



## **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires**

### **Sec. de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia**

#### **Observatorio de Violencia de Género**

### **Programa de Apoyatura y Colaboración Técnica para la Creación de Observatorios de Igualdad de Género Municipales**

#### **Fundamentos.**

El presente Programa tiene como propósito ofrecer desde la Defensoría del Pueblo provincial a los Municipios de la provincia de Buenos Aires, un espacio de consulta y colaboración técnica para la conformación de Observatorios de Igualdad de Género dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Municipal.

Este Programa surge de la necesidad de construir herramientas de promoción de igualdad entre los géneros, en los territorios municipales. Para ello se propone contribuir a la conformación de los Observatorios Municipales, a fin de visibilizar y analizar las realidades existentes, mediante la elaboración de diagnósticos reales y actualizados. En base a ellos, extraer conclusiones y formular líneas propositivas con incidencia a fin de optimizar las políticas públicas existentes.

Teniendo en cuenta que los Municipios cuentan en su mayoría con estructuras destinadas a Áreas de Género -dispositivos de atención primaria y seguimiento de situaciones de discriminación y violencia hacia las mujeres e identidades de género disidentes-, consideramos necesario brindar apoyo a éstas, a través de un Área externa, independiente y autónoma, que pueda observar, monitorear y analizar los obstáculos, fortalezas y debilidades que se presentan en el abordaje integral de las situaciones. En base a ello, extraer información ajustada a la realidad, insumo básico para la proposición de ajustes y de medidas que tiendan a mejorar el diseño, la implementación y ejecución de las políticas públicas atinentes a la materia.

Los Observatorios adquieren particular relevancia, ya que permiten evaluar y controlar el diseño, implementación y efectividad de las políticas públicas, especialmente cuando las mismas actual o potencialmente pueden - por acción u omisión - afectar derechos individuales y/o colectivos.

Contar con un Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito municipal, conforma una herramienta esencial de incidencia y monitoreo de políticas públicas locales, que funciona en base al seguimiento de distintos indicadores y variables para

analizar en qué medida el Estado local observa las obligaciones a su cargo respecto de la igualdad de género e implementa las políticas públicas tendientes a la modificación de las condiciones estructurales que promueven desigualdades.

Asimismo, constituyen una instancia unificada de producción, sistematización, análisis, seguimiento y difusión de la información. Los distintos organismos que intervienen en el diseño e implementación de políticas públicas deben contar con información actualizada, intercambiando datos y potenciando recursos.

El presente Programa se posiciona en consonancia con el contexto legal vigente - tanto a nivel nacional como provincial-, en cuanto establece la obligación de promover la igualdad de género por parte del Estado en todos sus niveles. La Constitución Nacional prevé la promoción y creación por parte del Congreso Nacional de medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos, en particular respecto de las mujeres<sup>1</sup>. Debiendo las políticas de los Estados sujetarse a la normativa internacional en materia de Derechos Humanos que atiende específicamente a los grupos con mayor vulnerabilidad, como los vulnerados por razones de género, con el fin de alcanzar la igualdad real y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por su parte, la reforma constitucional de 1994 introdujo una cláusula<sup>2</sup> que otorga jerarquía constitucional a diversos tratados de Derechos Humanos, entre ellos la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de Naciones Unidas (CEDAW); la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención sobre los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, la República Argentina ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>3</sup>, instrumento que si bien hasta la fecha no ha sido investido de jerarquía constitucional, sí cuenta con jerarquía superior a las leyes<sup>4</sup>.

Es de destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha establecido en vasta y firme jurisprudencia que la interpretación y aplicación de los tratados internacionales debe realizarse de conformidad con la interpretación que realizan los órganos encargados de aplicarlos, por ejemplo, las realizadas por el Comité CEDAW o la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup>.

En tanto, el marco jurídico vigente tiene además como principal referencia aquellos compromisos, acuerdos y/o declaraciones de la legislación internacional que contribuyen a la realización del principio de igualdad de género. Entre ellos: Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), IV

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional, art. 75 inciso 23.

<sup>2</sup> Constitución Nacional, art. 75 inciso 22.

<sup>3</sup> Ley N° 24.632

<sup>4</sup> Al respecto, véase el *leading case* "Ekmekdjian, Miguel Ángel c. Sofovich y otros", CSJN, 7 de julio de 1992

<sup>5</sup> Véase "Giroldi, Horacio y otro", CSJN, Fallos 318:514, del 7 de abril de 1997

Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing (Beijing 1995), Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001), Los Principios de Yogyakarta (2007).

Es dable destacar, por su parte, que los organismos internacionales, han avanzado en distinguir la igualdad formal de la igualdad real; esta última se alcanzará a través de acciones concretas, que tiendan a remover las desigualdades históricas, económicas, sociales y políticas existentes entre distintos grupos desventajados. Que la igualdad de género, en términos de igualdad formal, significa que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan, al menos normativamente del sexo de las personas (ONU Mujeres). Por otra parte, implica que cualquier género participe en condiciones de igualdad en la vida política, económica, social y cultural de una sociedad. Para poder alcanzar ese objetivo, es necesario que los Estados remuevan a partir de acciones concretas las desventajas que se producen tanto en el acceso como en el ejercicio de los derechos.

En cuanto a los derechos de las mujeres, Argentina cuenta con la Ley N° 24.417 de *Violencia Doméstica* y la Ley N° 26.485 de *Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* y su Decreto Reglamentario. La Ley N° 26.485 y su modificatoria Ley N° 27.533, se asienta sobre un marco teórico amplio que regula la violencia más allá de la denominada familiar, intrafamiliar o doméstica. En este sentido, la ley identifica seis tipos de violencia contra las mujeres (física, psicológica, sexual, económico-patrimonial, simbólica y política), como así también diversas modalidades que éstas adquieren.

Que la Constitución de la provincia de Buenos Aires establece el principio de igualdad y no discriminación en su artículo 11: ***“Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución. La Provincia no admite distinciones, discriminaciones, ni privilegios por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, lengua, ideología, opinión, enfermedades de riesgo, características físicas o cualquier otra condición amparada por las normas constitucionales. Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos/as en la organización política, económica y social”.***

Que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, rige la Ley N° 12.569 de Violencia Familiar y su Decreto Reglamentario, su modificatoria Ley N° 14.509, además de otras regulaciones específicas<sup>6</sup>. La Ley provincial, a diferencia de la Ley Nacional N° 26.485, regula exclusivamente la violencia familiar, a la que concibe como toda acción,

---

<sup>6</sup> La normativa provincial relevante en materia de género incluye la Ley 13.066 (Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, y su modif. Ley 14.738) y su Decreto Reglamentario; la Ley 11.922 (Código Procesal Penal – Medidas Cautelares), Ley 12.764 (Prohibición del acoso sexual para funcionarios y empleados de la provincia), Ley 14.744 (Educación Sexual Integral), entre otras.

omisión, abuso, que afecte la integridad física, psíquica, moral, sexual y/o la libertad de una persona en el ámbito del grupo familiar. La provincia de Buenos Aires adhiere e implementa la misma a través de la Ley provincial N° 14.407.

Los Principios de Yogyakarta -sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos, avalados por un equipo internacional de especialistas -se ocupan de una amplia gama de normas de derechos humanos y de su aplicación en relación con la orientación sexual y la identidad de género-. Los mismos refieren en relación a la igualdad y no discriminación: Principio n° 2: Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección, sin ninguna de las discriminaciones mencionadas, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica.

En el año 2012 se sancionó la Ley N° 26.743 de Identidad de Género, que en sus arts. 12 y 13 define: ***“Trato digno. Deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, que utilicen un nombre de pila distinto al consignado en su documento nacional de identidad. A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados. Cuando la naturaleza de la gestión haga necesario registrar los datos obrantes en el documento nacional de identidad; se utilizará un sistema que combine las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y se agrega el nombre de pila elegido por razones de identidad de género a solicitud del interesado/a. En aquellas circunstancias en que la persona deba ser nombrada en público deberá utilizarse únicamente el nombre de pila de elección que respete la identidad de género adoptada”.***

La legislatura bonaerense aprobó en el año 2015 la Ley N° 14.783 de Cupo Laboral Travesti y Trans *“Ley Diana Sacayan”*, que establece para el Estado la obligatoriedad de ocupar un cupo mínimo del 1% de su personal para personas travestis, transexuales y transgénero que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo. Frente a esta ley modelo se invita a los Municipios del territorio provincial a adherir, aplicar y ejecutar dicha política reparatoria.

A raíz de la detección de hechos de violencia institucional perpetrada por efectores de los distintos poderes del Estado, debido a la falta de perspectiva de género, se promulgó la Ley Micaela N° 27.499, a nivel nacional, la misma tiene su correspondencia en el ámbito provincial mediante la Ley N° 15.134. Al respecto, los Municipios a través de sus Concejos Deliberantes podrán adherir a una o ambas leyes, asumiendo el compromiso de capacitar de manera obligatoria a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en la temática de género y violencia hacia las mujeres e identidades de género disidentes.

En sintonía con esta línea de acción, en el ámbito de la estructura del Estado nacional y provincial, se han creado los Ministerios de las Mujeres, Géneros y Diversidad para abordar estas problemáticas.

Sin embargo, es evidente que las declaraciones legales no son *per se* suficientes para garantizar el goce efectivo del derecho de las/los habitantes de la provincia de Buenos Aires a vivir sus vidas libres de violencia y discriminación. Tanto las mujeres como las identidades de género disidentes a lo largo de la historia se han enfrentado a una serie de barreras que limitan su bienestar y autonomía, ocasionando un desarrollo desigual desde el punto de vista del género.

Las desigualdades de género, inequidades y las barreras para el pleno desarrollo de su autonomía, constituyen situaciones de vulneración de derechos e impedimentos para la incorporación plena y diversa al desarrollo económico, social, cultural y político. La precariedad laboral, los problemas de acceso al derecho a la salud, a la vivienda, la violencia de género y la baja representación política dan cuenta de las dificultades de los Estados para reconocer y garantizar el ejercicio de derechos, así como la calidad de vida de las mujeres y otras identidades de género disidentes.

El reconocimiento de las desigualdades múltiples y diversas, basadas en diferencias de clase, etnia, raza, edad, orientaciones sexuales, discapacidades, es importante para entender que al cruzarse entre sí afectan de diferentes formas a diversos colectivos y personas; lo cual deriva en la necesidad de analizar las desigualdades desde una perspectiva transversalizada de género, que tenga en cuenta tanto la aditividad como la interseccionalidad de las desigualdades. Ello requiere de un análisis de las políticas públicas referidas a las mujeres de los grupos poblacionales históricamente excluidos -indígenas, campesinas, afrodescendientes, de áreas urbanas empobrecidas- y de los colectivos LGBTTIQ+.

Los Estados están obligados a observar, implementar y rendir cuenta del cumplimiento de las disposiciones contenidas en los acuerdos, convenciones, tratados y resoluciones internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos de las mujeres y otros colectivos; implementando políticas públicas orientadas hacia instancias receptoras de la igualdad de género.

Las políticas públicas tienen incidencia en la modificación de las situaciones estructurales de desigualdad. Los principales desafíos en materia de igualdad social deben articularse con políticas de igualdad de género sostenibles, que conciben la temática con un enfoque integral e interseccional.

La organización territorial de la provincia de Buenos Aires, se encuentra prevista en el art. 190 de la Constitución provincial, que establece: ***“La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis (6) ni más de veinticuatro (24), durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine”.***

En consecuencia, se ha dictado el Decreto Ley N° 6769/58 de Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

---

Los ámbitos municipales constituyen los espacios donde se diseñan e implementan las políticas públicas locales, de conformidad con las características y problemáticas propias de cada territorio.

El Observatorio de Igualdad de Género funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo de los Municipios. Los Concejos Deliberantes, atentos a su carácter de órganos deliberativos municipales, generarán la creación de los mismos a través de la respectiva Ordenanza.

## **2. MISIONES**

El presente Programa tiene como misión reforzar en los territorios municipales la observancia del principio de igualdad de oportunidades y acceso a derechos entre varones, mujeres e identidades de género disidentes, en todos los ámbitos de inserción, a través de la conformación de los Observatorios referidos. Ello a través de la promoción, protección y defensa de sus derechos humanos individuales y colectivos, en concordancia con la Constitución Nacional, provincial y las normas nacionales e internacionales que procuran su protección.

## **3.ACCIONES.**

Las acciones que se prevén desarrollar por parte de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del presente Programa, son las siguientes:

-Invitar a los Municipios de la provincia de Buenos Aires a suscribir Actas Acuerdo para recibir a través del Observatorio de Violencia de Género, dependiente de la Secretaría de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia de esta Defensoría, consulta y colaboración técnica para la conformación y puesta en marcha de tales Observatorios Municipales.

-Brindar a los Municipios modelos de Proyectos de Ordenanza que podrán ser utilizados como base para la creación de los Observatorios de Igualdad de Género por parte de los Concejos Deliberantes.

- Proponer un modelo de Estructura Orgánica Funcional para dichos Observatorios.
- Colaborar con los Observatorios Municipales en la construcción de indicadores de género y variables para analizar en qué medida el Estado local observa las obligaciones a su cargo, respecto a la igualdad de género e implementación de políticas públicas tendientes a la modificación de las condiciones estructurales que promueven las desigualdades y su seguimiento.
- Ofrecer colaboración técnica a los Municipios para el diseño de Registros estadísticos para la recopilación de datos comprensivos de los distintos aspectos que se requiera monitorear.
- Brindar herramientas a los Municipios para la sistematización de los datos obtenidos.
- Sugerir lineamientos para la construcción y difusión de la información recolectada.
- Otras acciones posibles que se enmarquen dentro del asesoramiento técnico y sean competencia de la Defensoría en términos de acciones de colaboración.

#### **4.- OBJETIVOS**

##### **Objetivos generales.**

- Colaborar y asesorar técnicamente a los Municipios de la provincia de Bs. As. para la creación de los Observatorios de Igualdad de Género.
- Promover la suscripción de Actas Acuerdo con los Municipios de la provincia de Buenos Aires.

##### **Objetivos específicos.**

- Asesorar respecto de las técnicas de recopilación de información, métodos para el análisis, sistematización y seguimiento de la información recabada sobre la realidad de las mujeres y las identidades de género disidentes en los respectivos Municipios, a través de proyectos propios o de gestión asociada.
- Impulsar la realización de informe y/o documentos que pongan en conocimiento de la ciudadanía información oportuna y confiable, con el objeto de promover la igualdad entre los géneros.
- Elevar al Estado provincial las inquietudes relacionadas con barreras estructurales que promuevan discriminaciones y obstaculicen el acceso a derechos,

identificadas a través del accionar de los Observatorios Municipales, a fin de que desde el nivel central se garanticen los recursos necesarios para removerlas.

- Identificar grados de avance en la implementación de los Observatorios de Igualdad de Género en los Municipios de la provincia de Buenos Aires.

Sandra Cruz

Sec. de Pol. de Género, Niñez y Adolescencia

Defensoría del Pueblo de la Pcia. de Bs. As.