



Marco de abordaje integral
para la prevención, atención y
reparación de la violencia contra
las mujeres y las niñas



Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas

© PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
© 2020 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser usada libremente para propósitos no comerciales de uso justo con el adecuado reconocimiento al PNUD y CAF. Cualquier otro uso debe ser autorizado de manera escrita por PNUD a continuación de una solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas, inclusive en cualquier forma de visualización en línea, deberá incluir la atribución al PNUD, por su publicación original.

Equipo coordinador de la publicación

PNUD

José Cruz Osorio, Gerente del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina

Guillermina Martín, Especialista de Políticas de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Sebastián Essayag, Coordinador Regional de Proyectos de Violencia contra las Mujeres y las Niñas y Femicidio/Feminicidio y Seguridad Ciudadana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Apoyado por:

Camila Arguedas Najarro, Asistente de Programas del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Carolina Cornejo, Asociada de Comunicación del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Denise Ledgard, Oficial de Programa de Gobernabilidad, PNUD Perú

Karim Velasco, Coordinadora de proyectos, Gobernabilidad Democrática, PNUD Perú

Nathalie Trejo, Técnica para la Transversalización del Género, PNUD Ecuador

Alejandra García, Analista de Género, PNUD Argentina

CAF

Edgar Lara, Dirección de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático

Autor

Lilian Soto Badaui
Especialista en administración pública, políticas públicas y género.

Revisión de Estilo: Phoenix Design

Coordinación de diseño y publicación: Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo

Diseño Editorial: Phoenix Design

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Pueden obtener más información en undp.org o seguirnos en @PNUD.

Crédito: Unsplash / Ety Fidele / Marisol Benitez /
Rajesh Rajput / S/ Objjo / Armin Lotfi

Crédito: Istock



ÍNDICE

Siglas	6
Resumen ejecutivo	7
Introducción	8
Metodología de elaboración, objetivo y alcance del documento	10
Lecciones aprendidas a partir de buenas prácticas e iniciativas sobre violencia contra las mujeres y las niñas	12
Teoría de cambio para políticas integrales sobre violencia contra las mujeres y las niñas	15
Conceptualización y contenidos claves	16
Aplicación de la teoría de cambio	21
El escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre violencia contra las mujeres y las niñas	24
Matriz 1. Tipos de escenario político-institucional y políticas recomendadas	30
Contenidos de las políticas sobre violencia contra las mujeres y las niñas: ejes, dimensiones y líneas de intervención	34
Eje de prevención	35
Eje de atención	36
Eje de reparación	37
Matriz 2. Contenidos de políticas de violencia contra las mujeres y las niñas: ejes, dimensiones y líneas de intervención.	38
Articulación interinstitucional y con la sociedad civil	44
Los mecanismos interinstitucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región	45
Componentes clave de las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil	54
Matriz 3. Componentes de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil	58
Indicadores	60
Matriz 4. Indicadores de impacto y de resultados	62
Capacitación del funcionario público para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas	70
Evaluaciones de las capacitaciones	72
Matriz 5. Contenidos básicos de capacitaciones al funcionario que trabaja en políticas de violencia contra las mujeres y las niñas	76
Trabajo con la diversidad sexual	78
Algunas dimensiones y líneas de intervención para el abordaje de la violencia contra personas de la diversidad sexo-genérica	80
La pandemia de la COVID-19 y la violencia contra las mujeres y las niñas	82
Comentarios finales y recomendaciones	84
Referencias bibliográficas	87
Anexos	89
Anexo 1. Lista de personas entrevistadas	90
Anexo 2. Cuestionario disparador para entrevistas a referentes institucionales de países seleccionados	92



SIGLAS

ALC	América Latina y el Caribe
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia Hacia la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
MAM	Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MMGyD	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
MMPV	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
NNUU	Naciones Unidas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PLANOVI	Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSC LAC	Centro Regional para América Latina y el Caribe
SIPPASE	Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, trans, travestis, intersexuales, queer y otras identidades sexo-genéricas
VCMN	violencia contra las mujeres y las niñas

RESUMEN EJECUTIVO

El *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas* es un documento elaborado en el contexto de la alianza entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de su Centro Regional para América Latina y el Caribe, CAF –banco de desarrollo de América Latina y los Gobiernos de Argentina, Ecuador y Perú, en el marco del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas”. Consiste en un conjunto de matrices interrelacionadas, que puede ser utilizado tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (provincia, departamento o estado) o municipal/local, previo análisis del contexto político institucional que identifique el grado del compromiso de la administración correspondiente con la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

El marco de abordaje integral tiene por objetivos específicos: 1) aportar insumos a las instancias competentes para el diseño e implementación de unas políticas de VCMN integrales en escenarios diversos y 2) brindar a las entidades de cooperación elementos que les permitan identificar las posibilidades de apoyo, verificando que el diseño de la política cumpla con todos requisitos exigidos por una política que aspire a ser integral.

Se busca que este marco sea útil a toda la región, de aplicabilidad general, versátil, de uso sencillo, y que permita la comparabilidad entre países. Se proponen para ello una serie de dimensiones y líneas de intervención por cada eje de la VCMN, con indicadores de impacto y de resultado, componentes de coordinación interinstitucional y de articulación con la sociedad civil. Se incluye además un componente de formación del funcionariado público vinculado con la temática. Se espera, finalmente, que este instrumento brinde apoyo a las personas responsables de diseñar e implementar políticas sobre VCMN para que se puedan lograr unos resultados que garanticen el pleno ejercicio del derecho de cada mujer y cada niña a vivir una vida libre de violencia.

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) continúa siendo un problema que afecta gravemente sus vidas, las de sus familias y sus entornos. Los datos de las Naciones Unidas¹ muestran que, en todo el mundo, una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de sus parejas o exparejas, y que diariamente se producen asesinatos de mujeres en circunstancias que apuntan al feminicidio. En América Latina y el Caribe, las cifras son duras: 14 de los 25 países con las tasas de feminicidio más altas en el mundo se encuentran en esta región² y, de acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en el año 2018 el número de mujeres víctimas de feminicidio se elevó a 3.529, a razón de diez por día³.

A solo diez años de 2030, los datos regionales indican que América Latina y el Caribe (ALC) aún carece de estrategias que permitan garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. El año 2030 es el plazo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), entre cuyas metas se encuentra la 5.2 que propone “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (meta 2 del ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas). Así pues, resulta imprescindible redoblar los esfuerzos si queremos que la región alcance o al menos se acerque al cumplimiento de esta meta.

En los últimos años, la sociedad civil y, en particular, los feminismos y el movimiento amplio de mujeres organizado en la región han protagonizado los debates en torno al abordaje de la VCMN que ha tenido lugar en distintas esferas (Htunt, O’Brien y Weldon, 2014). Así, en el último quinquenio, acciones diversas han permitido visibilizar masivamente la violencia. Ejemplo de ello son las movilizaciones derivadas de la campaña *Ni Una Menos* que se inició en Argentina y se extendió a la mayoría de los países aunando a cientos de miles de mujeres, o las más recientes del 8 de marzo de 2020 cuando en Uruguay se manifestaron más de 300.000 mujeres⁴ y en Chile cerca de 800.000⁵. Son las organizaciones de mujeres las que, además, impulsan y monitorean las normativas referidas a la VCMN en toda la región, y las que han logrado que, en las últimas décadas, éstas pasen de abordar exclusivamente la violencia intrafamiliar o doméstica, a definirse como integrales, ocupándose de las distintas formas de VCMN y a reconocer y tipificar el feminicidio/femicidio, que hasta hace poco tiempo era referido por los medios de comunicación y otros ámbitos como “crimen pasional”⁶. A los movimientos de mujeres se suman cada vez más sectores que abordan el tema de la VCMN, denunciando y haciendo visibles sus formas y los ámbitos en los que ésta se manifiesta, como es la violencia hacia las mujeres en la política, la violencia que viven las mujeres indígenas en sus propias comunidades o el acoso callejero en forma de supuestos halagos, tan naturalizado en las calles de América Latina.

1 Véase el documento *Global and Regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence* (2013)

2 Véase América Latina, la ONU y la Unión Europea unidas contra el feminicidio Disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/09/1442602>; De los 25 países con tasas más altas de femicidios, 14 son de América Latina, Disponible en https://www.cnnchile.com/mundo/de-los-25-paises-con-tasas-mas-altas-de-femicidios-14-son-de-america-latina_20180815/

3 Véase Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

4 Véase <https://www.infouruguay.com.uy/noticias/1098-marcha-8m-en-montevideo-supero-las-300000-personas>

5 Véase <https://www.msn.com/es-cl/news/chile/ministra-rubilar-cifr-c3-b3-en-800-mil-mujeres-en-marcha-del-8m-en-santiago/ar-BB10X7nm>

6 *El Informe anual 2013-2014 de la CEPAL* indica que “La legislación en la región ha pasado de normativas denominadas de primera y segunda generación de acuerdo a sus enfoques, basados inicialmente en el abordaje de la violencia doméstica y luego en la ampliación de la mirada hacia otras formas de violencia y sanciones, hasta llegar, en la última década, a las que serían denominadas de tercera generación, con carácter de “leyes integrales”, que incluyen acciones de diferentes características así como la mención y tipificación del feminicidio” (producto 1 de la consultoría para la elaboración de documento de revisión de buenas prácticas de iniciativas globales, regionales y nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas y apoyo al desarrollo de un modelo).

En los ámbitos estatales se han formulado e implementado políticas públicas que buscan confrontar la violencia. Es así como la gran mayoría de los países han diseñado planes y políticas sobre la VCMN con distintos niveles de progreso y desafíos⁷. En este marco, es posible afirmar que han habido avances importantes, entre los que destacan los siguientes:

- La región de América Latina y el Caribe cuenta con el primer y más completo instrumento que aborda la violencia contra las mujeres: la Convención de Belem do Pará (1994).
- Los Consensos de México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010), Santo Domingo (2013 y Montevideo (2016), así como el Compromiso de Santiago (2020), resultados de las Conferencias Regionales de la Mujer, incluyeron aspectos específicos sobre políticas contra la violencia hacia las mujeres.
- La legislación pasó de normativas basadas en el abordaje de la violencia doméstica, a la ampliación de la mirada hacia otras formas de violencia y sanciones, hasta llegar, en la última década, a las que tienen carácter de “leyes integrales”, que incluyen acciones de diferentes características, así como la mención y tipificación del feminicidio (*Informe anual 2013-2014, CEPAL*)
- En 2016, 31 de los 33 países (94%) de América Latina y el Caribe contaban con planes de acción nacionales para la eliminación de la violencia contra las mujeres y/o de género, 15 de ellos eran específicos sobre violencia contra las mujeres y 15 aprobaron leyes o reformas a los códigos penales para tipificar el femicidio o feminicidio (PNUD, 2016).
- Las leyes integrales reconocen una clara responsabilidad del Estado, por acción u omisión, y asignan las competencias con mayor precisión (PNUD, 2016).
- Todos los países de ALC han creado Mecanismos de Adelanto de las Mujeres (MAM), si bien con diferentes niveles de jerarquía y capacidad de rectoría (PNUD, 2016).

Pese a estos avances, existen deficiencias tanto para el diseño como para la implementación y la adecuada evaluación de estas políticas, y sus resultados no han logrado frenar este fenómeno que afecta la vida cotidiana de tantas mujeres. Los principales desafíos pendientes pueden resumirse en:

- Escasa focalización de las políticas en las desigualdades de poder y en la transformación de los patrones culturales patriarcales y misóginos;
- Debilidad de los entes rectores, varios de los cuales se encuentran en los escalones más bajos de las jerarquías y carecen de competencias claras para la transversalización y la incidencia en las altas esferas de decisión.
- La existencia de políticas fragmentadas desarrolladas por diversas entidades, que no conforman un todo integral ni articulado.
- Falta de coherencia entre los instrumentos legales y las políticas.
- Dificultades para la articulación interinstitucional y con el movimiento feminista y amplio de mujeres y organizaciones de la sociedad civil interesadas que trabajan y militan en este ámbito.
- Falta de presupuesto suficiente para la implementación de las políticas diseñadas.
- Debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación. En 2016, apenas 16 de los 33 países (45%) habían desarrollado sistemas de monitoreo de indicadores (PNUD, 2016).

En este contexto, y recogiendo estos y otros resultados de análisis y estudios realizados en la región y en el mundo, se propone el presente Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) (en adelante, “marco de abordaje integral” o “marco”) elaborado en el contexto de la alianza entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde su Centro Regional para América Latina y el Caribe (RSC-LAC), CAF –banco de desarrollo de América Latina y los Gobiernos de Argentina, Ecuador y Perú, que implementan el proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas”.

7 Véase el Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belem do Pará (2012) Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>; Del compromiso a la acción. Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (2016) Disponible en http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion--politicas-para-erradicar-la-violencia.html

Metodología de elaboración, objetivo y alcance del documento

En la elaboración de este documento se ha tenido en cuenta el análisis de buenas prácticas globales, regionales y nacionales reportadas en los tres informes⁸ de la “Consultoría para la elaboración de documento de revisión de buenas prácticas de iniciativas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN), globales, regionales y nacionales y apoyo al desarrollo de un modelo marco de abordaje integral de la violencia contra las mujeres”. Se han considerado igualmente los estudios sobre *Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas* elaborados para Argentina, Perú y Ecuador a través de distintas consultorías. Asimismo, se han consultado diversas fuentes bibliográficas que analizan las políticas de VCMN y las bases conceptuales para su abordaje. Esta información ha sido completada mediante conversaciones y entrevistas con informantes claves del PNUD en Argentina, Ecuador y Perú y de mujeres de organizaciones feministas de estos países y de Costa Rica, además de entrevistas a altas autoridades responsables de políticas de la VCMN en cinco países: Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Honduras⁹.

A partir de dichos insumos se identificaron los contenidos básicos que se proponen como componentes del marco de abordaje Integral, pensado como un instrumento que busca proveer a las administraciones públicas de los diversos niveles de elementos teóricos y prácticos para la formulación de una política pública sobre VCMN.

El instrumento está organizado en torno a seis ejes centrales:

- 1) Teoría de cambio para la VCMN: esquemas, instrumentos internacionales orientadores y preguntas guía para el desarrollo de teorías de cambio sólidas;
- 2) Escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN (*matriz 1*): un conjunto de criterios vinculados a las precondiciones de las administraciones públicas que podrían facilitar u obstaculizar el desarrollo de políticas públicas de VCMN, con criterios o dimensiones analíticas que definen escenarios de máxima, media y mínima, con recomendaciones sobre los ejes y dimensiones de intervención que podrían ser más factibles;
- 3) Propuesta de matriz de contenidos de las políticas sobre VCMN (*matriz 2*): en los ejes de prevención, atención y reparación, se proponen dimensiones y líneas de intervención, buscando contemplar un amplio espectro posible de políticas;
- 4) Matriz de articulación interinstitucional y con la sociedad civil (*matriz 3*): esquemas para la articulación interinstitucional y con las organizaciones sociales, y tipologías de articulación, descripción de objetivos, instrumentos e integrantes posibles (instituciones, actores);
- 5) Propuesta de indicadores básicos de impacto y de resultados para políticas sobre VCMN (*matriz 4*): propuesta de indicadores generales que permiten valorar los progresos o alcances de las intervenciones o conjunto de intervenciones; y
- 6) Contenidos básicos de capacitación del funcionariado público (*matriz 5*): esquema de temas basados en los objetivos de la capacitación y en la participación de la institución de pertenencia en la ruta crítica de abordaje de la VCMN, con instrumentos básicos de evaluación de los resultados de las capacitaciones.

A estos apartados, se suman algunos lineamientos de políticas para abordar la violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTIQ+), entendiendo que las construcciones culturales que constituyen la causa primordial de la VCMN también afectan a personas de diversas identidades sexo-genéricas, con formas de violencia extremadamente crueles, como lo indican diferentes informes internacionales dados a conocer en la última década¹⁰. Se agrega además un breve apartado sobre la pandemia de la COVID19, su efecto en la VCMN y propuestas de intervención.

Con estos contenidos, se busca que el marco de abordaje integral contribuya a alcanzar el resultado que buscan las políticas públicas en esta área: que las mujeres y las niñas vivan vidas libres de violencia y, si son sobrevivientes, que puedan retomar sus vidas con plenitud.

.....
⁸ *Iniciativas con buenas prácticas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. Relevamiento inicial* (octubre de 2018), *Líneas de contenidos para un Modelo Marco de Abordaje Integral de la violencia contra las mujeres y las niñas* (abril de 2019) y *Guía breve para la construcción de teorías de cambio en políticas de abordaje de la VCMN* (mayo de 2019).

⁹ Véase la lista de entrevistas en el anexo 1.

¹⁰ Véase Informe de la CIDH (2015), disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>; Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2016) Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/001/00/PDF/G1600100.pdf?OpenElement>; y Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belem do Pará <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico.pdf>



Lecciones aprendidas a partir de buenas prácticas e iniciativas sobre violencia contra las mujeres y las niñas

Los estudios e investigaciones sobre buenas prácticas globales, regionales y nacionales aportan pruebas sobre lo que podría funcionar para confrontar la VCMN. Las lecciones aprendidas que surgen de los estudios¹¹ indican que una política sobre VCMN eficaz debe contemplar, como mínimo, las dimensiones que se describen a continuación:

- **Teorías de cambio sólidas.** La teoría de cambio de una política es la lógica de la intervención o conceptualización que indica de qué manera las actividades producirán impactos que contribuyan a lograr los resultados finales previstos. En políticas que abordan la VCMN es importante que el impacto buscado sea lograr la integridad y las vidas de las mujeres y las niñas para que puedan vivir una vida libre de violencia, por lo que es importante identificar las causas sobre las que hay que actuar, de modo que las acciones incidan sobre las mismas y las modifiquen. En ese sentido, resulta ineludible anclar teóricamente la teoría de cambio de la política en las relaciones desiguales de poder que viven las mujeres y en lo que ello implica para causar el problema que se decide afrontar, en cualquiera de las dimensiones de la violencia que se aborde. Otro aspecto central de la teoría de cambio es que esté alineada a instrumentos internacionales claves tales como la Convención de Belem do Pará y otros que se listan posteriormente. Es importante además que guarde consistencia con la legislación nacional vinculada a estos instrumentos internacionales y que adhiera conceptualmente a enfoques como la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos, la multiculturalidad e interculturalidad y la interseccionalidad.
- **Perspectiva de género:** implica reconocer las desigualdades de poder entre los sexos causadas por las construcciones sociales de lo femenino y lo masculino. Esto ha resultado históricamente en la desvalorización, restricción de autonomía, subordinación y exclusión de diversos ámbitos, fundamentalmente los públicos y los considerados productivos¹², de las mujeres y de las personas que trasgreden los mandatos de género. La construcción de este estatus desigual se sustenta en las diferencias biológicas sexuales entre hombres y mujeres, para definir un imaginario social que atribuye capacidades, habilidades, aptitudes y, en consecuencia, roles diferentes a cada sexo. Esos roles se transmiten, reproducen y consolidan a través de procesos de naturalización y normativización; su asignación en función del sexo biológico es una exclusiva decisión de poder y tiene un papel causal central en el origen de la violencia hacia las mujeres por lo que su modificación debe colocarse en el centro de las políticas públicas de VCMN.
- **Enfoque de derechos humanos:** significa comprender que una vida libre de violencia constituye un derecho de las mujeres y que el ejercicio pleno de este derecho implica la necesidad de que los Estados implementen acciones que lo garanticen. Este enfoque supone anclar la política de abordaje de la VCMN en los instrumentos internacionales de derechos humanos que comprometen a los países a implementar políticas que posibiliten una vida libre de violencia a las mujeres y las niñas. Esto requiere, concretamente, que en el diseño y la justificación de la política existan referencias a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.
- **Enfoque multicultural e intercultural:** las personas están atravesadas por sus culturas y en general, en las sociedades, conviven múltiples grupos con costumbres, creencias, comportamientos, tradiciones y expresiones propias y diferentes de unas de otras, por lo que es necesario identificarlas y diseñar políticas que contemplen esta pluralidad, con la participación de quienes conforman estos grupos, para un enfoque *multicultural*. Además, es importante que la política contemple espacios de interacción y diálogo entre los diferentes grupos, sobre todo cuando estos conviven en un mismo territorio, de modo que la política sobre VCMN incluya un *enfoque de interculturalidad*.
- **Enfoque interseccional:** las mujeres son diversas y existen colectivos cuyas experiencias y condiciones estructurales de discriminación y vulnerabilidad pueden superponerse de tal manera que se les dificulte aún más la salida del círculo de violencia e incluso el acceso a mecanismos y servicios de apoyo. Específicamente, este enfoque implica que las políticas de abordaje de la VCMN deben contemplar las singularidades de aquellas mujeres que se ven atravesadas por realidades de mayor discriminación como las mujeres indígenas, campesinas, jóvenes, lesbianas, con discapacidad, o que viven con VIH, en quienes la violencia se manifiesta de distintas formas.
- **Información con base empírica.** Decimos que los datos o la información tienen una base empírica cuando son contrastables y generalizables. El concepto de política pública “con base empírica” implica que la política pública debe estar fundamentada en investigaciones, experiencias similares o registros que provean información verificable sobre la realidad que se aborda. Una política de VCMN con base empírica requiere contar con

¹¹ Véase estudio Líneas de contenidos para un Modelo Marco de Abordaje Integral de la violencia contra las mujeres y las niñas (abril 2019)

¹² Las dicotomías público-privado y productivo-reproductivo, al igual que los pares naturaleza-cultura y razón-emoción han sustentado las asignaciones sociales de roles, aptitudes, habilidades y capacidades a los sexos, ubicando a las mujeres en las esferas privada, de la reproducción, la emoción y la naturaleza, y excluyéndolas, por vía del pensamiento binario, de los otros ámbitos. Este binarismo es uno de los aspectos claves desafiado por los feminismos.

datos cuantitativos y cualitativos fundados en estudios realizados con metodología científica, en registros de la implementación de la política y en evaluaciones periódicas de lo que se realiza. Los principales instrumentos que van a permitir construir una base empírica para las políticas de VCMN son las encuestas de violencia contra las mujeres y los registros de las entidades estatales que se ocupan de la VCMN.

- **Gobernanza adecuada.** La gobernanza es la interacción equilibrada entre actores estatales y de la sociedad civil para el abordaje de un problema. Cuando se trata de políticas de VCMN, esto implica la existencia de una instancia estatal con capacidad de rectoría intersectorial y de transversalización y con un relacionamiento fluido con las organizaciones de la sociedad civil, en especial de mujeres, feministas, y que trabajan por la erradicación de la VCMN. Esto les va a permitir construir *espacios de confluencia* —como consejos o articulaciones— para las diversas etapas de la política, así como involucrar a organizaciones comunitarias cuando se trata de intervenciones territoriales.
- **Instrumentos y normativas de legitimación y aplicación concretos.** *Los instrumentos de legitimación* son aquellos que establecen la obligatoriedad de una política, emitidos por una entidad pública competente, tales como leyes, acordadas, decretos, ordenanzas, resoluciones; los nombres de estos instrumentos varían según los países y organismos y son claves para los mandatos de actuación, definiendo conceptos, responsabilidades, medidas y otros. *Los instrumentos de aplicación* son los protocolos, las guías o manuales que detallan pasos a seguir en la implementación de la política. Para las políticas sobre VCMN estos instrumentos son claves para la debida atención a las mujeres que viven violencia, por ejemplo, estableciendo pautas para que no se produzca revictimización, se consideren todos los aspectos culturales de las mujeres y se obtengan todas las pruebas necesarias o se brinden todos los paliativos más urgentes, como en los casos de violación.
- **Monitoreo y evaluación permanentes, con indicadores apropiados.** El monitoreo y la evaluación son mecanismos que permiten valorar los avances de las políticas para alcanzar los objetivos, resultados o metas propuestos; pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Los indicadores son las herramientas que permiten comparar la situación inicial con la del momento que se evalúa. Una batería adecuada de indicadores posibilita aplicar un seguimiento permanente de las políticas y realizar los ajustes necesarios.
- **Competencias, aptitudes y actitudes de quienes ejecutan la política.** Las políticas de VCMN involucran a una amplia cantidad de personal del sector público con quienes las mujeres y las niñas que viven violencia deben tratar cuando denuncian o acuden para recibir atención. Es necesario que estas personas cuenten con los conocimientos y destrezas necesarios sobre el tema específico, así como sobre sus funciones, y que tengan el interés y la empatía necesarios para tratar situaciones que conllevan cargas emocionales tan fuertes como es la VCMN. De igual forma, es necesario que quienes diseñen las políticas o se ocupen de áreas relacionadas con la prevención, cuenten con todos los instrumentos teóricos y técnicos para abordar la VCMN. En este sentido, los procesos de formación y capacitación del personal público constituyen aspectos centrales para la ejecución de políticas sobre VCMN.



Teoría de cambio para políticas integrales sobre violencia contra las mujeres y las niñas

Conceptualización y contenidos claves

El paso inicial clave para diseñar una política eficaz de VCMN consiste en contar con una teoría de cambio sólida. Esta comprende el proceso conceptual a través del cual se establecen las relaciones entre lo que se quiere lograr y los mecanismos, estrategias y acciones que se diseñarán a tal efecto. Ello implica la construcción de supuestos *causales lógicos* entre el problema que se decide abordar, las acciones previstas en la política y los resultados buscados.

Esquema 1. Proceso conceptual básico para la construcción de la teoría de cambio de la VCMN



Fuente: Elaboración propia

Los supuestos causales indican *la relación entre distintas variables que influyen en la violencia y la dirección que esta relación asume*, y pueden servir como punto de partida para proponer acciones sobre la VCMN. Destacan los siguientes¹³:

- la desnaturalización de los roles de género y de los estereotipos modifica las condiciones culturales que causan la VCMN;
- el empoderamiento de las mujeres conduce a superar las jerarquías que las mantienen en estado de subordinación, factor central de la permanencia en los círculos de violencia;
- los códigos de la masculinidad hegemónica reproducen o legitiman los comportamientos violentos¹⁴;
- las acciones que ayudan a los hombres a debatir sobre masculinidades modifican el comportamiento masculino violento como indicativo de virilidad¹⁵;
- la atención oportuna de las entidades públicas a las denuncias de VCMN modifica la recurrencia;
- la sensibilización y la formación del funcionariado público que debe ejecutar la política posibilitan que este tenga las competencias, habilidades y conocimientos para abordar la VCMN.

En términos conceptuales, una teoría de cambio sobre la VCMN asume que ésta se produce como consecuencia de las construcciones culturales de género que las sociedades crean, transmiten y consolidan a través de diversos espacios en los cuales se generan las bases principales del pensamiento social, y las ponen en práctica en las diferentes esferas de la vida cotidiana individual y colectiva, con la legitimación de las estructuras institucionales de los Estados. A partir de dicha socialización, y por efecto de factores de diversos niveles, se configuran los tipos de violencia existentes contra las mujeres y las niñas.

El denominado *modelo ecológico*¹⁶ de abordaje de la VCMN provee una categorización en cuatro niveles que da cuenta de los distintos elementos que influyen en que exista la VCMN, constituyéndose en *factores de riesgo*.

¹³ Véase Guía breve para la construcción de teorías de cambio en políticas de abordaje de la VCMN (mayo de 2019).

¹⁴ Véase Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género (Olivares e Inchaústegui, 2011, pág. 7). Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/igamv/v/MoDecoFinalPDF.pdf>

¹⁵ Véase Hacia la incorporación de los hombres en las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas Informe de revisión ONU Mujeres UNFPA

¹⁶ Véase Olivares e Inchaústegui, Op. Cit. (2011)

Tabla 1. Factores de riesgo para la violencia contra las mujeres y las niñas. Modelo ecológico

MODELO ECOLÓGICO: IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO PARA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS			
Nivel	Foco	Qué se analiza	Factores de riesgo
Microsocial	La persona individual	Edad Sexo Nivel educativo Empleo Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de conductas agresivas • Auto desvalorización • Trastornos psíquicos de la personalidad • Adicciones • Crisis individual debido a la pérdida de empleo • Frustraciones profesionales • Fracaso escolar
	El medio ambiente inmediato	Relaciones familiares próximas Relaciones de pareja Relaciones de amistades y familiares cercanas	<ul style="list-style-type: none"> • Ambientes familiares violentos • Sufrir agresiones de cualquier tipo o gravedad en la familia • Atestiguar la comisión de actos de violencia • Tener amistades que cometan o inciten actos violentos
Mesosocial	La comunidad	Contextos comunitarios Relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, el barrio. Ambientes escolares y laborales más próximos	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos comunitarios derivados del deterioro urbano tales como el hacinamiento • Penuria económica • Desempleo • Falta de oportunidades de desarrollo educativo y deportivo • Carencia de espacios lúdicos
Macrosocial	La sociedad	Factores de carácter más general, relativos a la estructura de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Clima que incite o inhiba la violencia, tales como la impunidad • Posibilidad de adquirir armas fácilmente • Cultura de la ilegalidad • Relaciones o tratos corruptos con agentes de seguridad y de justicia • Falta de respeto por las instituciones
Cronosistema	La coyuntura	Momento histórico en el que se ejecuta el acto de violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles motivaciones de la época tales como los grupos o colectivos sociales organizados para llevar a cabo actos de violencia • Sentido social y simbólico del uso de la violencia en sus diversas modalidades • Fuerza que ideologías intrínsecamente violentas como el racismo, el fascismo, el darwinismo social, la homofobia o los fundamentalismos religiosos pueden ejercer para justificar guerras comunitarias, interétnicas, limpiezas raciales, crímenes de odio, limpiezas contra la delincuencia basadas en razias o ejecuciones en caliente

Fuente: Elaboración propia con contenidos del artículo "Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género" (Inchaústegui y Olivares, 2011)

Construyendo una mirada epidemiológica de la violencia contra las mujeres y las niñas

En la medicina, el enfoque epidemiológico busca estudiar hipótesis causales y de comportamiento para intentar identificar de antemano las consecuencias de las enfermedades, sus formas y velocidades de transmisión y el impacto de las estrategias que se definan con el objetivo de controlarlas o frenarlas. La aplicación de estos postulados al abordaje de la VCMN permite pensar desde otro enfoque tanto en desarrollo como en las intervenciones para confrontarla, sobre todo si se comprende que las desigualdades de poder que viven las mujeres son centrales para que exista la VCMN y se coloca el foco en el agresor y en un entorno constituido por los actuales escenarios de violencia y criminalidad que impactan en las mujeres con nuevas formas de violencia y mayores riesgos.

La existencia de organizaciones delictivas que vinculan la trata con el tráfico de armas, el narcotráfico y otras actividades criminales, se ha convertido en algunos países en el factor de mayor riesgo para las mujeres y este

análisis se vuelve cada vez más central en las sociedades: niñas y adolescentes son “escogidas” para ser utilizadas como esclavas sexuales o enviadas a las cárceles a disposición de jefes criminales, siendo los contextos de migración verdaderas trampas para mujeres y niñas. Tener en cuenta las políticas migratorias y de seguridad se vuelve, por tanto, indispensable para abordar la VCMN.

Por otra parte, estos entornos de criminalidad complejizan y vuelven más difícil el accionar de las organizaciones feministas y de mujeres, y al ser éstas las que colocan el tema en la agenda pública y social, su obstaculización es un freno a la priorización de la VCMN. Por tanto, se vuelve necesario fortalecer y brindar recursos a estas organizaciones para que puedan seguir actuando en escenarios tan adversos. Finalmente, la focalización en el agresor y no en la mujer agredida dirige las políticas hacia el análisis sobre cómo actuar sobre este y a erradicar abordajes como la resolución de conflictos con el agresor.

Esquema 1. Proceso conceptual básico para la construcción de la teoría de cambio de la violencia contra las mujeres y las niñas



Fuente: Elaboración propia a partir de conversaciones con la investigadora Ana Carcedo

Poner en diálogo el modelo ecológico con estos delineamientos iniciales del modelo epidemiológico puede brindar caminos para el abordaje de la VCMN. Identificando y comprendiendo los factores de riesgo propuestos por el modelo ecológico, y poniendo en el centro de cada uno de ellos las relaciones de poder desiguales que viven las mujeres y que se enseñan y consolidan a través de la socialización machista y patriarcal, es posible actuar para que los cambios se produzcan, y ello mediante políticas públicas basadas en los instrumentos de derechos humanos internacionales que establecen compromisos de erradicación de la VCMN suscriptos por los Estados en toda la región. Esta es, básicamente, la lógica del abordaje de las políticas *prevención*.

Por otra parte, cuando la violencia ya se ha producido, son necesarias políticas de *atención* que brinden respuestas oportunas y adecuadas a las mujeres y niñas en situación de violencia, y de *reparación* o establecimiento de mecanismos que actúen sobre las consecuencias de la VCMN de modo que las mujeres, niñas y adolescentes que han sido víctimas/sobrevivientes de violencia de género tengan a disposición instrumentos y mecanismos de apoyo que les permitan rehacer sus vidas y/o las de sus familias.

Esquema 3. Ejes de las políticas sobre violencia contra las mujeres y las niñas y principal dimensión de actuación



Fuente: Elaboración propia

Retomando las conclusiones y recomendaciones del documento *Guía breve para la construcción de teorías de cambio en políticas de abordaje de la VCMN* (mayo de 2019), las funciones básicas de la teoría de cambio son las siguientes:

- indicar el camino a seguir con todos los pasos que serán dados,
- alinear las estrategias y actividades con los objetivos y los resultados buscados,
- posibilitar que la política se piense de manera global.

En términos de componentes, la teoría de cambio comprende:

1. Un marco teórico adecuado, que incluya los principales conceptos utilizados y las cadenas de causalidades,
2. La definición de VCMN y los tipos de VCMN que serán abordados,
3. La identificación de instrumentos, normas y principios de la legislación internacional y nacional que enmarcan o se vinculan con la política (i.e. seguridad ciudadana, salud, educación),
4. La referencia a información empírica sobre el problema de VCMN que se decide abordar,
5. Un marco lógico adecuado que explicita los impactos y resultados buscados, utilizando indicadores apropiados.

Esquema 2. Componentes de la teoría de cambio de la violencia contra las mujeres y las niñas



Fuente: Elaboración propia para el documento *Guía breve para la construcción de teorías de cambio en políticas de abordaje de la VCMN* (mayo de 2019)

En términos prácticos, los componentes de la teoría de cambio se relacionan en las siguientes direcciones:

- El *marco teórico* y la vinculación con los *instrumentos internacionales* definen los *enfoques* que se aplicarán al diseño de la política y orientan la identificación del problema, con su tipología, y a proponer las acciones. Se presenta a continuación una relación de los principales instrumentos internacionales relevantes para las políticas de VCMN:

Tabla 2. Instrumentos internacionales sobre la violencia contra las mujeres y las niñas

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES GLOBALES Y REGIONALES QUE DELINEAN COMPROMISOS RELATIVOS A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS			
	Año	Nombre del instrumento	Entidad responsable
1.	1989	Recomendación general n°12 del Comité de la CEDAW sobre violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social,	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
2.	1989	Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño
3.	1992	Recomendación general N°19 del Comité de la CEDAW sobre la violencia contra la mujer	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
4.	1993	Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer	Asamblea General de las NNUU
5.	1994	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como la Convención de Belém do Pará	OEA
6.	1995	Plataforma de Acción de Beijing	IV Conferencia Mundial sobre la Mujer
7.	1998	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	NNUU
8.	2000	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños o Protocolo de Palermo	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
9.	2015	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	NNUU
10.	2017	Recomendación general N° 35 del Comité de la CEDAW sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

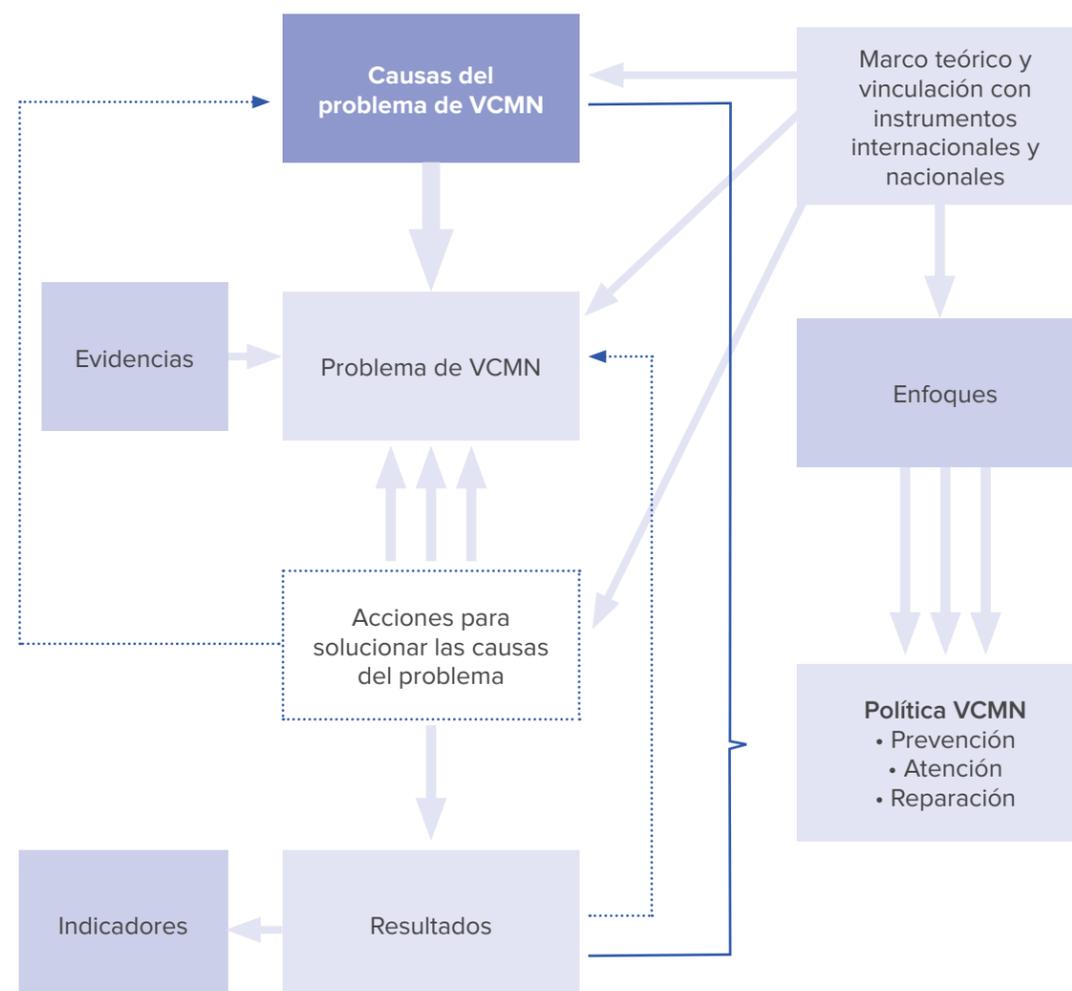
Fuente: Elaboración propia

- La normativa nacional específica sobre VCMN o no específica pero vinculada, como la legislación sobre seguridad, salud, educación y otras, enmarca la política y define las responsabilidades, mandatos, terminología y otros.
- El problema de la VCMN que se decide abordar es el centro de la teoría de cambio. Definir el problema, nombrarlo, ubicarlo en las tipologías de la VCMN e identificar sus causas son pasos importantes de la definición del problema.
- La identificación de las causas del problema, construyendo los supuestos causales, es influida por el marco teórico; las acciones que se diseñan se orientan a incidir en estas causas y en el problema.

- El problema debe ser dimensionado de forma cuantitativa y cualitativa, y para ello es necesario contar con pruebas empíricas. Estas evidencias pueden provenir de fuentes estadísticas generales, de investigaciones ya realizadas, de estudios y cuantificaciones que se preparan como parte del diseño de la política o de registros de las entidades que atienden la VCMN.
- Si los supuestos causales son correctos, los resultados de las acciones modifican el problema.
- Los resultados se evidencian y miden con la ayuda de indicadores.

A continuación, se esquematizan las relaciones mencionadas:

Esquema de teoría de cambio de la violencia contra las mujeres y las niñas



Fuente: Elaboración propia

Aplicación de la teoría de cambio

La aplicación concreta del marco conceptual y de la relación de los componentes de la teoría de cambio requiere la contestación de preguntas que permitan la identificación del problema que se decide abordar, sus causas, el ámbito en el que se actuará y los resultados que se buscan. A continuación, se listan algunas de las preguntas que pueden ayudar a completar cada componente de la teoría de cambio.

Tabla 3. Preguntas para la elaboración de la teoría de cambio

Componente de la teoría de cambio	Preguntas
El problema y las evidencias	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el problema de VCMN que se decide abordar? ¿Qué población es la que vive ese problema? ¿cuántas mujeres, niñas o adolescentes? ¿cómo se obtuvieron esos datos, con qué fuentes?
La construcción del marco teórico y los enfoques	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los conceptos básicos para analizar la VCMN que aborda la política? Referenciar en bibliografía. ¿Cómo se vinculan los conceptos a las acciones que se propone en la política? ¿Cuáles son los supuestos lógicos planteados? ¿Cuál es la concatenación propuesta para lograr los resultados?
Los instrumentos, normas y principios internacionales y nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los conceptos básicos para analizar la VCMN que aborda la política? Referenciar en bibliografía. ¿Cómo se vinculan los conceptos a las acciones que se propone en la política? ¿Cuáles son los supuestos lógicos planteados? ¿Cuál es la concatenación propuesta para lograr los resultados?
La definición de la VCMN que enmarca la acción	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la definición de la VCMN? Describir acabadamente cómo se la entiende, adscribiendo a la Convención de Belém do Pará.
Los tipos de violencia que abordará la política	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tipos de VCMN abordará la política? Definir los mismos en sintonía con la legislación.
Las evidencias que sustentan la política	<ul style="list-style-type: none"> ¿Hay sustento en investigaciones previas? Listar los resultados de investigaciones, estudios, encuestas, datos que brindan una idea acabada sobre la envergadura del problema que se abordará. ¿Cuáles son las evaluaciones y aprendizajes que pueden servir para la política propuesta?
Los instrumentos de monitoreo y evaluación y los indicadores: impacto, resultados, productos y acciones	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el cambio en las vidas de las mujeres que se busca con la política? (Impacto) ¿Cuáles son los resultados y objetivos buscados? ¿Son alcanzables? ¿Pueden las actividades conducir a los resultados? ¿Cuáles son los indicadores de impacto y de resultados?

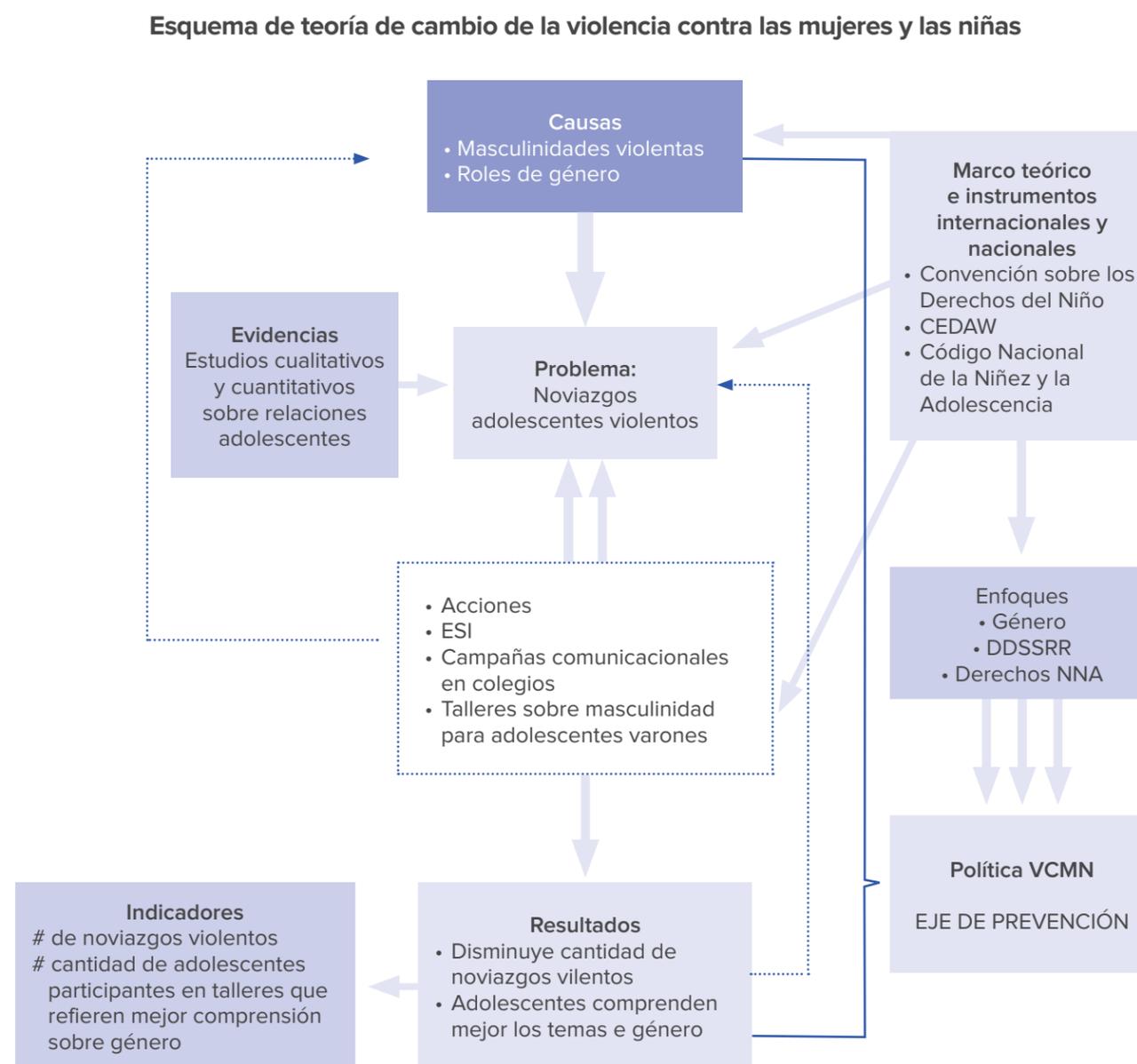
Fuente: Elaboración propia

Como ejemplo, se esquematiza la relación entre los diversos componentes de la teoría de cambio, considerando el problema “noviazgos adolescentes violentos”. En términos generales, básicos e hipotéticos, se asume el siguiente trayecto lógico para la elaboración de la teoría de cambio:

- Estudios cuantitativos y cualitativos provenientes de investigaciones y encuestas sobre relaciones adolescentes indican que uno de los problemas importantes que viven las adolescentes es el *noviazgo violento*.
- Se define como *noviazgo adolescente violento* a la violencia en las parejas o ex parejas adolescentes que, en general, implica el ejercicio del poder masculino sobre las mujeres en diversos planos (psicológico, físico y sexual) y por diferentes medios.
- La problemática de los *noviazgos adolescentes violentos* está causado por las construcciones sociales de masculinidades violentas y feminidades sumisas, ancladas en los roles de género que se forjan y consolidan en diferentes ámbitos de la sociedad tales como las familias, el sistema educativo, los medios de comunicación.
- El problema afecta al *derecho de las adolescentes a una vida libre de violencia*, establecido en los compromisos internacionales referidos a los DDHH, la niñez y la adolescencia y las mujeres suscritos por el Estado, así como en la legislación nacional sobre derechos de la niñez y la adolescencia y derechos de las mujeres, que se referencian como marco de la política.
- Si se abordan las causas del problema con acciones que modifiquen las ideas sobre roles de género y patrones hegemónicos de masculinidad, cambiarán los comportamientos de varones y mujeres, las relaciones adolescentes serán más saludables y se evitarán los noviazgos adolescentes violentos.

- Las intervenciones abordarán el eje de *prevención* en el ámbito de la educación.
- Las acciones que se desarrollarán son: a) incorporación de la Educación Integral en Sexualidad o Educación Sexual Integral (ESI), b) campañas de comunicación sobre temas de género, VCMN, nuevas masculinidades y otros, en los colegios, y c) talleres sobre masculinidades para adolescentes varones en los colegios.
- Se espera, como resultado de la intervención, que disminuya la cantidad de noviazgos violentos y que haya una mejor comprensión sobre las cuestiones de género por parte de los y las adolescentes. Se establecen los indicadores adecuados para medir el progreso y la obtención de estos resultados.

Esquema 4. Ejemplo de aplicación de teoría de cambio de la violencia contra las mujeres y las niñas



Fuente: Elaboración propia



El escenario político institucional para la formulación y ejecución de políticas de violencia contra las mujeres y las niñas

El análisis del escenario político institucional en el que se desenvuelve la administración pública que diseña, implementa y monitorea una política de VCMN, permite definir los tipos de políticas y líneas de intervenciones que pueden aplicarse. Con ese fin, esta matriz comprende un conjunto de criterios vinculados a las *precondiciones* que podrían facilitar el desarrollo de políticas públicas de VCMN u obstaculizarlas. Los criterios o dimensiones analíticas incluyen factores que definen escenarios de máxima, media y mínima. Para cada uno de estos escenarios se recomiendan ejes y dimensiones de intervención que podrían ser más factibles, y que se encuentran delineados en la *matriz 2*. En general, para todos los escenarios muy favorables en cada dimensión analítica se considera factible la implementación de políticas en todos los ejes y dimensiones de intervención. Las recomendaciones cambian cuando se trata de escenarios medianamente favorables o poco favorables. En la descripción de contenidos se expresan las recomendaciones y los fundamentos. Las entidades o mecanismos interinstitucionales responsables del desarrollo de las políticas de VCMN pueden identificar estos escenarios y valorar el alcance de las políticas que es posible aplicar.

Las dimensiones analíticas propuestas para la tipificación del escenario político institucional ligado a la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN son las siguientes: 1) tipo de marco regulatorio de la VCMN, 2) existencia/inexistencia de compromisos del más alto nivel estatal, 3) características del ente rector de políticas de VCMN, 4) tipo de relación entre Estado y sociedad civil, 5) nivel de autonomía presupuestaria y capacidad de transversalización del ente rector, 6) estructura de las entidades que se encuentran en la ruta crítica de la política, y 7) formación del funcionariado de la ruta crítica de la política de VCMN.

A continuación, se describen los contenidos básicos de cada dimensión y de cada una de las categorías valoradas como muy favorables, medianamente favorables y poco favorables.

Tipo de marco regulatorio de la VCMN. En esta dimensión se valora la existencia y tipo de legislación, la existencia de planes nacionales para la eliminación de la VCMN y la existencia de protocolos en las entidades de la ruta crítica de la política. En cuanto a la normativa, todos los países de la región cuentan con algún tipo de legislación que aborda la violencia de género o la VCMN, sin embargo, no todas las leyes son integrales. De acuerdo con el documento *Del compromiso a la acción*, en el año 2016, tan solo 9 países habían sancionado leyes con un enfoque integral, mientras que la gran mayoría, 24 de los 33 países de la región, contaban con leyes que solo protegían los derechos de las víctimas/sobrevivientes frente al ejercicio de la violencia doméstica y/o violencia intrafamiliar, y solo 15 habían tipificado el feminicidio; en 2018, los 19 países de habla hispana de la región ya habían tipificado el feminicidio¹⁷. Por otra parte, a 2016, más del 90 % (31 de 33) de los países de América Latina y el Caribe contaba con planes de acción nacionales para la eliminación de la violencia contra las mujeres y/o de género, pero solo 15 de ellos eran específicos sobre violencia contra las mujeres¹⁸. Finalmente, el relevamiento en las administraciones de la existencia de protocolos/guías adecuados en aquellas entidades que se encuentran en la ruta de la política son claves y debe realizarse en cada administración pública que vaya a diseñar/implementar una política de VCMN. En este marco, los tres escenarios político-institucionales para la valoración de esta dimensión comprenden:

Escenario muy favorable: el país cuenta con legislación integral de VCMN que tipifica diversas formas de VCMN, reglamentada, con un plan nacional de carácter específico para abordar la VCMN, aprobado de forma oficial y en ejecución, con protocolos de prevención y atención de la VCMN en cada entidad responsable de la implementación de la política. Se considera factible la implementación de políticas en todos los ejes y dimensiones.

Escenario medianamente favorable: el país cuenta con legislación específica e integral para abordar la VCMN, pero no reglamentada. No se cuenta con un plan específico ni con protocolos de aplicación en la ruta crítica de la política. Para este escenario se recomienda la implementación de políticas relativas a todos los ejes y dimensiones dado que se cuenta con una ley integral, pero se sugiere apoyar procesos de planificación para la elaboración de planes de eliminación de la VCMN, y de redacción de protocolos en la ruta crítica de la política.

Escenario poco favorable: el país cuenta con legislación de primera generación, es decir que aborda solo la violencia doméstica o intrafamiliar en el ámbito privado, o incorpora la VCMN en otras legislaciones no específicas. Para este escenario se sugiere centrar las políticas en el eje de atención, principalmente en la dimensión de salud física y mental, dado que la carencia de leyes integrales podría implicar que aún no existe una comprensión clara de los aspectos conceptuales necesarios para apuntar a la prevención y para priorizarla. En cambio, la atención puede concitar respaldo. Se sugiere además el apoyo a procesos de formulación de legislación integral de VCMN y de planificación para la elaboración de planes de eliminación de la VCMN. A esto se suma la recomendación de apoyar

.....

¹⁷ Véase documento *Iniciativas con buenas prácticas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. Relevamiento inicial* (octubre 2018)

¹⁸ Véase *Del Compromiso a la Acción* (PNUD, 2017).

a organizaciones de mujeres y feministas de modo que las mismas puedan realizar acciones de incidencia política para impulsar la promulgación de leyes integrales.

Voluntad política y compromisos. En esta dimensión se valora la existencia de voluntad política y compromiso con la erradicación de la VCMN del más alto nivel estatal (Presidencia, Gabinete presidencial, Parlamento, Corte de Justicia). Para ello se considera la existencia de documentos escritos como decretos, acordadas, resoluciones, así como discursos en los que se expresa una voluntad de eliminar la VCMN por parte de máximas autoridades de los distintos poderes; cuando todas ellas están comprometidas se considera un escenario de máxima, mientras que la inexistencia de estos elementos es considerado un escenario de mínima.

Escenario muy favorable: Documentos suscritos y discursos de todas las máximas autoridades con compromisos para erradicar la VCMN. Para este escenario con un alto apoyo político se considera factible la implementación de políticas en todos los ejes y dimensiones. Se recomienda además un importante énfasis en políticas de prevención con focalización en las desigualdades de poder, dadas las condiciones políticas favorables.

Escenario medianamente favorable: Discursos de algunas autoridades expresando compromisos para erradicar la VCMN. No hay documentos escritos. Para este escenario se considera factible la implementación de políticas en todos los ejes y dimensiones, pero se recomienda desarrollar las mismas en concierto y colaboración con las entidades de la administración pública donde existen los apoyos políticos.

Escenario poco favorable: No hay documentos suscritos ni discursos comprometidos con la erradicación de la VCMN por parte de altas autoridades del Estado. Para este escenario se recomienda la focalización en el eje de atención, principalmente en la dimensión de la salud física y mental de la salud física y mental y en el acceso a seguridad y justicia, pues estas dimensiones son las que concitan mayor respaldo, más allá de las voluntades políticas.

Características del organismo rector de las políticas de violencia contra las mujeres y las niñas. Esta dimensión valora el nivel jerárquico en el que se encuentra el ente rector de las políticas de VCMN, utilizando la categorización de la CEPAL¹⁹. Cuando el mismo cuenta con rango ministerial y plena capacidad (competencias) de transversalización se considera que el escenario es de máxima y cuando el organismo es dependiente de otras entidades en segunda o tercera línea, el escenario es de mínima.

Escenario muy favorable: Ente rector con rango ministerial y plena participación en el Gabinete. Este escenario implica que el ente rector tiene capacidad de transversalización por lo que se considera factible la implementación de políticas de todos los ejes y dimensiones, con directivas claras y monitoreo permanente del ente rector para todas las entidades involucradas.

Escenario medianamente favorable: Entidad adscrita a la Presidencia o mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia. Ante este escenario en el que el ente rector tiene un alto rango, pero tiene limitadas capacidades de transversalización por no formar parte del más alto equipo de gobierno, se considera que es factible desarrollar políticas en todos los ejes y dimensiones de intervención, pero focalizándolas en las entidades favorables a implementar políticas de VCMN, de modo que puedan obtenerse resultados.

Escenario poco favorable: Entidad dependiente de segunda o tercera línea de un Ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos, divisiones, departamentos, oficinas y otras figuras). Ante este escenario de tan poco poder de los entes rectores, la recomendación es la focalización en el eje de prevención que puede ser apoyado por entidades aliadas extraestatales y el impulso a las políticas de atención y reparación en entidades favorables.

Vinculación del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil. En esta dimensión se valora el relacionamiento del ente rector de las políticas de VCMN con las organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) interesadas, para su participación en los procesos convocados por el Estado. Se categoriza como escenario muy favorable cuando existen acciones conjuntas y/o participación de las organizaciones en acciones propuestas por el ente rector, y de mínima cuando el relacionamiento es muy deficiente.

Escenario muy favorable: Relaciones excelentes del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil: acciones conjuntas y participación de organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de

.....
¹⁹ Véase http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=17&id_estudio=223&indicador=2243&idioma=e



género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas en los procesos convocados por el Estado. En este escenario se considera factible desarrollar políticas en todos los ejes y dimensiones de intervención, con una vinculación estrecha con las OSC y se recomienda un énfasis en políticas de prevención focalizadas en las desigualdades de poder, considerando que este es un factor central manejado por las organizaciones feministas y de mujeres.

Escenario medianamente favorable: Relaciones esporádicas del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil: organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas. En este escenario se considera factible desarrollar políticas de todos los ejes y dimensiones, sumando a esto la generación de espacios de diálogos con las OSC.

Escenario poco favorable: Escasa relación o relación no amigable del organismo responsable de VCMN con organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas. Se considera que ante un escenario poco favorable en la relación con la sociedad civil podría ser factible la focalización en políticas de atención y reparación, dado que las de prevención comprenden aspectos sensibles para las OSC.

Autonomía presupuestaria para las políticas de VCMN. Se evalúa en esta esfera la suficiencia de presupuesto con que cuenta el ente rector y sus posibilidades de ejecutar autónomamente su presupuesto. Cuando hay autonomía presupuestaria y presupuesto suficiente se considera un escenario muy favorable, y cuando no hay presupuesto propio, el escenario es considerado muy desfavorable.

Escenario muy favorable: El ente rector cuenta con suficiente presupuesto y con autonomía para su ejecución. Se considera que, si el ente rector dispone de presupuesto suficiente y puede ejecutarlo autónomamente, es capaz de monitorear adecuadamente todo lo que sucede en la administración pública en términos de VCMN, por lo que es factible que sean desarrolladas políticas de todos los ejes y dimensiones.

Escenario medianamente favorable: El ente rector cuenta con escaso presupuesto, pero tiene autonomía de ejecución. En este escenario de escaso presupuesto, pero con autonomía presupuestaria se considera importante la focalización del monitoreo en intervenciones de cualquiera de los ejes y dimensiones identificadas como prioritarias y con posibles mejores resultados.

Escenario poco favorable: El ente rector no tiene presupuesto propio y depende de la cooperación internacional o de otras instituciones. En un escenario con presupuesto dependiente de apoyos externos se recomienda la focalización del ente en el monitoreo de políticas de atención.

Estructura de las entidades que están en la ruta crítica de la política. Esta dimensión analítica valora que las entidades que se encuentran en la ruta crítica de la política cuenten con organización, sistemas de gestión y personal suficiente para desarrollar sus tareas. Cuando hay dependencias específicas bien organizadas, con planes, protocolos o pautas de trabajo y cantidad de personal suficiente se considera un escenario de máxima. Cuando las dependencias responsables de actuar en VCMN son específicas, pero carecen de personal y sistemas de gestión suficientes se considera un escenario de media, mientras que, cuando las dependencias son inespecíficas, sin sistemas de gestión y con personal muy escaso, se considera un escenario de mínima.

Escenario muy favorable: Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política presentan estructuras (dependencias) bien organizadas, poseen sistemas de gestión adecuados tales como planes, protocolos, guías, pautas, registros de expedientes y cuentan con personal suficiente para desarrollar las tareas que les competen. Este es un escenario en el que se considera factible implementar políticas en todos los ejes y dimensiones de intervención.

Escenario medianamente favorable: Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política presentan una estructura poco organizada, sistemas de gestión y funcionariado insuficientes. En este escenario podrían implementarse políticas de todos los ejes y dimensiones, con énfasis en procesos de planificación y fortalecimiento de la estructura.

Escenario poco favorable: Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política no tienen estructura, sistemas de gestión ni funcionariado suficiente. En este escenario es necesario identificar entidades que pueden desarrollar algunas políticas de atención y apostar fuertemente por la formación del funcionariado.

Formación del funcionariado en la ruta crítica de la política de VCMN. Esta dimensión analítica valora la formación y competencia en género y VCMN del funcionariado público asignado a las dependencias en la ruta crítica de la política. Se considera un escenario de máxima cuando la totalidad del funcionariado asignado ha sido formado y

es competente en género y VCMN y un escenario de mínima cuando el funcionariado no está formado o no es competente en género y VCMN.

Escenario muy favorable: La totalidad de los/as funcionarios/as de las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen competencias, habilidades y conocimientos adecuados para abordar la VCMN. Este es un escenario en el que se considera factible implementar políticas en todos los ejes y dimensiones de intervención.

Escenario medianamente favorable: Los/as funcionarios/as de las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen competencias, habilidades y conocimientos deficientes para abordar la VCMN. En este escenario podrían implementarse políticas de todos los ejes y dimensiones, con énfasis en procesos de capacitación y formación del funcionariado.

Escenario poco favorable: Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política no tienen funcionariado con competencias, habilidades y conocimientos adecuados para abordar la VCMN. En este escenario es necesario identificar entidades que pueden desarrollar algunas políticas de atención y apostar fuertemente por la formación del funcionariado.

En la matriz 1 se resumen estas implicancias que tiene el análisis de cada escenario político-institucional en clave de recomendaciones generales de política. A esto puede sumarse un análisis global de los componentes y determinar si existen más condiciones favorables, medianamente favorables o poco favorables y, con base en ello analizar la actuación general de acuerdo con las siguientes premisas:

- Si el escenario es muy favorable, es posible diseñar e implementar políticas integrales que aborden todos los tipos de violencia, y busquen saturar los territorios y la población o sector afectados.
- Si el escenario es medianamente favorable, habría que seleccionar políticas que se puedan ejecutar en las áreas mejor preparadas, y tender al aumento progresivo en términos de integralidad y cobertura.
- Si el escenario es poco favorable, la orientación consistiría en centrarse inicialmente en las políticas de atención, dado que estas son las que generan mayor consenso en las sociedades, con progresión hacia la prevención y la reparación.



Matriz 1. Tipos de escenario político-institucional y políticas recomendadas

Dimensión analítica (precondiciones)	Descripción	Categorización del escenario político-institucional y políticas recomendadas					
		Muy favorable	Políticas recomendadas	Medianamente favorable	Políticas recomendadas	Poco favorable	Políticas recomendadas
1 Tipo de marco regulatorio sobre la VCMN.	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos, normativas y regulaciones de aplicación. 	Legislación específica e integral para abordar la VCMN, con tipificación de feminicidio, reglamentada, con plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres, aprobado de forma oficial y en ejecución y con protocolos en cada entidad responsable de su implementación.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención. 	Legislación específica e integral para abordar la VCMN, no reglamentada, sin plan específico y sin protocolos.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención. Apoyos a procesos de planificación para la elaboración de planes de eliminación de la VCMN alineados a la legislación, y de redacción de protocolos en la ruta crítica de la política. 	Existencia de legislación de violencia doméstica, familiar/intrafamiliar, o que incorpore la VCMN en otras legislaciones.	<ul style="list-style-type: none"> Políticas focalizadas en el eje de atención, principalmente de la salud física y mental Apoyo a formulación de legislación integral de VCMN. Apoyo a incidencia de organizaciones de mujeres y feministas para impulsar leyes integrales. Apoyo a procesos de planificación para la elaboración de planes de eliminación de la VCMN.
2 Existencia de compromiso del más alto nivel estatal (Presidencia, Gabinete presidencial, Parlamento, Cortes de Justicia)	<ul style="list-style-type: none"> Documentos suscritos y discursos de autoridades estatales (Decretos, resoluciones, ordenanzas, acordadas), favorables al abordaje de la VCMN. 	Existen documentos suscritos y discursos de todas las máximas autoridades con compromiso de erradicar la VCMN.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención. Énfasis en políticas de prevención con focalización en las desigualdades de poder. 	Discursos de algunas autoridades expresando compromisos para abordar la VCMN. No hay documentos suscritos	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes, dimensiones y líneas de intervención, iniciando los procesos en los ámbitos de la administración pública donde existen los apoyos políticos. 	No hay documentos suscritos ni discursos comprometidos con la erradicación de la VCMN	<ul style="list-style-type: none"> Políticas focalizadas en el eje de atención, principalmente de la salud física y mental y seguridad y justicia.
3 Características del Organismo rector de las políticas de VCMN.	<ul style="list-style-type: none"> Nivel jerárquico y capacidad de transversalización del organismo rector. 	Organismo rector de las políticas de VCMN de nivel ministerial, con plena participación en el Gabinete y con competencias de transversalización.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención, con directivas y monitoreo del ente rector para todas las entidades involucradas. 	Organismo rector de las políticas de VCMN adscrito o directamente responsable ante la Presidencia, con limitada capacidad de transversalización.	<ul style="list-style-type: none"> Ejes y dimensiones de intervención con entidades favorables a implementar políticas de VCMN 	Organismo rector de las políticas de VCMN dependiente de segunda o tercera línea de un Ministerio, sin capacidad de transversalización	<ul style="list-style-type: none"> Focalización en políticas de prevención con aliados y en impulsar políticas de atención y reparación en entidades aliadas.
4 Vinculación del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil.	Capacidad de relacionamiento con la sociedad civil. Intersectorialidad (vinculación con OSC, academia, movimiento de mujeres, feministas, otros)	Diálogo fluido del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil: acciones conjuntas y participación de organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas en los procesos convocados por el estado	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención, Énfasis en políticas de prevención focalizadas en las desigualdades de poder. 	Relaciones esporádicas del organismo responsable de las políticas de VCMN con la sociedad civil: organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas.	<ul style="list-style-type: none"> Todas las dimensiones Políticas de diálogos y creación de espacios de encuentros con la sociedad civil. 	Escasa relación o relación no amigable del organismo responsable de VCMN con organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad de género, racial, étnica, personas con discapacidad y otras OSC interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Focalización en políticas de atención y reparación.

Fuente: Elaboración propia

Matriz 1. Tipos de escenario político-institucional y políticas recomendadas

Dimensión analítica (precondiciones)	Descripción	Categorización del escenario político-institucional y políticas recomendadas					
		Muy favorable	Políticas recomendadas	Medianamente favorable	Políticas recomendadas	Poco favorable	Políticas recomendadas
5 Autonomía presupuestaria para las políticas de VCMN	<ul style="list-style-type: none"> Asignación presupuestaria suficiente y específica (inclusión de partidas presupuestarias en el presupuesto público y presupuestos etiquetados) 	El ente rector cuenta con suficiente presupuesto y con autonomía para su ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención. 	El ente rector cuenta con escaso presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Focalización en políticas de cualquiera de los ejes y dimensiones identificadas como prioritarias y con posible mejores resultados política. 	El ente rector no tiene presupuesto propio y depende de la cooperación internacional o de otras instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> Focalización en la prevención
6 Estructura de las entidades que están en la ruta crítica de la política	<ul style="list-style-type: none"> Organización, sistemas de gestión y personal suficiente 	Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen la estructura (dependencias) bien organizadas, poseen sistemas de gestión adecuados tales como planes, protocolos, guías, pautas, registros de expedientes y cuentan con personal suficiente para desarrollar las tareas que les competen.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención. 	Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen estructura poco organizada, sistemas de gestión y funcionamiento insuficientes.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones Énfasis en procesos de planificación y fortalecimiento de la estructura. 	Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política no tienen estructura, sistemas de gestión ni funcionamiento suficiente.	<ul style="list-style-type: none"> Focalización en las políticas y dimensiones de atención.
7 Formación del funcionariado en la ruta crítica de la política de VCMN	<ul style="list-style-type: none"> Formación y competencia en género y VCMN del funcionariado público asignado a las dependencias 	La totalidad de los/as funcionarios/as de las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen competencias, habilidades y conocimientos adecuados para abordar la VCMN	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones de intervención 	Los/as funcionarios/as de las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política tienen competencias, habilidades y conocimientos deficientes para abordar la VCMN.	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes y dimensiones. Énfasis en procesos de capacitación y formación del funcionariado. 	Las entidades que se encuentran en la ruta crítica de ejecución de la política no tienen funcionariado con competencias, habilidades y conocimientos adecuados para abordar la VCMN	<ul style="list-style-type: none"> Focalizar en algunas políticas de atención. Fuerte apuesta a la formación del funcionariado
Escenarios globales y tipos de políticas recomendadas		Muy favorable	<ul style="list-style-type: none"> Todos los ejes Políticas integrales que abarquen todos los tipos de VCMN Políticas que saturan territorios, sectores, poblaciones específicas. 	Medianamente favorable	Políticas seleccionadas en los ejes correspondientes a áreas estatales mejor preparadas y aumento progresivo en la integralidad y cobertura.	Poco favorable	Políticas centradas inicialmente en el eje de atención, con progresión hacia la prevención y la reparación.

Fuente: Elaboración propia



Contenidos de las políticas de violencia contra las mujeres y las niñas: ejes, dimensiones y líneas de intervención

Los ejes para abordar la VCMN son cuatro: prevención, atención, sanción y reparación. Para este marco de abordaje integral, nos abocaremos a tres de estos ejes, obviando el de la sanción dado que actualmente la legislación de toda la región se encuentra ya en proceso de establecer las puniciones correspondientes y que el feminicidio ha sido reconocido en la mayoría de las normativas de América Latina²⁰. Esta focalización concuerda con el objetivo del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas (Argentina, Ecuador y Perú)”, en cuyo contexto se elabora este documento, y que apunta como objetivo que los países tomen el presente marco de abordaje integral como referencia “para sus políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN”.

Se entiende aquí como políticas de *prevención* aquellas que tienen por objetivo evitar que ocurran los hechos de violencia contra las mujeres y las niñas. Las políticas de *atención* son aquellas destinadas a brindar los mecanismos para que las mujeres que viven hechos de violencia reciban debidas y oportunas respuestas institucionales. En tanto, son políticas de *reparación* las que buscan los mecanismos para que las mujeres que han vivido violencia y sus familias rehagan sus vidas.

Para cada uno de estos ejes de abordaje de la VCMN, la *matriz 2* propone dimensiones y sus correspondientes líneas de intervención, buscando contemplar un amplio espectro posible de políticas. A continuación se describen los contenidos de las dimensiones en cada eje.

Eje de prevención

Este eje comprende 6 (seis) dimensiones de intervención relacionados con los aspectos de educación y comunicación, seguridad ciudadana, comunidades y contextos institucionales, masculinidades, acción ante peligros inminentes, migración y familias, tal como se desarrolla a continuación:

Educación y comunicación para el cambio de la cultura patriarcal y de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres. Esta dimensión engloba intervenciones orientadas al cambio de patrones culturales patriarcales y relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres con acciones de comunicación y de educación. En términos de *comunicación* se incluyen líneas que contemplan campañas de comunicación y sensibilización públicas, incentivos o premios a la comunicación y el periodismo no sexistas y espacios de debate y formación públicos sobre VCMN e igualdad de género. En términos de educación se incluye el desarrollo de programas de educación sexual integral en los niveles escolares básico y medio, así como de noviazgos adolescentes no violentos. Se apunta también al currículo escolar, de formación docente y universitario y al material docente, con líneas de intervención dirigidas a revisiones y adecuaciones curriculares, del material docente y de los textos utilizados en todos los niveles de enseñanza para transversalizar el enfoque de género e incluir la VCMN. Asimismo, se proponen intervenciones dirigidas al desarrollo de investigaciones sobre VCMN en el ámbito académico, organismos de ciencias y tecnología de los países y organizaciones de la sociedad civil, de mujeres y feministas especializadas en VCMN. Finalmente, se plantean políticas de apoyo a organizaciones feministas, de mujeres, de la diversidad sexual y otras interesadas, para su fortalecimiento y expansión del trabajo de sensibilización y formación en este tema, del que históricamente se han ocupado.

Ciudades, comunidades y contextos institucionales seguros para las mujeres y las niñas. Las ciudades, las comunidades y las instituciones —públicas o privadas— no son neutrales al género, por el contrario, sus diseños, condiciones de equipamientos y dinámicas organizacionales definen su carácter de espacios propiciadores de la VCMN o sus posibilidades de prevenirla. En este marco, se plantean líneas de intervención con el desarrollo de iniciativas del tipo “Ciudad segura” que incluyen acciones diversas relativas al urbanismo, transporte, equipamientos en las ciudades, entre otros, y de generación de mecanismos de pedidos de auxilio en espacios públicos. Asimismo, se sugieren líneas de intervención referidas a acciones comunitarias tales como la conformación de redes de alerta e intervenciones rápidas ante la VCMN en barrios y comunidades, así como el fortalecimiento de redes de mujeres para prevención de la violencia en las comunidades. Además, se plantea el trabajo con organizaciones públicas y privadas para instaurar contextos institucionales seguros de “tolerancia cero” a la VCMN.

Transformar para construir masculinidades no violentas. Lo que las sociedades construyen y transmiten sobre “ser hombres” es uno de los aspectos cruciales para abordar la VCMN en el eje de la prevención. El estudio *Experiencias promisorias de masculinidades no violentas y corresponsables en el ámbito de los cuidados en Colombia y otros países de América Latina y el Caribe* (ONU Mujeres, 2018) analiza la violencia contra las mujeres como uno de los dispositivos de dominación patriarcal en el que se basa el modelo de masculinidad hegemónica, por lo que

.....
²⁰ Véase documento *Iniciativas con buenas prácticas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas*. Relevamiento inicial (octubre 2018)

su transformación resulta clave para abordar las políticas sobre VCMN. Así, en esta dimensión se plantean como líneas de intervención las iniciativas de masculinidad positiva —programas de formación para jóvenes, espacios de encuentros, talleres de paternidad responsable—, debates públicos sobre masculinidad, centros de (re)educación de hombres agresores, como parte de procesos penales, apoyo a la formación de redes de aliados hombres contra la VCMN, investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre masculinidad y VCMN, y diseño e implementación de campañas de comunicación dirigidas a hombres.

Acción ante peligros inminentes. Una dimensión de la prevención es evitar que sucedan los hechos de VCMN aún cuando estos sean inminentes; la prevención es evitar que suceda. Para ello se proponen medidas como las palabras claves en bares, farmacias y otros espacios de concurrencia pública, los protocolos de actuación policial/judicial ante VCMN inminente y ante riesgos de feminicidios, así como las acciones articuladas ante “problemas conexos” que exacerban la violencia contra las mujeres, tales como el consumo de alcohol y drogas, o el acceso a armas de fuego, entre otros.

Programas de migración segura para las mujeres y las niñas. Si bien la migración es un derecho de toda persona humana, la falta de información y la inseguridad pueden entrañar riesgos de VCMN e incluso de trata para la esclavitud sexual, entre otros, a través de redes y organizaciones criminales. Además, la situación de desprotección y frágil estatus legal en las que muchas veces se encuentran las mujeres migrantes, las expone aún más y les dificultan el proceso de denuncia. Las medidas de prevención son por ello claves para este grupo de mujeres, tales como las campañas de difusión sobre trata en terminales de transporte y hoteles, las acciones comunitarias de prevención en los territorios y la difusión de derechos de las personas migrantes

Programas/iniciativas públicas para promover familias despatriarcalizadas. Las familias constituyen espacios de formación y consolidación del pensamiento y los comportamientos patriarcales, por lo que resulta clave dirigirse a ellas desde las políticas públicas con programas específicos, tales como iniciativas que promuevan pautas de crianza positivas y no violenta, o mecanismos de intervención temprana dirigidos a niños y niñas que hayan vivido violencia.

Eje de atención

En este eje se proponen 5 (cinco) dimensiones de intervención relacionadas con la salud física y mental, la seguridad y la justicia, el rescate de mujeres violentadas y la reinserción comunitaria de familias violentas:

Acceso a servicios esenciales de atención de la salud física y mental. El acceso oportuno a servicios de atención de la salud física y mental, con calidad y calidez, es un factor clave para que las mujeres que viven violencia tengan la oportunidad de convertirse en sobrevivientes con capacidad para reconstruir sus vidas. La atención de la salud de mujeres golpeadas o violadas, o de niñas abusadas, es primordial para que se obtengan todas las pruebas necesarias que permitirán determinar la sanción posterior, así como para que las mujeres y niñas se sientan contenidas y tengan a disposición todos los paliativos necesarios, tales como medicación anti-ETS y anticoncepción de emergencia. Para ello resultan importantes las líneas telefónicas de asistencia, asesoramiento, información, orientación y apoyo a las víctimas/sobrevivientes, los centros de atención de mujeres que viven VCMN, los servicios de salud y atención psicológica para víctimas de VCMN, así como la existencia de protocolos y pautas claras de atención integral a personas víctimas de violaciones sexuales o de acoso y agresión sexual en ámbitos específicos (universidades, trabajo). Resulta asimismo importante invertir en programas de formación de “atención con calidez” dirigidos al personal de salud, pues este es uno de los aspectos centrales para que las mujeres violentadas hagan uso de los servicios. Finalmente, se considera necesario el desarrollo de programas específicos para atención sin discriminaciones a mujeres trans dadas las dificultades que las mismas viven debido a la exclusión y la discriminación.

Acceso a la atención de mujeres en situaciones especiales. El reconocimiento de que existen mujeres con vulnerabilidades o exclusiones específicas orienta a desarrollar líneas de intervención para ellas. Por este motivo, se proponen programas específicos para mujeres que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida) en situación de violencia, para mujeres con discapacidad física o mental que viven violencia, para mujeres que viven en el contexto de un conflicto armado, y servicios de traducción e interpretación para mujeres que viven violencia. Asimismo, se propone una línea de servicios de atención en situaciones de crisis y líneas referidas a la erradicación de la violencia obstétrica con programas de parto respetado y acceso a un aborto legal y seguro, considerando que su negación constituye un acto de violencia contra las mujeres.

Acceso rápido y oportuno a justicia y seguridad. El acceso a la justicia y a la seguridad, cuando existe VCMN, implica obtener respuestas oportunas y rápidas en el ámbito judicial, y policial. Órdenes de restricción, exclusión del hogar de los agresores, sentencias de prestación alimentaria, entre otras, son medidas que deben estar disponibles de modo sencillo y rápido para que sean eficaces y las mujeres deben contar con el apoyo legal necesario para

acompañarlas. En este marco se plantean como líneas de intervención programas de apoyo al patrocinio jurídico para casos de VCMN en fueros administrativos, de familia, civiles y penales así como a organizaciones feministas y de mujeres que ofrecen asistencia jurídica, creación de centros de acceso a la justicia, programas de desarrollo de capacidades del personal de justicia y funcionariado del sistema judicial, diseño de protocolos/procedimientos de vía rápida en la justicia (penal, de familia, civil, administrativa) para los casos de VCMN, programas específicos para mujeres privadas de libertad, programas de intervención para agresores, diseño de guías de actuación para fuerzas de seguridad ante situaciones de VCMN y para la investigación de feminicidios, unidades especializadas de policía para responder a la violencia contra las mujeres.

Rescate de mujeres violentadas. Las mujeres que se encuentra en situaciones de violencia necesitan apoyos específicos para salir de esos círculos. Para ello se proponen líneas de intervención que incluyen centros de acogida para mujeres que viven violencia y sus hijos e hijas, rescate de mujeres en trata para esclavitud sexual, rescate de personas de la diversidad sexual del desempleo y de la calle, programas con mujeres migrantes y refugiadas, programas específicos para mujeres que integran grupos relacionados con actividades criminales (narcomenudeo, pandillas juveniles, crimen organizado, entre otras), programas específicos para mujeres consumidoras de drogas, rescate de mujeres y niñas indígenas en situación de calle, programas para mujeres en situación de prostitución, programas específicos para mujeres en situación de trabajo esclavo o trabajo forzado, asistencia jurídica gratuita a las mujeres migrantes que hayan vivido VCMN, asistencia integral y protección a mujeres migrantes que viven VCMN.

Reinserción de familias violentas. La identificación de familias violentas en las comunidades permite trabajar con las mismas para modificar ese patrón y (re)insertarlas en los tejidos comunitarios por lo que se proponen líneas de intervención en esta dirección.

Eje de reparación

En este eje se proponen 4 (cuatro) dimensiones de intervención, referidas al empoderamiento físico, a la rehabilitación física, a la contención y restablecimiento emocional y psicológico y a la reparación económica:

Empoderamiento físico de mujeres sobrevivientes de VCMN. Uno de los mayores problemas que atraviesan las mujeres que han vivido violencia, principalmente cuando se trata de violencia sexual, es la desposesión de sus propios cuerpos, de su dignidad. Abordar esto requiere programas específicos que las empodere y les permita la reapropiación de sus cuerpos, la recuperación de su autonomía física y de su sexualidad, para ello se plantea una línea de programas que se ocupan de esta reparación.

Rehabilitación física de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN. Las secuelas de la VCMN pueden resultar en graves daños físicos para las mujeres, desfigurándolas o dejando heridas en sus cuerpos. Para abordar esto se propone que las mujeres cuenten con programas de cirugía plástica reparadora y de rehabilitación física cuando haya secuelas de VCMN.

Contención y restablecimiento psicosocial y emocional de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN. La recuperación psicológica, emocional y social de las mujeres y las niñas que viven violencia es un proceso difícil que requiere acompañamiento permanente y la creación de espacios seguros. Se proponen programas de asistencia psicosocial, creación de grupos y redes de apoyo y confianza, programas de fortalecimiento y recuperación emocional para la autonomía de las sobrevivientes, programas de disfrute del ocio para mujeres sobrevivientes de violencia.

Reparación económica. Se trata de un aspecto necesario para que las mujeres que viven violencia puedan reconstruir sus vidas con autonomía económica. Se proponen para ellos medidas como las licencias laborales por VCMN, programas que brinden herramientas de educación financiera, pensión para hijos e hijas de víctimas de femicidio, programas de protección y crianza de niñas víctimas/sobrevivientes, programas de inclusión laboral, de empleo y vivienda seguros para mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia e indemnizaciones para mujeres sobrevivientes de VCMN en conflictos armados.

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia/Dirección
Argentina	Consejo Consultivo Mesa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género.	Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485 (2009) "Artículo 9: Atribuciones del Consejo Nacional de la Mujer, cuyas funciones tiene hoy el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) : b) Articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la presente ley, con las distintas áreas involucradas a nivel nacional, provincial y municipal, y con los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras de la sociedad civil con competencia en la materia; c) Convocar y constituir un Consejo Consultivo ad honórem, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico especializadas, que tendrá por función asesorar y recomendar sobre los cursos de acción y estrategias adecuadas para enfrentar el fenómeno de la violencia; Plan Nacional de Acción Contra las Violencias de Género 2020-2022 Eje transversal 2. Multiagencialidad Este eje alude a la coordinación y articulación entre las distintas áreas de las Administración Pública Nacional, gobiernos locales y provinciales. A fin de propiciar un trabajo en red con los distintos agentes y organizaciones comunitarias relacionados con la materia para la implementación de políticas públicas, desarrollaremos de un modelo de gestión flexible para el abordaje integral, interseccional y multiagencial de las situaciones de violencias por motivos de género.	Estado Sociedad civil	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE)	Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia ley N° 348 (2013) Artículo 11. (Sistema integral plurinacional de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en razón de género (SIPASSE). I. El Ente Rector tendrá a su cargo el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE, que reorganiza todo el sistema de atención integral a las mujeres en situación de violencia y la información de los servicios públicos y privados, que se inscribirá en un registro único sobre la violencia en razón de género. La información de datos que este sistema genere será de carácter reservado. Artículo 15. (Participación y control social). Las organizaciones sociales y de mujeres de la sociedad civil, ejercerán la participación y control social en el marco de la Ley correspondiente, participando en el diseño, evaluación y gestión de las políticas públicas de prevención, atención y protección a las mujeres y la calidad de los servicios especializados, públicos y a los privados que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales en todos los niveles del Estado.	Estado Sociedad civil	Ministerio de Justicia
Colombia	Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la ley	Ley 1257 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (2008) Capítulo II artículo 6 numerales 3 y 6 de principios: "Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral." Artículo 35: Establece "la creación del Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esta ley que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres. "	Estado	Consejería para la Equidad de la Mujer en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo
Costa Rica	Consejo Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar.	Ley 8688 de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar. (2008) Artículo 7.- Consejo Nacional del Sistema El Consejo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres, será el órgano político superior del Sistema Nacional. La Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades PLANOVI 2017-2032 establece la conformación de las Redes locales: constituidas por representantes locales de las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional y que cuenten con representación a nivel local, así como por las organizaciones, grupos y otras manifestaciones de la sociedad civil que trabajen en aspectos relacionados con la atención y prevención de la violencia, actores de la sociedad civil en las redes locales (organizaciones de mujeres, gobiernos locales, asociaciones de desarrollo, sector privado, entre otras.	Estado Sociedad civil	Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de las Mujeres

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia/Dirección
Ecuador	Comité Interinstitucional	<p>Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) El Título IV de la ley crea el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres CAPÍTULO I DEL SISTEMA NACIONAL, INTEGRANTES Y DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL</p> <p>Artículo 48.- Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres.- Se creará el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres que es el conjunto de instituciones públicas y servicios que de forma coordinada e integral, se encarga de diseñar, formular, ejecutar, supervisar, monitorear y evaluar las normas, políticas, planes, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias de todos los niveles del gobierno; para que en el marco de sus competencias y atribuciones garanticen la prevención, atención, protección y reparación de los sujetos protegidos por esta Ley.</p>	Estado	Ente rector de las políticas públicas en Justicia y Derechos Humanos
El Salvador	Comisión Técnica Especializada	<p>La Ley Especial Integral Para una Vida Libre de Violencia Para las Mujeres (2011) Artículo 12.- Institución Rectora y su Objeto. Establece que el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer es la Institución rectora y le asigna como competencias, en el inc. b) Coordinar las acciones conjuntas de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Y en el inciso d) Convocar en carácter consultivo o de coordinación a organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y de cooperación, en el art. 13 f) Establecer mecanismos y acciones de coordinación y comunicación con los Órganos del Estado, Alcaldías Municipales y otras Instituciones Autónomas y en el art. 14 crea la Comisión Técnica Especializada.</p>	Estado	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Guatemala	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer -CONAPREVI-	<p>Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer (2008) Reconoce al CONAPREVI, que había sido creado por el ACUERDO GUBERNATIVO No. 831-2000 Guatemala, 24 de noviembre de 2000. Artículo 17. Fortalecimiento institucional. La Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer -CONAPREVI-, es el ente coordinador, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres.</p>	Estado Sociedad civil	Rotativa
Honduras	Comisión Técnica Interinstitucional Contra la Violencia Hacia la Mujer.	<p>Acta de creación suscrita por la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal (2014)</p>	Estado Sociedad Civil	Instituto Nacional de la Mujer
México	Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres artículo	<p>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) CAPÍTULO I DEL SISTEMA NACIONAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES ARTÍCULO 35. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. el Artículo 48 de la asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la responsabilidad de proponer proyectos y programas a las dependencias de la Administración Pública Federal y las IMEF, que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.</p>	Estado	Preside: Secretaría de Gobernación. Secretaría Ejecutiva: Instituto Nacional de las Mujeres

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia/Dirección
Nicaragua	Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer	Ley 779. Ley Integral Contra la Violencia Hacia las Mujeres (2012) d) Principio de coordinación interinstitucional: Asegurar que los prestadores del servicio de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, Ministerio Público, Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Poder Judicial, Procuraduría Especial de la Mujer, Procuraduría Especial de la Niñez, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Ministerio de la Mujer, Sistema Penitenciario Nacional y autoridades comunales coordinen las acciones que requiera la protección de las personas afectadas por violencia. El Art. 51. Creación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer Créese la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer, la que estará integrada por los titulares de las siguientes instituciones: Corte Suprema de Justicia, Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia de la Asamblea Nacional, Procuraduría Especial de la Mujer de la Procuraduría para La Defensa de los Derechos Humanos, Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional, Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Mujer y Sistema Penitenciario Nacional. La Comisión elegirá anualmente desde su estructura un coordinador o coordinadora y un secretario o secretaria y se reunirá trimestralmente en forma ordinaria y extraordinaria cuando así lo considere.	Estado convoca a la sociedad civil con voz, pero sin voto	Elige coordinación anualmente
Panamá	Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer	Ley 82 Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer (2013). Artículo 16. Se crea el Comité Nacional, Contra la Violencia de la Mujer, en adelante, CONVIMU, adscrito al Instituto Nacional de la Mujer, que la presidirá como el órgano rector de las políticas relativas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, responsable de la coordinación interinstitucional, la promoción y el monitoreo de las campañas de sensibilización y de la generación de espacios de discusión para la concertación e impulso de políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y del femicidio, las cuales se consideran de urgencia nacional y de interés social, en congruencia con los convenios internacionales sobre dicha materia ratificados por la República de Panamá.	Estado Sociedad Civil	Instituto Nacional de la Mujer
Paraguay	Mesa interinstitucional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia	Ley 5777 De Protección Integral a las mujeres, contra toda forma de violencia (2016). Artículo 12.- Ministerio de la Mujer. El Ministerio de la Mujer, en el marco de sus competencias y atribuciones es responsable de: Inciso c) Constituir una Mesa Interinstitucional integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia.	Estado Sociedad Civil	Ministerio de la Mujer
Perú	Comisión Multisectorial de Alto Nivel	Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (2015) Artículo 35. Comisión Multisectorial de Alto Nivel Constitúyase la Comisión Multisectorial de Alto Nivel con la finalidad de dirigir el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y formular los lineamientos y la evaluación de lo establecido en la presente norma.	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar (CONAPLUVI)	Decreto No. 423-98 que crea la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar. (1998)	Estado Sociedad civil	Dirección General de Promoción de la Mujer
Uruguay	Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres	Ley 19.580 normas contra la violencia hacia las mujeres, basada en género (2017) Artículo 13.- (Integración del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres).- Artículo 16.- (Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres).- El Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres creará, en cada departamento del país, una Comisión Departamental por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, integrada por representantes de las instituciones que lo conforman y reglamentará su integración y funcionamiento, teniendo en cuenta las particularidades de cada lugar, en consulta con los actores locales.	Estado Sociedad civil	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país



Articulación interinstitucional y con la sociedad civil

La articulación interinstitucional y con la sociedad civil son mecanismos de gobernanza indispensables para que las políticas públicas se ejecuten con eficacia y eficiencia, para que se constituyan en políticas de Estado y no de los Gobiernos de turno y para abordar adecuadamente su complejidad. Con respecto a las políticas que abordan la VCMN, la posibilidad de construir estas articulaciones con solidez requiere de un análisis del entramado institucional y de la sociedad civil. El análisis implica comprender, por una parte, que, si bien en el sector público de la región existen entidades responsables del desarrollo de políticas sobre VCMN, que mayoritariamente se alojan en los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), las competencias de implementación recaen en diferentes instituciones y dependencias dentro de estas. Las rutas críticas de las políticas públicas nunca incumben a una sola institución pues son varias las que deben actuar para garantizar la efectividad de las medidas de prevención, atención y reparación en materia de VCMN. A esto debe sumarse la interseccionalidad que impacta en la VCMN y es un eje central a considerar pues las variables que ponen en desventaja a colectivos y sectores específicos de la sociedad se superponen para vulnerabilizar aún más a algunas mujeres. Ello implica la necesidad de que las diversas entidades estatales que desarrollan acciones sobre colectivos específicos se involucren en los procesos. La intersectorialidad, o acción coordinada en la respuesta institucional a la VCMN es, por tanto, indispensable para que las políticas públicas en esta área sean integrales.

Por otra parte, si bien los Estados son responsables de desarrollar las políticas sobre VCMN, la historia de la región muestra que han sido las organizaciones feministas y de mujeres las que han colocado el tema en las agendas estatales y regionales y se han ocupado de exigir respuestas y de proponer acciones. Su presencia es un factor central para la continuidad de los procesos y para la permanencia del tema en el ánimo social. Además, estas organizaciones militan sobre este problema, investigando, produciendo conocimientos y marcos conceptuales y trabajando en el acompañamiento permanente de las mujeres y las niñas en situación de violencia. A esto debe sumarse la necesidad de que las propias afectadas y sus organizaciones participen en los procesos de políticas públicas que impactan en sus vidas. Por tanto, la existencia de canales de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil es indispensable.

Debe agregarse la importancia de que se amplíen las articulaciones hacia los organismos y agencias de cooperación que operan en los países, pues constituyen también un actor central en los procesos de abordaje de políticas de alta complejidad como las referidas a la VCMN. De igual forma debe ser considerado el acompañamiento de las entidades multilaterales de crédito, por su rol clave en el financiamiento de políticas públicas.

Los mecanismos interinstitucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región

En el documento del PNUD “Del compromiso a la acción” (2016) se da cuenta de que una de las principales estrategias que adoptaron los MAM para la formulación e implementación de políticas sobre la VCMN fue la creación de mecanismos de articulación interinstitucional. En este apartado se da continuidad a dicho análisis, detallando los mecanismos vigentes en 2020 en los países de habla hispana de la región, especificando si los mismos incluyen o no a la sociedad civil y quiénes coordinan las articulaciones.

Según lo relevado, 15 de los 19 países de América Latina y el Caribe de habla hispana cuentan con mecanismos interinstitucionales creados legalmente y vigentes; en 10 de ellos se incluye la sociedad civil y, en estos casos, las articulaciones son, en general, consultivas y/o asesoras. Un ejemplo es Uruguay, donde la *Ley 19.580 que define las normas contra la violencia hacia las mujeres, basada en género* crea el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres y define que el mismo estará integrado por entes gubernamentales y representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (artículo 13). Lo mismo sucede en Paraguay, donde la *Ley 5777 de Protección Integral a las mujeres, contra toda forma de violencia* establece que el Ministerio de la Mujer, como órgano rector, es responsable de “Constituir una Mesa Interinstitucional integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia.” (artículo 12, inciso c).



Las articulaciones varían además en su dirección. En ciertos casos, la articulación interinstitucional está dirigida por un organismo, en general el que ejerce de MAM, como en Argentina, donde la *Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres* establece como atribución del Consejo Nacional de la Mujer, cuyas funciones ejerce hoy el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, “Articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la presente ley, con las distintas áreas involucradas a nivel nacional, provincial y municipal, y con los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras de la sociedad civil con competencia en la materia” y “Convocar y constituir un Consejo Consultivo ad honorem, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico especializadas, que tendrá por función asesorar y recomendar sobre los cursos de acción y estrategias adecuadas para enfrentar el fenómeno de la violencia” (artículo 9, incisos a y b). Sucede lo mismo en Costa Rica, donde la *Ley 8688 que crea el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar*, establece, en su artículo 7, la instalación del Consejo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres. En Guatemala, en cambio, donde la ley establece la conformación de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI), la coordinación se ejerce de forma rotativa.

En la siguiente tabla se listan las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil que están establecidas por marcos normativos en países de la región de habla hispana.

En los países que no figuran en la tabla no se han encontrado instrumentos ni información suficiente sobre articulaciones nacionales vigentes ni interinstitucionales ni con la sociedad. Es el caso de Brasil donde, si bien los planes, la política y el Pacto Nacional de *Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, de la primera década de los años 2000 e inicios de la segunda década, establecían la creación de las denominadas Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres y las Redes de Atendimento à Mulher em Situação de Violência²¹ no fue posible corroborar la existencia de este mecanismo a nivel nacional en la actualidad, ni si existen directrices o rectoría por parte del Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos de Brasil, responsable de atender la VCMN. Sin embargo, la estrategia parece estar instalada a nivel estadual y municipal ya que estados como Bahía y Pará, así como varios municipios cuentan con estas redes²².

.....
²¹ Véanse los siguientes documentos: *Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, disponible en <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

²² ARTICULAÇÃO E REDES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO PARÁ, Políticas públicas de enfrentamento da violência contra mulheres no Brasil: o caso do município de Guarapuava, Paraná/ disponible en https://www.researchgate.net/publication/334450379_Políticas_publicas_de_enfrentamento_da_violência_contra_mulheres_no_Brasil_o_caso_do_município_de_Guarapuava_Parana; Rede de enfrentamento à violência contra a mulher: situação dos serviços especializados no município de Maceió, disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/270173304.pdf> https://www.researchgate.net/publication/334450379_Políticas_publicas_de_enfrentamento_da_violência_contra_mulheres_no_Brasil_o_caso_do_município_de_Guarapuava_Parana; Rede de enfrentamento à violência contra a mulher: situação dos serviços especializados no município de Maceió, disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/270173304.pdf>

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia / Dirección
Argentina	Consejo Consultivo Mesa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género	Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485 (2009) "Artículo 9: Atribuciones del Consejo Nacional de la Mujer, cuyas funciones tiene hoy el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) : b) Articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la presente ley, con las distintas áreas involucradas a nivel nacional, provincial y municipal, y con los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras de la sociedad civil con competencia en la materia; c) Convocar y constituir un Consejo Consultivo ad honórem, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico especializadas, que tendrá por función asesorar y recomendar sobre los cursos de acción y estrategias adecuadas para enfrentar el fenómeno de la violencia; Plan Nacional de Acción Contra las Violencias de Género 2020-2022 Eje transversal 2. Multiagencialidad Este eje alude a la coordinación y articulación entre las distintas áreas de las Administración Pública Nacional, gobiernos locales y provinciales. A fin de propiciar un trabajo en red con los distintos agentes y organizaciones comunitarias relacionados con la materia para la implementación de políticas públicas, desarrollaremos de un modelo de gestión flexible para el abordaje integral, interseccional y multiagencial de las situaciones de violencias por motivos de género.	Estado Sociedad civil	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE)	Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia ley N° 348 (2013) Artículo 11. (Sistema integral plurinacional de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en razón de género (SIPASSE). I. El Ente Rector tendrá a su cargo el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE, que reorganiza todo el sistema de atención integral a las mujeres en situación de violencia y la información de los servicios públicos y privados, que se inscribirá en un registro único sobre la violencia en razón de género. La información de datos que este sistema genere será de carácter reservado. Artículo 15. (Participación y control social). Las organizaciones sociales y de mujeres de la sociedad civil, ejercerán la participación y control social en el marco de la Ley correspondiente, participando en el diseño, evaluación y gestión de las políticas públicas de prevención, atención y protección a las mujeres y la calidad de los servicios especializados, públicos y a los privados que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales en todos los niveles del Estado.	Estado Sociedad Civil	Ministerio de Justicia
Colombia	Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la ley	Ley 1257 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (2008) Capítulo II artículo 6 numerales 3 y 6 de principios: "Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral." Artículo 35: Establece "la creación del Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esta ley que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres. "	Estado	Consejería para la Equidad de la Mujer en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo
Costa Rica	Consejo Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar	Ley 8688 de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar. (2008) Artículo 7.- Consejo Nacional del Sistema El Consejo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres, será el órgano político superior del Sistema Nacional. La Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades PLANOS 2017-2032 establece la conformación de las Redes locales: constituidas por representantes locales de las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional y que cuenten con representación a nivel local, así como por las organizaciones, grupos y otras manifestaciones de la sociedad civil que trabajen en aspectos relacionados con la atención y prevención de la violencia, actores de la sociedad civil en las redes locales (organizaciones de mujeres, gobiernos locales, asociaciones de desarrollo, sector privado, entre otras.	Estado Sociedad civil	Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de las Mujeres
Ecuador	Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres	Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) El Título IV de la ley crea el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres CAPÍTULO I DEL SISTEMA NACIONAL, INTEGRANTES Y DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL Artículo 48.- Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres.- Se creará el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres que es el conjunto de instituciones públicas y servicios que de forma coordinada e integral, se encarga de diseñar, formular, ejecutar, supervisar, monitorear y evaluar las normas, políticas, planes, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias de todos los niveles del gobierno; para que en el marco de sus competencias y atribuciones garanticen la prevención, atención, protección y reparación de los sujetos protegidos por esta Ley.	Estado	Ente rector de las políticas públicas en Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia / Dirección
El Salvador	Comisión Técnica Especializada	La Ley Especial Integral Para una Vida Libre de Violencia Para las Mujeres (2011) Artículo 12.- Institución Rectora y su Objeto. Establece que el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer es la Institución rectora y le asigna como competencias, en el inc. b) Coordinar las acciones conjuntas de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Y en el inciso d) Convocar en carácter consultivo o de coordinación a organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y de cooperación, en el art. 13 f) Establecer mecanismos y acciones de coordinación y comunicación con los Órganos del Estado, Alcaldías Municipales y otras Instituciones Autónomas y en el art. 14 crea la Comisión Técnica Especializada	Estado	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Guatemala	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer -CONAPREVI-	Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer (2008) Reconoce al CONAPREVI, que había sido creado por el ACUERDO GUBERNATIVO No. 831-2000 Guatemala, 24 de noviembre de 2000. Artículo 17. Fortalecimiento institucional. La Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer -CONAPREVI-, es el ente coordinador, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres	Estado Sociedad civil	Rotativa
Honduras	Comisión Técnica Interinstitucional Contra la Violencia Hacia la Mujer	Acta de creación suscrita por la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal (2014)	Estado Sociedad Civil	Instituto Nacional de la Mujer
México	Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres artículo	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) CAPÍTULO I DEL SISTEMA NACIONAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES ARTÍCULO 35. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. el Artículo 48 de la asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la responsabilidad de proponer proyectos y programas a las dependencias de la Administración Pública Federal y las IMEF, que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	Estado	Preside: Secretaría de Gobernación. Secretaría Ejecutiva: Instituto Nacional de las Mujeres
Nicaragua	Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer	Ley 779. Ley Integral Contra la Violencia Hacia las Mujeres (2012) d) Principio de coordinación interinstitucional: Asegurar que los prestadores del servicio de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, Ministerio Público, Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Poder Judicial, Procuraduría Especial de la Mujer, Procuraduría Especial de la Niñez, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Ministerio de la Mujer, Sistema Penitenciario Nacional y autoridades comunales coordinen las acciones que requiera la protección de las personas afectadas por violencia. El Art. 51. Creación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer Créese la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer, la que estará integrada por los titulares de las siguientes instituciones: Corte Suprema de Justicia, Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia de la Asamblea Nacional, Procuraduría Especial de la Mujer de la Procuraduría para La Defensa de los Derechos Humanos, Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional, Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Mujer y Sistema Penitenciario Nacional. La Comisión elegirá anualmente desde su estructura un coordinador o coordinadora y un secretario o secretaria y se reunirá trimestralmente en forma ordinaria y extraordinaria cuando así lo considere.	Estado convoca a la sociedad civil con voz, pero sin voto	Elige coordinación anualmente

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Tabla 4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil de América Latina y el Caribe de habla hispana

Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil establecidas por marcos normativos en países de América Latina y el Caribe de habla hispana				
País	Nombre	Legislación	Integración	Coordinación/ Presidencia / Dirección
Panamá	Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer	Ley 82 Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer (2013). Artículo 16. Se crea el Comité Nacional, Contra la Violencia de la Mujer, en adelante, CONVIMU, adscrito al Instituto Nacional de la Mujer, que la presidirá como el órgano rector de las políticas relativas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, responsable de la coordinación interinstitucional, la promoción y el monitoreo de las campañas de sensibilización y de la generación de espacios de discusión para la concertación e impulso de políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y del femicidio, las cuales se consideran de urgencia nacional y de interés social, en congruencia con los convenios internacionales sobre dicha materia ratificados por la República de Panamá.	Estado Sociedad Civil	Instituto Nacional de la Mujer
Paraguay	Mesa interinstitucional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia	Ley 5777 De Protección Integral a las mujeres, contra toda forma de violencia (2016). Artículo 12.- Ministerio de la Mujer. El Ministerio de la Mujer, en el marco de sus competencias y atribuciones es responsable de: Inciso c) Constituir una Mesa Interinstitucional integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia.	Estado Sociedad Civil	Ministerio de la Mujer
Perú	Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (2015) Artículo 35. Comisión Multisectorial de Alto Nivel Constitúyase la Comisión Multisectorial de Alto Nivel con la finalidad de dirigir el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y formular los lineamientos y la evaluación de lo establecido en la presente norma.	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar (CONAPLUVI)	Decreto No. 423-98 que crea la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar. (1998)	Estado Sociedad civil	Dirección General de Promoción de la Mujer
Uruguay	Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres	Ley 19.580 normas contra la violencia hacia las mujeres, basada en género (2017) Artículo 13.- (Integración del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres).- Artículo 16.- (Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres).- El Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres creará, en cada departamento del país, una Comisión Departamental por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, integrada por representantes de las instituciones que lo conforman y reglamentará su integración y funcionamiento, teniendo en cuenta las particularidades de cada lugar, en consulta con los actores locales.	Estado Sociedad Civil	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Componentes clave de las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil

Más allá de las disposiciones normativas que las crean, las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil no son fáciles de sostener y múltiples factores inciden en su consolidación y accionar efectivo, sobre todo considerando que, como toda política social, “se trata de un campo en permanente construcción y/o reconfiguración”²³. Algunos de estos factores clave son los siguientes:

- Existencia de equipos comprometidos con el tema en las entidades que conforman las articulaciones,
- Asignación de presupuesto que posibilite poner en práctica las competencias comunes,
- Capacidad de construcción de sistemas de información que vinculen los datos que poseen las diferentes instituciones.

Los objetivos y la forma de trabajo definen el grado de colaboración en las articulaciones. En la tabla 5 se esquematizan estas dimensiones, según la etapa de la política pública en la que intervienen las articulaciones

Tabla 5. Objetivos y forma de trabajo de las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil

Etapa de la política pública en la que se interviene	Competencia y forma de trabajo
Identificación de problemas	Identificación de principales problemas de VCMN y fijación de prioridades
Diseño	Diseño de planes de VCMN
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación acordada de responsabilidades y recursos para implementación de acciones sobre VCMN • Sistemas de referencias y contra referencias: derivaciones para intervenciones adecuadas (referencias) y para seguimiento y monitoreo (contra referencias) • Construcción de sistemas únicos de registros y datos, alimentados sectorialmente. • Observatorios Únicos de VCMN, alimentados sectorialmente.
Evaluación	Monitoreo y evaluación de implementación conjuntos

Fuente: Elaboración propia

La asignación y cumplimiento o no de estas responsabilidades definen si la colaboración que implica la articulación es plena, intermedia o básica. Esta categorización, que se propone en la *Matriz de componentes de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil*, utiliza la descripción propuesta por Veiga y Bronzo²⁴ que describe una tipología útil para este marco de abordaje, proponiendo tres alternativas:

- 1) La política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política (colaboración plena).
- 2) La política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente (colaboración intermedia).
- 3) La política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma (colaboración básica).

En este marco, la categorización propuesta consiste en la siguiente:

- **Colaboración plena:** la identificación de problemas, la fijación de prioridades, el diseño de planes, la asignación de responsabilidades y recursos se realizan de forma acordada, hay sistemas de referencias y contra referencias protocolizados, tablero de control de indicadores diseñado y monitoreado conjuntamente, sistema único de registros y datos alimentado por todos los integrantes de la articulación, observatorio de violencia único, y espacios y herramientas de evaluación conjunta periódicos y protocolizados.

²³ Repetto, Fabián (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.

²⁴ Citado en Reppetto (2010).

- **Colaboración intermedia:** la identificación de problemas, el diseño de planes y la asignación de responsabilidades se realizan de forma conjunta y acordada pero las prioridades y los recursos son definidos sectorialmente, se cuenta con sistemas de referencias y contra referencias no protocolizados, monitoreos conjuntos ocasionales, varios sistemas de registros de datos no únicos pero sí vinculados, varios observatorios de violencia también vinculados y espacios y herramientas de evaluación conjunta ocasionales.
- **Colaboración básica:** se identifican problemas y se definen metas sectorialmente, pero de forma armonizada, las prioridades, responsabilidades y recursos son definidos sectorialmente, no existen sistemas de referencias y contra referencias, no existe monitoreo conjunto, existen varios sistemas de registros de datos, sin vinculación, existen varios observatorios de violencia sin vinculación o no existe observatorio, y no hay evaluación conjunta.

Otra complejidad que debe ser considerada en los procesos de articulación interinstitucional se refiere a las formas de organización político/territorial del Estado. En general, conviven tres niveles de gobierno y el sistema federal o unitario define la mayor o menor autonomía de estos niveles: 1) nacional, 2) estadual, provincial, departamental o regional y 3) municipal o comunal. A esto pueden sumarse los niveles comunitarios o barriales que, si bien no constituyen un nivel de gobierno, son ámbitos territoriales que cuentan con entidades públicas instaladas que en general son puertas de entrada en casos de VCMN, tales como las comisarías y fiscalías barriales, las unidades de atención primaria de salud o las escuelas.

En términos nacionales, si bien puede existir bastante autonomía por parte de las diversas entidades públicas en el marco de países con formas unitarias de organización, los arreglos institucionales tanto a nivel central como descentralizado pueden definir la posibilidad de existencia de articulaciones fuertes. En cambio, cuando se trata de formas federales, las complejidades pueden aumentar y requerir mayores esfuerzos. México, por ejemplo, como estado federal, reconoce esto al establecer como uno de los objetivos centrales de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* expresando en su artículo 1: “La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”. Por su parte, Argentina, en el artículo 11 de la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, establece que, para promover las acciones definidas en la ley, el Estado nacional debe promover la “articulación y coordinación con los distintos Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo nacional, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia”. Asimismo, en el Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022 se define como una de sus líneas estratégicas el federalismo, destacando: “El carácter federal de las políticas y la apuesta a construir modelos de gestión integrada y flexible entre Nación, Provincias y Municipios. Apostamos a fortalecer las capacidades estatales, a través de la implementación de políticas públicas acordes a cada uno de los contextos provinciales y locales. Desde ese lugar le damos una importancia fundamental al Consejo Federal del MMGyD.” (pág. 94)

En este marco, es necesario que las articulaciones interinstitucionales consideren dos planos:

- **Vertical:** entre diversos niveles de gobierno,
- **Horizontal:** entre instituciones de un mismo nivel.

En relación con las entidades participantes de las articulaciones, la posibilidad de que la apuesta a la integralidad se desarrolle efectivamente requiere del involucramiento de todas las instituciones con competencias en los distintos ejes de abordaje de la VCMN. Ello implica la participación de instituciones con funciones de coordinación y planificación, de las vinculadas a la prevención, de los servicios de atención, de los organismos jurisdiccionales y de las entidades que tienen competencias que apoyen la reparación.

Esquema 5. Tipos de entidades participantes de la coordinación interinstitucional



Fuente: Elaboración propia

Se detallan a continuación las entidades incluidas en cada categoría y la importancia de la integración de cada una de ellas en los mecanismos interinstitucionales de articulación:

Entidades de planificación, coordinación, rectoría y monitoreo: Esta categoría incluye a los ministerios responsables principales de las políticas sobre VCMN por sus roles de rectoría y transversalización, que en general están a cargo de los MAM, pero en algunos países la responsabilidad recae bajo otras dependencias como es el caso de Ecuador donde la rectoría de estas políticas es competencia del ente responsable de justicia y derechos humanos. Se incluye también en este rango al Poder Legislativo, por la importancia de su rol político y por su capacidad decisoria sobre el presupuesto nacional, al Poder Judicial y al Ministerio Público por sus roles de rectoría en la impartición de justicia y definiciones de reparación y a la Defensoría del Pueblo por su papel en el apoyo a sobrevivientes/víctimas ante la violación de sus derechos humanos. Finalmente, la categoría comprende a organismos que producen datos estadísticos por vía de encuestas y censos, y a los mecanismos denominados Observatorios sobre VCMN que monitorean, recogen, sistematizan y analizan información sobre con el fin de generar la base empírica necesaria para la formulación y el monitoreo de las políticas de VCMN.

Entidades vinculadas a la prevención: Esta categoría incluye a las entidades que tienen incidencia en la creación/consolidación de pensamiento y, en consecuencia, pueden influir en la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que causan la VCMN. Las instituciones son, básicamente los ministerios de educación, comunicación y políticas culturales y las universidades públicas.

Servicios de atención: Esta categoría incluye a las entidades públicas que brindan atención a las mujeres sobrevivientes/víctimas de violencia, así como a aquellas de protección social y que atienden a grupos poblacionales específicos. La presencia de estas entidades en los mecanismos de articulación posibilita intervenciones conjuntas, coordinadas, integrales y multidisciplinarias a las mujeres y niñas que viven violencia, así como la movilización y optimización de recursos.

Entidades jurisdiccionales: Esta categoría incluye a las entidades responsables de proteger a las víctimas/sobrevivientes de VCMN, de establecer las medidas necesarias para que las mujeres que viven violencia de género puedan acceder a la justicia. Comprende básicamente a las fiscalías y juzgados especializados en VCMN.

Entidades que aportan a la reparación: Se incluye aquí a las entidades que pueden desarrollar acciones de reparación económica, física y psicológica tales como los ministerios de trabajo, de producción, de vivienda y salud.

En la tabla 6 se enumeran las instituciones vinculadas con la VCMN que pueden ser importantes para la integración de las articulaciones interinstitucionales:

Tabla 6. Entidades integrantes de las articulaciones interinstitucionales

Entidades integrantes de las articulaciones interinstitucionales	
Entidades de planificación, coordinación, rectoría, monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios responsables de políticas sobre VCMN • Poder Legislativo. • Poder Judicial. • Ministerio Público. • Defensorías del Pueblo. • Entidades de producción de datos estadísticos, encuestas y censos. • Observatorios de VCMN.
Entidades vinculadas a la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios de educación. • Ministerios de comunicación. • Ministerios de políticas culturales. • Universidades públicas. • Observatorios de VCMN.
Entidades jurisdiccionales	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalías y juzgados especializados.
Entidades que aportan a la reparación	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios de trabajo y/o producción. • Ministerio de salud. • Ministerios de viviendas. • Fondos especiales

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la articulación con las organizaciones de la sociedad civil, la presencia de aquellas que se ocupan de la VCMN en las instancias centrales y descentralizadas de los mecanismos intersectoriales estatales garantiza dos cuestiones. Por una parte, la participación permite que las miradas desde afuera de la institucionalidad coloquen elementos que no siempre se perciben desde los ámbitos burocráticos, tales como las dificultades para el acceso a los servicios, las situaciones que constituyen revictimización, entre otros. Por otra parte, la presencia de la sociedad civil organizada posibilita que las políticas se sostengan más allá de los cambios de gobiernos y de personas. Un ejemplo de esto se observa en la Comisión Técnica Interinstitucional contra la Violencia hacia la Mujer de Honduras, iniciada por el movimiento de mujeres en los años noventa para demandar la sanción de una ley contra la violencia doméstica; una vez aprobada esta la Ley Contra la Violencia Doméstica, en 1997, hubo cambios de actores institucionales pero se mantuvo la presencia de las organizaciones de mujeres, con el objetivo de monitorear la implementación de la ley sancionada. En 2014 la Comisión fue reconocida oficialmente por el Acta de creación de la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal y continúa actuando con el objetivo principal de resolver de manera práctica, las necesidades de la implementación de la ley²⁵. La presencia de las organizaciones feministas y de mujeres en esta articulación posibilitó su continuidad.

La incorporación de la sociedad civil en las articulaciones interinstitucionales tiene, sin embargo, complejidades que deben considerarse. Por un lado, es importante definir el carácter de la participación en términos de capacidad decisoria, es decir, si es de carácter consultivo o si otorga voz y voto. En general, podría decirse que esta definición depende principalmente de la fuerza de las organizaciones sociales y de la adhesión de los Gobiernos a los procesos de participación ciudadana. Por otra parte, cuando existe una sociedad civil con numerosas organizaciones, se hace indispensable el establecimiento de procedimientos para seleccionar cuáles participarían en el mecanismo de articulación. Una de las posibilidades para esta selección es la realización de convocatorias amplias de organizaciones sectoriales.

En cuanto al tipo de organizaciones sociales cuya participación en las articulaciones habría que considerar se mencionan las siguientes:

- Organizaciones feministas y de mujeres,
- Organizaciones que se ocupan de diversos tipos/ámbitos de violencia, sean o no de mujeres y feministas,
- Universidades y centros de investigación y formación no públicos,
- Organizaciones de acogida, apoyo jurídico/ psicológico de la sociedad civil,
- Organizaciones de mujeres sobrevivientes de VCMN,
- Organizaciones de colectivos identitarios que viven formas específicas/superpuestas de VCMN.

A las organizaciones sociales en los mecanismos de articulación habría que sumar los organismos de cooperación internacional con líneas de apoyo a las políticas sobre la VCMN y a las entidades financieras internacionales. La cercanía de estas entidades a los procesos de definiciones e implementación de políticas públicas posibilita apoyos políticos y financiamiento necesarios.

Finalmente, un factor fundamental para el funcionamiento eficaz de las articulaciones es la existencia de instrumentos, como guías, protocolos o pautas, que establezcan las directrices que las articulaciones definan en el marco de sus competencias; algunas de ellas se listan en la matriz.

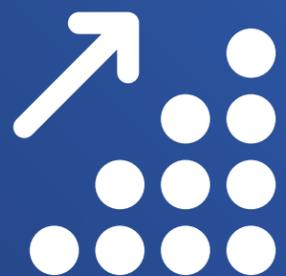
Con las descripciones precedentes se propone la *Matriz de componentes de articulaciones interinstitucionales* y con la sociedad civil que establece la vinculación entre los tipos de articulación, usando la tipología mencionada, con las tareas descritas y esquematizando las demás dimensiones.

²⁵ Información brindada por referentes de la Comisión en entrevista de relevamiento de las comisiones interinstitucionales y grupos de trabajo sobre VCMN que operan en Honduras, en fecha 29 de octubre de 2020.

Matriz 3. Componentes de articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil

Tipos de articulaciones		Según competencias			Según plano de articulación			Según presencia de la sociedad civil	
Denominación		Colaboración plena	Colaboración intermedia	Colaboración básica		Articulación vertical	Articulación vertical	Participación consultiva de la sociedad civil	Participación plena de la sociedad civil
Descripción/Dimensión		Política de VCM diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política	Política de VCMN formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación: cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente	Política de VCMN establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma	Descripción	La articulación se produce entre diversos niveles de gobierno	La articulación interinstitucional se produce entre instituciones del mismo nivel	La articulación incluye a organizaciones de la sociedad civil con carácter consultivo	La articulación incluye a organizaciones de la sociedad civil con voz y voto
Objetivos y forma de trabajo	Identificación de problemas y fijación de prioridades y	Identificación de problemas, fijación de prioridades y diseño de planes de forma conjunta, responsabilidades y recursos acordados	Identificación de problemas y diseño de planes de forma conjunta y responsabilidades acordadas. Prioridades y recursos definidos sectorialmente	Armonización de metas definidas sectorialmente. Prioridades, responsabilidades y recursos definidos sectorialmente	Integrantes	Nivel nacional	Entidades de planificación, coordinación, rectoría, monitoreo	Organizaciones feministas y de mujeres	
	Diseño de planes								
	Asignación de responsabilidades y recursos								
	Sistemas de referencias y contra referencias	Sistemas de referencias y contra referencias protocolizados	Existen Sistemas de Referencias y contra referencias no protocolizados	No existen Sistemas de Referencias y contra referencias		Nivel federal Estadual / Regional / Provincial	Entidades vinculadas a la prevención:	Organizaciones que se ocupan de diversos tipos / ámbitos de violencia	
	Monitoreo de implementación	Tablero de control de indicadores diseñado y monitoreado conjuntamente	Existen monitoreos conjuntos ocasionales	No existe monitoreo conjunto.		Nivel municipal / comunal	Servicios de atención	Universidades / Centros de formación/Investigación	
	Construcción de sistemas únicos de registros y datos	Sistema único de registros y datos alimentado por todos los integrantes de la articulación	Existen varios sistemas de registros de datos, vinculados	Existen varios sistemas de registros de datos, sin vinculación.		Nivel comunitario / barrial	Entidades jurisdiccionales	Organizaciones de acogida/apoyo jurídico / psicológico de la sociedad civil	
	Observatorios de violencia	Existe un Observatorio de Violencia	Existen varios Observatorios de Violencia vinculados	Existen varios Observatorios de Violencia sin vinculación o no existe Observatorio			Entidades que aportan a la reparación	Organizaciones de sectores afectados	
	Evaluación	Hay espacios y herramientas de evaluación conjunta, periódicos y protocolizados	Hay espacios y herramientas de evaluación conjunta, ocasionales	No hay evaluación conjunta				Organizaciones de cooperación internacional	
					Descripción				
Instrumentos	Guías, manuales y protocolos de actuación	Actuación para la educación libre de patrones socioculturales discriminatorios	Actuación para la comunicación no sexista y antidiscriminatoria	Ruta crítica para la atención ante VCMN en diversos ámbitos	Actuación de fuerzas policiales	Investigación de VCMN/ femicidios/feminicidios	Ruta crítica para la reparación en casos de VCMN		
	Sistemas de indicadores de monitoreo y evaluación	Tablero de control con integración de indicadores de todas las entidades de las rutas críticas de atención y reparación	Bases de datos construidas a partir de la implementación de las políticas	Registros estatales de ocurrencia y respuestas de situaciones de riesgo para mujeres y niñas	Registros estatales de migrantes y de víctimas/ sobrevivientes de trata	Registros de requerimientos conclusivos fiscales/ resoluciones judiciales y actuaciones policiales de casos relativos a VCMN	Registros de capacitación/ formación del funcionariado público.		

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país



Indicadores



Los indicadores son clave para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En este documento se incluye un conjunto de indicadores de impacto y de resultado, vinculados a los ejes de prevención, atención y reparación, así como a las dimensiones de intervención propuestas en la matriz 2 (contenidos de políticas de VCMN).

Si bien existen diferentes formas de categorizar los indicadores, y en algunos casos los de impacto se definen de forma similar a los de resultados²⁶, a efectos del presente marco se realiza la diferencia entre indicadores de impacto e indicadores de resultados. Se considera como *indicadores de impacto* aquellos datos o informaciones que pueden dar cuenta de los cambios que se producen en el *problema principal*, en este caso, las manifestaciones de la VCMN. En general, se considera como impacto de una intervención aquellos resultados que se logran en las vidas de las personas titulares de derecho a quienes está dirigida la acción. En el caso de la VCMN, el impacto debe poder observarse en las vidas de las mujeres y en los cambios de las relaciones desiguales de poder o en la cultura patriarcal. Los indicadores de impacto miden la eficacia del conjunto de intervenciones relacionadas con cada dimensión y eje. Se entiende por *indicadores de resultados* aquellos datos o informaciones que permiten valorar los cambios que se producen con respecto al problema principal *en las dimensiones de intervención*.

En este marco, se propone una *matriz de indicadores de impacto y de resultados*, con un conjunto de 12 (doce) indicadores de impacto y 20 (veinte) indicadores de resultados, con sus respectivas descripciones y fuentes de evidencias.

.....

²⁶ El documento de monitoreo de indicadores del MESECVI expresa que "Los indicadores de resultado reflejan los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos de las mujeres. Constituyen un indicio de cómo impactan las acciones y políticas públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho incluido en la Convención. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos."

Matriz 4. Indicadores de impacto y de resultados

Tipo de política	Indicadores de impacto	Descripción	Fuentes de evidencias posibles	Dimensión de intervención	Indicadores de resultados	Descripción	Fuentes de evidencias posibles
Prevención	II1. Porcentaje de mujeres y niñas víctimas/sobrevivientes de VCMN en espacios públicos y privados	Mide la proporción de mujeres y niñas víctimas/sobrevivientes de VCMN sobre la población total de mujeres y niñas	Encuestas nacionales de violencia/ relaciones familiares/victimización Registros de las entidades estatales nacionales	Promoción de la comunicación y la educación para el cambio de la cultura patriarcal y de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres	IR1. Cantidad de líderes políticos y de opinión que expresan públicamente su compromiso con la lucha contra la VCMN	Cuantifica el apoyo de líderes políticos y sociales a la lucha contra la VCMN	Encuestas nacionales de VCMN Encuestas sobre relaciones familiares
					IR2. Porcentaje del personal docente formado en guías/ protocolos para educación no sexista	Mide la proporción del personal docente formado en guías/protocolos para educación no sexista sobre el total del personal docente	Registros de capacitación/ formación del funcionariado público
					IR3. Porcentaje de medios de comunicación que utilizan protocolos/guías de comunicación no sexista	Mide la proporción de medios de comunicación que utilizan protocolos/guías de comunicación no sexista sobre el total de medios de comunicación.	Observatorios de Violencia
	II2. Porcentaje de mujeres y niñas víctimas/sobrevivientes de VCMN en los espacios públicos	Mide la proporción de mujeres y niñas víctimas/sobrevivientes de VCMN en los espacios públicos sobre la población total de mujeres y niñas	Encuestas nacionales de violencia/ relaciones familiares/victimización	Construcción de ciudades, comunidades y contextos institucionales seguros para las mujeres y las niñas	IR4. Porcentaje de ciudades seguras para las mujeres	Mide la proporción de ciudades (municipios) que cuentan con medidas integrales de seguridad para las mujeres sobre el total de ciudades de un país, estado, región, departamento o provincia.	Observatorios de Violencia
					IR5. Porcentaje de entidades públicas/empresas/ organizaciones de la sociedad civil que implementan iniciativas para lograr entornos libres de violencia para las mujeres y las niñas	Mide la proporción de entidades públicas/empresas/ organizaciones de la sociedad civil que implementan iniciativas para lograr entornos libres de violencia para las mujeres y las niñas sobre el total de entidades públicas/ empresas/ organizaciones de la sociedad civil	Observatorios de Violencia
	II3. Porcentaje de hombres que valoran positivamente relaciones más igualitarias	Mide la proporción de hombres jóvenes y adultos que valoran positivamente relaciones más igualitarias sobre la población total de hombres jóvenes y adultos.	Encuestas nacionales de violencia/ relaciones familiares/ Victimización	Promoción y reeducación para masculinidades no violentas y corresponsables	IR6. Porcentaje de entidades públicas/ empresas/ organizaciones de la sociedad civil que implementan iniciativas sobre masculinidades positivas	Mide la proporción de entidades públicas/ empresas/ organizaciones de la sociedad civil que implementan iniciativas sobre masculinidades positivas sobre el total de entidades públicas/ empresas/ organizaciones de la sociedad civil que implementan iniciativas sobre masculinidades positivas	Observatorios de Violencia

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país

Matriz 4. Indicadores de impacto y de resultados

Tipo de política	Indicadores de impacto	Descripción	Fuentes de evidencias posibles	Dimensión de intervención	Indicadores de resultados	Descripción	Fuentes de evidencias posibles
Prevención	II4. Porcentaje de mujeres rescatadas de peligros inminentes	Mide la proporción de mujeres rescatadas de peligros inminentes / total de mujeres reportadas en riesgo	Registros estatales de ocurrencia y respuestas de situaciones de riesgo para mujeres y niñas	Acción ante peligros inminentes	IR7. Porcentaje de entidades públicas en la ruta crítica de la VCMN que cuentan con protocolos de actuación/ activación rápida de mecanismos antes riesgos	Mide la proporción de entidades públicas en la ruta crítica de la VCMN que cuentan con protocolos de actuación/activación rápida de mecanismos antes riesgos sobre el total de entidades públicas en la ruta crítica de la VCMN	Bases de datos sobre políticas de violencia.
					IR8. Porcentaje de personal policial especializado en intervenciones en casos de VCMN	Mide la proporción de personal policial especializado en intervenciones en casos de VCMN sobre el total del personal policial.	Registros de capacitación/ formación del funcionariado público.
					IR9. Porcentaje de municipios/ comunas con articulaciones multisectoriales ante problemas conexos que exacerbaban la violencia contra las mujeres	Mide la proporción de municipios/comunas con articulaciones multisectoriales ante problemas conexos que exacerbaban la violencia contra las mujeres sobre el total de municipios/comunas.	Observatorios de violencia
	II4. Porcentaje de mujeres víctimas/sobrevivientes de trata	Mide la proporción de mujeres víctimas / sobrevivientes de trata sobre el total de mujeres migrantes	Registros estatales de migrantes y de víctimas/sobrevivientes de trata	Migración segura de mujeres	IR10. Porcentaje de municipios/ comunas que cuentan con dispositivos de identificación y actuación ante el peligro de trata	Mide la proporción de municipios/ comunidades que cuentan con dispositivos de identificación y actuación ante el peligro de trata sobre el total de municipios/comunas	Observatorios de violencia
	II5. Porcentaje de mujeres que reportan relaciones igualitarias en la familia	Mide la proporción de familias en las que mujeres reportan relaciones igualitarias, sobre el total de familias.	Encuestas Nacionales de Violencia/ relaciones Familiares/ Victimización	Familias despatriarcalizadas	IR11. Porcentaje de entidades públicas/de la sociedad civil que trabajan con la niñez que cuentan con protocolos/ guías de pautas de crianzas positivas y no violentas	Mide la proporción de entidades públicas/de la sociedad civil que trabajan con la niñez que cuentan con protocolos/guías de pautas de crianzas positivas y no violentas sobre el total de entidades públicas/de la sociedad civil que trabajan con la niñez	Observatorios de violencia

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país

Matriz 4. Indicadores de impacto y de resultados

Tipo de política	Indicadores de impacto	Descripción	Fuentes de evidencias posibles	Dimensión de intervención	Indicadores de resultados	Descripción	Fuentes de evidencias posibles
Atención	II6. Porcentaje de mujeres víctimas/sobrevivientes de VCMN que mejoran o recuperan la salud física y mental	Mide la proporción de mujeres víctimas/sobrevivientes de VCMN que mejoran o recuperan la salud física y mental sobre el total de mujeres víctimas/sobrevivientes de VCMN que acceden a los servicios	Registros de las entidades de salud física y mental que atienden a mujeres víctimas/sobrevivientes de VCMN	Acceso a servicios esenciales de atención de la salud física y mental	IR12. Porcentaje del presupuesto público destinado a la lucha contra la VCMN	Mide la proporción del presupuesto público destinado a la lucha contra la VCMN sobre el presupuesto total nacional/Estadual/Regional/provincial/municipal.	Presupuesto público
					IR13. Porcentaje de mujeres sobrevivientes de VCMN que reciben atención adecuada en entidades de salud física y mental	Mide la proporción de mujeres sobrevivientes atendidas en entidades de salud física y mental que refieren haber recibido atención adecuada sobre el total de mujeres sobrevivientes de VCMN atendidas.	Cuestionarios sobre satisfacción con servicios de las entidades en las rutas críticas de la VCMN
	II7. Porcentaje de casos judicializados de VCMN resueltos	Mide la proporción de casos judicializados de VCMN resueltos sobre el total de casos judicializados de VCMN	Registros de los órganos de justicia	Justicia y seguridad rápidas y oportunas	IR14. Porcentaje de resoluciones judiciales/requerimientos conclusivos fiscales y actuaciones investigativas en casos de VCMN que aplican guías/protocolos de actuación con perspectiva de género y de derechos de las mujeres y de personas de la diversidad sexual	Mide la cantidad de resoluciones judiciales/requerimientos conclusivos fiscales y actuaciones investigativas en casos de VCMN que aplican guías/protocolos de actuación con perspectiva de género y de derechos de las mujeres y de personas de la diversidad sexual sobre el total de resoluciones judiciales/requerimientos conclusivos fiscales y actuaciones investigativas en casos de VCMN	Registros de requerimientos conclusivos fiscales/resoluciones judiciales y actuaciones policiales de casos relativos a VCMN
	II8. Promedio de tiempo entre inicio de un proceso penal por VCMN y la sentencia	Mide el promedio de tiempo que tardan en resolverse los procesos judiciales por VCMN	Registros de los órganos de justicia				
	II9. Porcentaje de mujeres y niñas rescatadas de situaciones de violencia	Mide proporción de mujeres y niñas rescatadas de situaciones de VCMN sobre total de mujeres y niñas en situación de violencia.	Registros de entidades responsables de monitoreo.	Rescate de mujeres violentadas	IR15. Porcentaje de estados/provincias/regiones/departamentos/municipios que cuentan con centros de acogida a mujeres sobrevivientes de VCMN	Mide proporción de Estados/Provincias/regiones/departamentos/municipios que cuentan con centros de acogida a mujeres sobrevivientes de VCMN sobre total de estados/provincias/regiones/departamentos/municipios del país	Bases de datos de políticas sobre VCMN
Reinserción de familias violentas				IR16. Número de programas de incorporación de las familias violentas a los tejidos comunitarios	Cuantifica la existencia de programas de incorporación de las familias violentas a los tejidos comunitarios	Bases de datos de políticas de VCMN	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país

Matriz 4. Indicadores de impacto y de resultados

Tipo de política	Indicadores de impacto	Descripción	Fuentes de evidencias posibles	Dimensión de intervención	Indicadores de resultados	Descripción	Fuentes de evidencias posibles
Reparación	II10. Porcentaje de mujeres víctimas/sobrevivientes rehabilitadas físicamente	Mide la proporción de mujeres víctimas/sobrevivientes rehabilitadas físicamente sobre la cantidad total de mujeres que sufrieron daño físico por VCMN.	Registros de los organismos de salud y policiales sobre sobrevivientes de VCMN	Empoderamiento físico de mujeres sobrevivientes de VCMN	IR17. Número de programas de apoyo a la reapropiación/valoración de sus cuerpos para sobrevivientes de VCMN	Cuantifica la existencia de programas de apoyo a la reapropiación/valoración de sus cuerpos para sobrevivientes de VCMN	Bases de datos de políticas de VCMN
				Rehabilitación física de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN	IR18. Número de programas de rehabilitación física de sobrevivientes de VCMN	Cuantifica la existencia de programas de rehabilitación física de sobrevivientes de VCMN	Bases de datos de políticas de VCMN
	II11. Porcentaje de mujeres víctimas/sobrevivientes fortalecidas emocionalmente	Mide la proporción de mujeres víctimas/sobrevivientes fortalecidas emocionalmente sobre la cantidad total de mujeres que acuden a servicios de atención psicológica/psiquiátrica/contención emocional.	Cuestionarios a mujeres víctimas/sobrevivientes que acuden a los servicios de atención psicológica/psiquiátrica/contención emocional	Contención y restablecimiento psicosocial y emocional de mujeres y niñas sobrevivientes de VCMN	IR19. Número de programas de fortalecimiento y recuperación emocional, disfrute del ocio, redes de apoyo y confianza para sobrevivientes de VCMN impulsadas por el sector público	Cuantifica la existencia de programas de fortalecimiento y recuperación emocional, disfrute del ocio, redes de apoyo y confianza para sobrevivientes de VCMN impulsadas por el sector público	Base de datos de políticas sobre VCMN
	II12. Porcentaje de mujeres afectadas por violencia o de las víctimas colaterales de feminicidio que reciben reparación económica y o acceden a vivienda segura/empleo estable	Mide proporción de mujeres afectadas por violencia o de las víctimas colaterales de feminicidio que reciben reparación económica y o acceden a vivienda segura/empleo estable sobre total de mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia	Registros policiales, de instituciones responsables de vivienda y empleo y de los órganos de justicia.	Reparación económica	IR20. Número de programas que proveen apoyo económico, indemnizaciones, licencias especiales, inclusión laboral, vivienda y otras necesidades económicas a sobrevivientes de VCMN y sus hijas e hijos	Cuantifica la existencia de programas que proveen apoyo económico, indemnizaciones, licencias especiales, inclusión laboral, vivienda y otras necesidades económicas a sobrevivientes de VCMN y sus hijas e hijos	VCMN

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país



Capacitación del funcionariado público para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas



La capacitación de los actores públicos responsables de la formulación e implementación de las políticas de VCMN es uno de los factores esenciales para lograr el objetivo último de tales políticas, a saber, que las mujeres y las niñas vivan vidas libres de violencia.

Existen, por un lado, las formaciones generales que no pueden faltar en quienes se encuentran en algún eslabón de la cadena de los procesos de políticas públicas. Uno de los instrumentos más vanguardistas de la región en ese sentido en la región es la ley 27.499 o “Ley Micaela”²⁷ de la Argentina, que establece “la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación” (artículo 1). La ley establece la clara asunción de que, para abordar la violencia por razones de género, todos los actores públicos, independientemente de su rol en el proceso de las políticas públicas, deben tener conocimientos sobre aspectos claves conceptuales relativos a la violencia de género y contra las mujeres. El documento de contenidos mínimos de capacitación²⁸ de esta ley comprende los cuatro ejes básicos de contenidos que todo el funcionariado público debe conocer: marco de derechos humanos internacional y nacional, perspectiva de género, conceptos sobre violencia de género y responsabilidades estatales sobre género y derechos humanos.

Por otra parte, la formación del funcionariado responsable de implementar políticas en ciertos ámbitos requiere de otras capacitaciones que, por un lado, le brinden conocimientos para el tratamiento adecuado de las mujeres y niñas que viven violencia —conceptos de revictimización, trato con calidez, entre otros— y, por otro, le proporcionen instrumentos concretos vinculados al diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas sobre VCMN. Esto implica la formación en temas planificación y presupuestación, indicadores sobre VCMN y otros temas más específicos según los tipos de violencia que se aborde o las competencias específicas del funcionariado. Por ejemplo, si la capacitación va dirigida a agentes jurisdiccionales o policiales, los contenidos deben incluir medidas para garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas o protocolos de investigación de femicidios/feminicidios.

²⁷ El nombre completo de la ley es Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.

²⁸ Véase el documento “Programa de contenidos mínimos” (2020). Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/contenidos_minimos_ley_micaela.pdf

Evaluaciones de las capacitaciones

Las posibilidades de identificar la efectividad de las capacitaciones brindadas al funcionariado público depende en gran medida de las evaluaciones. Estas pueden tener varias características según su objetivo. Las que aquí se proponen tienen tres objetivos principales: 1) evaluar el nivel de comprensión de los temas incluidos en las capacitaciones recibidas, 2) evaluar el cambio de comportamiento de las personas que participaron en capacitaciones en el abordaje de la VCMN y 3) evaluar el impacto de la capacitación en las aptitudes y habilidades relativas al trato con las mujeres, niñas y adolescentes que acuden a los servicios.

Evaluación del nivel de comprensión de las capacitaciones: Estas evaluaciones buscan identificar si las capacitaciones han logrado transmitir conocimientos a las personas que participaron en la capacitación; pueden tomar la forma de cuestionarios de opción múltiple sobre los temas tratados o de preguntas que busquen identificar la comprensión²⁹. En general estas evaluaciones se aplican ni bien finalizadas las capacitaciones a todas las personas participantes. En la siguiente tabla puede verse un ejemplo de cuestionario básico de evaluación de aprendizajes.

Tabla 7. Cuestionario básico de evaluación de aprendizajes

Ejemplo de cuestionario básico de evaluación de aprendizajes	
¿Qué tan pertinente ha sido la capacitación para su trabajo?	Muy pertinente Poco pertinente Nada pertinente
¿Considera usted que aumentó su conocimiento sobre el tema abordado gracias a la capacitación recibida?	Mucho Algo Poco Nada
¿Podría señalar 2 o 3 aspectos importantes en los cuales considera que aumentó o se modificó su conocimiento sobre los temas desarrollados en la capacitación y cuáles fueron los cambios?	
¿Podría señalar 2 o 3 temas desarrollados en la capacitación sobre los cuales le interesaría profundizar y por qué le gustaría profundizarlos?	
¿Podría señalar 2 o 3 temas desarrollados en la capacitación sobre los cuales le interesaría profundizar y por qué le gustaría profundizarlos?	

Fuente: Elaboración propia

Evaluación de resultados en el desempeño laboral de las personas que participaron en capacitaciones

Estas evaluaciones se enfocan en los resultados de las capacitaciones en el desempeño laboral de las personas capacitadas. Los cuestionarios se aplican un tiempo después de brindada la formación —semanas o 1 mes— a personas de las cuales dependen jerárquicamente los/as funcionarios/as que recibieron capacitación. Las preguntas indagan en los cambios de comportamiento y sobre cómo afectan tales cambios al trabajo desempeñado.

Tabla 8. Cuestionario básico de evaluación de resultados de capacitación

Ejemplo de cuestionario básico de evaluación de resultados de capacitación		
Considerando que [nombre del funcionario/a] ha participado en [tipo de capacitación: actividad, módulo, curso, etc.] sobre [tema], por favor conteste a las siguientes preguntas:		
¿Cree usted que ha mejorado el desempeño del funcionario/a como efecto de la capacitación recibida?	Mucho	
	Algo	
	Poco	
	Nada	
¿Considera usted que el/la participante en la capacitación está utilizando en el trabajo las competencias en que fue capacitado/a?	Sí	
	No	
	NS / NC	
¿Cree usted que la capacitación recibida por el/la funcionario/a ha influido positivamente en el desempeño institucional de esta dependencia?	Mucho	
	Algo	
	Poco	
	Nada	
¿Podría señalar 2 o 3 aspectos importantes en los cuales considera que la capacitación recibida por el/la funcionario/a mejoró su desempeño?		
¿Podría señalar 2 o 3 aspectos en los cuales considera que la capacitación recibida por el/la funcionario/a influyó en el desempeño institucional de esta dependencia?		

Fuente: Elaboración propia

²⁹ Por ejemplo, ¿Considera que se modificó su conocimiento sobre el tema abordado? ¿Cuáles fueron las modificaciones? ¿Qué quedó poco claro en la capacitación brindada? ¿Qué habría que profundizar y por qué?

Evaluación del impacto en las aptitudes y habilidades para el trato con mujeres, niñas y adolescentes que acuden a los servicios

Estas evaluaciones buscan identificar si las capacitaciones contribuyeron a aumentar las aptitudes y habilidades para el trato con mujeres, niñas y adolescentes que acuden a los servicios de VCMN. Se aplican a las usuarias de servicios en los cuales trabaja el personal capacitado en temas relativos a atención con calidad y calidez, revictimización, interrogatorios/entrevistas/tomas de declaraciones, con preguntas relativas a satisfacción y contención a su salida de los servicios. Un aspecto central de la aplicación de estos cuestionarios es el consentimiento informado y la confidencialidad.

Tabla 9. Cuestionario de evaluación de impacto de capacitaciones en la atención de la VCMN

Ejemplo de cuestionario básico de evaluación de impacto de las capacitaciones en la atención de la VCMN			
¿Podría responder usted de forma global a las siguientes preguntas referidas a la atención recibida?			
La atención recibida, ¿ha respondido a sus expectativas?	Mucho		
	Algo		
	Poco		
	Nada		
¿Considera usted que ha sido tratada con amabilidad/calidez/empatía?	Sí	No	
¿Siente que la creyeron?	Sí	No	
¿Se sintió respetada durante la atención?	Sí	No	
¿Cree usted que recibió toda la información que necesitaba?	Sí	No	
¿Volvería usted a este servicio para recibir atención si lo necesita nuevamente?	Sí		
	Quizás		
	No		

Fuente: Elaboración propia

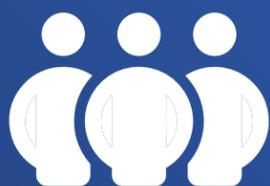
Con estos elementos, la siguiente matriz propone contenidos básicos de capacitaciones de acuerdo con los ejes del abordaje de las políticas de VCMN, objetivos de la capacitación, participantes y propuestas de evaluación.



Matriz 5. Contenidos básicos de capacitaciones al funcionariado que trabaja en políticas de violencia contra las mujeres y las niñas

Contenidos				Evaluaciones				
Tipo de política	Objetivo de conocimiento/habilidad	Contenido	Público objetivo		Evaluación del nivel de comprensión de las capacitaciones	Evaluación del cambio de comportamiento en el abordaje de la VCMN	Evaluación del impacto en la atención de la VCMN	Algunos enlaces a modelos de formación
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> Comprender las construcciones culturales de género y sus efectos en la VCMN Desarrollar la sensibilidad suficiente para impartir directivas/coordinar la elaboración de políticas que transformen los patrones culturales de género que sustentan la VCMN. Conocer los aspectos conceptuales, de tipologías, causas y otros elementos centrales de la VCMN. Entender diversos enfoques claves que inciden en la VCMN: interseccionalidad, multiculturalidad, interculturalidad, diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Género Derechos humanos y derechos de las mujeres Igualdad y no discriminación Interseccionalidad, multiculturalidad, interculturalidad y diversidad Conceptos claves en violencia de género/doméstica/VCMN. Tipologías. Ciclo de la violencia Marco legal nacional e internacional del derecho a una vida libre de violencia 	<p>Autoridades políticas y de la alta gerencia pública Funcionariado público en la ruta crítica de la política de VCMN</p>	A quiénes se aplica	A todas las personas participantes	A jefes/as de funcionarios/as participantes	A usuarias de los servicios	<p>Contenidos Mínimos de la Ley Micaela En</p> <p>https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/contenidos_minimos_ley_micaela.pdf</p> <p>Capacitación en igualdad de género y derechos humanos: guía metodológica y marco teórico En</p> <p>https://pradpi.es/publicaciones_fio_giz/Capacitacion_Igualdad_Genero_DDHH_Guia_Metodologica_teorica.pdf</p>
Reparación	Conocer los marcos legales nacionales e internacionales que habilitan/obligan a la reparación	<ul style="list-style-type: none"> Marco regulatorio nacional: Leyes de violencia, trata y otros. Códigos Penales. Instrumentos, normativas y regulaciones de aplicación; Marco internacional: Instrumentos específicos que abordan la VCMN 	<ul style="list-style-type: none"> Alta gerencia pública responsable de políticas de VCMN. Funcionariado público del ámbito judicial con responsabilidades sobre VCMN 	Contenidos básicos	Preguntas que identifiquen aumento o modificación de conocimientos	Preguntas que identifiquen cambios de comportamiento	Preguntas que identifican impacto en actitudes, trato con sobrevivientes de VCMN	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la legislación de cada país



Trabajo con la diversidad sexual

Las violencias que tienen como base las construcciones culturales de género afectan, además de a las mujeres y a las niñas, a grupos de personas con diversas identidades sexo-genéricas. Esto incluye a las personas del colectivo LGBTIQ+ y la violencia que viven se encuentra frecuentemente invisibilizada en la región pese a que se expresa en formas extremadamente crueles. El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” (2015) indica:

En relación con los actos de violencia contra personas del colectivo LGBTIQ+, la CIDH destaca en este informe que éstos suelen demostrar altos niveles de ensañamiento y crueldad. Por ejemplo, en varios casos documentados por la CIDH, los cuerpos sin vida de personas LGBTIQ+ demuestran que han sido torturados, sus genitales mutilados, sus cuerpos descuartizados y marcados con símbolos que denotan altos niveles de prejuicio. (pág.11)

Tanto los gobiernos de los Estados Miembros de la OEA como las organizaciones de la sociedad civil²⁸⁰ han señalado de manera consistente que los crímenes contra personas LGBTIQ+ se caracterizan por sus altos niveles de violencia y crueldad. La Relatora Especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer ha señalado que los homicidios por razones de género imputables a la orientación sexual y la identidad de género se caracterizan por un grado de violencia física grave que en algunos casos supera al que se encuentra en otros crímenes de odio. (pág.84)

Las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex pueden ser particularmente vulnerables a la violencia sexual. Una de las razones de esta vulnerabilidad se genera por el hecho de que las orientaciones sexuales e identidades de género diversas desafían las nociones tradicionalmente aceptadas del sexo, la sexualidad y el género. En consecuencia, la violencia sexual puede adquirir un significado particular al ser perpetrada contra personas LGBTIQ+, dado a que puede ser utilizada para sancionar y degradar a las víctimas por ser quienes son. La CIDH también ha recibido información sobre violaciones y actos de violencia sexual cometidos contra personas intersex, ya que en el “imaginario social” la violencia sexual busca “curar” los cuerpos de personas intersex. (pág.118)

A esto agrega que las personas LGBTIQ+ son particularmente vulnerables ante el actuar de las fuerzas de seguridad del estado (pág. 38).

Por su parte el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes especifica las violencias que viven las personas LGBTIQ+ en su informe de 2017:

Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales son sometidas en una proporción excesiva a prácticas equivalentes a tortura y malos tratos porque no responden a lo que socialmente se espera de uno y otro sexo (A/HRC/22/53). Los episodios de violencia homofóbica y transfóbica tienden a caracterizarse por una especial brutalidad, que a menudo acaba en asesinato (A/HRC/19/41). Por lo general, los particulares que infligen torturas y malos tratos a esas personas lo hacen en un clima de impunidad, ya que muchos Estados no cumplen sus obligaciones de diligencia debida de combatir, prevenir y remediar tales agresiones. Las lesbianas y las mujeres transgénero corren un riesgo especial de maltrato, debido a la desigualdad de género y a las relaciones de poder en las familias y comunidades (ibíd.). La violencia sexual, en particular la práctica de la “violación correctiva”, afecta especialmente a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (CEDAW/C/ZAF/CO/4). La discriminación y la violencia contra estas personas se extienden hasta el ámbito familiar y pueden conllevar el internamiento en instituciones psiquiátricas, matrimonios forzados y violencia por motivos de honor (A/HRC/29/23).

A esto debe agregarse que en el Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) se informa sobre las dificultades para obtener información relativa a violencia contra mujeres lesbianas y/o contra personas con identidad de género diversas:

Aún más preocupante fue la falta de información relativa a violencia contra mujeres lesbianas y/o con personas con identidad de género diversas: se cuentan Encuestas limitadas en el caso de Argentina, Costa Rica y Ecuador y el SIVIGILA colombiano. (pág. 112)

Lo mencionado indica que el abordaje de la violencia contra las personas LGBTIQ+ constituye una urgencia en materia de derechos humanos e implica todo un campo de políticas públicas que requiere un enfoque específico en sus acciones, pero comparte con la VCMN los mismos elementos conceptuales en su fundamentación. Esto hace de las entidades públicas que trabajan con la perspectiva de género, espacios privilegiados para combatir la violencia hacia las personas LGBTIQ+.

En este marco, como complemento a las líneas de intervención propuestas en la matriz 2 (contenidos de políticas de VCMN) se plantean otras posibles para abordar la violencia contra las personas por razones de sus diversidades sexo-genéricas y orientaciones sexuales.

Tabla 10. Algunas dimensiones y líneas de intervención para el abordaje de la violencia contra personas de la diversidad sexo-genérica

Algunas dimensiones y líneas de intervención para el abordaje de la violencia contra personas de la diversidad sexo-genérica		
Eje	Dimensión de intervención	Línea de intervención
Prevención	Igualdad legal y no discriminación	Modificación de disposiciones legales que criminalizan las relaciones sexuales LGBTQI+, que buscan proteger la “moral pública” de forma imprecisa o que permitan procedimientos médicos no consentidos
		Producción de datos estadísticos sobre la violencia basada en la orientación sexual y la identidad de género,
	Promoción de la comunicación y la educación para la transformación del discurso de odio hacia las personas LGBTQI+	Campañas comunicacionales de respeto a la diversidad sexual
		Inserción en el currículo escolar de información veraz, científica y no estigmatizante sobre la diversidad sexual
Fuerzas de seguridad no discriminadoras	Formación de agentes de seguridad para la no discriminación	
	Protocolos de actuación de fuerzas policiales con las personas LGBTQI+	
Atención	Acceso pleno a derechos	Medidas afirmativas para el acceso de las personas trans y travestis a educación, albergues seguros y al mercado laboral formal
		Programas de que garanticen asistencia y representación legal a las personas LGBTQI+
Reparación	Derecho a la verdad	Medidas de participación de víctimas y familiares en casos de violencia contra personas LGBTQI+
	Reparación adecuada	Programas de reparación económica, física y emocional para personas LGBTQI+

Fuente: Elaboración propia





La pandemia de la COVID-19 y la violencia contra las mujeres y las niñas

La pandemia desatada por el virus SARS-CoV-2 y la expansión de la COVID-19 a partir de fines del año 2019 tiene hoy al planeta en vilo. Dada esta coyuntura mundial, se propone este breve apartado que incluye un conjunto de posibles acciones ante el aumento de la violencia hacia las mujeres que se reporta, ligado a las medidas de distanciamiento social y aislamiento. En efecto, las medidas en los países son coincidentes para intentar frenar la pandemia y entre ellas destacan las de restricción de la movilidad, el distanciamiento social y aislamiento en los hogares, lo cual ejerce un impacto directo en la incidencia de la VCMN. Los datos reportados indican aumento de denuncias y casos de violencia intrafamiliar y contra las mujeres en porcentajes que oscilan entre 10 y el 70%. México reportó un aumento del 60% de las comunicaciones sobre violencia intrafamiliar en este tiempo³⁰. En Chile se registró un 70% más de llamadas realizadas por mujeres a una línea telefónica de orientación sobre violencia intrafamiliar³¹, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) el aumento fue de 60%³². En Paraguay la Fiscalía General del Estado y el Hospital del Trauma reportaron un aumento de entre 10 y 15% de casos de violencia contra las mujeres.

Ya antes de que se dieran a conocer estos datos, diversos organismos internacionales y organizaciones de mujeres habían alertado sobre la posibilidad de que el confinamiento en los hogares disparara la VCMN debido principalmente al mayor tiempo de convivencia de las mujeres y las niñas con sus agresores, así como a la posibilidad de que este factor interactuara con otros detonantes como las estrecheces económicas. A esto debe sumarse la dificultad para abordar el tema dado el recrudecimiento de los discursos de defensa de la familia tradicional, que vuelve más difícil la confrontación con los hechos de violencia contra las mujeres que suceden en el contexto de hogares con una importante sobrevaloración cuando la indicación es “quedarse en la casa”.

En este marco, se proponen algunas medidas que podrían implementar los Gobiernos para afrontar este momento y sus consecuencias en las vidas de las mujeres debido al aumento de la VCMN:

Ámbito judicial y de seguridad

- Ampliación de las líneas telefónicas para denuncias
- Instalación de apps de denuncias de VCMN
- Protocolos de respuesta rápida ante denuncias de VCMN en sedes policiales y fiscales
- Medidas judiciales rápidas de exclusión del hogar de personas violentas y obligación de guardar cuarentenas en sitios específicos
- Aprovechar los lugares de aislamiento en cuarentena para el proceso de reeducación de hombres violentos

Ámbito de la salud

- Monitoreo del funcionamiento de los protocolos de atención a mujeres, niñas y niños que viven violencia
- Alertas y disposiciones claras para el personal de salud ante los casos de VCMN
- Capacitación del personal de salud para identificar situaciones de violencia contra las mujeres y las niñas en situación de aislamiento en el hogar con sus agresores
- Disponibilidad de métodos anticonceptivos y anticonceptivos de emergencia

Ámbito político, económico y comunicacional

- Participación de los MAM en las instancias de decisión y monitoreo sobre las medidas relativas a la pandemia
- Campañas de sensibilización sobre VCMN
- Estrategias de comunicación y de pedidos de ayuda en supermercados y farmacias
- Establecimiento de medidas económicas específicas para mujeres que viven violencia y con necesidades económicas: incorporación en listas de destinatarias de apoyos económicos.

.....

³⁰ Véase por ejemplo: <https://www.meganoticias.mx/cdmx/noticia/aumenta-60-la-violencia-contra-las-mujeres-en-cuarentena/138969>

³¹ Véase <https://www.telesurtv.net/news/violencia-genero-chile-aumenta-durante-cuarentena-20200406-0052.html>

³² Véase <https://www.infobae.com/sociedad/2020/03/30/violencia-de-genero-en-cuarentena-aumentaron-los-pedidos-de-ayuda-y-faltan-refugios-que-podrian-evitar-femicidios/>



Comentarios finales y recomendaciones

Vivir una vida libre de violencia es un derecho de las mujeres y las niñas y el Estado tiene el rol fundamental de garantizar su pleno ejercicio. La elaboración de este marco de abordaje integral tiene como objetivo central apoyar ese rol, brindando insumos teóricos y prácticos a las personas responsables de las áreas que deben ocuparse de la VCMN en las instituciones públicas, y ello a través de un conjunto de matrices con contenidos sobre diversos componentes de las políticas públicas, aplicadas y especificadas para la temática. Además, el documento provee elementos a las entidades de cooperación y bancas multilaterales de crédito para evaluar la integralidad de las políticas que podrían apoyar y financiar. En este apartado final se exponen algunas reflexiones y recomendaciones que emanan del proceso de preparación del documento.

El primer conjunto de reflexiones se vincula al marco teórico y a los aspectos conceptuales que atraviesan el instrumento. Para abordar la violencia tanto hacia las mujeres y las niñas como hacia las personas con identidades sexo-genéricas diversas, es fundamental comprender que este problema tiene un profundo anclaje en las relaciones de poder desiguales que construyen las sociedades, y son estas relaciones las que deben ser desmontadas a través de las políticas públicas. Sin embargo, las intervenciones estatales solo pueden producir los cambios necesarios si la mirada es rupturista y apunta a incidir en esas conexiones que, en palabras de Segato (2010), “giran en espiral a partir de una célula elemental que prolifera ad infinitum: la escena elemental del patriarcado” (pág. 254). Ello implica impactar en la subordinación histórica que viven las mujeres como producto de las construcciones de género y en las masculinidades hegemónicas asumidas como patrones normales de las relaciones humanas, fuertemente solidificadas para conformar la cultura patriarcal dominante. Pero también hay que contemplar que esta cultura se encuentra imbricada con estructuras socioeconómicas que asumen formas muy violentas y que dejan su huella, de forma conjunta y con suma crueldad, en los cuerpos de las mujeres, las niñas y las personas de la diversidad sexo-genérica. De ahí que una conclusión clave es que toda política pública, al basarse en teorías de cambio y marcos conceptuales dirigidos a la transformación cultural de las relaciones de poder patriarcales, comprende también una interpelación a otras relaciones de poder que causan desposesión y sometimiento. Y esto no puede perderse de vista en el proceso de construcción de las intervenciones.

Otro aspecto conceptual se relaciona con la necesidad de construir las políticas públicas que aborden la VCMN con enfoques que consideren la diversidad de mujeres y niñas, y teniendo presente que cuando existen varios factores de discriminación que afectan a una persona “la experiencia interseccional es mayor que la suma” (Crenshaw, 1989, pág.140). Es así que, cualquiera que sea el eje del abordaje —prevención, atención o reparación— y por más técnicos que sean los instrumentos utilizados, hacer política pública sobre violencia contra las mujeres y las niñas, así como contra las personas con identidades sexo-genéricas diversas, exige adoptar enfoques de interseccionalidad, multiculturalidad e interculturalidad que busquen desmontar lo que está normalizado en términos de discriminación, con miras a encontrar mecanismos que permitan nivelar las desigualdades de poder causadas por esas discriminaciones. Por tanto, otra conclusión importante es que, en el diseño y la implementación de las políticas públicas, las palabras que se utilizan, las categorías que se proponen y las acciones que se delinean requieren un permanente análisis y un proceso muy preciso de crítica y autocrítica que asegure que la intervención busca modificar las causas y resultados de las diversas discriminaciones que impactan sobre la VCMN.

Una reflexión conceptual final se orienta al horizonte concreto al que deben apuntar las políticas que abordan la VCMN: el foco es la población de mujeres y niñas. Es necesario que las políticas apunten a garantizar siempre que su integridad y sus vidas.

En relación con aspectos prácticos y concretos, el proceso de elaboración de esta herramienta buscó en todo momento optimizar la utilidad de la misma. Esto implicó la búsqueda, en cada apartado, de respuestas a preguntas indispensables: ¿es claro lo que se está diciendo? ¿es factible lo que se está proponiendo? ¿puede, quien lo lee, seguir una narración lógica que le induzca a visualizar su aplicación en las tareas bajo su responsabilidad? Si este marco de abordaje integral se ocupa de las políticas públicas sobre VCMN que, a su vez, tratan con problemas pluricausales y multidimensionales, el instrumento debe tener las condiciones para aprehender estas complejidades y simplificarlas: ese es el esfuerzo volcado en los esquemas y sus correspondientes narrativas.

En términos de recomendaciones se sugiere a quienes lo vayan a utilizar para la formulación de políticas públicas sobre VCMN, analizar el documento en espacios conjuntos que permitan identificar colectivamente los esquemas y categorías aplicables a cada realidad. Se recomienda además que el análisis del contexto político institucional se vincule al ámbito territorial, con las adecuaciones correspondientes, dado que un aspecto importante del instrumento es que cada una de las matrices puede ser utilizada tanto a nivel nacional como en las divisiones territoriales definidas. Además, se sugiere considerar que la producción de evidencias, indispensable para el proceso de políticas públicas, puede tener una base sólida en los datos que ya existen, por lo que un esfuerzo inicial de intersectorialidad, en caso de que no se cuente ya con sistemas integrados, es la recopilación de datos dispersos y su consolidación en sistemas unificados. Finalmente, se recomienda pensar en las articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil como espacios que se construyen “haciendo”. Ello implica que poner en práctica la intersectorialidad puede ser un primer paso en procesos que logren su consolidación en el camino.

En última instancia, es importante reforzar la necesidad de una vinculación permanente de quienes diseñan e implementan políticas públicas sobre VCMN con el movimiento feminista y amplio de mujeres en los países. Las mujeres y sus organizaciones han sido las impulsoras de los procesos que colocaron la VCMN en la agenda internacional y en la agenda pública de cada sociedad, y no se cansan de construir teoría y práctica, de proponer y de movilizarse para demandar respuestas. Su concurso en los procesos de políticas públicas asegura que las políticas públicas se construyan con las perspectivas necesarias para garantizar a las mujeres unas vidas plenas y sin violencia.



Referencias Bibliográficas

Aguayo, F., Kimelman, E., Saavedra, P., Kato-Wallace, J. (2016). Hacia la incorporación de los hombres en las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas. Santiago: EME/CulturaSalud. Washington, D.C.: Promundo-US. Ciudad de Panamá: ONU Mujeres y UNFPA.

CEPAL (2015) Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37185/4/S1500499_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonasLGBTI.pdf>

Crenshaw, Kimberle (1989) Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, en University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. Disponible en <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

Essayag, S. (2016) Del compromiso a la acción. Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Panamá: PNUD/ONU Mujeres. Disponible en http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion--politicas-para-erradicar-la-violenci.html

Essayag, S. (2013) El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. PNUD/ONU Mujeres Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/_el-compromiso-de-los-estados--planes-y-politicas-para-erradicar/

Htunt, O'Brien y Weldon (2014) Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres En Foreign Affairs Latinoamérica. Vol 14. N 1. Enero- marzo 2014. Disponible en <https://malahtun.files.wordpress.com/2015/03/htun-obrien-weldon-in-fal-2014.pdf>

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2016) Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/001/00/PDF/G1600100.pdf?OpenElement>

Olivares e Inchaustegui (2011) Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/MoDecoFinalPDF.pdf>

ONU Mujeres (2012) Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia Contra las Mujeres. Disponible en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/7/handbooknationalactionplansonvaw-es%20pdf.pdf?la=es&vs=1840>

OEA-MESECVI (2012). Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belem do Pará. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>

OEA- MESECVI (2017). Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belem do Pará <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico.pdf>

Repetto, Fabian (s/f). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>

Secretaría para Políticas Para As Mulheres (2011). Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponible en <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

Segato, Rita 2010. Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos- 2da. Ed.- Buenos Aires: Prometeo Libros

World Health Organization, London School of Hygiene & Tropical Medicine, MRC South Africa (2013). Global and Regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf?sequence=1

Anexos

Anexo 1 - Lista de personas entrevistadas					
	Nombre y Apellido	País	Organización	Fecha de entrevista	Vía
1	Alejandra García	Argentina	PNUD	20 de noviembre de 2019 22 de mayo de 2020	Skype Zoom
2	Karim Velasco	Perú	PNUD	18 de noviembre de 2019 22 de mayo de 2020	Skype Zoom
3	Natalie Trejo	Ecuador	PNUD	21 de noviembre de 2019 25 de mayo de 2020	Skype Zoom
4	María Castro y Tania Martínez	Honduras	PNUD	27 de mayo de 2020	Zoom
5	Xenia Díaz	El Salvador	PNUD	29 de mayo de 2020	Zoom
6	Virginia Gómez de la Fuente	Ecuador	Sociedad civil / Fundación Desafío	10 de febrero de 2020	WhatsApp
7	Betty Tola	Ecuador	Sociedad civil / Plataforma de Mujeres Para la Igualdad	13 de febrero de 2020	WhatsApp
8	Paquita Morejón	Ecuador	Sociedad civil / Coalición de Mujeres	17 de febrero de 2020	WhatsApp
9	Lizi Endt	Ecuador	Sociedad civil / Coalición de Mujeres	17 de febrero de 2020	WhatsApp

Anexo 1 - Lista de personas entrevistadas					
10	Ana Falú	Argentina	Sociedad civil / Directora de CICSA (Córdoba) Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat	13 de marzo de 2020	WhatsApp
11	Gina Vargas	Perú	Sociedad civil / Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán	14 de marzo de 2020	WhatsApp
12	Natalia Gherardi	Argentina	Sociedad civil / Equipo Latinoamericano Jurídico	16 de marzo de 2020	Skype
13	Ana Carcedo	España - Costa Rica	Sociedad civil / Investigadora	15 de abril de 2020	Skype
14	Ruth Polanco. Especialista	El Salvador	Estado/Instituto Salvadoreño de desarrollo de la Mujer	22 de junio de 2020	Respuesta escrita a cuestionario
15	Ana Madrid, ministra del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y equipo: Amparo Canales, Sobeida Godoy y Emma Interiano	Honduras	Estado / Instituto Nacional de la Mujer de Honduras	24 de junio de 2020	Zoom
16	Daniela Damaris Viteri Custodio, Directora General de la Dirección General Contra la Violencia de Género – DGCVG del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MMPV)	Perú	Estado / Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	29 de junio de 2020	Zoom
17	Catherine Chalá, Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia de la secretaría de Derechos Humanos	Ecuador	Estado / Secretaría de Derechos Humanos	15 de julio de 2020	Zoom
18	Nilda Romero, ministra de la Mujer, Viceministras Lilian Fouz y Lilian Zayas	Paraguay	Estado / Ministerio de la Mujer	21 de agosto de 2020	Zoom

Anexo 2. Cuestionario disparador para entrevistas
a referentes institucionales de países seleccionados

Cuestionario para breve entrevista a referente institucional sobre VCMN en países seleccionados	
<p>Introducción: El Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se encuentra diseñando un Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN). Este es un instrumento con matrices que puedan ser utilizadas de forma fácil y ágil por las administraciones públicas involucradas en el desarrollo de políticas sobre la VCMN, contemplando sus necesidades. Estas matrices se refieren a la teoría de cambio, a precondiciones importantes para el análisis institucional, a dimensiones y líneas de intervención que podrían diseñarse para abordar la VCMN, indicadores sugeridos, contenidos de capacitaciones al funcionariado público responsable de la implementación, entre otros aspectos. En documento adjunto puede usted encontrar un resumen de los contenidos del mencionado marco de abordaje integral.</p> <p>Para optimizar el desarrollo del modelo en cuestión, agradecemos responder el siguiente cuestionario:</p>	
País	
Institución	
Nombre de la persona entrevistada	
Cargo de la persona entrevistada	
Fecha y vía de entrevista (Skype/Correo/otro)	
<p>Objetivo: Recoger información sobre utilidad que podría tener el Marco de Abordaje para referentes institucionales responsables de las políticas de VCMN en los países seleccionados</p>	
1-	¿Considera usted que un Marco de Abordaje como el que está siendo diseñado podría ser de utilidad para apoyar a su institución —o a su trabajo en particular— en el diseño y la implementación de políticas públicas sobre la VCMN? ¿En qué sentido? ¿Por qué? ¿Qué de lo mencionado le parecería más útil y qué menos útil?
2-	¿Qué uso le daría a un Marco de Abordaje como el mencionado? ¿Usted cree que esta herramienta debería estar acompañada de otra(s)? ¿Cuál(es)?
3-	En su opinión, ¿con quiénes y cómo debería difundirse/divulgarse el Marco de Abordaje, una vez el mismo esté concluido?
1-	¿Tiene usted algún interés específico que considera importante contemplar en el diseño de este instrumento? Favor de ampliar su respuesta.
5-	¿Tiene usted alguna otra observación, sugerencia o recomendación que le interese comentar?
<p>¡Muchas gracias!</p>	

**Marco de abordaje integral
para la prevención, atención y
reparación de la violencia contra
las mujeres y las niñas**