

## MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD

Gestión / Período auditado: 01/01/2019 al 31/12/2021

### GRUPO EFSUR

#### Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes 23.179, 24.632, 26.485, 26.842, 26.791, 27.352, 26.743, 26.879, 27.210, 27.452 y 27.499.  
Decretos de Necesidad y Urgencia 698/2017, 7/2019, 297/2020  
Decretos 2385/1993, 1011/2010, 698/2017, 1836/2009, 7/2019, 50/2019, 680/2020, 734/2020 y 123/2021.  
Decisión Administrativa JGM 279/2020.  
Resolución ONU A/RES/70/1.  
Resolución CNM 19/2017.  
Resoluciones MMGyD 4/2020, 15/2020, 24/2020, 219/2020, 48/2021 y 265/2021.  
Resolución conjunta MMGyD y MS 4/2020.  
Resoluciones AGN 26/15 y 186/16.

#### Aclaraciones previas

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Belém do Pará (1994) define la violencia contra las mujeres, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La principal norma nacional en la materia es la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. La Ley entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (*art. 4*).

Se identifican los siguientes tipos de violencia (*art. 5*): física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política. La Ley también define modalidades de violencia por motivos de género, entendidas como las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos, quedando especialmente comprendidas las siguientes: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática, en el espacio público y pública-política.

El organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la Ley 26.485 era el ex Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), que en 2017 fue transformado en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y en 2019 finalmente fue convertido en Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD).

Entre sus facultades, se destacan con relación al objeto de auditoría las siguientes (*Ley 26.485, art. 9*):

- Elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- Articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la Ley 26.485, 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.

Durante el período auditado estuvieron vigentes dos Planes Nacionales de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA), en cumplimiento de lo establecido en la Ley 26.485 (*art. 9, inc. a*): el PNA 2017-2019 y el PNA 2020-2022. Son las principales herramientas de planificación estratégica de las acciones llevadas a cabo por el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la Ley. Los dos Planes considerados durante el período auditado contienen una matriz de Marco Lógico, a partir de la cual se organiza la planificación de las medidas y acciones estipuladas. Allí se determinan para cada acción, a los fines de su seguimiento y evaluación, indicadores, medios de verificación y plazos, como también responsabilidades, a partir de la distinción entre organismos responsables, encargados de llevar adelante las acciones, y organismos asociados, cuyas funciones consisten en asistir a los primeros. Si bien el organismo rector en materia de género es el responsable principal del diseño e implementación de los Planes, entre los organismos responsables de las distintas acciones se encuentran involucradas distintas dependencias de la Administración Pública Nacional (APN) y Consejos Federales, con el fin de garantizar la transversalidad del abordaje de la problemática de la violencia por motivos de género.

En el marco de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, la meta asociada a la violencia por motivos de género es la 5.2. Argentina priorizó la meta 5.2, que en 2021 se adaptó la meta de la siguiente forma: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, LGBTI+ y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

**Presidente**

Lic. Jesús Rodríguez

**Audidores generales**

Dr. Francisco J. Fernández  
Dr. Juan I. Forlón  
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva  
Dr. Miguel Ángel Pichetto  
Lic. María Graciela de la Rosa

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina  
Tel.: (54 11) 4124 - 3700  
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

Durante el período auditado se implementaron múltiples programas referidos al abordaje de la violencia por motivos de género: destinados a la prevención, vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad abocada al abordaje de la violencia por motivos de género, así como también de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática, a la asistencia integral de personas en situación de violencia por motivos de género. En relación con el registro de los casos de situaciones de violencia, se destaca el desarrollo del Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG), con el fin de sistematizar la información disponible sobre casos de violencia por motivos de género y de constituir una herramienta de consulta y seguimiento que permita el diseño de políticas públicas sobre un sustento empírico del fenómeno de la violencia a nivel nacional.

El informe de auditoría se focalizó en la Línea 144 y el Programa Acompañar.

La Línea 144 fue creada en 2013 para dar cumplimiento a una de las obligaciones establecidas en la Ley 26.485, referida a la implementación de una línea telefónica gratuita y accesible en forma articulada con las provincias a través de organismos gubernamentales pertinentes, destinada a dar contención, información y brindar asesoramiento sobre recursos existentes en materia de prevención de la violencia contra las mujeres y asistencia a quienes la padecen (*art. 9, inc. o*). Se trata de una línea de alcance nacional, sin costo para las/os usuarias/os y que funciona las 24 horas de todos los días del año (*Dec. 1011/2010, art. 9, inc. o*). Para su operación, la Línea 144 articula con organismos nacionales, provinciales y municipales y con organizaciones sociales dedicadas a la temática, con el fin de facilitar un abordaje situado de los casos de violencia por motivos de género. A su vez, la Línea 144 constituye una importante fuente de información estadística.

El Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia por Motivos de Género Acompañar fue creado en septiembre de 2020 (*Dec. 734/2020*), con el objetivo de promover la autonomía de las mujeres y LGBTI+ que se encuentran en riesgo acreditado por situación de violencia por motivos de género, mediante el otorgamiento de una prestación económica y del fortalecimiento de redes de acompañamiento, destinado a cubrir los gastos esenciales de organización y desarrollo de un proyecto de vida autónomo y libre de violencias (*art. 1*). Está destinado a aquellas personas que se encuentren en situación acreditada de riesgo por violencia por motivos de género, es decir, mujeres y LGBTI+ que por sus condiciones socio económicas y vinculares se encuentren expuestas a diversas manifestaciones de las violencias por motivos de género que ponen en riesgo su integridad física y psicológica y su autonomía económica y social (*arts. 2 y 3*). La prestación económica consiste en una suma de dinero no reintegrable, de carácter personal, no renovable y no contributiva por el valor de un salario mínimo vital y móvil (SMVM), que se abona durante seis períodos mensuales consecutivos.

Las políticas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y el contexto social pandémico impactaron en el aumento de la violencia por motivos de género, principalmente al aislar a las víctimas dentro de condiciones de mayor vulnerabilidad, y hasta en algunos casos, de convivencia obligada con la persona responsable de violencia de género. En este sentido, las medidas de aislamiento tuvieron un impacto en el sostenimiento de las redes de protección de mujeres y LGBTI+, lo que puede generar obstáculos adicionales para abandonar a una pareja violenta.

Las acciones realizadas durante la pandemia fueron aquellas que el MMGyD fue desarrollando a partir de su propia consolidación como Ministerio, desde su creación el 11/12/2019, pocos meses antes de la emergencia sanitaria y social. Su estructura interna fue aprobada el 3 de marzo de 2020 (*Dec. Adm. JGM 279/2020*), mientras que la pandemia fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo y las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) comenzaron a regir en el país el 20 de marzo (*Dec. 297/2020*).

Asimismo, teniendo como antecedente el funcionamiento del INAM con respecto a la ejecución de políticas de género, se fortalecieron programas ya existentes, como la Línea 144.

## HALLAZGOS

- 4.1. El Estado Argentino ha receptado de manera congruente e incluso ha ampliado los principios, tipos y modos de violencia contra la mujer contemplados tanto en la Convención Belém do Pará como en la CEDAW.**
- 4.2. No es posible evaluar el logro de los objetivos de ambos Planes Nacionales de Acción de acuerdo con lo planificado debido a los siguientes motivos:**
  - 4.2.1. En ambos Planes Nacionales de Acción, si bien se establecieron objetivos, plazos, indicadores y medios de verificación correspondientes a cada acción, no se definieron parámetros para medir el avance en el logro de cada una de ellas.**
  - 4.2.2. No se cuenta con líneas de base para comparar los avances de la gestión:**
    - La evaluación de medio término del PNA 2017-2019, relativa al primer semestre de 2018 y realizada por el BID, no permitió la construcción y consolidación de una línea de base.
    - No hay evidencia de que el MMGyD haya planificado la definición de líneas de base para las medidas y acciones comprometidas en el PNA 2020-2022, así como tampoco de que haya determinado a partir de su implementación líneas de base para próximos Planes.
  - 4.2.3. Con respecto al seguimiento y la evaluación de los resultados de los PNA, se observa que:**
    - No se realizó un Informe de Resultados del PNA 2017-2019, por lo que no existe una evaluación final sobre su implementación.

- Respecto del seguimiento y monitoreo del PNA 2020-2022, la información disponible se encuentra reunida en los Informes de Gestión MMGyD 2020 y 2021.
- 4.3. Se registró un aumento significativo en los recursos asignados a las políticas contra la violencia por motivos de género a partir de la creación del MMGyD, lo que evidencia su jerarquización como política de Estado.
- 4.4. En relación con la coordinación con otros organismos para la implementación de las acciones previstas en los PNA se observa lo siguiente:
- Respecto del PNA 2017-2019, si bien el Decreto 1011/10 establece que los Ministerios y Secretarías del PEN deben desarrollar todas aquellas acciones estipuladas en el Plan Nacional de Acción vigente, se observó respecto de ciertas acciones una baja coordinación con otros organismos.
  - En relación con el PNA 2020-2022, en el Informe de Resultados se afirma que el 70% de los productos comprometidos por parte de otros organismos (capacitaciones, elaboración de protocolos, acciones de visibilización, elaboración de guías, campañas de prevención, entre otros) se encuentran en etapa de implementación o finalizados. No obstante, no incluye mayor detalle sobre la coordinación interinstitucional. Tanto los Informes de Gestión 2020 y 2021 como el Informe de Resultados no fueron realizados a partir del Marco Lógico del Plan, en el que se distribuyeron las responsabilidades correspondientes.
  - Se destaca como buena práctica la conformación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género
- 4.5. El PNA 2020-2022 incorporó una perspectiva de diversidad e incluyó a las personas LGBTI+ como pasibles de experimentar situaciones de violencia por motivos de género, receptando los avances normativos y sociales en la materia.
- 4.6. Se observó una disminución en la cantidad de femicidios directos ocurridos en el país durante el período auditado (252 femicidios en 2019, 251 en 2020 y 231 en 2021), indicador adoptado por Argentina para medir la meta ODS 5.2. Sin embargo, no se puede establecer la brecha que existe entre la línea de base y la meta intermedia y final, ya que las metas consisten en la reducción de los valores del indicador respecto de la línea de base, sin cuantificar la magnitud.
- 4.7. Se registra un aumento significativo en el gasto primario total asociado a la meta ODS 5.2. En términos reales, el gasto aumentó un 11,4 veces durante el período auditado.
- 4.8. Los indicadores asociados a la meta ODS 5.2 adoptados por Argentina son insuficientes para medir los progresos hacia la eliminación de todas las formas de violencia contra mujeres, LGBTI+ y niñas, ya que solamente contemplan la instancia de femicidio. Tampoco se reportan en los Informes País e Informes Voluntarios Nacionales los valores de los indicadores desagregados por las variables previstas en el Metadata (edad, provincia y vínculo entre víctima y sujeto activo).
- 4.9. Existe una falta de formalización de las acciones llevadas a cabo por el INAM que dificulta un análisis de su gestión, ya que se desconocen los objetivos, población o entidades destinatarias y su criterio de selección, lineamientos operativos, procedimientos y responsabilidades institucionales de las acciones llevadas a cabo.
- 4.10. Los programas auditados no cuentan con líneas de base y tampoco se definieron indicadores de gestión, lo que dificulta la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos.
- 4.11. El presupuesto de 2021 es el único del período auditado en el cual existe consistencia entre el diseño presupuestario y los programas implementados por el organismo. No es posible realizar una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de los programas auditados para los años 2019 y 2020 a través del análisis de la ejecución presupuestaria y el logro de metas físicas. Se destaca que en 2019 se realizó un etiquetado del presupuesto con perspectiva de género y que en 2021 se incorporó la perspectiva de género y diversidad en el propio diseño del presupuesto.
- 4.12. Con respecto a las metas físicas presupuestarias asociadas a la Línea 144, se observa que, con relación a las personas asistidas, el MMGyD ejecutó su meta programada en un 145,9% en 2020 (230.466 personas) y 193,1% en 2021 (277.166 personas). Su otra meta física, referida a intervenciones realizadas fue ejecutada en un 47% en 2020 (29.706 intervenciones) y en un 67% en 2021 (49.950 intervenciones). No se cuenta con información para 2019, dado que no existieron metas físicas específicamente asociadas al programa.
- 4.13. Se elaboraron guías para quienes trabajan en la Línea 144, que incluyen pautas a seguir en la atención y asesoramiento de situaciones de violencias por motivos de género, así como también un manual general interno para quienes operan la Línea 144 que define los criterios y mecanismos de abordaje integral. Estas herramientas no son públicas, no fueron aprobadas formalmente por actos normativos y no tienen fecha de elaboración o entrada en vigencia, lo que dificulta establecer si siempre hubo procedimientos estandarizados para el funcionamiento de la Línea o si los procedimientos fueron modificados a lo largo del período auditado, de qué manera y con qué fin.
- 4.14. En cuanto al funcionamiento de la Línea 144, no se desarrollaron indicadores de gestión que permitan analizar la calidad y la eficiencia del servicio y, por lo tanto, identificar oportunidades de mejora para garantizar el funcionamiento óptimo de la Línea 144.
- 4.15. La información estadística disponible públicamente sobre la Línea 144 no incluye información correspondiente a la gestión del ex INAM y del ex CNM, pese a que fue puesta en marcha en 2013.

- 4.16. El Programa Acompañar alcanzó a 118.474 personas en situación de violencia por motivos de género durante el período auditado, con un porcentaje muy bajo de transferencias rechazadas (en promedio, 0,2% de los casos puestos al pago).
- 4.17. El proceso de implementación del Programa Acompañar no queda registrado de manera integral en los expedientes ni en el SICVG, lo que dificulta la trazabilidad de las acciones desarrolladas y la evaluación del logro de los objetivos del Programa.
- 4.18. En general se observa un cumplimiento de los plazos en lo que refiere al pago oportuno de la prestación del Programa Acompañar. Sin embargo, se observa que el pago de las prestaciones correspondientes a los meses de diciembre de 2020 y julio y agosto de 2021 se realizó más tarde de lo estipulado en el reglamento operativo del Programa.
- 4.19. En relación con el involucramiento de las OSC en los PNA, se observa que:
  - No se tuvo evidencia de que se hayan realizado procesos participativos y/o consultivos para el diseño del PNA 2017-2019. Asimismo, tampoco se verificó que las políticas contenidas en el Plan hayan previsto la participación de OSC en su implementación.
  - Respecto del PNA 2020-2022, su elaboración surgió de un proceso consultivo, ajustándose a las recomendaciones del "Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la violencia contra las mujeres" de ONU Mujeres. Desde la creación del MMGyD, se verifica la relevancia de la participación de la sociedad civil en distintas dimensiones de la gestión, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas.
- 4.20. Durante la vigencia de las medidas de aislamiento social a causa de la pandemia de COVID-19 el MMGyD reforzó acciones e implementó nuevas medidas para asistir a personas en situación de violencia por motivos de género.
- 4.21. El MMGyD llevó a cabo distintas acciones de acompañamiento a personas en situación de violencia durante la emergencia producida por la pandemia de COVID-19.

## CONCLUSIONES

En Argentina existe un marco normativo sólido referido al abordaje, prevención y erradicación de la violencia por motivos de género. Además de otorgar la máxima jerarquía a la CEDAW, se incorporó a la Convención de Belém do Pará al ordenamiento legal interno. En 2009 se sancionó la Ley 26.485 de protección integral, que constituye la principal herramienta legal en materia de violencia por motivos de género.

La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en diciembre de 2019 marcó un salto en la importancia asignada por el Estado Nacional tanto al reconocimiento como a la reducción y eliminación de las brechas de género estructurales en nuestra sociedad. Los compromisos asumidos por el MMGyD fueron acompañados por un incremento significativo de los recursos asignados a las políticas de género en general y a las políticas contra la violencia por motivos de género en particular. Esto puso de relieve la jerarquización de esta temática como política de Estado, en respuesta a los crecientes reclamos sociales de años anteriores sintetizados en el Ni Una Menos. Los recursos asignados en 2021 para la formulación de políticas contra la violencia por motivos de género en el MMGyD equivalen 29 veces al total de recursos asignados al INAM en 2019 (ajustados por inflación); mientras que el gasto ejecutado en 2021 específicamente en políticas contra la violencia por motivos de género fue 32 veces superior al gasto de todo el INAM en 2019 (ajustado por inflación).

Se destaca también que durante el período auditado se contó con un presupuesto etiquetado con perspectiva de género en 2019 y que en 2021 se implementó el primer presupuesto con perspectiva de género y diversidad orientado a la disminución de las brechas de género.

En cuanto a los instrumentos de gestión, se destaca el cumplimiento durante todo el período auditado del mandato establecido por la Ley 26.485 (art. 9, inc. a) en cuanto a la elaboración de Planes Nacionales de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia por motivos de género, que son las principales herramientas de planificación estratégica (PNA 2017-2019 y PNA 2020-2022). Sin embargo, se detectaron dificultades para la evaluación del logro de los objetivos de ambos PNA en función de lo planificado en cada uno de ellos, debido a factores como la falta de definición de parámetros para medir el avance en el logro de cada acción, la ausencia de líneas de base y deficiencias en el reporte de avances y resultados.

Un avance relevante es la incorporación a partir del PNA 2020-2022 de una perspectiva de diversidad que incluye a los colectivos LGBTI+ como pasibles de experimentar situaciones de violencia por motivos de género, rompiendo con la concepción binaria del género y reconociendo los progresos normativos y sociales en la materia.

Otra herramienta estratégica es la Agenda 2030. En lo que refiere a igualdad de género, se destaca el ODS 5 y, en relación con el presente informe, la meta ODS 5.2, referida a la eliminación de todas las formas de

violencia contra mujeres, LGBTI+ y niñas. No obstante, los indicadores adoptados por Argentina para el seguimiento de los avances hacia la meta son insuficientes, ya que solamente contemplan la instancia de femicidio. En este sentido, se observó una disminución en la cantidad de femicidios directos ocurridos en el país durante el período auditado (252 femicidios en 2019, 251 en 2020 y 231 en 2021), indicador adoptado por Argentina para medir la meta ODS 5.2.

En lo que refiere a los programas específicamente considerados en el presente informe, se incrementó la cantidad de personas asistidas a través de la Línea 144 en 2020 y 2021. En particular, se destaca un incremento del promedio diario mensual de las comunicaciones durante el contexto del ASPO, en relación con el mismo período de 2019 y 2021. Por otra parte, se observa que la Línea 144 cuenta con guías para quienes la operan, pero no dispone de lineamientos operativos formalmente aprobados que identifiquen procedimientos, plazos y responsabilidades para los servicios ofrecidos, ni de un mecanismo de seguimiento y supervisión de su funcionamiento.

Respecto del Programa Acompañar, constituyó la acción más relevante para el abordaje de situaciones de violencia por motivos de género en términos físicos y financieros en 2021. Se verificó que alcanzó a 118.474 personas en situación de violencia por motivos de género durante el período auditado, con un porcentaje muy bajo de transferencias rechazadas. También se observó en general un cumplimiento de los plazos en lo que refiere al pago oportuno de la prestación del Programa, excepto en los meses de diciembre de 2020 y julio y agosto de 2021. Se destaca la necesidad de facilitar la trazabilidad de las acciones desarrolladas para la evaluación del logro de los objetivos del Programa a partir de mejoras en el registro en los expedientes de pago y en el SICVG de los procedimientos y acciones llevados a cabo.

Se verificó que la participación de la sociedad civil fue priorizada desde la creación del MMGyD, tanto en el diseño de las políticas, como en la implementación de los programas.

Finalmente, en lo que refiere a las acciones llevadas a cabo en el contexto de la pandemia de COVID-19, el MMGyD reforzó acciones ya en curso e implementó nuevas acciones para asistir a personas en situación de violencia por motivos de género.