



Contar para que cuente: indicadores de progreso de la Convención de Belém do Pará

*Counting to make it count: progress indicators of the
Belém do Pará Convention*

Laura Cecilia Pautassi
Natalia Gherardi

Recibido: 23/10/2023

Aceptado: 12/02/2024

RESUMEN

El objetivo de este artículo es dar cuenta del proceso de implementación de los indicadores de progreso adoptados por el MESECVI para medir el cumplimiento de la Convención de Belem do Pará, con base en la identificación de las características y fuentes de información necesarias junto con algunos de los resultados alcanzados en este proceso. Se destaca que la información que ofrece la aplicación de este sistema de indicadores, no sólo es indispensable para orientar la labor de los Estados en el marco de sus obligaciones internacionales, sino que además es de gran utilidad para la ciudadanía, la academia y la sociedad civil en su trabajo de monitoreo y exigibilidad para avanzar en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Palabras clave: Indicadores de progreso, Convención Belem do Pará

Natalia Gherardi, abogada y profesora universitaria. Máster en Derecho por London School of Economics and Political Science, Gran Bretaña. Directora Ejecutiva de Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA, www.ela.org.ar). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Sus principales áreas de interés son el acceso a la justicia, trabajo y políticas de cuidado, violencia de género y participación de las mujeres en democracia. ORCID: 0000-0002-2431-2370

Laura Pautassi, abogada y profesora universitaria. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Derecho Social. Investigadora Principal del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho (UBA). Directora del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar). Presidenta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Sus principales áreas de interés son: derechos económicos, sociales y culturales (DESC), enfoque de género y derechos humanos, políticas sociales y bienestar, indicadores de medición de derechos, cuidado y políticas públicas. ORCID: 0000-0002-7393-9006

Cómo citar este artículo: Gherardi, Natalia y Pautassi, Laura (2024). Contar para que cuente: indicadores de progreso de la Convención de Belém do Pará. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 9 (1), 01-23. doi: <https://dx.doi.org/10.17979/arief.2024.9.1.9992>

ABSTRACT

The aim of this article is to provide an account of the process of implementing the progress indicators adopted by the MESECVI to measure compliance with the Belem do Pará Convention. This is done by identifying the necessary characteristics and sources of information, along with highlighting some of the results achieved in this process. It is emphasized that the information provided by the application of this indicator system is not only essential for guiding the efforts of the States within the framework of their international obligations, but it is also highly valuable for citizens, academia, and civil society in their monitoring and advocacy work to advance women's right to a life free from violence.

Keywords: Progress indicators, Belem do Pará Convention

1. INTRODUCCIÓN

Con los cimientos de una construcción de años de lucha, hace poco menos de una década un movimiento de mujeres vigoroso, plural y diverso llevó a las violencias extremas por razones de género al centro de la agenda pública. Fue un grito colectivo que inundó las calles en junio de 2015, iniciado en la Ciudad de Buenos Aires y que se extendió por toda América Latina. Se gestó a partir de un breve mensaje de una periodista argentina en la red social que habitualmente las convoca, luego de una sucesión de femicidios de mujeres jóvenes, cuyas noticias debieron cubrir en distintos puntos del país.

La respuesta inmediata de las periodistas fue potenciada por activistas de larga trayectoria en el movimiento de mujeres, referentes sociales y culturales que desencadenó un proceso veloz de verdadera construcción colectiva para hacer visible lo que hasta entonces parecía oculto: las muertes violentas de mujeres eran una realidad cotidiana que no encontraba freno en las normas, políticas o planes de acción (Rodríguez, 2015; Alcaraz & Paz Frontera, 2018). El movimiento que se conoció bajo la consigna "Ni Una Menos" encontró en esa interpelación pública la oportunidad de cohesionar décadas de lucha organizada del movimiento de mujeres y los feminismos. La unión virtuosa de activistas, académicas, periodistas, movimiento social y sociedad civil organizada que ya contaban con vasos comunicantes y lazos de confianza permitió esa articulación intergeneracional e interseccional de las agendas personales y políticas (Lamas, 2020).

La masividad del #NiUnaMenos da cuenta de un proceso que en la región de América Latina y el Caribe lleva largas décadas de lucha por visibilizar y poner fin a las múltiples manifestaciones de violencia hacia las mujeres. Fue la primera región en diseñar y poner en marcha un marco regulatorio común que abordara las distintas dimensiones de la violencia desde una perspectiva integral. La Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará, CIPSEVM) adoptada en septiembre de 1994, se convirtió, en una guía de carácter vinculante para avanzar en legislación capaz de capturar la profundidad de los vínculos entre las

estructuras de discriminación, las desigualdades y las diversas manifestaciones de violencia, generando la obligación de los Estados de responder con debida diligencia.

Los Estados que ratificaron la Convención de Belém do Pará asumieron la obligación de adoptar a través de “todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia...” (art. 7, CIPSEVM) para las mujeres y niñas de la región, atendiendo a su pertenencia étnica, racial, condición de migrante, desplazada o refugiada, entre otras. Entre numerosas disposiciones de cumplimiento obligatorio para los 32 Estados que la han ratificado, se estableció un sistema de monitoreo periódico que pudiera contribuir a dar cuenta de los avances y desafíos que enfrentan en el cumplimiento de sus obligaciones.

A partir de la Convención de Belém do Pará se elaboraron distintas normas nacionales dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, particularmente en el ámbito de las relaciones de parejas. Tanto desde un enfoque penal, como desde la prevención, (sancionando normas que promueven la aplicación de medidas cautelares para limitar el contacto de los perpetradores de la violencia con las mujeres agredidas), los países de América Latina y el Caribe avanzaron en una primera generación de leyes. Estas se concentraron casi exclusivamente en la violencia en las relaciones familiares o violencia doméstica.

En los siguientes quince años, una docena de países avanzaron hacia la sanción de normas de protección integral contra diversas formas de violencia. El objetivo de estas leyes de segunda generación se enfoca, ya no solo en dar respuestas a quienes enfrentan situaciones de violencia entre integrantes de la familia o unidad doméstica, sino también en distintos ámbitos de la vida social y comunitaria. Los países que dictaron marcos regulatorios que contemplan una protección integral frente a distintas manifestaciones de violencia fueron: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. A ese esfuerzo por lograr leyes integrales para la protección de las mujeres frente a las múltiples formas de violencia, se

sumó en la última década la iniciativa por aprobar legislación específica que abordara los femicidios, como una forma particular de delito contra la vida o como el agravante del delito de homicidio.¹

Sin embargo, aún con los avances señalados en la legislación, en gran medida se sostenía, tanto por los mecanismos de monitoreo como por las activistas, el déficit de información para poder evaluar su puesta en funcionamiento. Fue la sociedad civil impulsada por la comunidad internacional la que comenzó a hacer visible la necesidad de contar con información oficial y pública que pudiera dar cuenta de la dimensión del problema de las violencias por razones de género (Alméras & Calderón Magaña, 2012). Las recomendaciones de los comités de seguimiento de los tratados de Derechos Humanos señalaron de manera reiterada a los países de la región la necesidad de mejorar y sostener la producción de información estadística sobre las distintas expresiones y manifestaciones de las violencias (Gherardi, 2012). También lo han hecho los órganos de protección de derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2016a) y sobre el que ha profundizado el Comité de la Convención contra la Discriminación de la Mujer (Comité CEDAW, 2017) y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (Naciones Unidas, 2016b).

La implementación efectiva de la Convención de Belém do Pará requiere de un proceso de evaluación y acompañamiento continuo, para lo cual se creó en 2004 el Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belem do Pará (conocido como MESECVI), que cuenta con un Comité de Expertas en Violencia (CEVI) conformado por personas de reconocida trayectoria, designadas por los Estados Parte. En el marco de ese proceso de monitoreo, tomando en consideración un cierto lapso de tiempo, el CEVI solicita a los Estados la remisión de informes periódicos sobre las medidas adoptadas en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Como sucede con otros órganos de seguimiento de los tratados internacionales, este mecanismo de monitoreo

¹ Los femicidios "son la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión" (MESECVI, 2008a)

permite no sólo un seguimiento regular de los compromisos de los Estados, sino que además se ha consolidado como el ámbito regional de referencia en materia de monitoreo del cumplimiento de la Convención (Gherardi, 2012).

Luego de dos rondas de evaluación de los que resultaron informes nacionales y hemisféricos, las expertas del CEVI manifestaron preocupación por la escasa información disponible en muchos Estados Parte. En particular, las expertas destacaron que la información remitida por los países era en ocasiones insuficiente, especialmente en materia de recursos presupuestarios destinados a programas de prevención de violencia, datos relativos a las garantías en torno al acceso a la justicia, niveles de ejecución presupuestaria y cumplimiento de planes de prevención de violencia. En otros casos, el Comité advirtió sobre la ausencia de fuentes de información en algunos países, o la discontinuidad en la producción de datos básicos como los que arrojan las encuestas sobre incidencia y prevalencia de la violencia (que no siempre son replicadas ni actualizadas) impidiendo conocer la evolución de la situación y el impacto de las políticas y medidas adoptadas por los Estados.

Esta realidad, además del incumplimiento que implica respecto de las obligaciones estatales de producción de información, lleva en muchos casos a la construcción de registros paralelos de organizaciones de mujeres o de la sociedad civil cuyo esfuerzo es valorado aunque distan de ser sistemáticos en el relevamiento de la situación de violencia y pueden presentar deficiencias metodológicas.

La combinación de escasas fuentes de información, la parcialidad de los datos que se reúnen y la discontinuidad en su producción son situaciones reiteradas a nivel regional que ponen de manifiesto la necesidad de requerir a los Estados esfuerzos para mejorar la producción de información empírica. Se trata de una demanda que no solo es indispensable para reforzar la labor de vigilancia de la Convención de Belém do Pará, sino precisamente para revisar el modo en que se traducen las obligaciones jurídicas internacionales en políticas públicas correctamente implementadas. En otros términos, solo en la medida en que se cuente con información empírica objetiva, periódica y que dé cuenta de un

accionar estatal –o de la inacción- se podrá evaluar si efectivamente se avanza en la obligación de garantizar una vida libre de violencia para las niñas y mujeres en América Latina y el Caribe.

En razón de estos antecedentes, el CEVI decidió en el año 2013 diseñar un sistema de indicadores de progreso que permitiera medir el cumplimiento de la Convención de Belém do Pará, enfatizando la necesidad de dar cuenta de las respuestas estatales de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (MESECVI, 2015). Un rasgo distintivo del sistema de indicadores es la incorporación de medidas para permitir la evaluación de tipo cualitativa que realizan las propias niñas, adolescentes y mujeres con respecto a las obligaciones estatales.

Dar cuenta del proceso de implementación de un sistema de indicadores es el objetivo de este artículo. En primer lugar, se presentan los fundamentos y ejes centrales de los indicadores de progreso adoptados por el MESECVI para medir el cumplimiento de la Convención de Belem do Pará. En segundo lugar, se profundiza en las características y fuentes de información necesarias junto con algunos de los resultados alcanzados en este proceso, en tanto constituye un pilar relevante para el actual sistema de monitoreo regional. Finalmente, y para que cuente, se destaca que la información que ofrece la aplicación de este sistema de indicadores no sólo es indispensable para orientar la labor de los Estados en el marco de sus obligaciones internacionales, sino que además es de gran utilidad para la ciudadanía, la academia y la sociedad civil en su trabajo de monitoreo y exigibilidad para avanzar en la promesa de vidas libres de violencia.

1.1 Contar para que cuente: un sistema para medir las distintas manifestaciones de violencia por razones de género

La violencia por razones de género no sólo afecta a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, sino que impacta en todas las mujeres, en distintas circunstancias. Aun cuando puedan diferir las formas en que la violencia se manifiesta y los ámbitos en los que se registran estas múltiples formas. Cabe aclarar que un mayor nivel educativo por parte de las mujeres, la

disponibilidad de ingresos y un alto grado de autonomía en la toma de decisiones, no siempre resultan suficientes para aportar recursos que permitan sortear las barreras materiales y subjetivas para su superación dado que cada tipo de violencia presenta ciertos rasgos comunes. Es así que la violencia por razones de género, como la expresión más extrema de la desigualdad, se registra no sólo en el ámbito doméstico sino también en los espacios laborales, educativos, en la vía pública, en el transporte, en los medios de comunicación y aún en el ejercicio de los derechos políticos. Analizar sus dimensiones y los esfuerzos del Estado para abordarlas, requiere un análisis vinculado con la desigualdad estructural de género que atraviesan las sociedades latinoamericanas (Gherardi, 2016).

Hace más de tres décadas que la comunidad internacional ha reconocido que las distintas formas de violencia contra las mujeres y las niñas constituye una violación de derechos humanos que restringe su libertad, su autonomía y el ejercicio de todos los derechos. Una violación de derechos humanos tan fundamental que encuentra su base en las estructuras de sociedades que discriminan a las personas en razón del género, limitando su acceso a los derechos civiles, políticos (DCyP), económicos, sociales y culturales (DESC). El camino hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos, marcado por varios hitos en el ámbito de las Naciones Unidas en la década del noventa, derivó en la sanción del primer instrumento internacional específico sobre esta grave problemática social que aún está lejos de erradicarse.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) fue pionero al consagrar con la fuerza vinculante de un instrumento internacional un reclamo sostenido de los movimientos de mujeres, el feminismo y de distintos ámbitos académicos y de derechos humanos. La definición de la violencia que ofrece la Convención de Belém do Pará como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado” (art. 1, CIPSEVM) estableció el marco de referencia para comprender la violencia como un problema de derechos humanos, que no se limita al ámbito privado de las personas. La Convención es contundente en ese sentido: “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado” (art. 3, CIPSEVM). De esta

manera, distingue entre la violencia producida en la familia, el hogar o cualquier tipo de relación interpersonal de aquellas otras situaciones de violencia registradas fuera del ámbito “doméstico” y que involucra a otras personas, manifestándose como situaciones de abuso sexual, prostitución forzada, violación, trata de personas, acoso sexual en los ámbitos laborales, o cualquier otro tipo de violencia perpetrada en el sector salud o centros educativos; y por último, las situaciones de violencia ejercidas por el Estado o sus agentes, de manera arbitraria y bajo un ejercicio abusivo del poder (MESECVI, 2015).

Esta amplitud conceptual reconocida por la Convención de Belém do Pará requiere necesariamente establecer un punto de partida desde donde se pueda abordar el fenómeno en todas sus dimensiones. Medir el avance en el cumplimiento de derechos de las mujeres, sometiendo el accionar estatal a evidencia empírica no sólo es posible sino que se ha validado como herramienta fundamental tanto a nivel internacional como interamericano.

Es función del CEVI evaluar lo actuado por los Estados, interpretar el alcance de la Convención en relación con las obligaciones que establece y emitir recomendaciones específicas para cada uno de ellos, además de analizar las tendencias regionales. La forma en que los Estados atienden estas recomendaciones es examinada por el CEVI en la siguiente ronda multilateral de evaluación. A modo de ejemplo, la recomendación 18 del Primer Informe Hemisférico (MESECVI, 2008b) señala que los Estados deben “Elaborar políticas nacionales integrales e intersectoriales sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional, sin limitarse a la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica”. Esta recomendación fue reafirmada en el Segundo Informe Hemisférico ya que el CEVI comprobó que los Estados en general todavía no contaban con políticas públicas integrales e intersectoriales sobre violencia contra las mujeres, sino más bien con planes de acción -por lo general, planes de igualdad de oportunidades- o estrategias nacionales aisladas. En ese sentido, los esfuerzos estatales no llegaban aún a constituir una política pública ni un “esfuerzo conjunto y coordinado del Estado, las organizaciones que trabajan el tema y la sociedad” (MESECVI, 2011).

En efecto, un sistema de indicadores permite establecer, verificar y evaluar si las acciones u omisiones desarrolladas por un agente estatal permiten avanzar hacia la realización del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en toda su diversidad (atravesadas por las distintas interseccionalidades) o si estas medidas han contribuido a disminuir o acrecentar la violencia de género. La diferencia entre una y otra no es sólo de grado, sino que, aquellas acciones que prevengan, sancionen y erradiquen la violencia son el primer paso para garantizar una vida sin violencia. Por ello, en la decisión estratégica del CEVI se han adoptado indicadores de progreso que permiten identificar qué obligaciones positivas (de hacer y de actuar) y negativas (abstenerse de incurrir en ciertas conductas) asume el Estado como consecuencia de la ratificación de la Convención de Belém do Pará.

Los indicadores de progreso son una herramienta empírica diseñada para medir derechos. Por cierto, el goce efectivo de los derechos requiere al mismo tiempo un empeño interinstitucional para que los indicadores de desigualdad estructural también disminuyan (Gherardi, 2018). En el marco del principio de progresividad en derechos humanos los Estados y todos sus agentes deben adoptar medidas (incluyendo acciones, planes, legislación, políticas) para alcanzar el máximo nivel de satisfacción de cada derecho. Las medidas adoptadas en cumplimiento de esta obligación deben ser sometidas a evaluación periódica desde una mirada integral, en tanto es posible que un Estado con su accionar logre, por caso, una disminución significativa de la violencia obstétrica pero mantenga la misma tasa de mortalidad materna. En otros casos, el Estado puede avanzar en una mayor participación laboral de las mujeres y personas del colectivo LGBTIQ (Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transexuales, Intersex, Queer) pero a la vez puede aumentar el acoso sexual en el empleo. O pueden no disponer de mecanismos efectivos para garantizar el acceso a la justicia frente a una vulneración de los derechos.

El principio de progresividad se encuentra también profundamente vinculado con el principio de no regresividad, que prohíbe retrotraer, derogar o establecer marcos regulatorios y protectorios por debajo de derechos y garantías de los que gozaba la población. Para constatar la situación frente a estos dos principios

centrales en derechos humanos se requieren datos empíricos y, por lo tanto, adquiere centralidad la producción y publicidad de la información. Sin embargo, el punto central radica en establecer un método de verificación que, al mismo tiempo, permita iluminar el modo en que se debe leer esta información (MESECVI, 2015).

Los indicadores de progreso, tal como los que fueron adoptados por el MESECVI para la Convención de Belém do Pará y antes de eso, para el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), no pueden analizarse de modo aislado, sino que integran una lectura global que responde a las características de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Por lo tanto, los indicadores de progreso no solo cuantifican sino también califican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones en los avances en la satisfacción de los derechos humanos y la responsabilidad estatal desde las competencias de sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.2 Indicadores de progreso y fuentes de información

La adopción del sistema de indicadores se enmarca en un proceso impulsado tanto a nivel académico como en los sistemas regionales de derechos humanos, (Abramovich, 2021). En el SIDH, el monitoreo del Protocolo de San Salvador fue el primer mecanismo que de manera explícita dispuso que los informes de países debían contener indicadores de progreso (GTPSS, 2015). En el ámbito de las Naciones Unidas, tanto el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como el Comité de la Convención contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) también promueven un sistema de indicadores de progreso (ACNUDH, 2012).

Los indicadores son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación validada de esas normas (Pautassi, 2010). En el caso de la Convención de Belém do Pará, se trata de diseñar medidas estadísticas,

revisiones normativas, encuestas, registros administrativos que aporten evidencia empírica en relación con el cumplimiento de las obligaciones prevista en esa Convención (MESECVI, 2015). Entre las fuentes de información que se pueden utilizar se encuentran las encuestas de prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y los relevamientos de llamados a las líneas telefónicas de asistencia, que permitirían determinar la correspondencia lo más exacta posible entre la norma que establece la prohibición y sanción de la violencia definida en la Convención y el indicador que se construya.

Un ejemplo puede contribuir a ilustrar su aplicación. La tasa de violencia en las parejas o ex parejas se calcula en base al número de manifestaciones de mujeres víctimas de cualquier forma de violencia (psicológica, física, sexual, patrimonial), ejercida por una pareja/ex pareja en los últimos doce meses, dividido por el total de mujeres multiplicado por 100.000. Este indicador, que es un indicador de progreso por resultados, permite analizar la incidencia de la violencia de género en las mujeres partiendo como referencia del total de la población. En la medida de lo posible, es recomendable desagregar esta información para dar cuenta de las interseccionalidades que impactan en las personas, en tanto se disponga de las fuentes necesarias (por ejemplo, de acuerdo con rangos de edad, o las condiciones de población urbana o rural, migrante, indígena o con discapacidad) con el objetivo de dar cuenta del alcance de los principios de igualdad y no discriminación.

Los indicadores de progreso se clasifican en:

- a) Indicadores estructurales, permiten verificar cuáles instrumentos internacionales ha aprobado el Estado, además de la Convención de Belém do Pará, sino que además analizan cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal para responder a las obligaciones establecidas en la Convención ratificada. Ese tipo de indicadores, cuya respuesta suele ser sencilla, examina si el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para garantizar cada derecho reconocido por las normas y en base al principio de

universalidad, indivisibilidad e interdependencia de derechos humanos. A modo de ejemplo, un indicador estructural de contexto financiero básico es la existencia de leyes específicas de violencia que incluyen asignación de partidas presupuestarias.

b) Indicadores de proceso, se concentran en medir la calidad y dimensión de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos o, en su defecto, buscan identificar la inacción estatal. Siguiendo el ejemplo anterior en materia presupuestaria, el indicador de proceso es la publicación amplia de informes sobre asignación presupuestaria y su ejecución. Estos indicadores analizan la cobertura y el contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras actividades e intervenciones para alcanzar las metas que corresponden a la realización de un derecho y realizan una vigilancia directa de la aplicación de las políticas públicas.

c) Indicadores de resultados, son aquellos que exponen los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. En este caso, se trata de medir el impacto concreto de las estrategias, programas, intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado. En el caso de compromisos presupuestarios un indicador de resultado es el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a programas, planes e instituciones vinculadas con distintas formas de violencia de género.

d) Señales de progreso cualitativas, que buscan captar la definición de la situación que efectúa la persona titular de derechos y el significado que ésta le otorga al fenómeno evaluado. Es decir, se trata de dimensiones cualitativas que pueden o no ser expresadas estadísticamente, que reflejan la progresión en los cambios hasta alcanzar la plena satisfacción de los derechos de las mujeres y las niñas. A través de fuentes de información tales como encuestas o entrevistas, se busca captar si los derechos han sido

establecidos en consideración a posibilidades reales, muchas veces medidos en niveles de plazos o períodos secuenciales de tiempo (corto, medio y largo plazo). Un ejemplo de estas señales de progreso cualitativas sería la aplicación de una encuesta de satisfacción de las usuarias de los servicios de acceso a la justicia, o la satisfacción frente a la atención de las situaciones de violencia por parte de las fuerzas policiales. Se trata de generar mecanismos de evaluación adicionales que permitan a las mujeres manifestar su opinión respecto de la manera en que las distintas esferas estatales respondieron a su demanda.

Estos 4 tipos de indicadores suelen demandar medidas estadísticas o cálculos específicos que se deben hacer en base a fuentes de información disponibles, como el caso de las tasas, que requieren una operación estadística. En otros casos, como por ejemplo la consideración del número de refugios y casas de acogida para mujeres víctimas considerando su ubicación geográfica, se trata de un indicador que hace referencia a un número concreto y simple de consignar cuando se cuenta con el relevamiento previo. Sin embargo, debido a que el monitoreo es de cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a los derechos humanos la centralidad se encuentra en la persona. Para la Convención de Belém do Pará, son las mujeres (niñas y adolescentes, en toda su diversidad) quienes asumen el protagonismo en la evaluación del avance en el accionar de los Estados, de allí que se incorporan los datos cualitativos, como también la necesidad de desagregar información por sexo e identidad de género, edad, nivel educativo y socioeconómico, lugar de residencia, entre otros.

Este sistema de monitoreo periódico a partir de indicadores de progreso, permite cuantificar y calificar en qué medida el proceso para aplicar y hacer efectivos los principios de derechos humanos han logrado adoptar medidas tendientes a la participación, la atención integral, el trato no discriminatorio o en qué medida su no observancia implica responsabilidades para los Estados. Al mismo tiempo, el sistema de indicadores debe contribuir a establecer si para cada obligación traducida en políticas, planes o actividades específicas, el Estado está garantizando mecanismos de reclamos y quejas que faciliten el acceso a la justicia, construyendo fuentes de información que permitan evaluar dichos

procesos. Para alimentar adecuadamente un sistema de indicadores de progreso, la información que se produce debe ser periódica, confiable y sistemática, de acuerdo con pautas metodológicas internacionales.

La actuación estatal se mide en relación con tres categorías transversales: la recepción del derecho, los recursos financieros y compromisos presupuestarios, y las capacidades estatales puestas a disposición del cumplimiento de las obligaciones asumidas. Estas tres dimensiones son analizadas a continuación.

La recepción del derecho se refiere a los instrumentos que ha adoptado el Estado para establecer el andamiaje protectorio, preventivo y sancionatorio de la violencia contra las mujeres. No se trata de una categoría exclusivamente legislativa, sino que incluye (por ejemplo) la existencia de procesos sistemáticos de capacitación y formación de funcionarios públicos o de magistrados en temas de violencia de género. Debido a que cada derecho puede estar reconocido en la Constitución, en la legislación (leyes, decretos, resoluciones, directivas), en la jurisprudencia o en los programas o prácticas de gobierno, se procura obtener información sobre el alcance de ese reconocimiento, es decir, el grado de precisión con que se definen las obligaciones básicas del Estado o los estándares mínimos exigibles, buscando que cada Estado consigne quiénes son los titulares individuales o colectivos de ese derecho y las condiciones para su ejercicio. Por otra parte, se verifican también las garantías o vías de reclamo disponibles (tanto administrativas como judiciales) en caso de incumplimiento de las obligaciones respectivas como también la jurisprudencia relevante.

En segundo lugar, se consideran los recursos financieros y los compromisos presupuestarios asumidos por el Estado. Es indudable la centralidad de la asignación de recursos presupuestarios para garantizar que las medidas se implementen a través de partidas efectivas, dispuestas para toda la organización del Estado. Por ejemplo, es tan importante contar con recursos para campañas de prevención de la violencia como con partidas para capacitar y formar al personal policial. Esta categoría refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social y su distribución, medida por el porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social o por otros indicadores

destinados a satisfacer las necesidades de las mujeres y las niñas (Pautassi & Rodríguez Enríquez, 2016). Conocer los compromisos presupuestarios permite evaluar la importancia que el propio Estado asigna a garantizar la vida libre de violencia a las mujeres. Si un Estado aplicara una política de gasto público que implique la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en servicios de atención para mujeres víctimas de violencia sexual) o si recortara el presupuesto destinado al sistema de justicia, además de representar una medida regresiva, esto resultaría en la desprotección de la mujer y el traslado de los costos de esta desprotección directamente a ellas.

Finalmente, a través de la identificación de las capacidades estatales se busca observar la conformación y el diseño de la estructura estatal para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas. Así, se analizan la distribución del poder al interior del Estado y entre los tres poderes del Estado. Un ejemplo es la dotación de personal, infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios especializados en salud, por ejemplo, para comunidades indígenas o afrodescendientes. Conocer de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas vinculadas con las garantías de una vida libre de violencia para las mujeres, es central para evaluar su cumplimiento. Por otra parte, esta dimensión requiere que se expliciten cómo definen las metas y estrategias de acción para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en la Convención. La inclusión de las capacidades estatales como categoría busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política y técnica de los Estados en el cumplimiento de la Convención, ingresando al núcleo central de sus artículos 7, 8 y 9.

Por último, para dar unidad al proceso, el sistema de indicadores de progreso incorpora tres principios transversales: igualdad y no discriminación; acceso a la justicia; acceso a la información y participación política. Se trata de principios nodales contemplados en la Convención de Belém do Pará que resultan útiles para relevar información sobre la situación de las mujeres en situaciones de

desigualdad estructural e inequidad o en situaciones de vulnerabilidad particular (tal como indica el artículo 9 de la Convención) y también para verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención.

Así como son necesarios diversos indicadores para que, considerados en conjunto, puedan dar una mejor aproximación a la medición que incluye también técnicas y elementos cualitativos complementarios, se requiere una lectura transversal de los indicadores ya que no se trata solo de cuantificar. En otros términos, los indicadores de progreso no solo ponderan los logros o cumplimiento de metas, sino que califican la conducta de los Estados para cumplir con sus obligaciones. Como medida de prevención de la violencia, no sólo se requiere la adopción de normas que establezcan la educación sexual integral en todos los niveles educativos (en cuyo caso, una medida cuantitativa que apunte a las metas busca que se alcance a la mayor cantidad posible de escuelas), sino que además se mide la calidad de esa educación sexual integral, analizando su disponibilidad a todos los niños, niñas y adolescentes, si es culturalmente adecuada y si respeta los patrones de diversidad.

Los indicadores de progreso constituyen una herramienta teórica-metodológica que, aún cuando no pueden dar cuenta de la totalidad de la conducta estatal, permiten una aproximación lo suficientemente certera en la medida en que se asuman como aproximaciones múltiples al cumplimiento de los derechos contenidos en la Convención de Belem do Pará. Esto es, la unidad de medida son las obligaciones contenidas en la norma y no fenómenos sociales aislados. Por ello, la lectura de los indicadores debe hacerse sobre la integralidad del accionar estatal a través de informes periódicos que, interpretados sistemáticamente, pueden ofrecer un panorama de la materialización de los derechos contenidos en la Convención.

Otro aspecto relevante, es destacar que la especificidad de cada Estado no permite hacer comparaciones o utilizar los indicadores para conformar escalas o rankings de cumplimiento. Por el contrario, los indicadores de progreso permiten situar el problema –y su interpretación- en su propia dimensión. En términos de

valoración de la conducta estatal, cada uno de los Estados es un universo en sí mismo que no se compara con la *performance* de otros Estados, sino solo en relación con el grado de satisfacción de cumplimiento de derechos.

La adopción del sistema de indicadores de progreso para la Convención de Belém do Pará no fue concebida como una herramienta exclusivamente destinada al monitoreo internacional sino, por el contrario, como un elemento importante de exigibilidad para que la ciudadanía en su conjunto (organizaciones sociales, academia, movimiento feminista, periodismo) demande cambios, respuestas y conductas estatales acordes a los derechos reconocidos en las normas.

Vivir una vida libre de violencia es un derecho humano que requiere de respuestas estatales integrales que garanticen su ejercicio, superando una mirada de asistencia sobre las víctimas y sus familias. En América Latina y el Caribe existe una importante brecha entre la dimensión y gravedad de las situaciones de violencia de género y las respuestas estatales, tanto a nivel de las políticas públicas como en el ámbito judicial. Por eso, cuando se encuentra disponible, la evidencia empírica permite dar cuenta de una variedad de instrumentos normativos, jurídicos, recursos de protección, medidas de reparación que no siempre garantizan su efectiva y oportuna aplicación. Sin embargo, esta evidencia permite analizar las numerosas iniciativas se presentan a instancias de decisores políticos, de organizaciones de mujeres o de la sociedad civil que buscan dar respuestas ante la gravedad y urgencia que la situación demanda.

El sistema de indicadores de progreso adoptado por el MESECVI, aun cuando se encuentra la segunda ronda de aplicación, goza de un importante grado de aceptación y legitimidad que facilita la identificación de la medida en que las políticas adoptadas por los Estados y las opciones regulatorias que se siguen para cada una de las distintas formas de violencia, está mostrando efectividad en el abordaje del problema. Los indicadores de progreso permiten analizar la presencia y eventual alcance de las medidas esbozadas para promover políticas de reparación frente a la violencia por razones de género que puedan contribuir a una verdadera transformación de la situación estructural que les da origen. En la misma dirección, las categorías transversales permiten identificar las brechas

persistentes en la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, a los medios de protección y a las medidas de prevención, todo lo cual deja en claro la distancia actual para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas.

1.3 Contar para que cuente: registros de femicidios como herramienta para la política pública

Las fuentes de información de los registros oficiales sobre femicidios son variadas: por un lado, muchos de los registros son provenientes de información de los Ministerios Públicos y/o del Poder Judicial, en cuyo caso la principal fuente de información de la que se nutren tales registros son las investigaciones iniciadas o las carátulas con las que se define el marco de la investigación. En menor medida, otras fuentes de información son relevadas por oficinas de estadísticas públicas (Dirección de Estadísticas), otros ministerios sectoriales (Ministerio de la Mujer o Ministerio de Desarrollo Social) u oficinas dedicadas a la defensa de derechos (Defensorías del Pueblo). En estos casos, las fuentes de información pueden incorporar metodologías de indagación secundaria como las notas periodísticas, entrevistas y otros informantes clave.

Más allá de la utilidad de contar con registros que permitan analizar el fenómeno de los femicidios desde una mirada regional, los registros cumplen diversos propósitos a las distintas instituciones que los generan. En todo caso, los esfuerzos por la mejora de la calidad de la información (un objetivo común) deberá articularse con las necesidades a las que responde el uso de la información por parte de las diversas dependencias, orientadas (entre otros propósitos) a mejorar la respuesta preventiva por parte de las fuerzas de seguridad, la capacidad investigativa y de análisis de la evidencia por parte del sistema de justicia, y la aplicación de las normas dirigidas a la sanción y reparación de los femicidios.

En este sentido, el CEVI ha advertido luego de llevar adelante la tercera ronda de evaluación de los informes nacionales presentados por los Estados, que “Aún hay que construir un mayor compromiso con los mecanismos de seguimiento y monitoreo, que permitan la evaluación permanente de la política pública

implementada, en diálogo con la sociedad civil, las organizaciones que trabajan estos temas y que permita la mirada intergeneracional de las mujeres y las niñas que sufren cada día esta violencia. Necesitamos datos, cifras desagregadas sobre el impacto de las políticas, la cobertura en la atención de los programas, los procesos de monitoreo y el presupuesto asignado. Seguimos sin una mirada interseccional para la erradicación de la violencia contra las mujeres en otros planes y acciones nacionales relevantes, como en el ámbito de la salud y de las políticas laborales, educativas y migratorias” (MESECVI, 2021).

La necesidad de articular una mirada interseccional en las políticas públicas se vincula con la importancia de contar con datos que permitan analizar las vulneraciones específicas de ciertas víctimas de violencia extrema. Los registros e informes específicos elaborados por los distintos países permiten ver (aunque no de manera comparada entre ellos) la forma en que las variables de edad, estatus migratorio o procedencia, lugar de residencia, situación de discapacidad, orientación sexual, identidad de género, entre otras, son relevantes al momento de analizar las características individuales y estructurales de las víctimas de femicidio. Conocer el impacto de la violencia extrema en las diversas circunstancias personales, sociales y culturales de las mujeres es fundamental para trazar mejores políticas públicas de prevención, atención y reparación.

1.4 El camino a construir: información para actuar

El desarrollo de un sistema de indicadores de progreso alerta sobre el sentido y el alcance de las obligaciones que han asumido los Estados de la región en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, en particular en relación con el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Para efectivizar medidas para la erradicación de todas las formas de violencia es preciso avanzar en la identificación de los deberes de prevenir, investigar y sancionar en particular cuando se trata de aquellas formas de violencia menos exploradas, distintas de la que sufren en las relaciones de parejas o en los vínculos familiares, dentro del ámbito doméstico.

Conocer, apropiarse y difundir fuentes de información que permitan medir,

evaluar y exigir respuestas de calidad, capaces de dar cuenta del accionar estatal, es un primer paso indispensable en el camino a la erradicación de la violencia a través de las políticas públicas a las que los Estados se han obligado. Los indicadores de progreso, en sí mismos, constituyen una herramienta metodológica adecuada en el marco de un proceso de rendición de cuentas que no sólo debe ser parte de los compromisos internacionales de los Estados sino que debe ser una respuesta concreta a las mujeres, a las niñas en todas sus diversidades y la sociedad en su conjunto.

2. BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2021). *Los derechos humanos en las políticas públicas*. En L. Pautassi, & F. Marco Navarro, *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (págs. 375-392). Buenos Aires: Fundación Medife Edita.
- ACNUDH. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos.
- Alcaraz, M., & Paz Frontera, A. (2018). *La cuarta ola. La generación "Ni una menos"*. En C. Muñoz, *El Atlas de la revolución de las mujeres. Las luchas históricas y los desafíos actuales del feminismo* (págs. 30-35). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- AlmÉRas, D., & Calderón Magaña, C. (2012). *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEDAW. (2017). *Recomendación General 35 sobre Violencia de Género, actualización de la Recomendación General 19*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Gherardi, N. (2012). La violencia contra las mujeres en la región. En D. Almeras, & C. Calderón Magaña, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gherardi, N. (2016). *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*. Serie Mujer y Desarrollo N 141.
- Gherardi, N. (2018). *Cerrando brechas para erradicar la violencia contra las mujeres. Aportes para fortalecer una agenda integral para la igualdad de género*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Gherardi, N., & Pautassi, L. (2017). Garantías en torno a una vida libre de violencia para las mujeres: avances en los mecanismos de supervisión del sistema interamericano de derechos humanos. *Revista de Derecho de Familia*, 9-17.
- GTPSS. (2015). *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA.
- Lagarde, M. (2006). Del femicidio al feminicidio. *Desde el Jardín de Freud*, 216-225.
- Lamas, M. (2020). *Dolor y política. Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*. México: Océano.
- MESECVI. (2008a) *Declaración sobre el Femicidio*. Aprobada en la Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI), celebrada el 15 de agosto de 2008, Washington D.C. agosto 2008.
- MESECVI. (2008b). *Primer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington: CIM-OEA.
- MESECVI. (2011). *Informe de seguimiento a las recomendaciones del CEVI realizadas durante la etapa de evaluación de la primera ronda de evaluación multilateral*. Washington: CIM-OEA.

- MESECVI. (2015). *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Washington: OEA.
- MESECVI. (2021). *Tercer informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*. Washington: OEA.
- Naciones Unidas. (2016 b). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2016a). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 1 de julio de 2016. 32/19. *Acelerar los esfuerzos para eliminar la violencia contra la mujer: prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidas las mujeres y las niñas indígenas*. Naciones Unidas.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich, & L. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Pautassi, L., & Rodríguez Enríquez, C. (2016). *Violencia contra las mujeres y políticas públicas: un análisis de las implicancias fiscales y socio-económicas*. Serie Mujer y Desarrollo N 137.
- Rodríguez, P. (2015). *#Ni Una Menos*. Buenos Aires: Planeta.