razones pueden encontrarse en distintos factores que juntos han logrado dificultar el acceso de los pobres a la propiedad de la tierra y al goce del derecho a la vivienda adecuada. Entre ellos podemos señalar: a) la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo urbano, especulación inmobiliaria y financiación inadecuada, b) la falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial. Esta situación ha traído como consecuencia (i) el crecimiento de villas y asentamientos informales ya existentes y de nuevas ocupaciones de tierra pública y privada, y (ii) el aumento de conflictos por tierra y territorios y el aumento de desalojos. Cfr. sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/>. Las situaciones 'irregulares' incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación. Las 'legales,' en cambio: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

sino al modificar fundamentalmente relaciones de poder desiguales. Las recomendaciones del Comité en el caso de Canadá, son instructivas para asegurar que las mujeres puedan gozar del derecho a la vivienda. El Comité expuso su preocupación sobre “el efecto de la falta de guarderías y viviendas asequibles para las mujeres de bajos ingresos con familia.” y recomendó al Estado de Canadá lo siguiente:

El Comité insta al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos por proporcionar un número suficiente de guarderías asequibles y opciones de vivienda asequibles y adecuadas, incluso en las comunidades aborígenes, dando prioridad a las mujeres de ingresos bajos, que están especialmente desfavorecidas en esas esferas. El Comité recomienda también que el Estado Parte haga un análisis de la relación costo beneficio para evaluar los efectos del nivel de vida actual y la situación de la vivienda y las guarderías en el empoderamiento económico de la mujer y presente las conclusiones en su próximo informe al Comité. Ese análisis se debería centrar en especial en las mujeres de ingresos bajos, teniendo en cuenta la asistencia social que reciban del Estado en comparación con el costo de la vida real, incluido el de la vivienda y las guarderías.<sup>4</sup>

En este Informe pretendemos resaltar el vínculo íntimo entre el disfrute del derecho a la vivienda y la efectiva igualdad de las mujeres. Específicamente, con relación a los siguientes temas: falta de políticas de facilitación del acceso a la vivienda a las mujeres; la situación de las mujeres en villas y asentamientos; la falta de datos y estadísticas desagregadas por sexo en materia de vivienda y propiedad; y la vivienda como un elemento imprescindible para que las mujeres vivan una vida libre de violencia doméstica.

**(a) La ausencia de políticas de facilitación del acceso a la vivienda para las mujeres: ausencia de perspectiva de género en las políticas habitacionales.**

En los últimos años, y en particular desde el 2003, el Estado nacional junto con los gobiernos provinciales y municipales han llevado adelante distintos programas destinados a la construcción de viviendas en todos el país, siendo el más importante el Programa Federal de Viviendas I y II.<sup>5</sup> Estos programas de vivienda han tenido como principal objetivo fortalecer el proceso de reactivación económica mediante la contratación de obras a las empresas del sector de la construcción, a fin de “promover la generación de 360.000 puestos de trabajo”. Sólo en parte tenían como objetivo reducir el déficit habitacional.

Algunos números referido a los distintos planes de vivienda dan cuenta de su importancia y magnitud. Se han construido más de 120 mil viviendas en todo el país. Un 30% de éstas viviendas se han construidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en 21 distritos). En los últimos tres años se construyeron más viviendas que en los últimos 30 años. La inversión para la región metropolitana, solamente, representó más de 1.200 millones de pesos.

---

<sup>4</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (7 de noviembre de 2008), ‘Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Canadá,’ UN Doc. CEDAW/C/CAN/CO/7.

<sup>5</sup> Entre otros PFRÉACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II; PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional; PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas; PFPCV: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas; PFMV: Programa Federal Mejor Vivir; PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional; PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios; PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico; PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II; CARITAS: Programa de Viviendas Caritas; FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda). De acuerdo a la información oficial, en el período 2003-2007, se han ejecutado 470.457 soluciones habitacionales, hay 232.777 en ejecución y piensa ejecutar otras 63000. Disponible en el sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/>

**Sin embargo, a pesar de la dimensión de esta política y el grado de su intervención, ni la normativa general ni las disposiciones específicas de ejecución de los programas contienen regulaciones o disposiciones específicas que atiendan la realidad de las mujeres.** Sólo en algunos casos (experiencias puntuales en algunas jurisdicciones) se ha establecido un grado de prioridad o un cupo de destinatarias mujeres al momento de la adjudicación de las viviendas. Tampoco hay uniformidad de criterios respecto a quién debe ser sindicado como titular de la vivienda en el proceso de adjudicación. Aunque no existen obstáculos legales para que las mujeres gocen de la titularidad, la realidad que persiste es que las mujeres están sub-representadas en cuestiones de títulos, lo cual significa que las mujeres muchas veces no gozan de protección legal respecto a la vivienda y así viven en condiciones de inseguridad. Sería recomendable por lo tanto, que el Estado establezca como norma general que las mujeres sean designadas como titulares o co-titulares de las viviendas en todos los planes y programas gubernamentales.

Al mismo tiempo, los planes gubernamentales sobre vivienda se han diseñado y ejecutado con poco o nula participación de las personas involucradas, imponiéndose modelos únicos en su diseño e implementación. En consecuencia, las mujeres no han podido expresar su voz a fin de que las viviendas, la infraestructura, los equipamientos, en definitiva, los barrios donde van a residir se ajusten a sus necesidades. Esta realidad va directamente en contra de las obligaciones del Estado de asegurar la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas, así como están establecidas en la Recomendación General No. 23 del Comité CEDAW sobre vida política y pública, la cual dice:

En el inciso b) del artículo 7, se pide también a los Estados Partes que garanticen a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles, lo cual facilitaría la integración de las cuestiones relacionadas con los sexos como tales en las actividades principales y contribuiría a crear una perspectiva de género en la formulación de políticas gubernamentales. ... Además, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se determine cuáles son los obstáculos a la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y de que se superen. Entre esos obstáculos se encuentran la satisfacción cuando se nombra a mujeres en cargos simbólicos y las actitudes tradicionales y costumbres que desalientan la participación de la mujer. La política gubernamental no puede ser amplia y eficaz a menos que la mujer esté ampliamente representada en las categorías superiores de gobierno y se le consulte adecuadamente.<sup>6</sup>

En las últimas observaciones finales del Comité CEDAW sobre Argentina (en el año 2004), el Comité recomendó específicamente:

... que el Estado Parte haga hincapié en el enfoque de potenciación de la mujer e incorpore perspectivas de género en todos sus proyectos, políticas y programas sociales y económicos, de forma de asegurar que apoyen el logro del objetivo de la igualdad entre los géneros y el goce de sus derechos humanos por parte de las mujeres. Invita al Estado Parte a evaluar periódicamente tales medidas, así como su incidencia en las mujeres de forma de asegurar que no perpetúen la discriminación contra la mujer.<sup>7</sup>

Como señala el Comité, es primordial tener en cuenta las voces de las mujeres en cuestiones de política de vivienda debido a la existente división de género del trabajo y la realidad social que indica que son las mujeres las que la mayoría de las veces continúan a cargo del hogar y el cuidado de los niños. También son las mujeres las que en muchos casos se dedican a tareas

<sup>6</sup> CEDAW Recomendación General No. 23 sobre 'Vida política y pública,' 1997.

<sup>7</sup> CEDAW Observaciones finales sobre Argentina, 31º período de sesiones, UN Doc. CEDAW/C/ARG/CO/5 (2004).

remuneradas desde sus hogares. Por eso, las condiciones de hábitat y de vivienda son esenciales para el desarrollo de las vidas de las mujeres.

Por último, cabe mencionar que el CNM no tiene programas ni acciones dedicadas a mejorar el acceso a la vivienda de las mujeres. Tampoco promueve acciones que incorporen la perspectiva de género en los programas de vivienda. En resumen, en Argentina no hay políticas públicas específicas que, partiendo de las desigualdades entre hombres y mujeres, adopten medidas de acción positiva tales como incentivos, subsidios especiales, etc., para el otorgamiento de créditos para la vivienda. Sólo existen acciones puntuales llevadas a cabo por algunas provincias y municipios, tales como asignar una cuota (porcentaje de viviendas) en los distintos planes destinados a madres solteras. Las mujeres jefas de familia también se ven excluidas de los planes de autoconstrucción de viviendas, pues, sin subsidio de la mano de obra (lo que sólo se da en situaciones puntuales), no pueden conciliar su responsabilidad laboral, el cuidado de los hijos pequeños y la autoconstrucción.

Con esta realidad en mente, se recomienda al Comité la siguiente observación final:

**El Comité reconoce la importancia especial que tiene la vivienda en las condiciones de vida de las mujeres y está preocupado sobre el efecto de la falta de guarderías y viviendas asequibles para las mujeres, en particular respecto a las mujeres de bajos ingresos con familia. Por esta razón, el Comité insta al Estado Parte a incorporar perspectiva de género en los planes de vivienda, y en su política habitacional general, y a establecer como norma que los planes ejecutados por el gobierno deben tener en cuenta y ajustarse a las necesidades específicas de las mujeres.**

**Al mismo tiempo, el Comité recomienda que el Estado Parte, desde sus organismos y programas destinados a la promoción de los derechos de las mujeres, como la igualdad entre hombres y mujeres, incluyendo el Consejo Nacional de la Mujer, incorpore dentro de su plan de acción consideraciones acerca de los derechos económicos, sociales y culturales, y en especial los relativos al acceso a la vivienda. Estas consideraciones deben de priorizar la participación de mujeres pobres en el desarrollo de las políticas públicas sobre el acceso a la vivienda y darle atención especial a la mejora de las condiciones de vivienda de mujeres especialmente vulnerables, como mujeres viviendo en situaciones de pobreza o jefas de hogar.**

**b. Situación de las mujeres en relación con el acceso al crédito para la financiación de la vivienda**

La especulación inmobiliaria acelerada en los últimos tiempos a causa del aumento del turismo internacional, la llegada de inversiones extranjeras y la orientación del ahorro a la propiedad inmobiliaria han provocado un aumento sostenido en el valor de las propiedades.<sup>8</sup> En los últimos años, este aumento fue de un 30% en promedio por año, lo cual ha impactado a

<sup>8</sup> La imposibilidad generalizada de comprar o alquilar una vivienda para los sectores de escasos recursos económicos, lleva a estos sectores a ocupar viviendas ociosas o abandonadas por sus dueños, sean éstos particulares o el propio Estado. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, hay entre 170.000 y 200.000 viviendas así ocupadas, según datos oficiales. El fuerte aumento en el valor de las propiedades en este último tiempo provocó también un aumento de juicios de desalojos contra los ocupantes, considerados “intrusos” por la legislación vigente.

las mujeres desproporcionadamente. Este crecimiento de los valores se produce en moneda dólar americano, generando una brecha difícil de salvar para los asalariados, en especial las mujeres asalariadas. Asimismo, es importante tener en cuenta, que en el sector informal del trabajo, donde las mujeres son mayoría, no ha habido un aumento de salario comparable. A esto hay que sumar las dificultades de acceso al crédito para las compra de viviendas.

Entre los factores que afectan las posibilidades de acceso a la vivienda de las mujeres, en contradicción con el principio de igualdad establecida por la CEDAW, debemos mencionar, en primer lugar, las dificultades en el acceso al trabajo y la participación en mayor medida de la mujer en el sector informal del trabajo. Como consecuencia de esto, las mujeres tienen grandes dificultades para acceder a créditos bancarios<sup>59</sup>. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activas. Además, más de tres cuartas partes (76.5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico).

Además, durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas. En Argentina, sólo el 10% de la población tiene acceso al crédito hipotecario. Se encuentran comprendidas sólo aquellas personas que ganan 6.200 pesos o más al mes. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ese promedio sube a 9.801 pesos, con lo cual la enorme mayoría de las personas del país no pueden acceder al crédito, si se tiene en cuenta que el salario mínimo es de \$1.500.

En el caso de las mujeres, se suman otras dificultades, como cumplir con requisitos adicionales tales como ofrecer prueba de salario formal, años de empleo estable o alguna garantía. Mientras que los varones y las mujeres se enfrentan a los mismos requisitos, estas condiciones son particularmente gravosas para las mujeres, en particular por estar sobre-representadas en el sector informal. También afectan en una manera desproporcionada a las mujeres jefas de hogares.<sup>9</sup>

Por ese motivo, se recomiendan la siguiente observación final al Comité:

**El Comité está preocupado por la situación de las mujeres en el mercado laboral, en especial, debido a su correlato en las posibilidades de acceso al crédito y por ende a la vivienda digna. El Comité insta al Estado Parte a que vele por que en la práctica haya igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el mercado de trabajo, para asegurar que ésta sea implementada en conformidad con la Convención. El Comité**

<sup>59</sup> Recordar lo manifestado en este mismo Informe dedicado al Empleo y Ocupación de las Mujeres, relativo al Art. 11 de la Convención. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activas. Además, durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas.

<sup>9</sup> De acuerdo al último censo, el 27% de los hogares están encabezado por mujeres.

**también insta al Estado Parte a que preste especial atención a las necesidades de mujeres, en particular las mujeres que trabajan en el sector informal, velando por que participen en los procesos de adopción de decisiones y para que tengan posibilidades reales de acceder a programas de crédito y vivienda social.**

**(b) La situación de las mujeres en villas y asentamientos**

En las principales ciudades Argentinas, proliferan los asentamientos informales (sin regularización dominial, ni urbana). Sólo en la ciudad de Buenos Aires, entre las llamadas “villas de emergencia” y los denominados “asentamientos precarios”, hay unos 47 asentamientos informales, habitados por unas 143.000 personas.<sup>10</sup> En la provincia de Buenos Aires, en los últimos cinco años, casi se triplicaron los asentamientos informales en los distritos que integran el gran cordón del conurbano bonaerense. Expertos indican que más de 2 millones de personas viven en alrededor de 800 asentamientos informales. Ninguno de estos cuenta con seguridad legal de tenencia en las viviendas y tierras.

Las condiciones en los asentamientos informales despiertan mucha preocupación ya que se vinculan directamente con otras cuestiones fundamentales de derechos humanos, entre ellas la afectación al derecho a la salud, al acceso a servicios básicos y a la vivienda, entre otros. Las mujeres sufren de forma diferenciada las dificultades de vivir en asentamientos informales, como también expresan prioridades diferentes y necesidades especiales cuando se trata de acciones para intervenir en las condiciones de hábitat. Las investigaciones de COHRE sobre estos temas han comprobado que las mujeres en asentamientos informales sufren de manera desproporcionada la falta de acceso a servicios públicos, en especial el agua, pero también el saneamiento y la electricidad, al ser ellas las encargadas de las tareas del hogar. En general son las mujeres las encargadas de buscar agua en cubetas o recipientes en lugares alejados de sus viviendas y de garantizar el efectivo uso de la misma para todas las necesidades del hogar. Por otro lado, la falta de luz, no sólo dificulta el desarrollo de las tareas diarias sino que, en especial, genera condiciones de inseguridad para salir y entrar en los barrios, lo cual afecta la vida de las mujeres. Al mismo tiempo, la falta de seguridad de la tenencia deja a las mujeres sin protección frente a desalojos, pero también en casos de violencia en el hogar o una simple separación, ya que en caso de disputa las mujeres quedan sin protección legal para reclamar derechos sobre la vivienda. Estas circunstancias, sumadas a los valores de la sociedad patriarcal y la concentración de pobreza de los barrios informales, afectan directamente las posibilidades de las mujeres de disfrutar de los derechos básicos fundamentales.<sup>11</sup>

Se recomienda al Comité la siguiente observación final:

**El Comité insta al Estado Parte a adoptar medidas eficaces para mejorar las condiciones de vivienda y de vida de las mujeres viviendo en los asentamientos informales, garantizando la tenencia de las mujeres y el acceso a servicios públicos. El Comité insta al Estado Parte a asegurar un adecuado proceso de consulta que garantice la participación de las mujeres que viven en los asentamientos informales en los procesos de regularización o las políticas de intervención en sus barrios.**

<sup>10</sup> Cfr. sitio web <http://www.clarin.com/diario/2006/08/20/laciudad/h-05815.htm>

<sup>11</sup> Esto fue documentado por COHRE en su informe del 2008: “Women, Slums and Urbanization.” Disponible en el sitio web: [http://www.cohre.org/store/attachments/Urbanisation\\_Report.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/Urbanisation_Report.pdf)

**(c) Falta de datos y estadísticas desagregadas por sexo en materia de vivienda y propiedad**

La falta de datos y estadísticas que revelen de manera precisa y concreta la condición de la mujer en relación al acceso y disfrute de la propiedad, la tierra y la vivienda impide, por un lado, hacer un diagnóstico certero sobre la situación de la mujer en Argentina. Esta falta de diagnóstico cierto dificulta el diseño de políticas públicas positivas que faciliten el acceso a la vivienda de las mujeres, contrariando el mandato constitucional de la Argentina (art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional), a la vez que dificulta la implementación de políticas públicas habitacionales con perspectiva de género. Esta realidad refleja tanto la falta de reflexión sobre la temática, como el desinterés por parte del gobierno de la agenda pública en un tema crucial para las mujeres. Aunque no hay precisiones locales, las cifras sobre la región indican que las mujeres son propietarias del 10% de la tierra mientras que los hombres lo son del 90%.<sup>12</sup>

Se recomienda al Comité la siguiente observación final:

**El Comité recomienda una recopilación más amplia y exhaustiva de datos desagregados por sexo e insta al Estado Parte a que incluya en su próximo informe estadísticas relevantes que muestren la evolución de los programas de vivienda y su impacto en la población femenina del país.**

**(d) La vivienda como un elemento imprescindible para que las mujeres vivan una vida libre de violencia doméstica**

El acceso a una vivienda - como mínimo un lugar alternativo y adecuado para vivir - es un elemento imprescindible para que las mujeres víctimas de abusos en el interior del hogar puedan luchar contra la violencia doméstica o violencia intrafamiliar. El anterior Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, describió la estrecha vinculación entre el derecho a la vivienda y la violencia contra las mujeres en los siguientes términos:

...es necesario prestar especial atención a algunos grupos o categorías de mujeres que son más vulnerables que las demás, que corren un mayor riesgo de perder sus hogares o de padecer las consecuencias de unas condiciones inadecuadas de vida y de vivienda.... En la mayoría de los países, desarrollados o en desarrollo, la violencia doméstica es una causa fundamental de que algunas mujeres se vean privadas de una vivienda y supone una amenaza real para la seguridad física de las mujeres y para la seguridad jurídica de la tenencia. Muchas mujeres aceptan permanecer en situaciones violentas porque se enfrentan a una vida sin un hogar si se oponen a la violencia doméstica.<sup>13</sup>

Un estudio realizado recientemente por COHRE (en el cual se consultó extensamente a mujeres víctimas de violencia doméstica en Argentina, sobre los principales obstáculos para dejar relaciones violentas) muestra que muchas mujeres no tienen un lugar para vivir más que el hogar compartido con el agresor. En efecto, en la mayoría de los casos, las mujeres que

<sup>12</sup> Bernardo Kliksberg, Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, en su artículo “*No a la discriminación de género*” para el Diario La Nación. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=892859](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=892859)

<sup>13</sup> Miloon Kothari (26 de marzo de 2003), Estudio realizado por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, ‘La mujer y la vivienda adecuada,’ UN Doc. E/CN.4/2003/55.



identificaban la dependencia económica como un obstáculo para dejar una situación de violencia, también mencionaban el problema de la vivienda y la falta de hogar alternativo como un problema esencial que les impedía salir del círculo de violencia.

Como se señaló, Argentina aprobó una nueva Ley Integral de Violencia (Ley 26.485) que expresamente dispone en su Artículo 3, que el Estado garantiza todos los derechos reconocidos por la CEDAW y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará). Por su parte, en relación con la problemática de la vivienda para mujeres víctima de violencia, el Estado Argentino informa al Comité que “En todo el país se constata la demanda de creación y puesta en marcha de Refugios para mujeres. El CNM ha realizado un relevamiento de recursos públicos y privados, en el territorio nacional, de refugios y otras formas de resguardo a mujeres víctimas de violencia. ... Se registran a nivel gubernamental funcionan 12 refugios provinciales (incluida la ciudad de Buenos Aires) y 12 a nivel municipal destinados a cubrir la demanda específica de cada jurisdicción.”<sup>14</sup> Sin embargo, los refugios y albergues representan soluciones provisionales y de emergencia destinadas a paliar una situación de urgencia que padecen las mujeres abusadas. En efecto, los programas de asistencia, entre los que se cuentan los que regulan los refugios, albergues o casas de medio camino, establecen estrictas condiciones de admisibilidad, permanencia y duración afirmando su condición de solución provisional. Al mismo tiempo, pocos son los programas, independientemente de lo anunciado en la legislación, que permiten a las mujeres la recuperación o posibilidad de acceso a la autonomía financiera afectando su posibilidad de acceso a una vivienda. En definitiva, es fundamental que las normas contemplen la creación de programas que posibiliten el acceso a una vivienda definitiva por parte de las mujeres que han perdido su lugar de residencia al romper con una relación abusiva.<sup>15</sup>

En lo que refiere al problema de la vivienda, el Art. 10 de la Ley 26485 establece que el Estado Nacional deberá promover y facilitar la creación de servicios integrales de asistencia a las víctimas debiendo garantizar “instancias de tránsito para la atención y albergue de las

---

<sup>14</sup> Gobierno de Argentina (8 de septiembre de 2008), ‘Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Sextos informes periódicos de los Estados partes,’ UN Doc. CEDAW/C/ARG/6.

<sup>15</sup> También es útil mencionar el informe de 2006 del anterior Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, donde dice:

“En febrero de 2006, el Relator Especial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer continuaron su diálogo sobre la mujer y la vivienda adecuada y sobre la necesidad de profundizar en esta esfera, en particular mediante la elaboración de preguntas modelo que el Comité pudiese utilizar al examinar los informes de los Estados. El Relator Especial agradece que el Comité haya acogido favorablemente su sugerencia de elaborar una recomendación general. En este contexto, el Relator Especial desea destacar el caso A.T. c. Hungría, comunicación N° 2/2003 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, dictamen adoptado el 26 de enero de 2005, pues ilustra la estrecha vinculación entre la vivienda y la violencia doméstica. El Comité determinó que se habían infringido los artículos 2 a), b) y e), 5 a) y 16 de la Convención, pues las autoridades húngaras no protegieron a la autora de las frecuentes agresiones a que la sometió su ex pareja de hecho durante cuatro años. La autora no consiguió alejar de su apartamento a su ex pareja de hecho, a pesar de que se iniciaron procedimientos civiles y penales contra él, y no se proporcionó a la autora ni a sus dos hijos ningún centro de acogida alternativo. El Comité recomendó, entre otras cosas, que las autoridades húngaras tomaran inmediatamente medidas eficaces para garantizar la integridad física y mental de la autora y su familia, y que garantizaran que la autora pudiera contar con un hogar seguro donde vivir con sus hijos.”

Miloon Kothari (27 de febrero de 2006), Estudio realizado por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, ‘La mujer y la vivienda adecuada,’ UN Doc. E/CN.4/2006/118.

mujeres que padecen violencia en los casos en los que la permanencia en su domicilio o residencia implique una amenaza inminente a su integridad física, psicológica o sexual, o del grupo familiar, debiendo estar orientado a la integración inmediata a su medio familiar, social y laboral.” Además, establece la creación de programas de asistencia económica para el autovalimiento de la mujer. Por su parte, establece que entre los distintos programa de asistencia a las mujeres: “[el Ministerio de Desarrollo Social] celebrará convenios con entidades bancarias a fin de facilitarles líneas de créditos a mujeres que padecen violencia” (Art. 11. inciso 2. e). La realización efectiva de este programa es esencial para las mujeres que deben dejar sus hogares y no tienen posibilidad de acceder a una vivienda en el mercado formal. La reglamentación de esta norma y los convenios a celebrarse deberían considerar la simplificación y disminución de requisitos para el acceso al crédito para que se ajuste a la realidad - en especial económica - de las mujeres del país. Al mismo tiempo sería deseable que las mujeres víctimas de violencia doméstica tuvieran algún nivel de prioridad en la asignación de subsidios y planes de vivienda financiados por el Estado.

Se recomienda al Comité la siguiente observación final:

**El Comité reafirma que la falta de vivienda alternativa y adecuada muchas veces impide a las mujeres salir del círculo vicioso de la violencia doméstica. El Comité insta al Estado Parte a proporcionar a las víctimas de la violencia doméstica, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro permanente y que haga los máximos esfuerzos a fin de reglamentar e implementar lo establecido en la legislación. En especial, urgimos al Estado Parte a que tome en cuenta y diseñe programas efectivos que garanticen recursos legales y económicos a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, de manera tal que: 1) permitan a las mujeres víctimas de violencia doméstica vivir en condiciones de seguridad en sus casas después de los incidentes violencia doméstica, sin importar a quien sea titular del inmueble de residencia. 2) garanticen de forma efectiva un lugar donde residir en caso de que las víctimas tengan que salir de su hogar como también se le brinde apoyo y asistencia que le permita a las mujeres valerse de recursos económicos que les permita rehacer sus vidas. El Estado Parte debe hacer el máximo esfuerzo por garantizar que las mujeres no tengan que decidir entre quedar sin vivienda o mantenerse en la relación violenta.**

## VIII. MUJERES RURALES

### Artículo 14: Mujeres rurales

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
  - a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
  - b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
  - c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
  - d. Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

- e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f. Participar en todas las actividades comunitarias;
- g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

La falta de estadísticas en la Argentina no hace excepciones respecto de la escasa información sobre la situación de los pueblos originarios. Aún más escasa es la información desagregada por sexo que arroje luz sobre la situación de las mujeres indígenas. Ese vacío constituye un indicador del lugar residual que estos grupos han ocupado históricamente en la agenda pública. La principal fuente de datos es la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004–2005 (en adelante: ECPI). La ECPI tomó como marco el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, en el cual se incluyó –por primera vez– una pregunta que permitía identificar hogares en los cuales al menos una persona se reconociera descendiente en primera generación (criterio de ascendencia) o perteneciente (criterio de autodefinición) a un pueblo indígena.

La ECPI presenta ciertas particularidades y debilidades en el tratamiento de la información estadística que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, la ECPI se aplica únicamente sobre las personas identificadas en el Censo Nacional de Población y Viviendas. En segundo término, la realización del operativo censal no contó con la participación de representantes de pueblos originarios. Por último, el Censo se realizó en condiciones sociopolíticas complejas, lo cual atentó con la debida capacitación de los censistas.

Los datos de la ECPI estiman un total de 600.329 personas pertenecientes a pueblos originarios, lo que representa menos del 2% de la población. El 2.8% de los hogares relevados tiene algún miembro que se auto-reconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena. Las provincias con mayor proporción de hogares con algún integrante indígena son: Jujuy (10.5%), Chubut (9.7%), Neuquén (8.6%), Río Negro (7.9%) y Salta (6.4%) (MTEySS, 2007).

Con respecto a la forma en que se identifica la pertenencia a los pueblos originarios, el 23% de las personas (algo más de 142.000 personas) no se reconoció como parte de ellos, a pesar de tener una descendencia en primera generación. En este sentido, se debe tener en cuenta cómo opera la presencia del Estado argentino en los procesos identitarios, ya que si bien en los últimos años el Estado avanzó en el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos originarios, nunca aplicó políticas que tomasen como punto de partida la reparación histórica para garantizar la igualdad de oportunidades. Tales aspectos también son elementos centrales a la hora del tratamiento de las estadísticas en este grupo de población.

**(a) Las mujeres indígenas cuentan con una carga de trabajo ardua, entre las exigencias del trabajo reproductivo y el productivo no remunerado**

La estructura demográfica de la población descendiente de pueblos originarios presenta patrones distintos del resto de la población. La pirámide poblacional en el grupo indígena tiene mayor presencia de menores y la razón de masculinidad es superior a 100, lo que significa que hay más varones que mujeres. Teniendo en cuenta que la mujer tiene una mayor sobrevivencia, este dato podría estar indicando una situación de clara desventaja de la mujer indígena en lo que respecta a su esperanza de vida. Lamentablemente, no se puede examinar

la estructura etaria por sexo para examinar en qué grupos de edad se observan diferencias, ya que dichos datos no están disponibles

A partir de la ECPI y la Encuesta Permanente de Hogares puede arribarse a la conclusión de que el perfil ocupacional indígena también presenta un componente de género importante: si bien varones y mujeres indígenas acceden a empleos precarios –sin seguridad social–, hay que remarcar que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en esa situación. Asimismo, si bien no existe información estadística al respecto, numerosos estudios han demostrado que las mujeres indígenas enfrentan una importante carga de trabajo, no sólo por el rol que desempeñan en la reproducción cotidiana de la población, sino también porque a este trabajo doméstico no remunerado se suman actividades productivas de diversa índole, muchas de ellas realizadas como trabajo familiar sin remuneración. La intensidad y la cantidad de trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realiza la mujer está absolutamente condicionada por su situación económica y el lugar de residencia: a mayor condición de pobreza, las mujeres dedican más cantidad de horas y realizan el trabajo de forma más precaria. Además, el tipo de actividades que realizan las mujeres residentes en las zonas rurales no permite establecer límites claros entre lo reproductivo y lo productivo porque, dado el estilo de vida en estas zonas, ambos tipos de trabajo se encuentran íntimamente entrelazados.

Un correcto enfoque vinculado al fenómeno del trabajo doméstico no remunerado no debería basarse simplemente en la carga horaria que asumen las mujeres, sino también en las dificultades y las condiciones bajo las cuales se realiza. Precisamente, las zonas rurales son las que padecen los mayores niveles de pobreza y la falta de servicios básicos (agua, energía eléctrica, saneamiento, entre otros), lo cual dificulta la realización de las tareas domésticas. Es decir, las mujeres que viven sin servicios públicos tienen más horas de trabajo doméstico no remunerado, así como una mayor demanda de esfuerzo físico y psíquico, por las condiciones de extrema precariedad bajo las cuales se realizan estas tareas. La posibilidad de que las mujeres obtengan ingresos propios está íntimamente entrelazada con las oportunidades de ingresar al mercado laboral y de obtener rentas como propietarias de capital. Entonces, la pobreza de las mujeres no se explica sólo por la discriminación en las remuneraciones o las menores oportunidades para ingresar al mercado laboral –por las restricciones que les impone el trabajo reproductivo o determinados momentos del ciclo vital (embarazo, lactancia)–, sino también por el menor y desigual acceso a recursos económicos y financieros.

**(b) El acceso a la educación es una deuda pendiente para las comunidades indígenas, y en particular para las mujeres**

La población indígena presenta indicadores que evidencian la desigualdad de oportunidades educativas existente en la Argentina. Sin embargo, las problemáticas de cada pueblo indígena son diferentes y sus especificidades deberían ser incorporadas a la hora de diseñar y poner en marcha políticas públicas sectoriales. En rigor, el reconocimiento de la pluriculturalidad debe incorporar la diversidad de culturas en un plano de igualdad. La implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso y permanencia en todos los niveles educativos y, al mismo tiempo, que sean capaces de homogeneizar las trayectorias educativas de varones y mujeres de diversos sectores sociales y etnias, resulta de vital importancia para construir un modelo de sociedad más inclusivo, democrático y justo.

En lo que respecta a las trayectorias educativas, hay distintas cuestiones que merecen ser señaladas. En primer lugar, el 95% de la población de 5 a 14 años asiste a la educación formal, lo que está indicando una alta cobertura; sin embargo, la posibilidad de continuar con la carrera educativa es notablemente diferente según la etnia, y las problemáticas son

diferentes según cada pueblo. Por ejemplo, si bien las mujeres tobas alcanzan en mayor proporción que los varones la finalización del nivel medio, es importante destacar el alto porcentaje de mujeres que nunca ingresó a la educación formal.

**Poblaciones mapuche, kolla y toba de 15 años o más, por sexo, según máximo nivel de instrucción alcanzado. Total del país, 2004-2005.**

	Mapuche		Kolla		Toba	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nunca asistió	5.0	6.8	10	10	11.0	15.0
Primario Incompleto	16.6	15.6	9.7	20.3	35.6	25.3
Primario completo	33.7	27.9	26.6	30.2	24.8	28.3
Secundario incompleto	27.1	27.2	28.3	17.6	19.7	21.3
Secundario completo o más	22.6	29.3	35.4	31.9	19.9	25.0
	100	100	100	100	100	100

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

Para examinar indicadores de educación que contemplen la desigualdad no es suficiente con comparar niveles de asistencia. En el marco de una educación que garantice igualdad de oportunidades es preciso profundizar en la transmisión de pautas culturales respetuosas de las culturas de los pueblos originarios. En este sentido, resulta imperioso garantizar condiciones de enseñanza y aprendizaje que garanticen el acceso a una educación de calidad para todos y todas. Todavía resta avanzar en este sentido: según la ECPI –que relevó información sobre el uso de la lengua en el hogar y el dictado de clases en la lengua materna–, sólo el 10% de los niños y niñas que asiste a EGB (Educación General Básica) recibe clases en la lengua de su comunidad; por su parte, el 15.6% de los niños y niñas de 5 a 14 años declara utilizar en el hogar una lengua indígena. En la población de 5 años y más, el 27% de la población habla o entiende una lengua indígena (Gráfico 1), pero únicamente el 14% declara utilizarla como forma de comunicación en el hogar.

Es necesario que el Estado argentino garantice un acceso equitativo a una educación de calidad que respete las diferentes identidades culturales y promueva la igualdad en la diversidad. El lenguaje es una vía básica de transmisión de pautas culturales; años de discriminación imponen la necesidad de definir estrategias que permitan rescatar las culturas. El sistema educativo actual, con una baja oferta educativa, no parece reflejar un cambio sustantivo en la tendencia histórica de segregación de las comunidades indígenas,

**(c) El acceso a la salud de las poblaciones indígenas: otra deuda pendiente**

En Argentina, y en consonancia con lo que sucede en América Latina en general, los índices de esperanza de vida de los indígenas son menores que los de la población no indígena. Esto se debe a varios y complejos factores, entre ellos: las precarias condiciones sanitarias antes mencionadas y la falta de acceso a los servicios de salud.

Para el caso específico de las mujeres indígenas se ha comprobado su situación desfavorable en relación con las dificultades en el control sobre la reproducción y su incidencia en las tasas

de fecundidad y mortalidad materno-infantil. Asimismo, es importante considerar que las mujeres indígenas presentan tasas de fecundidad más altas que las del resto de la población. El cuadro que se presenta a continuación muestra el alto porcentaje de mujeres que tuvieron 4 hijos o más, en especial dentro de los pueblos kolla y toba.

**Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, kolla y toba según número de hijos nacidos vivos según máximo nivel educativo alcanzado. Región muestral 1, 2004-2005.**

	Mapuche	Kolla	Toba
No tuvo hijos	38.3	32.5	34.1
Al menos uno	61.7	67.5	65.9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1	18.1	16.6	16.5
2 o 3	42.5	33.9	34.3
4 o más	39.4	49.5	49.2

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Las dificultades en el acceso a las prestaciones de salud sexual y reproductiva y el número de hijos de las mujeres indígenas tienen también incidencia en las posibilidades de estas mujeres de acceder a una educación formal en igualdad de oportunidades con relación con el resto de la población. La tabla siguiente muestra el bajo nivel educativo de las mujeres que han sido madres (el 47.4% de las madres kollas y el 75% de las madres tobas son analfabetas, o bien no terminaron el nivel primario de educación).

**Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, kolla y toba con hijos e hijas nacidos vivos según máximo nivel educativo alcanzado. Región muestral 1, 2004-2005.**

	Mapuche	Kolla	Toba
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Sin instrucción o primario incompleto	40.2	47.4	75.1
Primario completo o secundario incompleto	43.5	36.1	22.1
Secundario completo o terciario incompleto	12.7	11.0	2.3
Terciario o universitario completo	3.6	5.5	0.4

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Como pudo observarse, maternidad temprana, bajo nivel educativo y elevado número de hijos/as son dimensiones que están presentes en los tres pueblos, aunque con distinta intensidad. El hecho de que las mujeres indígenas tiendan a tener más hijos que las no indígenas, que lo hagan más frecuentemente durante la adolescencia –una alta proporción de mujeres son madres antes de los 19 años de edad, en especial para el caso pueblo toba (Tabla 19)– y se encuentren marginadas del sistema de salud, explica que los índices muestren una importante proporción de mortalidad materno-infantil.

**Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, kolla y toba con hijos e hijas nacidos vivos según edad a la que tuvieron su primero hijo/a. Región muestral 1, 2004-2005.**

	Mapuche	Kolla	Toba
11-14	2.9	1.8	8.6
15-19	46.1	49.1	60.5
Subtotal	48.9	50.8	69.2
20-24	32.8	36.6	20.5
25-29	13.0	8.2	7.4
30 o más	5.3	4.3	2.9

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Otro factor condicionante de la mortalidad materno-infantil reside en el acceso al sistema público de salud en el momento del parto, que resulta bajo en relación con la población total. Existe una proporción significativa, en especial entre las madres kollas y tobas, que tienen sus hijos en un domicilio particular. En el caso del pueblo kolla, tal situación es aún más preocupante, en tanto no reciben asistencia de parteras o médicos.

**Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, kolla y toba con hijos e hijas nacidos vivos por grupos de edad, según lugar donde se atendió por el último parto. Región muestral 1, 2004-2005.**

	Mapuche	Kolla	Toba
Hospital público o centro de salud	70.1	62.2	79.8
Hospital o clínica privada	22.7	8.6	3.5
Domicilio particular con partera o médico	2.7	4.6	6.1
Domicilio particular sin partera o médico	2.8	23.7	9.5
Otro (1)	1.7	0.9	1.1

(1) Incluye la categoría "puesto sanitario o salita".

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

En Argentina la salud de las mujeres presenta no sólo grandes diferencias regionales y sociales, sino también diferencias de acuerdo a la etnia de pertenencia. La mortalidad materna afecta sobre todo a las mujeres pobres y analfabetas que viven en áreas rurales o en condiciones de pobreza extrema.

En lo que se refiere a la planificación familiar, las dificultades de las mujeres indígenas para recurrir a métodos anticonceptivos o de planificación se originan en la falta de acceso a la información adecuada, debido a factores inhibitorios como el monolingüismo y el analfabetismo. Es recomendable que el Estado implemente una política pública de acceso a

los métodos anticonceptivos que permita su suministro aún en lugares alejados de los centros urbanos, que sea respetuoso de las características culturales, la ideología y los estilos de vida de los diversos pueblos originarios, como condición importante para que las mujeres puedan cuidar su salud y su propio cuerpo, y ejercer de manera libre y responsable su capacidad de procrear.