

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el Título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres en América Latina.

De la definición del problema a la falla de implementación

Melissa Saldarriaga Yepes

Asesora: Margarita Manosalvas Vaca

Lectoras(es): Jenny Pontón y Juan Camilo Rave

Quito, febrero de 2023

## **Dedicatoria**

A mi madre por su apoyo incondicional y su fuerza.

En memoria de Casper, Roberto y de todas las mujeres que nos ha arrebatado la violencia machista.

A todas las mujeres que han luchado, y siguen haciéndolo, por los derechos de las mujeres.

## **Epígrafe**

Las formas más vibrantes del feminismo de hoy no son lo que una vez llamamos el feminismo blanco, burgués. (Éste) no es un feminismo que ha aprendido a sostenerse para resolver el problema de violencia racial, sino el feminismo evolucionario, que reconoce la interconexión entre la violencia de género y la violencia racista, entre violencia íntima y violencia institucional, entre la violencia individual y la violencia estructural.

—Angela Davis

## Índice de Contenidos

Resumen .....	10
Agradecimientos.....	11
Introducción .....	13
Capítulo 1. Políticas públicas, marco para el análisis de género y diseño metodológico para la evaluación secuencial de políticas públicas de género.....	23
1.1. Políticas públicas y tipos de evaluación .....	23
1.2. Marcos para el análisis de género .....	27
1.3. La evaluación a profundidad como marco para el análisis de género.....	30
1.3.1. Modelo general de la secuencia .....	31
1.3.2. Representación del Problema de la Violencia Contra las Mujeres - RePro.....	33
1.3.3. Revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género – Revic-. 38	
1.3.4. Argumento teórico del mecanismo secuencial de la evaluación profunda .....	42
1.4. Diseño metodológico: La dinámica del mecanismo secuencial para la evaluación profunda .....	48
1.4.1. Hipótesis general e hipótesis del mecanismo .....	51
1.4.2. Mecanismo secuencial y niveles operativos.....	52
1.4.3. Método secuencial comparado .....	58
1.4.4. Estrategia de selección de casos diversos .....	60
1.4.5. Diseño de las pruebas empíricas .....	64
Capítulo 2. Políticas para la erradicación de la violencia de género/contra las mujeres.....	69
2.1. De las políticas públicas para las mujeres a las políticas públicas de género: violencia de género y políticas públicas .....	69
2.1.1. Violencia contra las mujeres, violencia doméstica y violencias basadas en el género: ¿por qué hablar de violencias basadas en el género? .....	76
2.1.2. Normativa internacional y regional.....	85
2.2. Política pública de violencia intrafamiliar de Chile .....	90

2.3. Política pública para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de Argentina .....	91
2.4. Política pública nacional de equidad de género para las mujeres de Colombia.....	93
Capítulo 3. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Chile: de la víctima ideal a la revictimización sistemática .....	97
3.1. Análisis secuencial del caso chileno .....	99
3.1.1. La representación del problema (RePro).....	99
3.1.2. Representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ).....	107
3.1.3. La construcción del sistema de implementación (CSI).....	110
3.1.4. Construcción del aprendizaje de políticas (CAP) .....	134
3.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de violencia machista en Chile .....	145
3.1.6. Comparación 1. Chile – Argentina.....	153
Capítulo 4. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Colombia: de la víctima ideal a la revictimización sistemática .....	158
4.1. Análisis secuencial del caso colombiano .....	158
4.1.1. La representación del problema (RePro).....	158
4.1.2. Representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ).....	163
4.1.3. Construcción del sistema de implementación (CSI) .....	166
4.1.4. Construcción del aprendizaje de política (CAP) .....	196
4.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de violencia machista en Colombia .....	207
4.1.6. Comparación 2. Colombia – Argentina.....	217
Capítulo 5. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Argentina: de la víctima ideal a la revictimización sistemática .....	223
5.1. Análisis secuencial del caso argentino .....	223
5.1.1. La representación del problema (RePro).....	223
5.1.2. La representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ).....	229
5.1.3. Construcción del sistema de implementación (CSI) .....	232
5.1.4. Construcción del aprendizaje de política (CAP) .....	258

5.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de la violencia machista en Argentina .....	264
5.1.6. Comparación 3. Argentina – Patrón normativo .....	270
Conclusiones .....	274
Referencias .....	293

## Lista de ilustraciones

### Figuras

Figura 1.1. Modelo general de la secuencia evaluativa.....	32
Figura 1.2. Mecanismo secuencial de la revictimización.....	47
Figura 1.3. Vinculación entre la condición necesaria de RMSJ y las dimensiones de Revic ..	56
Figura 1.4. Vinculación entre la condición necesaria de CSI y las dimensiones de Revic .....	56
Figura 1.5. Vinculación entre la condición necesaria de CAP y las dimensiones de Revic ....	57
Figura 3.1. Estructura organizacional del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género...	120
Figura 3.2. Programa de atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres .....	139
Figura 3.3. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso chileno.....	152
Figura 4.1. Diagrama de rutas - Colombia .....	178
Figura 4.2. Ruta de atención CAVIF.....	180
Figura 4.3. Ruta de atención CAIVAS.....	181
Figura 4.4. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso colombiano .....	216
Figura 5.1. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso argentino .....	269

### Tablas

Tabla 1.1. Tipología de la representación del problema (Repro).....	54
Tabla 1.2. Tipología de la revictimización (Revic).....	55
Tabla 1.3. Selección inicial con dos condiciones causales .....	61
Tabla 1.4. Resultado del filtro final con la condición C .....	62
Tabla 1.5. Evidencia esperada y pruebas de inferencia.....	65
Tabla 3.1. Información sobre dotación de personal .....	114
Tabla 3.2. Evolución del presupuesto y de los casos de VCM .....	116
Tabla 3.3. Estrategias de articulación institucional Chile 2005-2015.....	116
Tabla 3.4. Estrategias de articulación institucional Chile 2018 .....	117
Tabla 3.5. Deserción de las mujeres que ingresan a las Casas de Acogida y los Centros de la Mujer .....	123
Tabla 3.6. Información sobre las capacitaciones en Chile años 2009, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019.....	129

Tabla 3.7. Comparación diádica Chile - Argentina.....	153
Tabla 4.1. Presupuesto destinado a la política pública por entidades corresponsables.....	168
Tabla 4.2. Porcentaje del presupuesto general de la nación destinado a las mujeres 2013-2017 .....	170
Tabla 4.3. Violencia machista en Colombia 2010-2019 .....	209
Tabla 4.4. Comparación diádica: Colombia - Argentina .....	217
Tabla 5.1. Presupuesto del mecanismo nacional de género - Argentina.....	234
Tabla 5.2. Estrategias de articulación institucional 2010 - Argentina .....	236
Tabla 5.3. Estrategias de articulación institucional 2012 - Argentina .....	237
Tabla 5.4. Estrategias de articulación institucional 2015 - Argentina .....	238
Tabla 5.5. Estrategias de articulación institucional 2016, 2017 y 2019 - Argentina .....	239
Tabla 5.6. Información sobre los procesos formativos en Argentina 2010, 2012, 2014, 2016, 2017, 2019.....	254
Tabla 5.7. Comparación diádica. Argentina - Patrón normativo .....	270
Tabla 6.1. Relación entre evidencia y hallazgo.....	279
Tabla 6.2. Interpretación de los grados de confianza de la evidencia.....	290
Tabla 6.3. Grado de confianza en el mecanismo.....	290

## **Imágenes**

Imagen 3.1. Campaña “Maricón es el que maltrata una mujer” .....	112
Imagen 3.2. Campaña “Nada justifica la violencia contra la mujer” .....	112
Imagen 3.3. Campaña “Amar sin violencia” .....	112
Imagen 4.1. Publicidad del programa En Tic Confío.....	184
Imagen 5.1. “Sacá Tarjeta Roja al Maltratador” .....	250

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Melissa Saldarriaga Yepes, autora de la tesis titulada “Políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres en América Latina. De la definición del problema a la falla de implementación”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2023



---

Melissa Saldarriaga Yepes

## **Resumen**

La violencia de género ha sido considerada como una anomalía individual, que se evidencia en el ámbito privado y en el marco de relaciones amorosas, lo que ha restringido la idea que se tiene sobre la existencia de un problema social y sobre las posibles soluciones a este. Esta representación ha estado determinada por una lógica patriarcal que establece una distribución diferenciada de roles sociales en función del sexo de las personas en las diferentes esferas sociales.

La presente investigación propone una evaluación profunda de políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el contexto latinoamericano, para la que establece el proceso secuencial a través del cual, se puede determinar cómo la manera en que se representan los problemas en el proceso inicial del diseño de la política puede conducir a una falla en la fase de implementación. En este caso se estudió la revictimización de quienes han sufrido violencias basadas en género. Para analizar esta falla se utilizó el análisis secuencial comparado y se seleccionaron tres casos empíricos y un patrón normativo donde se pudo evidenciar la varianza en el fenómeno, con el fin de tener una mejor comprensión de este.

En cuanto a los resultados, se identificó que en los mecanismos de representación de la mujer en la jurisprudencia (RMSJ) y la construcción del sistema de implementación (CSI), los estereotipos de género que conforman la estructura social patriarcal, que han sido introyectados positivamente por toda la sociedad, afectan las interpretaciones y acciones de las(os) funcionarias(os). Frente a la falla de política, se evidenció la incidencia del valor que adquiere el detonante en la orientación del diseño de política y en la revictimización. Asimismo, se pudo determinar la importancia que tiene la condición necesaria procedente del mecanismo de representación de la mujer en el sistema jurídico (RMSJ) del país, en la victimización secundaria, pues esta se presenta como la probabilidad condicional que favorece y refuerza la orientación del detonante en la política.

## **Agradecimientos**

La realización de esta tesis estuvo marcada por un contexto de incertidumbre, propio de una pandemia mundial, y por situaciones que hicieron del proceso una tortura. El mundo más personal y hasta el más lejano, se derrumbaban mientras estas letras se plasmaban con la sensación punzante de agujas calientes en la piel. Cuánta razón tenía Nietzsche al decir que escribir para producir conocimiento, es como parir un hijo, un acto marcado por dolor, lagrimas, sangre, pero acompañado de alegría, satisfacción y amor.

Esos últimos sentimientos se dieron gracias a personas que acompañaron los momentos que precedieron a la escritura de este trabajo y a personas que estuvieron durante su desarrollo y apoyaron cada momento de debilidad mental. Agradezco el apoyo de mi madre en cada decisión que he tomado en mi vida, su tenacidad, sus cuidados, sus esfuerzos; le agradezco por todo lo que soy y lo que he logrado gracias a su fuerza. A Liliana por todo su amor, por su apoyo, sus cuidados y su comprensión, por alegrar los días grises y hacer de los buenos días algo perfecto; y por prestarme sus manos cuando las mías no podían más. A Casper por ser mi motivación más grande, por darme lo mejor de él, por los seis años de felicidad que me dio. A Yara por llegar, por darme la oportunidad de acompañarla, por ayudarme a sanar.

Le agradezco a Roberto (q. e. p. d.) y a Carlos su compañía en Quito, por los domingos de películas, comida y weed, por los días de licor y de comida autóctona de nuestros países; les agradezco su apoyo, su comprensión y su amistad fraterna. A Diego y a Emilia, por las tardes de charlas y mal café, por su apoyo, por cuidarme, por preocuparse, por estar incondicionalmente. Espero que esta amistad perdure en el tiempo. A Michelle, Andrés y Shakira, por mostrarme la cara más amable de Quito, por las cervezas, las largas conversaciones, la amabilidad, las fiestas, el karaoke. A Ana, por creer en mí, por las charlas sobre feminismo y violencia de género, por las cervezas.

Agradezco a Didiher por leerme, por aconsejarme, por hacerle sugerencias al plan de tesis que permitió el desarrollo de este trabajo. A mi asesora, Margarita, por demostrarme que elegir a Flacso para hacer mi maestría, fue la mejor decisión, por confiar en mí y en mis conocimientos, por entender la importancia que tiene esta tesis para mí, por ser una excelente profesora y una mejor persona.

Por último, pero no menos importante, a todas las mujeres que compartieron sus conocimientos conmigo. A las feministas chilenas, argentinas y colombianas por sus consejos,

por su fuerza y por el trabajo que hacen por las mujeres. Al Movimiento Político Estamos Listas por devolverme la esperanza en esta lucha por un Estado feminista en Colombia.

**¡EL PATRIARCADO NO SE VA A CAER, LO VAMOS A TIRAR JUNTAS!**

## Introducción

A pesar de los avances, la violencia basada en género, como se evidencia en los datos que ofrece el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL,<sup>1</sup> persiste en el mundo, especialmente en la región latinoamericana. En el caso específico del feminicidio (un tipo de violencia basada en género -VBG-), de los 25 países con las tasas más altas, 14 están ubicados en Latinoamérica, donde se reportan 12 asesinatos de mujeres por día (Arenas 2018), siendo El Salvador, Honduras y Bolivia, los países con las tasas más altas de feminicidios por cada 100.000 mujeres<sup>2</sup> (CEPAL 2019). No obstante, a pesar de los esfuerzos de organismos como la CEPAL, existe un déficit de información que impide conocer con exactitud la magnitud de la problemática en los años anteriores a 2014, pues no se hacían distinciones entre las diferencias causales de la muerte en mujeres y hombres ni se había establecido el tipo penal de feminicidio en varios países (MESECVI 2017).<sup>3</sup>

En 2018, de los 25 países que suministraron datos sobre feminicidios a la CEPAL (2019), 10 registraron feminicidios íntimos, aquellos cometidos por las parejas o exparejas de las mujeres (Bahamas, Barbados, Belice, Chile, Colombia, Granada, Jamaica, Nicaragua, Puerto Rico y Suriname), mientras que los 15 restantes proporcionaron datos basados en las recomendaciones de la ONU, que señala el necesario reconocimiento de todos los “asesinatos de mujeres por razón de género” como parte de este indicador, y, por ende, solo la información de estos últimos es presentada por la CEPAL como una actualización de la medición regional (ONU 2017). Otros tipos de delitos con amplia prevalencia, pero información insuficiente y deficiente conceptualización, son la violencia sexual y la violencia física, como lo demuestran las cifras aportadas por Anarte (2020), quien presenta la situación en la región a partir de los datos suministrados por la Organización Mundial de la Salud.

Las divergencias en la acepción de los tipos penales y en el uso de otros conceptos asociados al enfoque de género (violencia de género, acoso sexual, abuso y violencia sexual, etc.), complejizan la comparabilidad regional, lo que impide el conocimiento real de la problemática a nivel de área geográfica. Igualmente, inciden, a nivel nacional, como lo señala el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe – OIGALC- (2019), en

---

<sup>1</sup> Los datos sobre la situación problemática que enfrentan las mujeres en materia de violencia de género van desde el 2005 hasta el 2018. Consultar en:

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idioma=e>

<sup>2</sup> Tasa de feminicidios más altas en América Latina: El Salvador (6.8), Honduras (5.1), Bolivia (2.3), Guatemala (2.0) y la República Dominicana (1.9) (CEPAL 2019).

<sup>3</sup> Esto sin contar la existencia de un subregistro.

las deficiencias de los sistemas de información, lo que incide en la transformación de los datos en información y en conocimiento que se corresponda con la realidad de la problemática, afectando las decisiones políticas con las cuales se hará frente al fenómeno (OIGALC 2019).

La violencia contra las mujeres por razones de género se basa “en relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres [que] generan subordinación y discriminación” (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género – ARFDHJG- 2011, 97) en las diferentes esferas de la sociedad, lo que incide en la prevalencia de estereotipos sexistas, en el aumento de las situaciones de riesgo, y en la amplia tolerancia social de la violencia física, psicológica, sexual, económica, etc. (CIDH 2019). Debido a la complejidad del fenómeno, y a la influencia de la construcción social de los roles de género, y, por ende, de las relaciones de poder, en quienes determinan las definiciones de la problemática y la medición de los tipos de violencia asociada a esta, surgen dos situaciones que dificultan el éxito de las intervenciones de los diferentes Estados.

La primera situación, es el acceso a la justicia, que responde a las características del sistema de justicia, que es planteado desde la teoría feminista como un “sistema social que responde a un orden patriarcal” (Corporación Humanas 2011) que afecta los postulados y sesga a los(as) jueces(zas) y demás actores inmersos en el sistema de justicia, especialmente en los casos de violencia basada en género (ELA 2012; Corporación Humanas 2011). Esta situación contribuye para que las violencias basadas en el género se reproduzcan en las dimensiones regulativas, institucionales y de procedimiento, culturales y simbólicas<sup>4</sup> del sistema legal (Birgin 2012), lo cual determina la ampliación del proceso de victimización, instaurando un continuum durante el proceso penal, desde donde proviene la revictimización de la persona afectada (Mantilla 2014; 2015).<sup>5</sup>

Con la presente investigación se buscó identificar cómo la representación del problema influye en la aparición de una falla como la revictimización. La importancia de este tipo de análisis radica en la posibilidad de entender cómo las propuestas políticas crean los problemas otorgándoles inteligibilidad, caracterizándolos y negando temas concretos para,

---

<sup>4</sup> “La cultura legal, la confianza en el sistema, la forma en que las personas orientan sus conductas y actitudes en relación con la ley” (Birgin 2012, 18).

<sup>5</sup> No hay que desconocer que existe un avance en este sentido, pues en muchos países se ha incorporado el enfoque de género en los procesos y en la visión de las(os) operador(as)es de justicia, por ende, es necesario tener en cuenta que, primero, no se está frente al orden patriarcal tradicional y, segundo, los cambios logrados presentan límites o fallas, que son las que se busca comprender a través de esta investigación.

posteriormente, hacerlos parte o no del diagnóstico y definición del problema de la política pública. Las redes de representación resultantes de este proceso de clarificación del problema tienen múltiples efectos, entre ellos, la presencia de obstáculos para hablar por fuera de las representaciones dominantes, la determinación de la forma que se le da al problema y las implicaciones que tiene esta en aquello que debería hacerse o no para intervenirlo (Bacchi 1999).

En ese orden de ideas, tanto las propuestas de política, ya sean de cambio o de solución de problemas, están basadas en representaciones que se sustentan en suposiciones naturalizadas, que no son estudiadas a profundidad y son claves en la caracterización del problema, lo que deviene en la implementación de instrumentos de política que responden a las debilidades, fortalezas, limitaciones y exclusiones de la representación del problema. La presente investigación analiza el vínculo causal entre la representación del problema de las violencias machistas y una falla en concreto, la revictimización, a partir del abordaje de las siguientes preguntas: 1. ¿cuál es el problema representado en la política para la erradicación de las violencias basadas en género? 2. ¿qué presuposiciones sustentan la representación del problema de las violencias basadas en género en los casos estudiados? 3. ¿cómo se llegó a esa representación del problema? 4. ¿qué temas se omitieron en la representación del problema? ¿cuáles fueron silenciados? 5. ¿Qué efectos ha producido la representación elegida? (Bacchi 2009) 6. ¿cómo se ha reproducido la representación a través de los instrumentos de política?

Continuando con la segunda situación que se desprende de la complejidad de la problemática, existen dificultades para realizar estudios sobre la violencia de género en América Latina y un déficit de investigaciones y evaluaciones frente a otras regiones (Arango et al. 2014; Ellsberg et al. 2015; Agüero 2018; CEPAL 2019).

Por esta razón, desde 2009, la ONU ha señalado la importancia de realizar estudios cuantitativos y cualitativos, que aporten “visiones distintas de la problemática en la región (...) indispensables a la hora de emprender acciones para monitorear las políticas implementadas” (Alméras y Calderón 2012, 119). Este escaso acercamiento al estudio de las políticas para la erradicación de la violencia de género en AL ha impedido un conocimiento integral de su multicausalidad, y, por ende, las respuestas desde diferentes gobiernos tienden a ser parciales y a estar focalizadas en un factor que es visto de manera aislada.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Por ejemplo: se focaliza en factores económicos que influyen sobre el *outside option* de la mujer (Agüero 2018).

Las políticas resultantes de las concepciones fragmentadas de la realidad de la violencia de género en la región son consideradas como reactivas, pues responden al problema de la desigualdad de género (Bacchi 2010) y a sus múltiples aristas, como lo es la VBG, de forma segmentada. Ello ha conducido a que las evaluaciones también sean parciales, porque la mayoría de ellas consisten en evaluaciones de impacto de programas que dicen, en el mejor de los casos, si el programa alcanzó o no sus objetivos y en qué medida, pero no dicen por qué fallan los programas.

Desde el análisis de políticas públicas, la investigación evaluativa (Weiss 1998), entendida como aquella que hace uso de métodos propios de las ciencias sociales para realizar una evaluación sistemática de la conceptualización, el diseño y la utilidad de los programas (Rossi y Freeman 1989), propone diversas evaluaciones cuyo carácter aplicado y práctico, posibilitan múltiples enfoques de análisis y recomendaciones de acuerdo con las intenciones y objetivos de quien evalúa, que puede permitir avanzar en el aprendizaje de las políticas de género. En este caso y atendiendo a lo propuesto por Bacchi (2010), se planteó una evaluación secuencial centrada en el diseño, lo que alude al estudio de los procedimientos desarrollados durante el diseño de la política, cuyo uso será de tipo conceptual, pues la autora llama la atención sobre la importancia de reflexionar sobre cómo se constituyen los problemas dentro de las políticas y las propuestas de políticas.

Por esta razón, se analizaron en perspectiva comparada las políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres en tres casos latinoamericanos donde se evidencia la varianza en la representación del problema y la revictimización. La evaluación de estos casos permitió responder la pregunta de investigación que se hacía el presente trabajo ¿Cómo la representación del problema de la violencia de género incide en la revictimización de las mujeres que han sufrido violencias basadas en género? Con el objetivo de responder a esta pregunta se planteó la siguiente hipótesis teórica general: la representación del problema, cuyas ideas e hipótesis causales, siguen fundamentándose en un paradigma patriarcal, conducen al diseño de instrumentos que siguen asignando roles tradicionales a cada género, lo que conlleva a la revictimización.

El objetivo general de la investigación fue establecer el proceso a través del cual, la representación de los problemas de política genera un efecto indeseable: la revictimización de las mujeres víctimas de violencia de género, por parte de las entidades encargadas de la seguridad ciudadana. Los objetivos específicos fueron tres: el primero era analizar la secuencia causal que conecta la representación de los problemas de política y la

revictimización de las mujeres, por parte de las entidades encargadas de la seguridad ciudadana, a partir de tres mecanismos.

El segundo se centraba en identificar los procesos de instrumentalización de las representaciones del problema en las modalidades de atención y acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias basadas en género. Y el tercero buscaba comparar el mecanismo secuencial que articula la representación del problema en las políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres con la revictimización en el sistema de justicia, en los casos de Chile, Colombia y Argentina.

Antes de presentar el marco teórico que permitió desarrollar la evaluación, es necesario señalar que se parte de una objetividad rigurosa, pero no neutral. De acuerdo con Haraway (1997), para una mayor objetividad en las investigaciones es menester establecer el posicionamiento de partida, haciendo evidente la parcialidad y la contingencia de quien investiga. Teniendo en cuenta esto, las preguntas por “¿cómo incrementar la objetividad de la investigación a partir de una indagación tan politizada? Y ¿cómo desarrollar una doctrina de la objetividad que reconozca la parcialidad, las diferentes diferencias y dé cuenta de las desiguales distribuciones de poder en que se conforman?” (García 2003, 136).

Para lograr esta objetividad fuerte feminista, se partió de la construcción de un marco teórico fuerte, un diseño metodológico riguroso, donde se aclaran aspectos fundamentales: los tipos de evidencia que deben buscarse, la evidencia esperada que permite establecer la presencia de cada parte de la hipótesis secuencial general y el grado de confianza que se puede tener en esta. Adicionalmente, se enfatiza en la producción de un conocimiento social sobre las violencias basadas en género, totalmente responsable y comprometido con la transformación esa realidad (Cruz, Reyes y Cornejo 2012). Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación partió de una “racionalidad posicionada y dialógica” (García 2001, 371).

El marco para el análisis de género que se utilizó fue la evaluación profunda. Este marco busca cuestionar las leyes que inciden en las políticas públicas, partiendo de la comprensión del género como principio de organización social (Bacchi 2004), desde el cual se construyen relaciones de desigualdad que transversalizan las prácticas de organizaciones estatales y los instrumentos que las sostienen (Kabeer 1994). Desde esta perspectiva, el Estado se presenta como un productor de las relaciones de género y las políticas públicas como el proceso que posibilita tal creación (Bacchi 2005), y a partir del cual, puede mantenerse y reproducirse la construcción social de las jerarquías de género. Adicionalmente, este marco propuesto por

Bacchi (1999), se pregunta por las implicaciones que tiene la política en la constitución de los problemas y en la representación de los patrones de subordinación. Para realizar este tipo de evaluación, Bacchi (2010) propone una formalización del análisis conceptual en el diseño de políticas, que permita identificar las presuposiciones subyacentes de las políticas que se encuentran en proceso de formulación o implementación.

Entre los objetivos de este marco están la retroalimentación, el desarrollo de métodos y modelos de análisis de género para el estudio de políticas públicas, que tengan el potencial de identificar la diversidad entre las mujeres, considerar la política de ventaja de género como efecto de las normas masculinas (Eveline 1994) y los factores contextuales que determinan las posibles transformaciones en la problemática. Asimismo, se usó el enfoque WPR (¿Cuál es el Problema Representado?) para desvelar cómo las representaciones de los problemas limitan lo que se plantea como posible o deseable o como imposible e indeseable, lo cual posibilita reflexiones críticas del contenido sustantivo de las iniciativas de política.

Desde este enfoque se proponen definiciones básicas para la evaluación profunda, entendida como un procedimiento que cuestiona las premisas conceptuales y operativas de las políticas propuestas o existentes para analizar las presuposiciones e interrogar el significado de los conceptos utilizados. De allí que plantee una revisión a partir de dos dimensiones: una conceptual (la definición del problema) y otra práctica operativa (los modos de implementación y las formas de evaluación).

Las categorías de la dimensión conceptual que permitieron el desarrollo de la investigación son: la representación del problema, definida como “la forma en que un “problema” político particular se constituye como real” (Bacchi 2012, 151), indicando qué situaciones requieren ser cambiadas al ser concebidas como problemáticas. Las representaciones, son concebidas como prácticas que posibilitan la adquisición de significado y valor (Shapiro 1988), cuya expresión se observa en intervenciones activas que tienen lugar como eventos donde se evidencian órdenes o fuerzas preexistentes, por lo que se sugiere un análisis secuencial de éstas (Bacchi 2016).

Las representaciones se materializan en la dimensión práctica operativa con los modos de implementación y los tipos de evaluación (Bacchi 2010), entendidos los primeros, como las formas que adquiere la articulación de la ubicación de la responsabilidad de la ejecución y las herramientas de políticas, haciendo especial énfasis en las capacitaciones y en la asignación de recursos. Mientras que el segundo, alude al uso de evaluaciones formales, seguimientos y

veedurías centradas en los efectos de la política en las poblaciones objetivo, y el aprendizaje y retroalimentación asociado a las mismas.

Por último, se encuentran los resultados de política de éxito o fracaso como efecto de las representaciones (y de las intervenciones subsiguientes por parte del gobierno), que para este caso fue la revictimización de las víctimas de VBG, la cual se presenta como una dimensión de la persistencia de la VBG, y es definida como parte de un proceso de victimización continuo donde se ubican tres fases: la victimización primaria asociada al impacto del hecho delictivo; la secundaria, que se da durante el proceso penal, en el acercamiento entre la víctima y el sistema de seguridad, y la terciaria, que alude al señalamiento de la sociedad y a los pocos o nulos resultados de la denuncia de la víctima (Mantilla 2014; 2015).

Este fenómeno tiene efectos emocionales, físicos, socioculturales y económicos que están condicionados a situaciones como “interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-forense, y el contacto con el ofensor en el juicio oral” (Mantilla 2015, 5). De allí que este se haya presentado como una falla de las políticas públicas contra la violencia de género.

En cuanto al diseño metodológico, el presente trabajo partió de una aproximación analitista<sup>7</sup> al análisis secuencial que propone Bacchi (2016) para estudiar la representación del problema como intervenciones que se evidencian en eventos específicos y su incidencia en las fallas de implementación (la revictimización). Este posicionamiento (analitista) alude, según Jackson (2016), a una metodología que denota una relación sujeto-objeto, alejada de la visión dualista cartesiana que plantea un aislamiento e independencia de la mente y del mundo externo, posicionándose en la perspectiva monista, donde estos componentes se imbrican y se constituyen entre sí.

Por su parte, en términos de ontología científica se sitúa en la visión fenomenalista (compartida por el neopositivismo), que parte de una concepción empirista del objeto de conocimiento, limitándolo a aquello que puede observarse, medirse o que posibilita la experimentación. Este binomio propicia una producción de conocimiento determinado por teorías interpretativas, focalizadas en la generación de tipos ideales que guían el ordenamiento de la experiencia y cuya causalidad es configuracional.

---

<sup>7</sup> La ontología filosófica y la ontología científica son las dimensiones tipológicas que propone Jackson (2016) y de cuya articulación se desprenden cuatro metodologías: el neopositivista (dualista-fenomenalista), el realista (dualista-transfactualista), el analitista (monista-fenomenalista) y reflexivista (monista-transfactualista).

Para llevar a cabo el análisis secuencial se realizó una comparación diádica (por pares), utilizando la estrategia de investigación de individualización (Tilly 1991), la cual busca contrastar casos con el fin de conocer las particularidades de cada unidad de análisis para establecer la incidencia de la representación del problema (violencia de género o violencia doméstica) y las subsiguientes intervenciones del gobierno que propiciaron la existencia de casos de revictimización de las víctimas de violencia de género. Esta plantea la necesaria caracterización de cada caso, el abordaje separado de estos y la disminución de las propiedades similares entre el caso cuya representación del problema es presentado como violencia de género y el de violencia doméstica.

Estos principios basan el contraste en la obtención de las particularidades de cada uno de los casos que harán parte de la comparación, demostrando las características distintivas que permiten individualizar y universalizar (o identificar variaciones), con el fin de calibrar teorías a partir del descubrimiento de las propiedades invariables observadas en la individualización de los casos (Tilly 1991). Asimismo, el método que guía la operacionalización de la investigación es el método secuencial comparado (Falleti y Mahoney 2016), que promulga el análisis de casos a partir de la desagregación en eventos que conforman secuencias que se comparan para establecer valoraciones causales, centradas en la evaluación de las particularidades de las secuencias, incluyendo el ordenamiento de los eventos, y su incidencia en el resultado de políticas.

Igualmente, el estudio secuencial requirió de una división de la hipótesis de trabajo en hipótesis general (relación  $X \rightarrow Y$ ), que fue presentada anteriormente, e hipótesis del mecanismo: la representación del problema (RePro) influye en los modos de implementación (MdeI), estos a su vez inciden en los tipos de evaluación y el aprendizaje de política (Teval), y, en su conjunto repercuten en la revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género (Revic).

Esta desagregación permite hacer control de la hipótesis y de las rutas posibles del mecanismo. Por otro lado, la selección de casos estuvo fundamentada en el espectro de variación del mecanismo desagregado (variable independiente e intervinientes), obteniendo como resultado tres casos donde se evidencia la variabilidad del fenómeno de revictimización y de la secuencia: Chile, Colombia y Argentina. Estos casos y sus mecanismos secuenciales se analizaron a partir de un patrón normativo donde no se encuentra presente la Y (no hay victimización secundaria).

El estudio de las diferencias entre los casos que experimentan un mismo fenómeno requiere del uso de una estrategia conceptual de subtipos disminuidos, que permitan comprender las variaciones que puede presentar la revictimización que se ha dado en aquellos países donde se han implementado políticas públicas que buscan erradicar la violencia de género o la violencia contra las mujeres. Para la selección se utilizó el software Tosmana (QCA) y las condiciones que determinaron la elección fueron: a) Años de implementación (se requerían países con más de 5 años de implementación para cumplir los requisitos de la evaluación), b) tipo de leyes (presencia de leyes de primera generación, segunda generación o una mezcla de ambas), y, por último, se eligieron políticas que contarán con un c) marco jurisdiccional que abordará el sistema judicial como escenario de intervención de la política pública.

El universo de casos para la selección se estableció teniendo en cuenta la presencia de una política pública para la erradicación de la violencia contra la mujer, que se precisó a partir de la identificación de la presencia de los instrumentos NATO (Hood, 1983).<sup>8</sup> Los países elegidos inicialmente, aquellos donde la política pública hace parte de las herramientas de intervención de la problemática, fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Panamá, Cuba, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Jamaica, Paraguay y Venezuela.

En el caso de Chile, los instrumentos de la política contra la violencia intrafamiliar parten de una definición restringida de la familia (en la cual se agrega al exmarido o exconviviente), que excluye la noción de violencia de género y los tipos legales que se desprenden de esta, focalizando la intervención estatal en las consecuencias del maltrato (Maturana y Olea 2010). En Colombia, la violencia contra las mujeres se aborda desde leyes de primera generación (como las observadas en Chile) y leyes de segunda generación.<sup>9</sup> En una clara ausencia de enfoque interseccional, estas leyes no se articulan entre sí lo que provoca que únicamente se tipifique el feminicidio íntimo y que se hable de violencia de género cuando la agresión se da en el ámbito privado (Corporación Humanas 2010).

En Argentina existen herramientas legales de segunda generación y con organizaciones gubernamentales responsables de su ejecución, pero el acceso a la justicia continúa siendo problemático, debido a aspectos de orden procedimental y penal, donde los debates sobre la

---

<sup>8</sup> La taxonomía propuesta por Hood (1983) alude a las herramientas con las cuales cuenta el gobierno para implementar las políticas públicas: Nodality, Authority, Treasure y Organization

<sup>9</sup> Las leyes de primera generación establecen medidas de protección a las mujeres frente a la violencia que sufren en el ámbito privado (familiar, intrafamiliar, doméstico e íntimo). Mientras que las de segunda generación son leyes integrales que tipifican diversas expresiones de la violencia contra las mujeres.

conceptualización de la violencia, abordada como delito por un sector y como conflicto por otros, dificulta la implementación de la política integral para la erradicación de la violencia de género (ELA 2010).

Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron: el rastreo documental, que permitió recopilar información de textos académicos, políticos, legales, noticias de medios de comunicación, etc. Estos datos se analizaron con el software para el estudio de contenido cualitativo y cuantitativo, y la minería de textos, Wordstat 8 (Miner 6 y SimStat 2.6). La segunda técnica es la encuesta cualitativa, con la cual se puede conocer la historia de vida de la persona encuestada, lo que permitió identificar las premisas subyacentes a su posicionamiento, utilizando una codificación abierta en tres niveles: descripción unidimensional, multidimensional y análisis explicativo (Jansen 2013).

La ruta o pasos que guiarán la operacionalización de la investigación son ocho, propuestos por Beach y Petersen (2013) y Bengtsson y Ruonavaara (2016): 1) se desarrolló el mecanismo causal hipotético; 2) se operacionalizó el mecanismo causal; 3) se obtuvieron las evidencias; 4) se evaluó el peso inferencial de la evidencia; 5) se presentaron conclusiones parciales para cada caso; 6) se procedió a parangonar las secuencias y su periodización (teniendo como principio la individualización); 7) se hizo análisis contrafactual; y 8) se presentaron las conclusiones resultantes de la comparación.

La investigación está dividida en cinco capítulos: en el primero se presenta el marco analítico que guió la investigación, el marco conceptual y el diseño metodológico. En el segundo se desarrolló el marco temático y descriptivo de la política. En el tercer capítulo se exponen los resultados de cada caso. En el cuarto, se realiza la comparación diádica de los casos. Por último, en el quinto, se encuentran las conclusiones.

## **Capítulo 1. Políticas públicas, marco para el análisis de género y diseño metodológico para la evaluación secuencial de políticas públicas de género**

El presente capítulo aborda las principales categorías teóricas de la investigación, el marco analítico y el diseño metodológico que guiaron el desarrollo de esta. La sección se divide en 4 momentos. En el primero se presenta la definición de políticas públicas y los tipos de evaluación investigativa que se plantean en el análisis de políticas. El segundo, presenta los marcos para el análisis de género que se han utilizado desde 1994 hasta 2010 para el estudio de políticas de género o del enfoque de género en políticas de diversas áreas.

La tercera parte, presenta las herramientas que brinda la evaluación profunda como marco para el análisis de género. Se exponen las dimensiones evaluativas, el modelo secuencial que se genera con estas, haciendo hincapié en las variables independiente y dependiente, sus respectivas dimensiones tipológicas, la argumentación teórica de la secuencia y la descripción de los mecanismos que la constituyen. En el cuarto momento se establece el diseño metodológico, donde se evidencian los niveles operativos del mecanismo secuencial, se operacionalizan las variables y la estrategia de selección de casos diversos utilizada. Por último, se presenta el diseño de las pruebas empíricas.

### **1.1. Políticas públicas y tipos de evaluación**

Debido a la polisemia del concepto de políticas públicas y a la importancia que tiene establecer una definición que se corresponda con el marco analítico utilizado (evaluación profunda), es menester realizar una precisión conceptual. Por políticas públicas se entiende al proceso estratégico y político, que incide en cómo se consideran los temas y se determinan las respuestas a los problemas sociales, políticos, económicos, etc. (Bacchi 1999). De acuerdo con Goodwin (1996), las políticas públicas no deben entenderse como una contestación a condiciones complejas que requieren de intervenciones, ya que son discursos con los cuales se crean problemáticas y las soluciones a estas. Según Bacchi (2010), estos discursos devienen en prácticas operativas que limitan las posibilidades programáticas y el proceso de implementación de la política.

Esta concepción de las políticas públicas como discursos, las presenta como ideas con consecuencias materiales y las convierte en procesos creativos y productivos o constitutivos, porque conforman la subjetividad de las poblaciones objetivo (Bacchi 1999), construyendo el problema y brindando a este un significado específico. Estas características de las políticas

refuerzan u originan modelos y posicionamientos individuales y colectivos que inciden en las relaciones sociales, incluyendo aquellas marcadas por el género (Bacchi 2010).

Por su parte, el surgimiento de las políticas públicas como campo de estudio, inicia en la década de los cincuenta con el trabajo de Lasswell (1951), quien proponía una división en etapas del proceso de las políticas, basado en la teoría de las decisiones, con la finalidad de entender, analizar y mejorar las acciones gubernamentales sobre asuntos públicos. Entre los objetivos del análisis de políticas, según Bacchi (2010), está el estudio de la identificación de las representaciones de los problemas y la evaluación de las propuestas políticas que se desprenden de los diagnósticos explícitos o implícitos de las problemáticas.

Tras la propuesta de Laswell (1956), se han presentado diferentes versiones de las etapas del proceso de la política pública, entre los que se encuentra la propuesta de Roth (2014), para quien el enfoque secuencial descompone la política en una serie de secuencias lógicas que permiten construir la política a partir de la consecución de etapas que se suceden, pero que no deben verse a partir de una linealidad obligatoria en su desarrollo, puesto que la política pública debe ser vista como un proceso y no como un resultado con un punto de culminación. Entre las nombradas fases se encuentra la evaluación de políticas.<sup>10</sup>

De acuerdo con Mertens y Wilson (2019), se cuenta con cuatro paradigmas que proporcionan una estructura útil para examinar las diferentes visiones del mundo que funcionan en el mundo de la evaluación actual: el pospositivista, el constructivista, el transformador y el pragmático. Estos paradigmas son relacionados, por las autoras, con las tres ramas de la evaluación propuestas por Christie y Alkin (2013): métodos, usos y valores, a las que agregan una rama más: la justicia social.

La rama de métodos se mapea en el paradigma pospositivista y se centra en el uso de diseños y datos cuantitativos (en algunos casos excepcionales utiliza métodos mixtos). La rama de usos, articulada con el paradigma pragmático, se focaliza en la consideración de datos importantes para las partes interesadas (trabaja con métodos mixtos).

La rama de valores vinculada con el paradigma constructivista se enfoca en identificar múltiples valores y perspectivas, a través del uso de métodos cualitativos y la justicia social en el transformador. La rama de justicia social se mapea en el paradigma transformador, cuyo interés se centra en los puntos de vista de los grupos marginados y cuestiona las estructuras de

---

<sup>10</sup> Las demás etapas son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones e implementación

poder sistemáticas, usando métodos mixtos que permitan la promoción de la justicia social y los derechos humanos (Mertens y Wilson 2019).

La presente evaluación se inscribe en el paradigma constructivista y en la rama de valores, pues en términos políticos, quien evalúa entiende que la evaluación de políticas tiene efectos políticos. Frente a la axiología (ética), se parte del hecho de que el conocimiento proposicional es instrumentalmente valioso como medio de emancipación social (Guba y Lincoln 2005). Además, la evaluadora debe ser consciente de los valores propios y ajenos

La dimensión ontológica (concepción sobre la realidad) desde la que parte este tipo de evaluaciones, plantea la realidad como un proceso hermenéutico construido por los participantes en diálogo con quien investiga (Ponteratto 2005). Epistemológicamente (concepciones acerca del conocimiento) se parte de la importancia de la interacción a través de diálogos y reflexiones que permitan la creación de conocimiento (Guba y Lincoln 2005). En cuanto la dimensión metodológica (investigación sistemática), las(os) investigadoras(os) deben construir la realidad y descubrir sus significados ocultos, a partir de métodos cualitativos y técnicas de recolección de información como: las entrevistas, la revisión documental, la observación, etc. (Mertens 2015).

La evaluación constructivista se pregunta acerca de qué tan valiosa o necesaria es una evaluación en un contexto dado o qué tan bueno es un programa y permite captar una imagen completa de lo que se supone que debía hacer un programa o qué tan bien se ha implementado. Los informes resultantes de estas evaluaciones deben escribirse plasmando una gran cantidad de detalles, a fin de transmitir las imágenes complejas que hacen posible una comprensión profunda de los programas, diferente a los informes didácticos y expositivos que comúnmente se utilizan (Mertens y Wilson 2019).

Después de establecer el paradigma y la rama de la evaluación, es fundamental ubicarse en otra tipología de la evaluación. De acuerdo con Cuadra (1981), esta se divide en dos tipos: evaluación e investigación evaluativa. La evaluación alude al análisis de políticas o programas, con el fin de establecer los resultados de las acciones gubernamentales sin tener en cuenta los métodos utilizados para el estudio (Cuadra 1981).

La investigación evaluativa (Weiss 1998), es entendida como aquella que hace uso de métodos propios de las ciencias sociales para realizar un análisis sistemático de la conceptualización, el diseño y la utilidad de los programas (Rossi y Freeman 1989). Esta propone diversas evaluaciones cuyo carácter aplicado y práctico, plantean cursos de acción

(Bustelo 2001), y posibilitan múltiples enfoques de análisis y recomendaciones, que van acorde con las intenciones y objetivos de quien evalúa.

Este tipo de evaluación se caracteriza por el planteamiento de una hipótesis que permita comprender el porqué del éxito o fracaso de una política o programa. Desde 1972 diversas(os) autoras(es) han abordado temas como el objeto, el propósito de la evaluación de políticas (Weiss 1972; Bustelo 1999; Shaw 2003; Bacchi 2010) el alcance de este tipo de investigaciones y el uso de métodos cualitativos y/o cuantitativos (Shaw 2003; Peroni y Keim 2012).

En el caso del uso de métodos cuantitativos y cualitativos, han sido los primeros, los más utilizados para llevar a cabo este tipo de estudios (Venetoklis 2002). No obstante, la apuesta por el análisis cualitativo, centrada en la comprensión de procesos causales que se inscriben en contextos específicos, donde variables intervinientes inciden en la determinación causal, se han reposicionado en la evaluación de políticas públicas (Shaw 2003; Peroni y Keim 2012). Esta apuesta por la investigación cualitativa supone un acercamiento a la complejidad de las políticas, a los diversos actores y sus interacciones, a la territorialización de las acciones gubernamentales, a la multiplicidad de efectos que se pueden producir, etc. (Subirats 2005; Peroni y Keim 2012).

Entre los usos que tienen estas evaluaciones (Weiss 1998) se encuentran: el instrumental, donde los resultados se utilizan para tomar decisiones, el conceptual, que busca modificar la comprensión de lo que la política es o pretende, el persuasivo, el cual intenta movilizar recursos, y la influencia en instituciones, que busca transformar aspectos gubernamentales externos a la política (Bustelo 2001). Asimismo, existen diversos tipos de evaluación, que Bustelo (2010) clasifica en cuatro dimensiones: El papel que cumple la evaluación, el contenido de la política que se evalúa, el agente evaluador y el momento que se analiza.

La primera dimensión, está relacionada con el papel que cumple la evaluación y con la distinción entre si esta es formativa y/o la sumativa (Scriven 1993). La evaluación formativa, busca mejorar el diseño de la política o el programa que se encuentra siendo ejecutado. La sumativa, es recapitulativa y busca una valoración integral de esta (Scriven 1993).

La segunda dimensión, asociada al contenido del programa o a la política que será evaluada, presenta tres tipos de evaluación: de diseño o conceptualización del programa, del proceso de la política y de resultados. La primera, se centra en el estudio del diseño de la política, haciendo hincapié en elementos como: el diagnóstico de la realidad que se hizo para construir

la solución, la formulación de los objetivos, la congruencia entre fines y acciones gubernamentales, los recursos humanos, organizativos y económicos necesarios para la implementación y la creación de mecanismos para la información y evaluación de la política (Weiss 1998). Este tipo de análisis permite una concepción integral de la intervención pública, pero es, de todas las que se presentan en la tipología, la que menos se realiza (Bustelo 2010).

La segunda, es la evaluación de proceso de la puesta en práctica de la política, que está centrada en la implementación, y, por ende, en las acciones que realiza el gobierno, los problemas para territorializar la política, las desviaciones en la ejecución prevista, etc. Mientras que la tercera, es de resultados y se divide en evaluación de *outputs* y *outcomes*. La siguiente dimensión de la tipología de evaluación es la del agente que evalúa, que está dividida en externa, realizada por quien no está relacionado con la formulación o ejecución de la política; e interna, que es la elaborada por agentes del gobierno o actores que participaron en el diseño o financiación de esta. También hay procesos mixtos que combinan ambas.

La última dimensión es la focalizada en el momento en el cual se realiza la evaluación. En esta clasificación se encuentra la *ex ante* (anterior a la implementación) y la *ex post facto* (durante o después de la ejecución). Cabe resaltar que una evaluación puede catalogarse en un tipo de evaluación de cada dimensión. En el caso de la presente investigación, se realizó una investigación evaluativa de diseño de uso conceptual.

## **1.2. Marcos para el análisis de género**

Los marcos para el análisis de género tienen su origen en los organismos internacionales, como la ONU y el Banco Mundial, específicamente se proponían para analizar los resultados de las estrategias propuestas en el área del desarrollo. Posteriormente, estos enfoques se posicionarían en el análisis de políticas y a nivel nacional en países principalmente europeos (Bacchi 2010).

Estos proponen una serie de herramientas que buscan estudiar las políticas de género y/o la incorporación del enfoque de género en políticas públicas de diversos sectores. Siendo su objetivo principal el de evaluar si las diferentes problemáticas sociales se están abordando de forma diferenciada y teniendo como punto de partida la transformación en los significados de género (Bacchi 2010). El análisis de género propone una variedad de métodos que permiten reconocer la diferencia en la participación, el acceso y los derechos de las mujeres en

comparación con los hombres en los sistemas sociales, económicos y legales (Marteens 2019, 13).

En total se identificaron cinco marcos para el análisis de género que se han utilizado desde 1994 en el análisis de políticas (dos de ellos han sido adaptados por estados europeos para el análisis de las políticas de género nacionales). El primero, es el enfoque de relaciones sociales utilizado por Kabeer (1994) en su texto sobre políticas y planificación con conciencia de género, donde se propone un análisis institucional, que busca comprender cómo se construye el género a partir del estudio de las relaciones desiguales basadas y fortalecidas gracias a las normas y prácticas institucionales. Siendo paradigmática, para ese momento, la idea de los hombres como parte del constructo cultural del género,<sup>11</sup> cuyas identidades de género inciden en el desarrollo (White 1994) y deben agregarse a la evaluación de estas políticas.

En 1996, Verloo y Roggeband (1996), abordan la *Gender Impact Assessment* en el caso holandés. El análisis se focaliza en las relaciones de género, ubicando al género como un principio de organización social (Ferree, Lorber y Hess 1998). Este marco se basa en la evaluación de Impacto Ambiental y en cinco principios básicos que guían su uso: se requiere una descripción de las relaciones de género evidenciadas en el momento en cual se realiza el estudio (durante la implementación de la política o después de finalizada) y de su desarrollo posible en un contexto sin política. Además, se debe analizar el plan de políticas que se está ejecutando y sus efectos probables.

Asimismo, el enfoque propone tres preguntas que deben fundamentar la evaluación: ¿en dónde se observan las relaciones de poder que evidencian y potencian las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres? ¿cómo funcionan estas relaciones? Y ¿cómo deben ser evaluadas? Su desarrollo se centra en tres elementos: las estructuras, que aluden a los núcleos de las relaciones de género, a las instituciones y organizaciones más preponderantes, que, para el caso holandés, eran la división sexual del trabajo y la organización de la intimidad. Los procesos, que se refieren a los mecanismos que causan y reproducen las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, que, para las estructuras anteriores, serían la distribución de recursos y la acción de las normas de género. Y, los criterios, donde se determinan los instrumentos que se valorarán para establecer el estado de la situación, que, para la

---

<sup>11</sup> Es necesario terminar con la sinonimia entre género y mujer que se ha establecido desde organismos internacionales y gobiernos nacionales, puesto que, ello ha impedido que se les agregue como poblaciones objetivo de las políticas de género (White 1994; Dolan 2014)

investigación referenciada fueron: igualdad, autonomía y diversidad (Verloo y Roggeband 1996).

El tercer marco para el análisis de género identificado fue el analizado por Plantenga (2000), la Evaluación de Impacto de Género (GIA). Este permite analizar los efectos de las políticas gubernamentales, y al igual que el anterior, está focalizado en las relaciones de género. Analiza los cambios en las desigualdades estructurales, a partir de la participación de las mujeres en puestos de decisión, la magnitud de la violencia sexual y el valor del trabajo no remunerado de la mujer. El GIA parte de tres estructuras claves en las relaciones de poder marcadas por el género: la organización del trabajo como estructura de género, la organización de género en las relaciones personales (sexualidad, procreación, maternidad) y la organización de género de la ciudadanía (Plantenga 2000).

Los dos últimos marcos fueron propuestos por Bacchi (1999; 2010): ¿Cuál es el Problema?, y Evaluación Profunda. La autora desarrolla sus propuestas entre 1999 - 2016 como una crítica a los anteriormente mencionados, arguyendo que estos parten de una concepción de las políticas públicas como reacciones al problema de las desigualdades de género. Esta idea de las políticas, que las plantea como un proceso reactivo, cuando son creativas y productoras de género, puesto que crean sujetos y subjetividades, es una limitante cuando se busca un aprendizaje de políticas a través de las evaluaciones (Bacchi 2010).

El primer marco, es el que denomina Bacchi (2010), como ¿Cuál es el Problema Representado (WPR)? Con este se busca conocer las presuposiciones que se encuentran en competencia para determinar la interpretación de una situación concreta. La autora considera que se deben evaluar las ideas sobre cuestiones políticas y los resultados posibles, con el fin de perfeccionar las políticas y mejorar la vida de las mujeres (Bacchi 1999). El WPR indaga la utilidad, las limitaciones y los riesgos que una propuesta de política o la política ya promulgada puede producir, por lo que se estudian tres tipos de consecuencias: los efectos discursivos, donde se analizan las limitaciones de los discursos; los efectos de subjetivación, que aluden a los modelos de sujetos políticos que son originados en y a través del discurso elegido; y los efectos vividos, que apuntan al impacto material en la vida de las personas (Bacchi y Eveline 2010).

El último marco descrito por Bacchi (2010) después del WPR y que se desprende de él, es la Evaluación Profunda (que se desarrollará en el siguiente subcapítulo, pues es el enfoque que guía la investigación). Su objetivo central es institucionalizar el estudio conceptual en el

diseño de políticas. Y se propone como una evaluación que puede ser útil para las propuestas de políticas o para reorientar aquellas que se encuentran en fase de implementación.

### **1.3. La evaluación a profundidad como marco para el análisis de género**

La formalización del análisis conceptual en el diseño de políticas públicas posibilita la realización de una evaluación que permite estudiar las premisas conceptuales de la política existente, los modos de implementación que se desprenden de estas y las formas de evaluación predeterminadas (Bacchi 2010). Para hacer uso de esta propuesta se sugieren tres puntos de análisis para la dimensión evaluativa conceptual: los significados que se dan a los conceptos base, la representación del problema y la representación del contexto. Por su parte, las premisas prácticas operativas examinan: en quién recae la responsabilidad de la implementación, la asignación de recursos, el método de implementación, las formas de evaluación y las capacitaciones (Bacchi 2010).

La evaluación profunda puede utilizarse en cualquier área de políticas. En el caso de las políticas de género es fundamental indagar por los efectos de género que esta tiene, conociendo las premisas subyacentes a la puesta en marcha de los instrumentos de autoridad o a la definición de los objetivos. Las potencialidades de este marco son cuatro: la posibilidad de identificar las formas que adquiere el género como proceso; conocer la producción de género que realiza la política; comprender la normatividad masculinizada y cómo esta determina las formas de entender y hacer las cosas, gracias a que se sustenta en una política de ventaja de género (Eveline 1994); y descubrir los factores contextuales que limitan las transformaciones que busca la política.

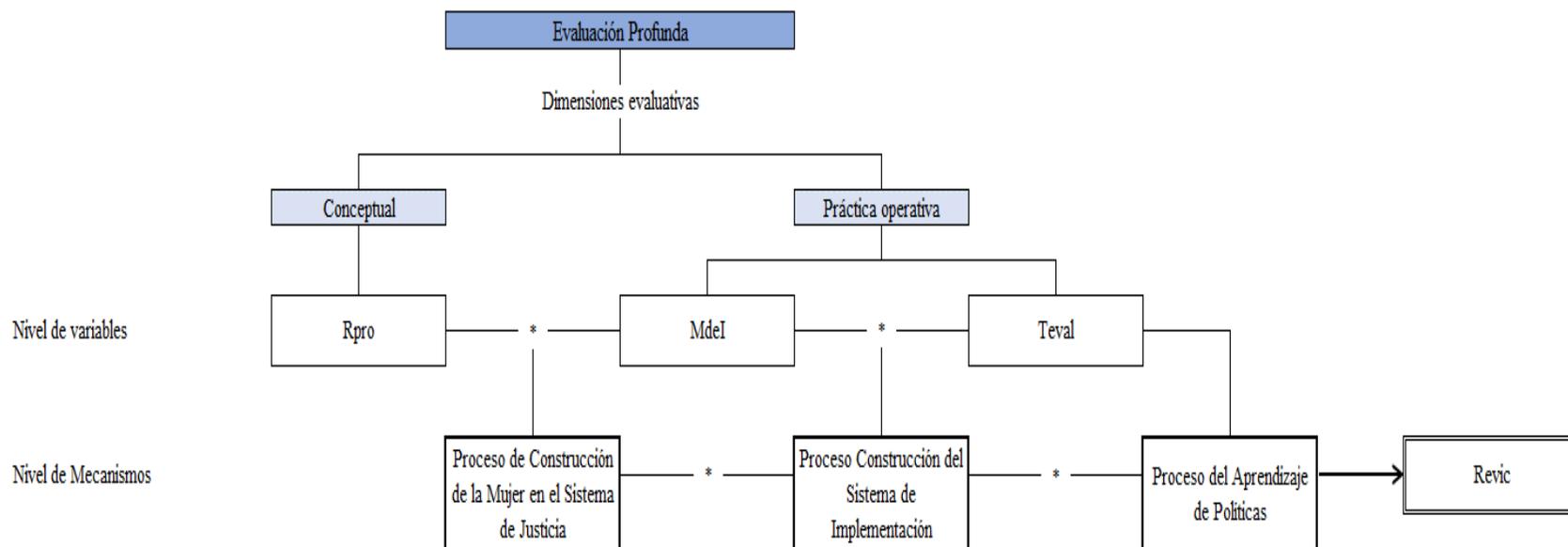
Adicionalmente, permite establecer si se requiere mayor participación por parte de la comunidad, cómo construir programas de capacitación y cómo implementar las políticas cuando existe una diversidad considerable entre las mujeres. En cuanto a la forma de abordar un análisis de políticas de género a partir de este marco, la autora señala que lo ideal es realizar un estudio secuencial, pues este demostrará cómo las representaciones del problema han incidido directamente en la falla o éxito de la política, permitiendo indagar por las acciones fundamentadas en estas concepciones de la situación problemática, que para este caso es la violencia contra las mujeres. Además, esta lógica secuencial, tiene en cuenta los tipos de evaluación establecidos, lo que permite identificar si estos posibilitaron una retroalimentación que ayudaría en el perfeccionamiento de la política (Bacchi 2010).

### **1.3.1. Modelo general de la secuencia**

Para realizar la evaluación profunda se proponen dos dimensiones de las cuales se desprende la secuencia: la conceptual y la práctica operativa. En la primera se encuentra la variable independiente que es la Representación del Problema de la Violencia contra las Mujeres (Rpro). En la segunda, se encuentran los mecanismos de la secuencia que desarrollan los Modos de Implementación (MdeI) y los Tipos de Evaluación (Teval). Mientras que la variable dependiente es la Revictimización de las Mujeres Víctimas de Violencias Basadas en Género (Revic).

En la Figura 1 se ilustran los niveles del modelo general, que parte del tipo de evaluación, pasa a las dimensiones, luego a la variable independiente, los mecanismos y la variable dependiente. El esquema expone tres mecanismos que median la relación causal entre la X (representación del problema) y la Y (revictimización): el proceso de Representación de la Mujer en el Sistema de Justicia (Rpro -->MdeI), el proceso de Construcción del Sistema de Implementación (MdeI\*Teval) y el proceso del Aprendizaje de Políticas (Teval →Revic). Cada uno de estos elementos componen la evaluación secuencial y se expondrán a continuación.

**Figura 1.1. Modelo general de la secuencia evaluativa**



Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

### **1.3.2. Representación del Problema de la Violencia Contra las Mujeres - RePro**

La forma en cómo son observadas las situaciones incide en lo que se considera oportuno o necesario para estudiarlas y/o transformarlas (Bannister y Fransella 1977). Este principio se sustenta en el WPR (¿cuál es el problema representado?) propuesto por Bacchi (2010), que ayuda en la definición de la Representación del Problema como concepto clave para el desarrollo de la evaluación secuencial, pues tanto las propuestas de política como las políticas, poseen implícita o explícitamente un diagnóstico del problema que se busca abordar. Las descripciones realizadas sobre situaciones problemáticas son interpretaciones marcadas por juicios y elecciones basadas en estos (Bacchi 1999).

Las interpretaciones que se tienen sobre una situación particular fijan y alinean las intervenciones, que tienen consecuencias programáticas y de políticas. Las representaciones se fundamentan en presupuestos que se han introyectado socialmente, y una forma para conocer el enfoque de estas es a través del lenguaje, los conceptos y las diferentes categorías que permiten encuadrar el tema que se piensa intervenir. De acuerdo con Bacchi (2010), la comprensión de estos fenómenos sociales no depende de una sola área de política, pues se dan interconexiones entre estas para lograr una reflexión compleja, que no evita que se dejen características sin abordar ni discutir.

La pregunta central para abordar la representación del problema no debe ser ¿cuál es el problema con la violencia contra las mujeres? Sino que la duda debe girar en torno a ¿qué tipo de problema representa la violencia contra las mujeres dentro de la política que se está implementando o de la política propuesta? La representación de las situaciones problemáticas favorece o transforma las estructuras de organización social (Stone 1988). No obstante, se puede contar con diversas conceptualizaciones que pueden ser contradictorias, produciendo respuestas contrapuestas, que evitan un cambio real (Maddox 1997), esto quiere decir que los fenómenos se conciben como problemáticas contrarias.

Adicionalmente, el análisis de las representaciones evidencia que alcanzar el estatus de problema social no está asociado con el éxito de la intervención o el compromiso con la transformación de la situación. Asimismo, expone que el contexto es una dimensión fundamental para comprender el funcionamiento de las variables, puesto que, como se mencionaba anteriormente, la ubicación geográfica, la historia y las diferentes instituciones presentes en el territorio, condicionan las versiones del problema que surgen en cada país y la persistencia de estos en diversos contextos (Bacchi 1999). Por ejemplo, el concepto de género

se ha utilizado generalmente para referirse sólo a cuestiones relacionadas con las mujeres, lo que tiende a dejar por fuera una comprensión integral de las desigualdades y violencias basadas en género que afectan a mujeres, poblaciones LGBT y hombres con masculinidades alternativas. Igualmente, la omisión del contexto en el análisis impide la visualización del orden masculinizado de privilegios (Vincent y Eveline 2010) a nivel nacional.

### **1.3.2.1. Patriarcado fraterno moderno**

La promulgación de una diferenciación dicotómica entre mujeres y hombres, basada en supuestos que argumentan una superioridad física, intelectual, funcional, política y sexual, del hombre frente a la mujer, ha determinado sus roles en la sociedad, sus prácticas relacionales, discursos y los modelos identitarios disponibles, que se adecuan para posibilitar una identificación temprana con la posición social, permitiendo la reproducción de esta bifurcación. Esta separación, que relegó a lo femenino al espacio privado y lo masculino a lo público, ha obstaculizado el acceso de la mujer a la esfera civil, y asegurado el posicionando del hombre como el creador y único participante en el ámbito público político.

El ámbito público político es un espacio destinado al ejercicio de la ciudadanía, que permite el acceso a bienes públicos y privados, cuyo actor civilizado es el hombre, debido a que, según Rousseau, este abandonó totalmente el estado de naturaleza, (Pateman 1995). Mientras que la mujer, al continuar inmersa en este Estado de la prehistoria civil, está regida por leyes naturales que tienen una carga *in foro interno*, lo cual marca una distinción inicial basada en la desigualdad entre estas y los hombres. Para los contractualistas, según Pateman (1995), esta variable interviniente incide en la partición de espacios que establecen un sistema de sujeción, donde las mujeres dependen del contrato matrimonial para ser parte, a través del hombre, de la esfera civil.

El matrimonio, como contrato sexual, antecede al tratado civil enunciado por el contractualismo, que es aquel desde el cual se instaura el pacto social que se instituye desde nociones como la libertad y la igualdad entre los hombres. Por tal motivo, ese papel de objeto que cumple la mujer en esta contractualidad primaria, se refrenda en el derecho civil patriarcal (Pateman 1995), potencializando el sistema de sujeción y constituyendo una fraternidad entre hombres, que acaba con el patriarcado clásico y proporciona los medios para asegurar la subordinación de la mujer, instaurando el patriarcado fraterno moderno.

El contrato social posiciona un nuevo orden social basado en la dicotomía que permitirá la perdurabilidad de los derechos políticos obtenidos por el hombre, y para el cual se instauran dos espacios de actuación: el privado y el público. La mujer se encuentra relegada a la esfera privada, que la aparta del orden civil al no ser incorporada como individuo, pero desde donde se le permite ser parte del orden civil como subordinada.

Este escenario que se ha replicado históricamente se ha visto potenciado por la violencia cultural desde la que se configuran estereotipos que son introyectados por hombres y mujeres, gracias a “la religión, la educación, el lenguaje, la publicidad, el arte, las tradiciones, las leyes, etc.”. Estas “herramientas (...) se utilizan para lograr la aprobación social de las desigualdades[, la] desvalorización simbólica de la mujer” (Venegas, Reverte y Venegas 2019, 17) y el posicionamiento de la autoridad masculina que se instaura desde el contrato sexual, cuyo objetivo es proteger el orden social basado en la dualidad de las esferas de actuación.

Esta dominación masculina se da a través de un proceso, basado en una lógica binaria de oposición biologicista, amparada y reforzada en la visión y experiencia del mundo (Bourdieu 1998). Los principios regulatorios que surgen de esa división dicotómica de la humanidad, y que se han naturalizado socialmente, hacen de la creación y reforzamiento de los sistemas de oposición una necesidad individual y social, desde los cuales se garantiza la asimilación de la dominación (Bourdieu 1998).

El objetivo que cumple la diferenciación es el de introyectar las prácticas y el posicionamiento espacio-corporal de hombres y mujeres, que es somatizado y fortalece el sistema de sujeción. La reproducción social de la dominación se torna fundamental para lograr la perpetuación de un tipo de sociedad (Badinter 1993), que, en este caso, es aquella cimentada sobre el patriarcado fraterno moderno.

En este orden social a los hombres se les otorgan unos derechos que están cimentados en el contrato sexual y el ejercicio de dominación sobre la mujer que este supone, ínsita y legítima, y que ha significado la adopción de prácticas sexistas o machistas. Para Gutmann (2000) el machismo son aquellas prácticas discriminatorias, opresivas, represivas y/o violentas sustentadas en el sistema sexogenérico.

El uso de las diferentes formas de violencia que trae consigo el machismo, busca recordar la dominación del hombre sobre la mujer. La normalización de esta, que se evidencia en hombres y mujeres, la ha reproducido, perpetuado y convertido en una norma cultural que se

incorpora a partir de hábitos (demostración constante de la fuerza), creencias (el hombre es quien debe dar las órdenes o proteger de la familia) y lenguaje sexista (la mujer como objeto sexual). El machismo, permitió acrecentar la dominación masculina y retroalimentar el orden social posicionado por el patriarcado fraterno, a través de las políticas gubernamentales y el orden regulatorio inequitativo (Núñez 2016). En el contexto actual no se evidencian las mismas relaciones de fuerza del patriarcado descrito por Pateman, pero perviven conceptos y prácticas que siguen reproduciéndolo.

### **1.3.2.2. La representación del problema (Repro) de la VBG como causa de la revictimización (Revic)**

Ahora bien, la representación del problema se considera aquí como una causa de la falla de implementación de las políticas que pretenden reducir la violencia contra las mujeres,<sup>12</sup> específicamente, de la revictimización a la que se enfrentan las mujeres en el sistema penal. Esto se debe a la importancia que tiene la terminología y el discurso político de la que hablan Vincent y Eveline (2010) en la elección de mecanismos de intervención, debido a que las categorías utilizadas pueden evitar que componentes claves de la problemática sean visibles.

En el caso de las violencias contra las mujeres, desde los años 90's se han promulgado leyes en América Latina y el Caribe, centradas en la protección de los derechos humanos de las mujeres. Estas primeras normas, denominadas de primera generación, establecían mecanismos de protección para las mujeres que se veían afectadas por las violencias vividas en el ámbito privado, lo que incidió en la denominación de estas, como violencia doméstica, íntima, familiar y/o intrafamiliar (Essayag 2017). No obstante, la terminología utilizada empieza a cambiar al interior de AL después de la ratificación de la Convención de Belém do Pará en 1994, puesto que señalaba la importancia de abordar de forma integral la violencia contra las mujeres.

Este cambio dio paso a las leyes de segunda generación, que aluden a las normas integrales que tipifican los diferentes tipos de violencias basadas en género, donde las agresiones en el espacio público se hacen evidentes. La solidificación de la jurisprudencia permitió una mayor comprensión de la situación, agregando categorías como la violencia económica, patrimonial,

---

<sup>12</sup> Se habla de violencia contra las mujeres debido a que nombrarla de entrada como violencia de género significaría omitir las diferentes formas de representación de la problemática de la violación de los derechos humanos de las mujeres, que no hablan de género.

en el transporte público, en los centros educativos, conflictos armados y guerras, etc. También se visibilizaron los efectos psicológicos, físicos, emocionales y económicos y en la participación política (Essayag 2017).

A pesar de la adhesión y firma de la mayoría de los países de la región, no todos han avanzado en la consolidación de políticas y leyes que nombren las violencias basadas en género. La distinción entre los conceptos de violencia contra las mujeres, violencias basadas en género y violencia doméstica/ intrafamiliar, son utilizadas como sinonimias en leyes y políticas públicas. En el caso de la primera categoría, alude a los daños físicos y psicológicos ocasionados a las mujeres, donde el contexto no se presenta como fundamental, puesto que se intenta establecer las secuelas y no las causas de este tipo de situaciones, por lo que se plantean como violencias ahistóricas (Saldarriaga y Álvarez 2020).

Por su parte, las violencias doméstica e intrafamiliar, fijan el problema en la fractura de la unidad familiar y no en la violación de los derechos de las mujeres (Benjumea et al. 2020). En cambio, las violencias basadas en género o violencia de género se entienden como un daño físico o psicológico, resultantes de las desigualdades de poder de género que han determinado las distinciones entre hombres y mujeres, establecido un ordenamiento en las relaciones sociales basado en estereotipos de género que brindan poder a quienes se acercan a la concepción de masculinidad dominante.

De allí que ésta pueda afectar a diferentes sectores poblacionales (no solo a mujeres y niñas), pero son las mujeres las más afectadas por esta violencia (Bartolo y Díaz 2015; Cortés 2013; Pereda 2011; Ruiz y Ayala 2016). En cuanto a las violencias basadas en género contra las mujeres, estas se basan “en relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres [que] generan subordinación y discriminación” (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género – ARFDHJG- 2011, 97).

Las características de esta última son: la introyección de la superioridad de lo masculino sobre lo femenino, la reproducción a través de la violencia estructural y simbólica, que fundamentan las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, configurando los roles de género. A diferencia de la violencia contra las mujeres, las VBG se cimentan en un contexto histórico, pues no son acontecimientos aislados, son acciones deliberadas, cuya intención es la subordinación de las mujeres. Además, son relacionales, lo que quiere decir que entran en juego las relaciones de poder (Saldarriaga y Álvarez 2020).

La representación del problema donde se agrega el concepto de género, parte de la carga política que este tiene, como forma de nombrar lo históricamente invisibilizado. Hablar de violencias basadas en género equivale a reconocer que existen orígenes diferentes de la violencia que se focalizan en las mujeres debido a su género. Esto quiere decir, que son agresiones que buscan sostener las relaciones desiguales de poder, que perpetúan la dominación, principalmente, sobre las mujeres.

Reconocer la violación a los derechos de las mujeres como violencia de género, violencia doméstica, violencia contra las mujeres, etc., plantea una propuesta de representación, a partir de la creación discursiva del problema, que desemboca en propuestas programáticas concretas. Debido a esto se propone como variable independiente para comprender la revictimización como falla de política. Por último, se utilizaron tres dimensiones para determinar el tipo de representación del problema de la violencia contra las mujeres en Chile, Colombia y Argentina: conceptos base de la jurisprudencia, definiciones de las categorías empleadas e imagen del contexto.

### **1.3.3. Revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género – Revic-**

La justicia, entendida como “aquellas condiciones institucionales requeridas para que los miembros de una determinada sociedad desarrollen y ejerciten sus capacidades y participen en la determinación de sus acciones” (Young 1997, 101), es el objetivo y la base del derecho, que posibilita la solución de disputas y se presenta como un parámetro de derechos humanos (Casal et al. 2005). La justicia no se relaciona con el valor que le brindan las reglas a las acciones, sino que la aceptación de la conducta determina la aprobación de las normativas al mismo tiempo que las instituye. Esto plantea que cada sociedad, dependiendo del reconocimiento conductual, crea su propia noción de justicia (Saldarriaga y Álvarez 2020).

Por otro lado, el acceso a la justicia se asocia con la salvaguarda de todos aquellos derechos que posibilitan el respeto a la justicia en igualdad de condiciones. Ello lo convierte en un derecho clave, utilizado como herramienta en convenios internacionales y los ordenamientos constitucionales de diferentes países latinoamericanos, en especial de quienes han suscrito tratados. Además, se presenta como un orden fundamental para el Estado de derecho, puesto que posiciona a los estados como el actor encargado de dirimir conflictos y salvaguardar el acceso a la justicia (Casal et al. 2005).

Como derecho fundamental posibilita el ejercicio de los derechos humanos por parte de toda la sociedad sin distinción alguna (Cappelletti y Garth 1996). Los elementos fundamentales del acceso a la justicia son: la existencia de un recurso efectivo (proceso preceptivo); la igualdad ante la ley, los juzgados y las cortes; la existencia de entidades públicas neutrales; la escucha como práctica oficial; contar con garantías procesales; seguir la predeterminación normativa (jurisprudencia previa) y contar con protocolos ágiles, asequibles y eficientes (Saldarriaga y Álvarez 2020).

A pesar de la importancia de la justicia en el Estado de Derecho y de la promulgación del acceso a la justicia desde organismos internacionales, las víctimas, al momento de acercarse al sistema de justicia, se enfrentan a diversos obstáculos que les impiden ejercer sus derechos, y donde se les vulnera nuevamente provocando experiencias de victimización adicionales. Este fenómeno con efectos emocionales, físicos, socioculturales y económicos ha sido nombrado revictimización o victimización secundaria.

De acuerdo con Mantilla (2014), la victimización debe comprenderse como un continuum que inicia con la victimización primaria, que es provocada por el hecho delictivo y afecta el presente y futuro de la persona, debido al trauma que trae consigo esta experiencia (Madariaga 2006). Estas acciones criminales transforman la vida de las víctimas a nivel emocional y el sistema relacional de la persona, lo que plantea, por un lado, un aislamiento psicológico, y, por el otro, una fractura con las redes de apoyo (González, Miranda y Bezanilla 2016).

En cuanto a la victimización secundaria o revictimización, variable dependiente de la presente investigación, se caracteriza por las consecuencias emocionales, físicas, socioculturales y económicos, causadas por unas prácticas institucionales ineficientes y desarticuladas de la diversidad en los procesos vividos por las víctimas y en la subjetividad propia de la experiencia traumática. Los actores públicos que principalmente se ven inmersos en este fenómeno son los/as policías o judiciales encargados/as de los interrogatorios, los/as médicos/as- forenses que realizan las exploraciones físicas y el victimario durante los juicios orales, ya que a este se le permite utilizar palabras que descalifican y denigran a la demandante (Mantilla 2015).

La respuesta del sistema ante determinados casos de victimización, como los relacionados con las violencias basadas en género, se ha visto marcada por los tratos injustos, que le devuelven su rol de víctima a la persona agredida (Martorella 2011; Castañeda 2010), lo que produce un

sentimiento de culpa por parte de esta (Castañeda 2010). Como lo señalan varias autoras/os (Lewis 2003; Campbell 2005), el inicio del proceso judicial representa un escenario agobiante, donde se requiere que se rememore el hecho y con ello el trauma generado por este. Por esta razón, se hace necesario un acompañamiento psicosocial (que posibilite la recuperación del autogobierno de su vida a la víctima), la consideración, empatía y reserva al ser escuchada.

Sin embargo, la acción judicial se aleja de las necesidades de las víctimas y se centra en la puesta en duda de la credibilidad de la mujer agredida, la obligación de que reviva y narre incontables veces la agresión y conteste a cada una de las interrogantes que le son presentadas, sin importar cuantas personas estén escuchando (Lewis 2003; Campbell 2005). Adicionalmente, los diversos protocolos adquiridos por las diferentes entidades públicas responsables de la política pública para la violencia contra las mujeres causan problemas de coordinación entre estas, lo que ha dificultado el establecimiento de responsabilidad pública, el acceso a la justicia, a la protección (a través de la tutela institucional) y la reparación (Domínguez 2016).

Ruiz-Rico (2014), señala la importancia de establecer recursos jurídicos que permitan a las víctimas y sus familiares exigir una tutela judicial efectiva y una responsabilidad civil por parte de los gobiernos, debido a que la ineptitud del Estado acrecienta la indefensión de las mujeres agredidas, lo que aumenta el riesgo vital (feminicidios). La victimización terciaria, por su parte, que alude al señalamiento de la sociedad y a los pocos o nulos resultados de la denuncia de la víctima (Mantilla 2014; 2015), es el agregado para que el continuum de acontecimientos traumáticos tenga derivaciones más graves que la victimización primaria (el hecho delictivo), alejando a las mujeres de la denuncia y del sistema judicial (Domínguez 2016).

Continuando con la revictimización, esta se presenta como una dimensión de la persistencia de las violencias basadas en género contra las mujeres, que se comprende en este trabajo como un continuum de victimización, donde los problemas en el funcionamiento de las instituciones y entidades encargadas de abordar la problemática de la VBG, agrava la situación de indefensión de las mujeres en los diferentes países latinoamericanos. La revictimización en los casos de VBG establece una fractura entre las funciones de los actores estatales, la forma en cómo debe abordarse el fenómeno, comprendiendo la carga subjetiva del acto delictivo, y los recursos humanos y económicos disponibles para lograr una intervención efectiva (Käes 2004).

Este continuum de violencia incide en la aparición de la victimización secundaria, puesto que puede crear una falsa/real idea de legitimación por parte del Estado de las VBG contra las mujeres. Además, no se envía un mensaje que disuada del delito, por la impunidad evidenciada en las pocas sentencias condenatorias. En este escenario el derecho no logra cumplir con su objetivo de ser la base para el cambio en la sociedad, por el contrario, tiende a perpetuar relaciones de poder que inciden en el aumento de la violación de los derechos humanos de las mujeres (Benjumea et al. 2020). Ello, le da una lógica circular al continuum de violencia, pues la revictimización, no solo determina la aparición de la victimización terciaria, sino que también retroalimenta la primaria, pues al no castigar a quien ejerce la violencia se le incentiva a seguir haciéndolo.

Las dimensiones que permiten establecer una tipología de la revictimización, basada en la magnitud del “sufrimiento de origen institucional” (Käes 2004, 660) evidenciado son tres. El primer componente es la inversión del objetivo institucional, que señala una desviación en los objetivos de las instituciones, que provoca el fomento de lo opuesto a sus fines. El segundo es el incremento patológico de la institución, que se da cuando se patologiza a las víctimas, debido a la falta de empatía y de capacitación del personal. El tercero es el mimetismo patológico, donde las diferentes instituciones sostienen y reproducen aquello que buscan erradicar (Käes 2004).

La revictimización (Revic) está constituida por tres mecanismos: la representación de la mujer en el sistema de justicia, la construcción del sistema de implementación y el aprendizaje de políticas. Estos procesos siguen un orden secuencial que establece las condiciones necesarias para comprender la varianza del fenómeno de revictimización en los países seleccionados, estableciendo pautas para la evaluación profunda secuencial. En el siguiente apartado se plantea el argumento del mecanismo secuencial, explicitando la relación causal entre la representación del problema (Repro) y la revictimización (Revic).

Para finalizar, la representación del problema como lenguaje político tiene una incidencia directa sobre el resultado de política, que para este caso es la revictimización de las víctimas de violencia de género, pues el nombrar la problemática de la violencia vivida por las mujeres, obviando las relaciones de poder de género, invisibiliza componentes claves para la comprensión y posterior intervención del fenómeno. Asimismo, esta representación establece las premisas subyacentes que determinan el direccionamiento del accionar gubernamental, lo que evita una respuesta acertada que se corresponda con la situación real.

#### **1.3.4. Argumento teórico del mecanismo secuencial de la evaluación profunda**

El argumento de la evaluación que se propone plantea que la falla de política, que como se ha señalado con anterioridad, es la revictimización (Revic), está compuesta por tres procesos: la representación de la mujer en el sistema de justicia -RMSJ- (Ramírez 2019; Muñoz 2011; Cook y Cusak 2010), la construcción del sistema de implementación -CSI- (Van Meter y Van Horn 1975) y la construcción del aprendizaje de políticas -CAP- (May 1992). La disposición de estos mecanismos en la secuencia permite evaluar el diseño de la política pública y comprender la incidencia de las representaciones del problema (RePro) en las fallas o éxitos de las políticas (revictimización -Revic-).

Como se evidencia a continuación, cada mecanismo se articula permitiendo establecer los detonantes que posibilitan su aparición y los efectos de su entramado interno, presentados como condiciones de la revictimización (Revic), que posibilitan la construcción de la tipología secuencial para evaluar políticas de género. Esta presentación de los segmentos del mecanismo secuencial en términos teóricos se centra en la descripción de la hipótesis del mecanismo.

##### **1.3.4.1. Mecanismo 1**

El primer proceso de la evaluación profunda secuencial es la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ). El objetivo de la RMSJ es determinar la influencia de la representación del problema (Repro) en los instrumentos de autoridad que sustentan la política pública de género, lo que la convierte en el vínculo causal secuencial de la evaluación. El detonante del mecanismo es la conceptualización y posterior definición de la problemática que aborda la política (D1), es decir, la construcción del problema. Mientras que el efecto del mecanismo puede ser: la Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia (Ca1) o la Ausencia de estereotipos de género en la jurisprudencia (Ca2). Por su parte, el objetivo estratégico del mecanismo es identificar la presencia de algunas de las condiciones (Ca1 o Ca2) en el proceso que articula la representación del problema (RePro) y el modo de implementación (MdeI).

La RMSJ alude a la representación de la mujer y del problema de la violencia contra las mujeres -VCM- que se evidencia en diferentes escenarios y países, y de cómo esta es agregada a los instrumentos de autoridad que constituyen el marco jurisprudencial que busca

hacer frente a la problemática. Para comprender la concepción que se tiene sobre la mujer y la VCM, se debe partir del entendimiento de los sesgos cognitivos determinados por la introyección de la información externa, cuyo resultado es la asignación de juicios de valor a situaciones simples (Ramírez 2019).

Estos sesgos cognitivos se dividen, en el contexto judicial, en cinco tipos diferentes que pueden coexistir (Muñoz 2011): el primero es el sesgo de la representatividad, donde quien toma la decisión se basa en aquello que ya conoce y tiene similitudes con lo que está juzgando; el sesgo de disponibilidad plantea atajos por parte del decisor para tomar la decisión. Tversky y Kahneman (1974) sostienen que la disponibilidad está mediada por la potencia de algunas asociaciones, que están determinadas por experiencias individuales restringidas. Por esta razón, el sesgo de disponibilidad es entendido como un sesgo de información disponible, pues se consideran los recuerdos o ejemplos parecidos a los eventos que se deben considerar, como la única información que permite la estimación de la probabilidad del evento.

El sesgo de anclaje y ajuste, que consiste en valorar a partir de la información inicial con la que se cuenta, para luego ajustarla a los datos que se van adquiriendo, lo cual influye en la concepción de los sujetos participes en el proceso legal. Por último, están los sesgos de confirmación y de grupos. Los primeros aluden a la sobrevaloración de las pruebas que le permiten fortalecer su hipótesis inicial, obviando aquellas que la niegan. Mientras que los segundos, suponen una estimación indiferenciada de los/sujetos/as que pertenecen a un mismo grupo (Muñoz 2011).

El sesgo de grupo está configurado por estereotipos, entendidos estos como precogniciones sobre los rasgos de quienes integran colectivos, comunidades, sectores poblacionales, etc. (Ramírez 2019). Entre estas preconcepciones se encuentran los estereotipos de género, que son definidos por Cook y Cusak (2010) como las convenciones que constituyen una imagen de lo que son los hombres y las mujeres, estableciendo diferencias desde lo físico, biológico, sexual y social. Una de las características más relevantes de estos es la facilidad que tienen sus componentes (comportamientos, apariencia, orientación sexual, etc.) para transformarse según el contexto (Cook y Cusak 2010).

La puesta en marcha de los estereotipos de género, denominada estereotipación de género, atribuye particularidades comportamentales a hombres y mujeres, por lo que afectan a unos y a otras, pero son las mujeres quienes se ven más perjudicadas, debido a la legitimidad, que

gracias a estos, adquiere la subordinación femenina, las injusticias y negación de beneficios ya reconocidos (Cardoso 2015). En los contextos judiciales, los estereotipos de género cumplen una función descriptiva y prescriptiva que señala el tipo de mujer merecedora de tutela legal y acreedora de la actuación del Estado (Benjumea et al. 2020).

Con el fin de establecer si la mujer se adecua a los roles de género estereotipados, se retrasa la investigación de los hechos cometidos, para dedicar tiempo al estudio de la víctima y determinar si merece la protección estatal (Benjumea et al. 2020). En consecuencia, con lo anterior, si un/a juez/a aborda los casos de violencia contra las mujeres desde sus estereotipos de género, las decisiones estarán marcadas por estos sesgos, lo que impedirá un ejercicio pleno de derechos.

Adicionalmente, los estereotipos de género se articulan con esquemas y guiones (Mazzoni 2019) que se corresponden con tres tipos de memorias: las episódicas (recuerdos conocidos), biográfica (posibilita la autoidentificación) y semántica (recuerda la concepción de la información que conoce, pero sin ubicación espaciotemporal). En esta última, las representaciones esquemáticas de un concepto se rememoran juntamente con elementos que se conciben como indispensables para la categoría central y otros componentes que responden a particularidades ideológicas o estereotípicas de la persona.

La RMSJ resultante de la articulación causal entre la representación (RePro) y el marco jurisprudencial [Parte del modo de implementación (MdeI)] que se constituye después de la concepción de la problemática que se promulga con la política pública, crea dos posibles condiciones necesarias (C1, C2) que determinan el desarrollo de la revictimización (Revic) e inciden en el valor que esta adquiere. Debido a la manera en que funcionan los sesgos cognitivos, existe una alta probabilidad de que los estereotipos de género orienten las representaciones de los problemas de política pública y en este caso, los estereotipos de género en el sistema de justicia pueden llegar a limitar e incluso negar el acceso a los derechos humanos por parte de las mujeres, puesto que se obstaculiza el acceso a la justicia, lo que incide en la persistencia de las violencias basadas en género (VBG), y, por ende, en la revictimización (Revic). Además, la existencia de estos sesgos limita la posibilidad de racionalidad que suele ser un presupuesto de las visiones tradicionales sobre el proceso de las políticas públicas.

### 1.3.4.2. Mecanismo 2

El mecanismo de CSI se posiciona como el segmento que determina las variaciones en la revictimización (Revic). Su detonante es la representación de la mujer evidenciada en el marco jurídico del país (D2) y las condiciones que crea son dos, asociadas a la relación causal entre modos de implementación (MdeI) y los tipos de evaluación (Teval): Prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) con enfoque de género (Cb1), Prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) con enfoque de género basado en un esquema semántico (Cb2) o Prácticas legales de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) sin enfoque de género (Cb3), que determina la magnitud de cambios que deben realizarse a nivel del proceso de implementación. La segunda condición que brinda el mecanismo (tercera de la secuencia general) es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) en relación con los objetivos de la política (Cc1) y la desconexión de estas (Cc2) [Van Meter y Van Horn 1975].

El CSI parte de seis dimensiones que permiten determinar el valor de las condiciones que presenta el mecanismo: claridad de los objetivos de género; recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución. La tercera, se relaciona con la comunicación y relación intergubernamentales, entre entidades y áreas de política, donde se requiere de corresponsabilidad para la implementación (Van Meter y Van Horn 1975).

La cuarta dimensión del mecanismo es la capacidad de implementación de la instancia encargada de este proceso; la quinta, son las condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política pública. La última, es la actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase, determinan el enfoque de sus acciones, el cual puede ser contrario al de la política. A esto se suma el desconocimiento sobre el tema que deben abordar y la intensidad de su actitud.

El CSI propone condiciones claves para el resultado de política, siendo el punto central de la secuencia para comprender el nivel de la revictimización (Revic) y las posibles diferencias en los valores que adquiere dependiendo del contexto nacional. El enfoque de género y el consenso entre actores permite establecer la fuerza de los objetivos de género en el país, las

disputas entre las diversas representaciones del problema que se busca intervenir y la importancia del tema para el gobierno.

### **1.3.4.3. Mecanismo 3**

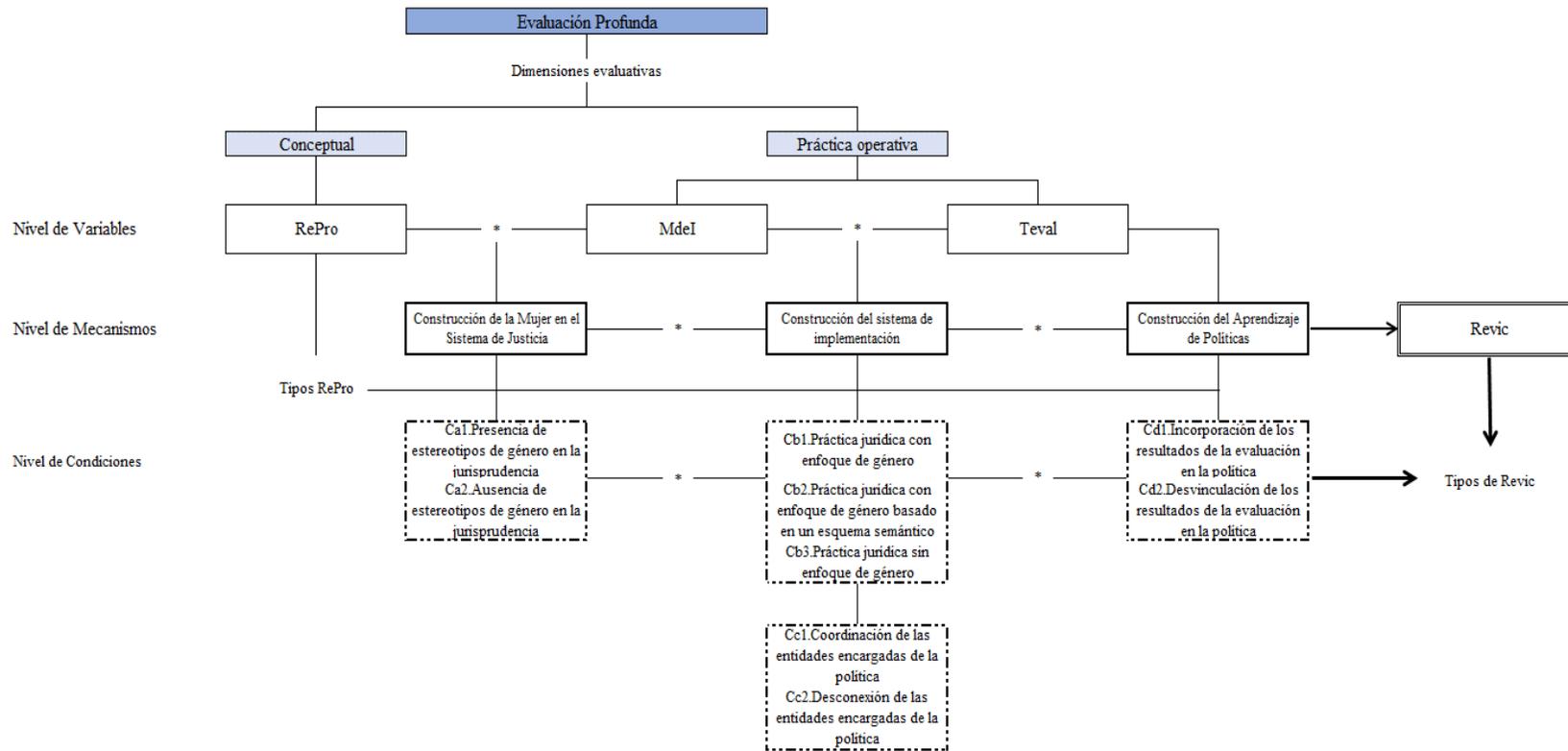
El último mecanismo de la evaluación profunda secuencial es la construcción de un aprendizaje de políticas (CAP). La CAP vincula los procesos ya presentados y señala la posibilidad de calibración de las políticas, evidenciando las debilidades o errores en la intervención, tanto a nivel de objetivos como de instrumentos. Su detonante es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) en relación con los objetivos de la política (D3).

En cuanto a la condición que crea el mecanismo, se encuentra la incorporación de los resultados de la evaluación en la política (Cd1) y desvinculación de los resultados de la evaluación en la política (Cd2). El objetivo estratégico es determinar si existe aprendizaje y el tipo de aprendizaje que se ha dado, que puede ser: instrumental (viabilidad de los instrumentos de política o el diseño de implementación), social (construcción social del problema, objetivos o alcance) o una combinación de ambos.

La relación causal entre los tipos de evaluación (Tval) y la revictimización (Revic) articula la estrategia de aprendizaje existente con la falla, para evidenciar las posibles reformulaciones que han tenido lugar. Si no se evidencia aprendizaje es menester señalar los factores que lo imposibilitan. Por último, es necesario conocer si las evaluaciones han permitido una comprensión diferente de la problemática, pues la nula transformación puede legitimar los procesos de implementación que están tendiendo a fallar, lo que acrecentaría los niveles de la revictimización (Revic).

Para finalizar, no puede obviarse que la evaluación de las políticas de género debe partir, según Bacchi (2010), de un enfoque que permita comprender la debilidad de las vertientes que guían la ejecución, reconociendo la imposibilidad para crear género o alterar las relaciones de poder de género existentes. Esta última parte de la secuencia completa la evaluación de diseño que se propone, pues se identifica la estructura de aprendizaje de la política de género y las implicaciones que esta tiene en el éxito o falla de esta.

**Figura 1.2. Mecanismo secuencial de la revictimización**



Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

#### **1.4. Diseño metodológico: La dinámica del mecanismo secuencial para la evaluación profunda**

El presente trabajo parte de una aproximación analiticista del análisis secuencial que propone Bacchi (2016) para estudiar las representaciones del problema como intervenciones que se evidencian en procesos específicos y su incidencia en las fallas de implementación (revictimización). Este posicionamiento (analiticista) alude, según Jackson (2016), a un enfoque metodológico que denota una relación sujeto-objeto, alejada de la visión dualista cartesiana que plantea un aislamiento e independencia de la mente y del mundo externo, posicionándose en la perspectiva monista, donde estos componentes se imbrican y se constituyen entre sí. Por su parte, en términos de ontología científica se sitúa en la visión fenomenalista (compartida por el neopositivismo), que parte de una concepción empirista del objeto de conocimiento, limitándolo a aquello que puede observarse, medirse o que posibilita la experimentación. Este binomio propicia una producción de conocimiento determinado por teorías interpretativas, focalizadas en la generación de tipos ideales que guían el ordenamiento de la experiencia y cuya causalidad es configuracional.

En la Ciencia Política se evidencian, según Goertz y Mahoney (2012), dos culturas tradicionales: la cuantitativa y la cualitativa, que parten de lógicas inferenciales diferentes. La primera busca acceder a los efectos de las causas, por lo que sus objetivos son los de estimar la magnitud y la dirección de una variable sobre otra, esto quiere decir que no se intenta responder preguntas de qué causa un fenómeno o evento determinado, sino cuáles son los efectos sobre un fenómeno de una causa o un conjunto de ellas, a través de la cuantificación y los estudios de  $n$  grande. Esta lógica inferencial tiende a una simetría causal, que permite el uso del mismo modelo causal para todos los valores de  $Y$ .

Un ejemplo de esta lógica inferencial son los modelos de regresión lineal simple o múltiple, que buscan establecer una relación causal entre un predictor o variable independiente y una variable dependiente, específicamente se intenta conocer la magnitud del efecto de la variable  $X$  sobre la  $Y$ , y determinar si el efecto es estadísticamente significativo y si el modelo teórico es predictivo. Por otro lado, la lógica inferencial centrada en las causas de los fenómenos, que parten de una focalización en los efectos que tiene el contexto en las relaciones causales. Su objetivo es comprender por qué existe un efecto y cuáles condiciones determinan esa existencia. Esta lógica se asocia a los estudios de caso o de  $n$  pequeña y parte de una asimetría causal.

Teniendo en cuenta que la investigación se centra en evidenciar el mecanismo causal de la Revictimización (Revic), partiendo de una lógica secuencial constituida por tres procesos: RMSJ, CSI y CAP, cuyos efectos plantean una serie de condiciones que inciden en el resultado de la política (falla o éxito), la lógica inferencial de la investigación es de asimetría causal. Adicionalmente, la explicación de la relación entre X y Y se hace desde una perspectiva mecanicista y partiendo del planteamiento de un mecanismo hipotético (Beach y Pedersen 2016) que expone las características de la vinculación causal secuencial entre la causa y el efecto (Falleti y Mahoney 2016).

Para llevar a cabo el análisis secuencial se realiza una comparación múltiple (de tres casos empíricos y uno de tipo ideal), utilizando la estrategia de investigación de individualización (Tilly 1991), que busca contrastar casos con el fin de conocer las particularidades de cada unidad de análisis para establecer la incidencia de la representación del problema y las subsiguientes intervenciones del gobierno, en la existencia de casos de revictimización de mujeres víctimas de violencias basadas en género. Esta estrategia resulta de la combinación de dos dimensiones: la contribución de los casos y la multiplicidad de formas.

La contribución de los casos señala si el análisis comparado presenta las características de un caso o de todos los casos factibles para el fenómeno a investigar. Por su parte, la multiplicidad de formas alude a la cantidad de manifestaciones del hecho o resultado, que puede ser simple, cuando “todos los casos posibles de un fenómeno tienen propiedades comunes” (Tilly 1991, 104), o múltiple, si este se manifiesta de variadas formas.

La individualización surge, específicamente, gracias a la combinación entre la contribución de un caso y la multiplicidad simple, por lo que plantea la necesaria caracterización de cada caso, el abordaje separado de estos y la disminución de las propiedades similares entre los casos con diferentes formas de representación del problema. Estos principios basan el contraste en la obtención de las particularidades de cada uno de los casos que harán parte de la comparación, evidenciando las características distintivas que permiten individualizar y universalizar (o identificar variaciones), con el fin de calibrar teorías a partir del descubrimiento de las propiedades invariables observadas en cada caso (Tilly 1991).

En este trabajo, el esfuerzo comparativo está centrado en analizar los casos empíricos y un tipo ideal, a partir de una comparación pareada que evidencia la incidencia de la representación del problema en el diseño de las políticas, y su efecto en la aparición de diferentes tipos de revictimización. La comparación requiere de un contrafactual establecido a

partir de un tipo ideal que permita contrastar la realidad y comprender los procesos que han incidido en la persistencia de las violencias basadas en género, específicamente en uno de sus componentes, la revictimización o victimización secundaria. El tipo ideal funciona como artefacto clave para la comparación diádica, pero, debido a la inexistencia de un tipo ideal se utiliza un patrón normativo estructurado gracias a los indicadores y principios rectores del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

Las parejas para la comparación son las siguientes: Argentina y Chile, ya que permiten observar las diferencias en el diseño de la política dependiendo de cómo se ha representado la problemática [como violencia de género (caso argentino) o como violencia doméstica (caso chileno)], y las implicaciones que tienen estas diferencias en el tipo de revictimización observado en cada país. El segundo binomio, Argentina y Colombia, posibilita la comprensión de los efectos que tiene la ambigüedad conceptual de la definición del fenómeno a intervenir (caso colombiano), en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias basadas en género.

La última diada de la comparación es la compuesta por Argentina y el patrón normativo, donde el segundo funciona como el “reverso del espejo en el que se examinan más detalladamente los rasgos” (Stinchcombe 1978, 104) del primero. Este tipo de análisis permite conocer los aspectos claves en el proceso de representación de la mujer en el sistema de justicia, en la construcción del sistema de implementación y la construcción del aprendizaje de políticas, que han intervenido negativamente en la relación causal entre la representación del problema que parte de la concepción del fenómeno como violencias basadas en género (denominación sugerida por organizaciones internacionales, académicas y activistas) y el resultado de la política.

Para realizar este tipo de análisis, Bendix (1956), sugiere la reconstrucción de la secuencia para cada caso, pues esto permite la identificación de un modelo común que destaca las particularidades adquiridas por el esquema en cada contexto específico. Adicionalmente, la investigación tiene una definición espacial multinivel, lo que permitirá hacer observaciones nacionales y subnacionales.

El alcance temporal del estudio es sincrónico, lo que plantea una delimitación temporal para ambos casos, basada en la simultaneidad (Lucca y Pinillos 2012), ya que el estudio se focalizará en el periodo comprendido entre 2010 y 2020, periodo en el cual se logran equiparar los tipos penales sobre violencia contra la mujer en la mayoría de los países de

América Latina y se da un avance sin precedentes en el desarrollo de políticas públicas centradas en la problemática de la violencia contra las mujeres o violencia de género.

#### **1.4.1. Hipótesis general e hipótesis del mecanismo**

Para la realización del análisis secuencial se define una hipótesis general donde se evidencia la relación causal entre la representación del problema (X) y la revictimización (Y).

Asimismo, se plantea una hipótesis del mecanismo secuencial que guía el modelo de evaluación de políticas de género que se realiza. Esta división posibilita el control de la pluralidad causal y de las condiciones necesarias que determinan la articulación entre X y Y.

##### **1.4.1.1. Hipótesis general**

El modelo de evaluación profunda parte de la construcción de un mecanismo secuencial compuesto por tres procesos (RMSJ, CSI y CAP), basados en dos premisas básicas. La premisa principal plantea que la representación del problema, cuyas ideas e hipótesis causales, siguen fundamentándose en un paradigma patriarcal,<sup>13</sup> conducen el diseño de instrumentos que siguen asignando roles tradicionales a cada género, lo que conlleva a la revictimización. Mientras que la subyacente, plantea que la falla de implementación, que para este caso es la revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género, es el resultado de las características que adquieren los procesos que constituyen el diseño de políticas: representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), construcción del sistema de implementación (CSI) y construcción del aprendizaje de políticas (CAP).

##### **1.4.1.2. Hipótesis del mecanismo**

El desarrollo de la premisa subyacente de la hipótesis general propone una hipótesis del mecanismo o mecanística<sup>14</sup> que articula causalmente una serie de procesos, que estipulan las

---

<sup>13</sup> Es menester recalcar que existen avances en lo que respecta al sistema patriarcal, concretamente, a su cuestionamiento y denaturalización. Las luchas de las mujeres han tenido un grado de eficiencia que ha favorecido el cambio paulatino del sistema, no obstante, las instituciones y los sistemas de justicia que se sostienen sobre la base de las instituciones son más lentos para cambiar, pues su lógica es la de reproducción de los procesos establecidos.

<sup>14</sup> Bunge propone el concepto ‘mecanística’ a cualquier explicación que incluya la referencia a uno o más mecanismos (Bunge, 2000).

condiciones necesarias para comprender la falla de implementación de las políticas públicas para la erradicación de la violencia de género, específicamente, el fenómeno de la revictimización de las víctimas de violencias basadas en género. El uso de este tipo de hipótesis es fundamental para conocer los subprocesos desde lo empírico, facilitando la comparación del mecanismo secuencial general de cada caso y las partes de estos.

La hipótesis del mecanismo está compuesta por la hipótesis de cada proceso, que permite, a partir de la determinación de las condiciones, establecer una relación causal hipotetizada entre el mecanismo y los tipos de revictimización o la nula revictimización. En el caso de hipótesis de la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), señala que la conceptualización y posterior definición de la problemática de la violencia de género o contra las mujeres (dependiendo del país), configura una representación del tipo de mujer idónea para la protección del estado, la predeterminación de sus prácticas y derechos, y la perpetuación de su condición de víctima, incidiendo en los instrumentos de autoridad de la política y en la presencia o no de estereotipos de género (secuencia 1) en el marco jurisdiccional.

La hipótesis del proceso de construcción del sistema de implementación (CSI), parte de la condición causal resultante de la secuencia 1, donde la representación de la mujer y de la situación problemática en el marco jurisdiccional marca una pauta de acción que afecta la práctica legal al interior del sistema de justicia. Por otro lado, la vinculación entre la representación y la práctica incide en la coordinación de las entidades encargadas de la implementación de la política, en relación con los objetivos de la política (secuencia 2).

Por último, se encuentra la hipótesis del proceso de construcción de un aprendizaje de políticas (CAP), que inicia con la articulación de las secuencias anteriores, debido a la necesidad de información sobre el sistema de implementación y las posibilidades de corregir los errores presentes en este. Teniendo en cuenta la complejidad de la problemática de la violencia de género o contra las mujeres, las evaluaciones y el aprendizaje resultante de estas, se presenta como condición necesaria para el resultado de política, pues el fenómeno se transforma y adapta a los contextos (un ejemplo de ello es la violencia de género en la virtualidad).

#### **1.4.2. Mecanismo secuencial y niveles operativos**

El mecanismo secuencial se construye a partir del enfoque cualitativo de los conceptos y la medición, con el fin de establecer las condiciones necesarias que posibilitan la aparición de un fenómeno, que en este caso es la revictimización o victimización secundaria. Por lo tanto, se deben presentar las características inherentes que son fundamentales para comprender el fenómeno empírico que representa el concepto de revictimización (Goertz y Mahoney 2012).

Este abordaje cualitativo de los conceptos posee un enfoque semántico que requiere de la presentación de los atributos claves para la definición del concepto, como se observa en la primera parte del presente capítulo, que posteriormente permite establecer la pertenencia empírica de una serie de casos a un conjunto conceptual. En cuanto a la operacionalización del mecanismo, es fundamental establecer las condiciones que lo posibilitan y las variaciones en grado y tipo que se dan cuando estas varían (Goertz y Mahoney 2012). A continuación, se operacionalizan las variables X y Y, se establecen las tipologías de estas y se retoma la desagregación de los mecanismos para determinar las técnicas de recolección de información que se utilizan en cada uno de ellos.

#### **1.4.2.1. Operacionalización de variables y mecanismos**

La primera variable por operacionalizar es la X, la representación del problema de la violencia contra las mujeres (Repro), cuyas dimensiones, como se puede observar en la Tabla 1, son los conceptos base de la jurisprudencia, las definiciones de las categorías empleadas y la imagen del contexto que se observa en los medios de comunicación. La variable adquiere tres valores: violencia de género, violencia doméstica/intrafamiliar y concepción mixta de la violencia, que están mayoritariamente relacionadas con las dos primeras dimensiones, debido a la propuesta de Bacchi (2010), que se presenta en la primera parte del capítulo.

La segunda variable por operacionalizar es la Y, revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género. Para hacerlo se requiere una desagregación operativa del mecanismo secuencial que se articule con las dimensiones tipológicas que permiten determinar los tipos de revictimización: la inversión del objetivo institucional, el incremento patológico de la institución y el mimetismo patológico. Los valores que adquiere la variable son: revictimización estructural, revictimización localizada, nula revictimización (Tabla 2).

Antes de presentar los valores que puede adquirir la variable dependiente, es menester señalar, que el presente estudio parte de la pluralidad causal descrita por Pickvance (1986). Esta causalidad, que parte de un modelo relativista, es contraria a la búsqueda de causalidad

universal que, a partir de los resultados similares que se dan en contexto diferentes, busca plantear un modelo único causal, donde variables con valores concretos sólo pueden devenir en un resultado específico con una sola combinación, así:  $A_1 + B_1 = C_1$  y  $A_2 + B_2 = C_2$ .

**Tabla 1.1. Tipología de la representación del problema (Repro)**

<b>Configuraciones causales de la variable Repro</b>			
<b>Conceptos base de la jurisprudencia</b>	<b>Definiciones de las categorías</b>	<b>Conceptos empleados en medios de comunicación</b>	<b>Tipos de Repro</b>
Leyes de Primera generación	Enfoque de género	Violencia de género	Mixta
Leyes de primera generación	Enfoque maternalista	Violencia de género	Violencia doméstica
Leyes de primera generación	Mixto	Violencia de género	Mixta
Leyes de primera generación	Enfoque de género	Violencia doméstica	Violencia doméstica
Leyes de primera generación	Enfoque maternalista	Violencia doméstica	Violencia doméstica
Leyes de primera generación	Mixto	Violencia doméstica	Violencia doméstica
Leyes de primera generación	Enfoque de género	Mixta	Mixta
Leyes de primera generación	Enfoque maternalista	Mixta	Violencia doméstica
Leyes de primera generación	Mixto	Mixta	Mixta
Leyes de segunda generación	Enfoque de género	Violencia de género	Violencia de género
Leyes de segunda generación	Enfoque maternalista	Violencia de género	Mixta
Leyes de segunda generación	Mixto	Violencia de género	Mixta
Leyes de segunda generación	Enfoque de género	Violencia doméstica	Violencia de género
Leyes de segunda generación	Enfoque maternalista	Violencia doméstica	Mixta
Leyes de segunda generación	Mixto	Violencia doméstica	Mixta
Leyes de segunda generación	Enfoque de género	Mixta	Violencia de género
Leyes de segunda generación	Enfoque maternalista	Mixta	Mixta
Leyes de segunda generación	Mixto	Mixta	Mixta
Mixtas	Enfoque de género	Violencia de género	Violencia de género
Mixtas	Enfoque maternalista	Violencia de género	Mixta
Mixtas	Mixto	Violencia de género	Mixta
Mixtas	Enfoque de género	Violencia doméstica	Mixta
Mixtas	Enfoque maternalista	Violencia doméstica	Violencia doméstica
Mixtas	Mixto	Violencia doméstica	Mixta

Mixtas	Enfoque de género	Mixta	Mixta
Mixtas	Enfoque maternalista	Mixta	Mixta
Mixtas	Mixto	Mixta	Mixta

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Saldarriaga y Álvarez 2020; Essayag 2017

La causalidad plural, por su parte, señala que fenómenos similares pueden tener causas diferentes, entonces la combinación de variables diversas o resultados de variable disímiles pueden propiciar la aparición de un fenómeno igual o similar, así:  $A_1 + B_2 = C_1$  y  $A_1 + B_1 = C_1$ . Los modelos de causalidad plural se dividen en dos: modelos de submodelos enlace, donde varía una sola variable o resultado de variables y los modelos de pluralidad causal, donde todas las variables (o sus valores) son diferentes para cada caso, pero propician la aparición del mismo fenómeno (Pickvance 1986). Como se puede observar en las tablas 1 y 2, el modelo causal de esta investigación es de pluralidad causal.

**Tabla 1.2. Tipología de la revictimización (Revic)**

<b>Configuraciones causales del mecanismo secuencial de la Revic</b>			
<b>Inversión del objetivo institucional</b>	<b>Incremento patológico de la institución</b>	<b>Mimetismo patológico</b>	<b>Tipos de Revic</b>
Presencia	Presencia	Presencia	Revictimización estructural
Presencia	Ausencia	Presencia	Revictimización localizada
Presencia	Presencia	Ausencia	Revictimización localizada
Presencia	Ausencia	Ausencia	Revictimización localizada
Ausencia	Presencia	Presencia	Revictimización localizada
Ausencia	Ausencia	Ausencia	Nula revictimización
Ausencia	Presencia	Ausencia	Revictimización localizada
Ausencia	Ausencia	Presencia	Revictimización localizada

Elaborado por la autora con base en Käes (2004)

Las condiciones resultantes de las secuencias determinan el valor que adquiere la dimensión tipológica, y esta establece el tipo de revictimización observado en el caso. De allí que sea menester exponer el vínculo entre estos. Como se observa en la Figura 3, el mimetismo patológico, donde las instituciones sostienen la violencia contra las mujeres, perpetuándola a través de la invisibilización, se articula con el proceso de representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ). Esto quiere decir, que al establecer si hay presencia o ausencia de

estereotipos de género en la jurisprudencia, se establece si hay presencia o ausencia de mimetismo patológico.

**Figura 1.3. Vinculación entre la condición necesaria de RMSJ y las dimensiones de Revic**

Secuencia 1. RMSJ

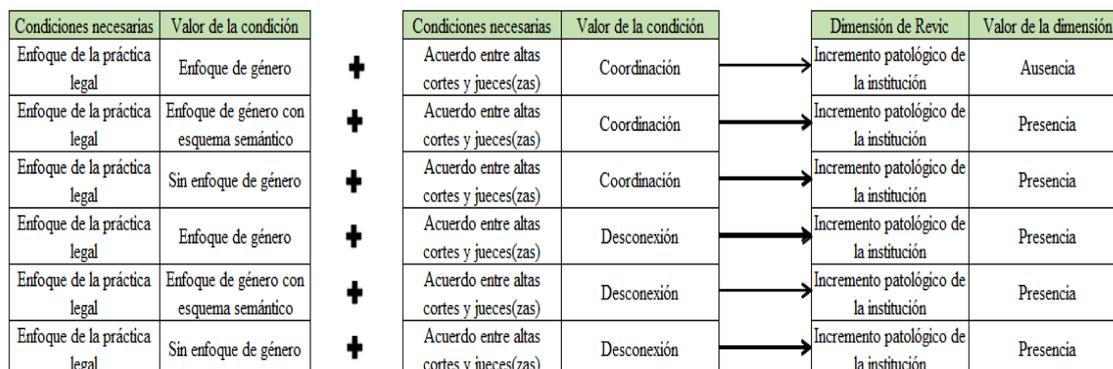


Elaborado por la autora con base en Ramírez 2019; Muñoz 2011; Cook y Cusak 2010; Käes (2004)

En la construcción del sistema de implementación (CSI), las condiciones necesarias de la Revictimización que provee son dos: enfoque de la práctica legal y el acuerdo entre las altas cortes y los(as) jueces(zas) frente a la pertinencia de los objetivos de política, que se articulan con la dimensión de incremento patológico de la institución. Como se observa en la Figura 4, cuando la práctica legal se basa en un enfoque de género y existe coordinación entre las altas cortes y jueces(zas), no estará presente el incremento patológico de la institución. Por otro lado, si la práctica legal está marcada por un enfoque de género con esquema semántico o no posee enfoque de género y se evidencia la coordinación o desconexión entre las entidades encargadas de la política, el incremento patológico de la institución estará presente, pues las debilidades y problemas funcionales de las entidades responsables y corresponsables de la política refuerzan o crean la victimización.

**Figura 1.4. Vinculación entre la condición necesaria de CSI y las dimensiones de Revic**

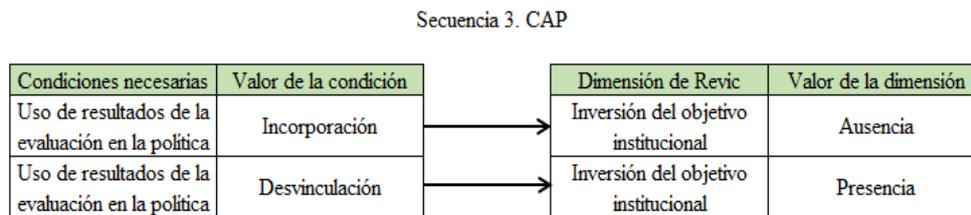
Secuencia 2. CSI



Elaborado por la autora con base en Van Meter y Van Horn (1975); Käes (2004)

Para finalizar, la condición necesaria resultante de la secuencia 3 (CAP), señala el uso de los resultados de la evaluación en la política y se vincula con la inversión del objetivo institucional, última de las dimensiones de la revictimización. La figura 5, evidencia la articulación entre estas, donde la incorporación de los resultados de la evaluación en la política pública evita la presencia de la inversión del objetivo institucional.

**Figura 1.5. Vinculación entre la condición necesaria de CAP y las dimensiones de Revic**



Elaborado por la autora con base en May (1992); Käes (2004)

De acuerdo con lo presentado, el caso ideal, aquel donde no estaría presente la Y (la revictimización -Revic-), está constituido por una representación del problema que nombra la violencia contra las mujeres como violencia de género, que permite una representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ) sin estereotipos de género, impidiendo el mimetismo patológico de la revictimización. Ello fomenta la construcción de un sistema de implementación (CSI) que favorece las prácticas legales con enfoque de género y una coordinación entre altas cortes y jueces(zas) sobre la pertinencia de los objetivos de política, lo que evita el incremento patológico de la revictimización en las instituciones del sistema de justicia.

Adicionalmente, la construcción de un aprendizaje de política, donde los resultados de las evaluaciones son incorporados a la política, impide una posible inversión del objetivo institucional. Esta secuencia de acciones gubernamentales evita esta falla (la revictimización) y favorece el éxito de la implementación. Las demás combinaciones, que se pueden observar en las Tablas 1 y 2, y en las Figuras 3, 4 y 5, evidencian las diversas configuraciones causales que pueden determinar la aparición de diversos tipos de revictimización.

#### **1.4.2.2. Técnicas para la recolección de información**

Las técnicas que se exponen se utilizan en mayor o menor medida en cada variable y proceso secuencial del estudio son: el rastreo documental, que permite recopilar información de textos académicos, políticos, legales, noticias de medios de comunicación, etc. Estos datos se analizarán con el software para el estudio de contenido cualitativo y cuantitativo, y la minería

de textos, Wordstat 8 (Miner 6 y SimStat 2.6). La segunda técnica es la encuesta cualitativa, con la cual se puede conocer la historia de vida de la persona encuestada, lo que permite identificar las premisas subyacentes a su posicionamiento, utilizando una codificación abierta en tres niveles: descripción unidimensional, multidimensional y análisis explicativo (Jansen 2013).

Adicionalmente, se usa el diario de campo como complemento de la encuesta cualitativa. Esta técnica permite el “registro de información procesal (...) con un espectro de utilización amplio y organizado” (Valverde 1993, 309), específicamente se utiliza para conocer las luchas de los movimientos feministas y su incidencia en los procesos de la política. Esta información se organiza y analiza con el software Atlas ti 8.

### **1.4.3. Método secuencial comparado**

El método que guía el estudio es el método secuencial comparado (Falleti y Mahoney 2016), que promulga el análisis de casos a partir de la desagregación en mecanismos que conforman secuencias que se comparan para establecer valoraciones causales, centradas en la evaluación de las particularidades de estas, incluyendo el ordenamiento de los eventos, y su incidencia en el resultado de políticas. El uso de este método requiere de clasificaciones analíticas relacionadas con las secuencias y procesos a analizar, que determinan el método que requiere el estudio (process tracing o técnicas millianas).

La primera etapa de clasificación se focaliza en la clase de secuencia según la conexión existente entre los mecanismos, que pueden ser secuencias causales y secuencias temporales. En este caso la secuencia es causal debido a que los mecanismos (RMSJ, CSI y CAP) están causalmente conectados. Esta cadena inicia con una condición X (la presentación del problema - Repro), que a través de los mecanismos 1 (RMSJ), 2 (CSI) y 3 (CAP) deviene en el resultado de políticas o Y (revictimización -Revic-).

La segunda etapa hace hincapié en la importancia del orden y el ritmo de los mecanismos (Falleti y Mahoney 2016) en la Y, cuyos valores son: las secuencias ordenadas y las secuencias pausadas. Para este estudio la secuencia es ordenada, pues el ordenamiento de los acontecimientos y su ritmo de aparición es crucial para la secuencia.

Por su parte, la tercera etapa se centra en el proceso-tipo de las secuencias enteras, determinada por la dirección de los eventos, donde se distinguen dos movimientos: procesos autorreproductivos, el cual señala que se sigue la orientación de los primeros mecanismos, y

procesos reactivos (donde esta trayectoria no continúa). En esta secuencia el proceso es autorreproductivo, ya que, así lo plantea la propuesta de evaluación de Bacchi (2010), quien esgrime que la representación como intervención incide en los demás eventos determinando una dirección particular, cuyo alcance es consistente y continuo hasta situarse en el resultado, que sería la Revictimización.

Finalmente, la cuarta etapa clasifica los procesos de autorreproducción, partiendo de su naturaleza interna, esto quiere decir, que los mecanismos autoreproductivos que vinculan a los mecanismos, tienen procesos profundos que inciden en la magnitud de la direccionalidad. Estos procesos subyacentes (Falleti y Mahoney 2016) pueden ser constantes (procesos continuos), donde la condición permanece invariable, de expansión (procesos de autoamplificación), en el cual la dirección que toma la secuencia propicia un aumento o fortalecimiento del proceso, produciendo un incremento en el resultado, y de disminución (procesos de autoerosión), en el que se degrada el proceso.

Como se pudo observar en la anterior fase, la secuencia tiene un proceso autorreproductivo expansivo, dado que la reproducción aumenta al pasar de la X al mecanismo RMSJ y termina copando todos los micro-procesos de la ejecución y de la evaluación, determinando el aumento o transformación de la revictimización -Revic-. En este orden de ideas, la secuencia es causal ordenada y su proceso es autorreproductivo expansivo, por ende, el método que se sugiere utilizar, de acuerdo con las(os) autoras(es), es el process tracing, que tiene como propósito desentrañar la “caja negra” de la causalidad, a partir de la profundización del análisis de los mecanismos causales que vinculan las variables, y del posterior sometimiento de estos, a pruebas empíricas (Beach y Pedersen 2013; Bennett 2010).

El seguimiento de procesos que se realiza es de tipo deductivo, ya que parte de la derivación teórica diseñada por Bacchi (2010). Debido a esto se utiliza la variante de *theory-testing*, con la cual se busca determinar si el mecanismo o mecanismos causales hipotéticos operan como lo establece la teoría, siendo necesaria una selección de casos donde esté presente X y Y (Beach y Pedersen 2012; 2013). Las pruebas que señalan Falleti y Mahoney (2016) como centrales del análisis propio del método secuencial comparado, son el test de necesidad, *hoop test*, y el de suficiencia, *smoking gun* (Collier 2011; Mahoney 2012; Rohlfind 2013). Por lo tanto, se utilizarán ambas pruebas para analizar los elementos del mecanismo causal y ponderar su fortaleza, concretamente, se usará el *hoop test* en la relación X – modo de implementación (MdeI) y en la de MdeI – tipos de evaluación (Teval), y el *smoking gun*, en la Teval - Y.

La ruta o pasos que guiarán la operacionalización de la investigación son ocho, propuestos por Beach y Petersen (2013) y Bengtsson y Ruonavaara (2016): 1) se desarrollará el mecanismo causal hipotético; 2) se operacionalizará el mecanismo causal; 3) se obtendrán las evidencias; 4) se evaluará el peso inferencial de la evidencia; 5) se presentarán conclusiones parciales para cada caso; 6) se procederá a parangonar las secuencias y su periodización (teniendo como principio la individualización); 7) análisis contrafactual; y 8) se presentarán las conclusiones resultantes de la comparación.

#### **1.4.4. Estrategia de selección de casos diversos**

El objetivo del trabajo no es confirmar o refutar las hipótesis causales presentadas anteriormente, se busca aclarar una hipótesis y, por ende, el uso de un caso o de pocos casos permite esclarecer los mecanismos causales que constituyen el nexo causal de las variables principales X y Y (Gerring 2007). Para la selección de casos se parte de la formación del concepto principal del estudio, la revictimización, para delimitar los posibles casos empíricos que son cubiertos por la categoría empleada y hacer diferenciaciones entre ellos, a partir de la agregación de condiciones causales.

El estudio de las diferencias entre los casos que experimentan un mismo fenómeno requiere del uso de una estrategia conceptual de subtipos disminuidos, que permitan comprender las variaciones que puede presentar la revictimización que se ha dado en aquellos países que han implementado políticas públicas que buscan erradicar la violencia de género o la violencia contra las mujeres. La delimitación conceptual en términos semánticos y operativos de los conceptos principales de la investigación establece el dominio empírico de la evaluación profunda que se propone (Giraudy 2012).

Para la delimitación del dominio empírico se utiliza la estructura conceptual necesaria y suficiente propuesta por Goertz (2006), que considera que cada dimensión que configura un concepto es necesaria y suficiente para que un resultado se dé. Lo anterior, como se evidenció con el planteamiento de la configuración causal que establece el patrón normativo, señala que las dimensiones del concepto con un valor en específico deben estar presentes para que un caso sea cubierto por la categoría.

Además, esta estructura conceptual parte de una concepción dicotómica de los valores de las dimensiones constituyentes, por lo que los casos donde algunas de las dimensiones no estén presentes, deja de concebirse como un caso sin victimización secundaria y se convierte en un

caso de revictimización. Teniendo en cuenta que la intención del trabajo es abordar el fenómeno de la revictimización e identificar las similitudes y diferencias entre los mecanismos causales de los casos donde esta falla está presente, se sugiere agregar a la estructura señalada, el enfoque de subtipos disminuidos (Collier y Levitsky 1997). En este trabajo se presentan dos subtipos de revictimización asociada a la diversidad de configuraciones causales que producen el mismo fenómeno.

La selección de los casos estuvo determinada por una serie de filtros que permiten identificar los casos que ayudan a establecer cuáles procesos inciden en la relación causal existente entre la representación del problema de política y una falla de política concreta, como lo es la revictimización. El primer paso fue determinar la región del mundo donde era mayor la violencia de género, siendo América Latina, según la ONU, la zona más letal para las mujeres (Reina, Centenera y Torrado 2018). En un segundo momento, se seleccionó el universo de casos para la selección, que se estableció teniendo en cuenta la presencia de una política pública para la erradicación de la violencia contra la mujer, que se precisó a partir de la identificación de la presencia de los instrumentos NATO (Hood, 1983).<sup>15</sup>

Los países elegidos inicialmente, aquellos donde la política pública hace parte de las herramientas de intervención de la problemática, fueron: Argentina, Bolivia, Brasil Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Panamá, Cuba, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Jamaica, Paraguay y Venezuela. El tercer paso para la selección de los casos a estudiar fue utilizar el software Tosmana (QCA) y las condiciones causales claves asociadas al tipo de estudio (evaluación de políticas), a la estructura conceptual de la necesidad y la suficiencia y a los subtipos disminuidos.

**Tabla 1.3. Selección inicial con dos condiciones causales**

Universo de casos	Condiciones causales de la selección de casos	
	A	B
Argentina	3	2
Bolivia	2	2
Brasil	3	3
Colombia	3	3
Chile	3	1
Costa Rica	1	3
Cuba	3	1
Ecuador	1	3
El Salvador	3	2
Guatemala	3	2

<sup>15</sup> La taxonomía propuesta por Hood (1983) alude a las herramientas con las cuales cuenta el gobierno para implementar las políticas públicas: Nodality, Authority, Treasure y Organization

Honduras	3	1
Jamaica	3	1
México	3	2
Nicaragua	3	3
Panamá	3	2
Paraguay	1	3
Perú	2	1
R. Dominicana	3	1
Uruguay	1	3
Venezuela	3	2

Elaborado por la autora con base en Essayag (2017); Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2020)<sup>16</sup>

Las condiciones causales fueron: a) años de implementación (se requerían países con más de 5 años de implementación para cumplir los requisitos de la evaluación). Se parte de una condición politómica donde el 1 se asigna a países cuya implementación era menor a 5, 2 a aquellos con 5 años de implementación y 3 a los que cumplían con el criterio de selección.

La condición b) tipo de leyes (presencia de leyes de primera generación, segunda generación o una mezcla de ambas), donde 1 se asigna a los casos cuyas leyes son de primera generación, 2 a la presencia de leyes de segunda generación y 3 a las leyes mixtas. Y, por último, se eligieron políticas que contarán con un c) marco jurisdiccional que abordará el sistema judicial como escenario de intervención de la política pública. El 1 señala la inexistencia de leyes centradas en el sistema judicial, 2 cuando se ha promulgado una ley y 3 cuando son más de 2.

En la Tabla 3 se encuentran los resultados de la primera exclusión de casos, tras la selección centrada en la condición asociado al tipo de investigación, que es una evaluación (A) y la vinculada a la X, que es la representación del problema y, por ende, al mimetismo patológico (dimensión de la revictimización). En la Tabla 4 se expone la selección final, que se da a partir de la condición C, articulada con la secuencia 2 (construcción del sistema de implementación) y la dimensión de incremento patológico de la institución del concepto de revictimización.

**Tabla 1.4. Resultado del filtro final con la condición C**

Casos leyes de primera generación	Condición C
Chile	2
Cuba	1
Honduras	1

<sup>16</sup>La información se consultó en el mes de agosto de 2020.

Jamaica	1
R. Dominicana	1
<b>Casos leyes de segunda generación</b>	
Argentina	3
El Salvador	2
Guatemala	2
México	2
Panamá	1
Venezuela	1
<b>Casos leyes mixtas</b>	
Brasil	2
Colombia	3
Nicaragua	2

Elaborado por la autora con base en Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2020)<sup>17</sup>

Como se puede evidenciar, los casos seleccionados son: Chile, Colombia y Argentina. La elección de Chile se basó en que su política se ha implementado por más de 5 años (15 específicamente), el marco normativo de la política está fundamentado en leyes de primera generación<sup>18</sup> y de los países que comparten este tipo de legislación con Chile, este es el único que ha expedido leyes que buscan mejorar el acceso al sistema de justicia por parte de las mujeres, planteándolo como un escenario clave de la política pública.

La elección de Colombia estuvo determinada porque la política pública se ha implementado por más de 5 años (7 específicamente), es un país con leyes mixtas (presencia de leyes de primera y segunda generación). Además, ha prestado especial atención al acceso de las mujeres al sistema de justicia, especialmente de aquellas víctimas de violencia de género en el marco del conflicto armado, en contraposición a los demás países con leyes mixtas, que han prestado menos interés en el sistema de justicia y lo que este representa para una política pública de este tipo.

El caso argentino fue elegido debido a que la política pública se está implementando desde hace más de 5 años (11 concretamente), y su legislación es de segunda generación. Asimismo, junto a Colombia es de los países de la región que más importancia le ha brindado al acceso a la justicia, promulgando diferentes leyes que buscan salvaguardar este derecho.

La condición final (condición c) es clave para el estudio, porque se busca comprender un componente de la persistencia de la violencia de género, como lo es la revictimización, y para

<sup>17</sup>La información se consultó en el mes de agosto de 2020.

<sup>18</sup> Para lograr la diversidad empírica se buscó un caso por cada uno de los tipos de leyes evidenciados por la ONU en los países latinoamericanos: primera generación, segunda generación y leyes mixtas.

estudiarla se requieren casos que consideren al sistema de justicia como parte del problema y de la solución, pues es el escenario principal de la victimización secundaria. Estos tres casos permiten identificar las diferencias y similitudes en escenarios donde la causa y el fenómeno están presentes, pero adquieren características diferentes, favoreciendo la complejidad analítica y explicativa, a través de la diversidad empírica, lo que posibilita una comprensión más integral del fenómeno a estudiar.

#### **1.4.5. Diseño de las pruebas empíricas**

El uso del process tracing, permite observar cada parte del mecanismo causal en la realidad, partiendo de una pregunta base ¿qué rastros, huellas o manifestaciones observables se espera encontrar en los casos? (Beach y Pedersen 2014). Por esta razón, en este subcapítulo se le da respuesta estableciendo que si la hipótesis de la secuencia está presente, entonces se debería observar una predicción empírica, que si es encontrada aumenta la confianza en las hipótesis.

Las predicciones empíricas que se encuentren deben comprenderse como evidencia o marca de la hipótesis, más no como una causa o efecto de la existencia de las secuencias del mecanismo (Kay y Baker 2015). El tipo de evidencia necesaria para comprender el funcionamiento de un mecanismo no está asociado a la cantidad de casos que se están estudiando, sino al “valor probatorio y la diversidad de la evidencia” (Bennet 2008, 711) que se requiere para inferir la presencia o no del mecanismo secuencial en cada caso.

Es menester valorar la capacidad probatoria que tendrá cada evidencia en relación con la confianza que esta le brinda a la hipótesis de la secuencia. Para esto se utiliza la lógica bayesiana, que permite establecer la medida en que, encontrar una pieza de evidencia fortalece o debilita una hipótesis, partiendo de la probabilidad que se tiene de hallarla (Beach y Pedersen 2013). Ello, posibilita la evaluación de la confianza en las piezas de evidencia, que ayudarán a probar la hipótesis, antes de conocer su existencia empírica (Beach y Pedersen 2013).

El teorema de Bayes señala que la probabilidad de una hipótesis puede aumentar gracias al conocimiento previo de las hipótesis posibles, que se da durante el proceso de inferencia descriptiva, y debido a la probabilidad de hallar piezas de evidencia concretas. En este punto es fundamental establecer el tipo de evidencia que permitirá observar cada secuencia del mecanismo y señalar su importancia de acuerdo con la prueba que se utilizará.

Van vera (1997), Bennett (2010) y Beach y Pedersen (2013), proponen cuatros pruebas para estudiar la capacidad probatoria de las piezas de evidencia (*straw in the wind*, *hoop test*, *smoking gun* y *double decisive*), partiendo de dos dimensiones tipológicas: la unicidad (el valor probatorio es propio de la hipótesis) y la certeza (no hallar la pieza de evidencia incide negativamente en la hipótesis), que son dicotómicas (adquieren dos valores: alta y baja). No obstante, Collier (2011), propone una nueva clasificación: si la pieza de evidencia es necesaria para aumentar la confianza de la hipótesis, está presente el criterio de certeza, y si es suficiente para mantener la secuencia del mecanismo, se tendría unicidad.

En este caso las pruebas que se utilizan son dos: el *hoop test*, que tiene baja unicidad y alta certeza, que se utiliza con piezas de evidencia necesarias, pero no suficientes para determinar la presencia de la secuencia. Pasar este tipo de test, fortalece la hipótesis, sin confirmarla y fallarla anula la hipótesis.

La segunda prueba es el *smoking gun*, que plantea una alta unicidad y una baja certeza, esto quiere decir que es suficiente, pero no necesario para la existencia del mecanismo. Por esta razón, pasar el test prueba la presencia de la hipótesis y no hacerlo la debilita, sin anularla.

Determinar anticipadamente estas pruebas, estable lo que se debería observar en cada uno de los casos, con el fin de comprobar la presencia o ausencia del mecanismo causal. Antes de presentar las evidencias esperadas y sus respectivas pruebas, es menester señalar que, no es lo mismo, no poder obtener el tipo de evidencia, que fallar la prueba, pues lo primero deja la prueba inacabada, por lo que no serviría para realizar la inferencia, mientras que lo segundo, equivaldría a encontrar lo contrario que se buscaba, lo que anula hipótesis.

**Tabla 1.5. Evidencia esperada y pruebas de inferencia**

Conceptualización de cada parte del mecanismo	Evidencia esperada	Tipos de fuentes	Tipos de prueba
Secuencia 1. Representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ)	Se espera observar la presencia de normas que reivindiquen los derechos de las mujeres y la eliminación de aquellas fundamentadas en estereotipos de género	Cualitativa: boletines del sector judicial, bibliografía académica, notas de prensa.	Hoop: - Incremento de normas que reivindiquen los derechos de las mujeres, desde la elaboración de la política pública. - Eliminación de las normas fundamentadas en

			estereotipos de género.
Secuencia 2. Construcción del sistema de implementación (CSI)	Se espera observar la misma definición de la violencia contra las mujeres de la política pública en los protocolos, normas y programas implementados por las diversas entidades	Cualitativa: Protocolos y documentos oficiales de los programas de la política	Hoop: - Concordancia de las definiciones de la política pública con aquellas utilizadas en las normas, protocolos y demás documentos rectores.
	Se espera observar la asignación presupuestal de la entidad encargada de la política y de las entidades corresponsables.  También, la dotación de personal de la entidad encargada	Cuantitativas: Balance de lo asignación presupuestal de cada gobierno y estudios académicos presupuestales  Cualitativo: Ley de presupuesto.	Smoking gun: - Crecimiento anual de la asignación presupuestal a la entidad encargada de la política y a las entidades corresponsables.  - Concordancia entre la asignación presupuestal y las acciones a cargo de la entidad.  - Dotación de personal acorde con la demanda de servicios
	Se espera observar la firma de acuerdos de trabajo conjunto entre entidades del Estado para la implementación de la política	Cualitativa: Boletines de las entidades corresponsables e informes de los programas ejecutados.	Hoop: - Aumento de los acuerdos de trabajo mancomunado entre entidades, desde la promulgación de la política.
	Se espera observar la posición de la entidad encargada de la política en el organigrama del Estado	Cualitativa: Informes y leyes con la estructura orgánica del Estado y sus entidades.	Hoop: - Creación de entidades encargadas de la política con una posición jerárquica alta.
	Se espera observar investigaciones realizadas por organismo internacionales, el	Cuantitativa: Informes de las investigaciones con los datos y	Hoop: - Disminución de la legitimidad social

	<p>gobierno u organizaciones de la sociedad civil, sobre la legitimidad social de la violencia contra las mujeres.</p> <p>También, la agenda de gobierno y la rendición de cuentas de presidentes que estuvieron en el poder durante el periodo evaluado.</p>	<p>conclusiones del estudio</p> <p>Cualitativos: Planes de desarrollo y Rendiciones de cuentas.</p>	<p>de la violencia contra las mujeres.</p> <p>Smoking gun:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia de los asuntos de género, principalmente, la violencia de género en las agendas de gobierno.</li> <li>- Aumento de los programas ejecutados por el gobierno, que están centrados en el género y la violencia de género.</li> </ul>
	<p>Se espera observar los resultados de los programas de capacitación y sensibilización a funcionarias (os).</p>	<p>Cualitativa y cuantitativa: Informes sobre los procesos formativos adelantados.</p>	<p>Hoop:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento en la cobertura de los procesos formativos y de sensibilización a funcionarias(os).</li> </ul>
<p>Secuencia 3. Construcción del aprendizaje de política (CAP)</p>	<p>Se espera observar las recomendaciones de las evaluaciones e informes sobre su incorporación en la política o en programas de esta.</p>	<p>Cualitativos y cuantitativos: Informes de las evaluaciones y de la incorporación de las recomendaciones.</p>	<p>Hoop:</p> <p>Calibración de la política.</p>

Elaborado por la autora con base en Aguirre (2017).

Para finalizar, en el presente capítulo se expuso el tipo de evaluación de diseño que se realiza en el capítulo 3, la evaluación profunda. Se presentaron las 3 secuencias que conforman el mecanismo secuencial para la evaluación: la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), construcción del sistema de implementación (CSI) y construcción de un aprendizaje de política (CAP). El contexto de los casos se presenta como clave para comprender el desarrollo del mecanismo y las particularidades de la falla (la revictimización). Asimismo, se plantea el análisis comparado secuencial, para el cual se utiliza el método de *process tracing*, partiendo de una estrategia de investigación de individualización, que permite utilizar el modelo secuencial para hacer hincapié en las características de cada uno de

los casos. Por último, el patrón normativo que se presenta en el capítulo 2 funciona como contrafactual.

## **Capítulo 2. Políticas para la erradicación de la violencia de género/contra las mujeres**

En este capítulo se revisa la literatura del sector de políticas estudiado, haciendo hincapié en las discusiones que se han dado desde las teóricas feministas, penalistas y en los organismos internacionales, sobre la forma correcta de nombrar la violencia vivida por las mujeres. Ello, con el fin de presentar los hechos que han incidido en la institucionalización de la violencia basada en el género y el proceso que permitió la transformación del enfoque de intervención estatal en algunos países latinoamericanos. Asimismo, se abordan los componentes teóricos de la violencia doméstica, violencia contra las mujeres, violencia basada en el género y violencia intrafamiliar, analizando los cuestionamientos que estos han suscitado en la comprensión teórica de la problemática.

El capítulo está dividido en 4 apartados. El primero de ellos hace un recorrido histórico que evidencia el paso de las políticas públicas para las mujeres a las políticas públicas de género en el contexto latinoamericano. Se exponen las características de las leyes de primera y segunda generación, los avances en los países de la región y la importancia que ha tenido la perspectiva de género en el diseño de políticas integrales.

En la segunda parte del primer apartado, se realiza la discusión teórica sobre las categorías principales que han incidido en los enfoques de intervención estatal: violencia contra las mujeres, violencia doméstica, violencia basada en género contra las mujeres (VBG) y violencia intrafamiliar. Se finaliza con una serie de conclusiones que fundamentan la importancia de hablar de VBG. En el tercer momento del apartado, se encuentra una reconstrucción del marco normativo internacional y regional sobre violencia contra las mujeres, que finaliza con la presentación de un patrón normativo fundamentado en la Convención Belém do Pará.

En el segundo apartado, se hace una descripción de las políticas públicas para la violencia intrafamiliar de Chile desde los 90's hasta el 2019. En el tercer apartado se presenta el caso argentino y en el cuarto las políticas colombianas.

### **2.1. De las políticas públicas para las mujeres a las políticas públicas de género: violencia de género y políticas públicas**

La culminación de la Segunda Guerra Mundial dio paso a una división de los países del mundo, entre aquellos desarrollados y quienes se encuentran en vías de desarrollo o están subdesarrollados (Peláez 2001). En este contexto, los primeros buscaban incidir en las

problemáticas de los demás para disminuir los efectos negativos que representaba la situación de estos, especialmente en lo relacionado a la pobreza y los conflictos sociales. Lo anterior, impulsó la adopción de una planeación económico-social predeterminedada por los países ricos, en regiones como América Latina (Peláez 2001).

Durante los años 50s se impulsa a nivel internacional, el enfoque de la mujer en el desarrollo, que logra consolidarse en los 60s con la denominada década del desarrollo (Peláez 2001) y cuyo objetivo central era vincular a las mujeres al crecimiento económico a través de la apertura de la educación. A las mujeres se les empieza ver cómo como actoras en el desarrollo, pero perpetuando la visión tradicional que las asocia a la maternidad y al cuidado, y asumiendo “los hogares como espacios armónicos, con normas de consumo igualitarias, desconociendo las desigualdades de género en el espacio doméstico y en el mercado de trabajo” (Peláez 2001, 8), omisiones que continuarían hasta los años 80’s.

Este enfoque estaba centrado en tres supuestos que perpetuaban los estereotipos de género: el papel de la mujer en la sociedad gira entorno a la maternidad; la educación de las(os) hijas(os), de la cual es la encargada y al consumo, pues debe favorecer el desarrollo y al ser pasiva, su aporte a la economía se da a partir del consumo (León 1997, 10). El objetivo de la mujer al desarrollo, que predominó en los Estados y diferentes organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial), era el de lograr los fines económicos y sociales que se plantearon desde los países ricos y sus misiones desarrollistas, a través de la instrumentalización de la mujer que reforzaba los roles de género ya existentes.

Posteriormente, la ONU, a través de diversas investigaciones y ante la presión de colectivos de mujeres (Peláez 2001), establece la problemática social de discriminación, inequidad y desigualdad que viven las mujeres en el mundo, a la vez que organiza la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en México en el año 1975 (declarado el año internacional de la mujer). Esta conferencia dio paso al primer plan de acción mundial para la igualdad entre hombres y mujeres, que debería ser ejecutado en la que sería denominada, la Década de la Mujer (1976-1985).<sup>19</sup>

Asimismo, en los 70s, como respuesta a la estrategia de política de mujer al desarrollo y al escaso aporte de esta a la problemática de las mujeres, surge la estrategia de mujer en el

---

<sup>19</sup> Durante esta década, en 1979 la ONU aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

desarrollo (MED), que fue creada por el Comité de la Mujer de Washington, y desde la cual se continuaría con la idea de la mujer como vulnerable y encargada del cuidado de la familia, pero agregando que éstas “son actoras económicas en sus hogares” (Peláez 2001, 19). El MED sería el enfoque que transversalizaría el plan de acción mundial ya mencionado (Lamus 2010).

Sin embargo, debido a las limitaciones de los planteamientos del feminismo blanco norteamericano, las críticas sobre el enfoque de equidad que sustentaba el MED no se hacen esperar, y se proponen tres estrategias en las cuales se agregan los factores que permean a las mujeres de los países en vía de desarrollo y que no eran tenidos en cuenta por las mujeres del norte del continente: la antipobreza, eficiencia y empoderamiento (Lamus 2010). Esto permitió observar una confrontación de ideas sobre cómo debe entenderse la mujer en el desarrollo, y, por ende, en las políticas públicas que se empezaban a diseñar en la región (Lamus 2010).

El MED significó, por un lado, un cambio en los instrumentos de política, pues los Estados implementaron mecanismos fiscales y de crédito, realizando reformas institucionales (Peláez 2001, 21), y por el otro, redefinieron los grupos vulnerables objetivo de intervención (Lamus 2010). No obstante, en 1980, durante la realización de la Segunda Conferencia de la Mujer en Copenhague, se aprueba un nuevo plan de acción y se evalúa lo realizado desde la primera conferencia. Los resultados de esa evaluación fueron considerablemente negativos, lo que provocó amplias críticas a los enfoques antes mencionados y sus posibilidades de incidir en la situación de las mujeres.

El bajo impacto del MED en la vida de las mujeres, incide en la incorporación del concepto de género<sup>20</sup> en el nuevo enfoque propuesto, que para ese momento sería el género en el desarrollo (GED) o enfoque de empoderamiento. Este enfoque surge como resultado de las diferentes investigaciones realizadas por académicas feministas (Mayra Buvinic 1983; 1986), con el fin de modificar la situación de desventaja social de la mujer, añadiendo la categoría de género a la ecuación, para comprender el porqué de la asignación de un rol secundario en contraposición al del hombre.

Asimismo, propone al empoderamiento como la clave para resolver la problemática estructural que impide a la mujer una integración real en los diferentes ámbitos de la sociedad,

---

<sup>20</sup> Entendido como una construcción sociocultural que establece “tareas, roles y responsabilidades diferentes, que son asignadas por la sociedad, de acuerdo con el sexo, mediante una valoración de lo masculino y lo femenino” (Peláez 2001, 23)

endilgando al Estado la obligación de solucionar la inequidad que afecta la vida de las mujeres, partiendo, no de la vinculación productiva, sino de la subordinación de la mujer en términos de poder (Peláez 2001). Sin embargo, la omisión a cuestiones que agudizan la problemática de las relaciones sociales desiguales entre hombre y mujeres, como la clase social, la edad, etc., hicieron que las críticas al nuevo enfoque no se hicieran esperar, especialmente desde las académicas feministas latinoamericanas y de los países en vía de desarrollo, quienes señalaron la visión reduccionista, y por ende limitante, de la “instrumentalización de la categoría de género (Peláez 2001).

Durante la década del 80, inicia la institucionalización del enfoque de género en los diferentes países a nivel internacional, haciendo que se posicionara en los planes de desarrollo y en las organizaciones públicas (Lamus 2010). En la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, llevada a cabo en 1985 en Nairobi, se creó el documento que presentaría las estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, que deberían seguir los Estados para lograr mejores resultados a los mostrados hasta esa fecha, siendo el enfoque de empoderamiento del GED, el impulsado por este informe y organismos como el PNUD.

Por otro lado, cabe resaltar el papel del movimiento social de mujeres del Sur, en la propuesta y definición del concepto de empoderamiento (León 1997), que sería clave para la implementación de la estrategia de política del GED. Además, es importante señalar la propuesta de enfoque DAWN surgida en el año 1985 desde el seno de múltiples “organizaciones de mujeres de África y Asia Occidental” (Peláez 2001, 27), con el cual se apoyó el trabajo realizado por Buvinic, pues también buscaba comprender las problemáticas de las mujeres.

La última Conferencia Mundial sobre la Mujer se realizó en Beijing en 1995, y buscó fortalecer las políticas y programas que tenían como objetivo la eliminación de los obstáculos al progreso de las mujeres, principalmente aquellos que imposibilitaran o dificultaran su participación en instancias de decisión al interior de los países y la intervención a la violencia sistemática que viven a diario (Peláez 2001). Mientras que el aprendizaje social evidenciado a lo largo de las Conferencias que fueron organizadas por la ONU, fortalecidas y retroalimentadas por los movimientos de mujeres y las investigadoras feministas, fue promulgado con el fin de incidir en los procesos de formulación de políticas, entre las que se encontraban las centradas en la violencia contra las mujeres.

En el siglo XX se da la transformación jurídica en torno a la violencia contra las mujeres, guiada a nivel internacional con la firma de convenciones y la realización de conferencias, y a nivel nacional con la promulgación de políticas que tenían como referencia lo planteado desde organismos internacionales<sup>21</sup> (como la ONU). Con el fin de proteger a las mujeres de las agresiones de las cuales podrían ser objeto, tanto en el ámbito público como en el privado, en 1994, un año clave para la transformación en términos legales, la ONU definió la violencia basada en género (VBG) como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real de un daño físico, sexual o psicológico (...), ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada” (ONU 1994, 104), dejando de lado imprecisiones conceptuales que equiparaban la violencia contra las mujeres a la experimentada por los hombres.

Hasta ese momento, y en algunos escenarios nacionales continúa siendo así, se partía de una comprensión de la violencia contra las mujeres, que la equiparaba con la violencia familiar, por lo que la normativa se centró en las mujeres agredidas y asesinadas por sus parejas o exparejas. Este posicionamiento solo respondía ante la violencia cometida en el ámbito privado. No obstante, estas significaron un avance en materia de protección de los derechos de las mujeres, pues visibilizó una problemática y la magnitud de esta a nivel mundial. Además, este cambio permitió una transformación paulatina en la presentación de este fenómeno en los medios de comunicación, ya que la idea de los “crímenes pasionales” se vio paulatinamente modificada (Marín 2017).

En este contexto, los movimientos de mujeres empiezan a señalar la importancia de abordar la violencia contra las mujeres desde las causas estructurales que la propiciaban, donde la discriminación y la posición de subordinación de las mujeres en la sociedad se presentaban como los factores que incidían en la aparición de los actos violentos. No obstante, no fue hasta la primera década del siglo XXI que las luchas contra la violencia de género lograron avanzar de forma diferenciada en las regiones del mundo, lo que permitió el paso de las leyes de primera generación a las de segunda generación (Marín 2017).

El abordaje institucional de la violencia contra las mujeres en el contexto latinoamericano estuvo marcado por la ratificación de la Convención Belém do Pará y por la sanción, en un primer momento, de una legislación centrada en la protección de la familia, que la convirtió

---

<sup>21</sup> Principalmente tras la realización de las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer (Ciudad de México 1975; Copenhague 1980; Nairobi 1985; y Beijing 1995).

en un bien jurídico que debía ser salvaguardado por el Estado. Estas primeras leyes dejaban de lado a la mujer y su derecho a tener una vida libre de violencias en cada uno de sus espacios vitales (en el hogar, el trabajo, en centros educativos, el transporte público, etc.), pues, además de la focalización en la familia, las medidas de protección únicamente contemplaban al ámbito privado y tres tipos de violencia: la psicológica, la física y la sexual (Essayag 2018).

Estas primeras leyes (leyes de primera generación), que empiezan a promulgarse en los años 90's (Essayag 2017), siguen estando presentes en la legislación regional. Para el 2018 el 64% de los países de la región (un total de 21) continuaban abordando la problemática de la violencia contra las mujeres desde esta legislación, lo que ha determinado, negativamente, la forma en cómo se define el fenómeno en las políticas públicas. En estos países se habla de violencia doméstica o intrafamiliar y se omite el concepto de género con la carga política que este trae consigo (Essayag 2018). Esta legislación es contraria a lo establecido por la Convención de Belém do Pará, que fue ratificada por 32<sup>22</sup> de los 33 países de América Latina y el Caribe.

En un segundo momento, el abordaje institucional, que se ha transformado paulatinamente, da paso a las leyes de segunda generación. Esta nueva legislación no se centra en la familia como bien jurídico, amplía los tipos de violencias que pueden afectar la vida de las mujeres y los ámbitos en los cuales puede evidenciarse esta violencia (público y privado). Adicionalmente, se empieza a considerar la pluralidad existente al interior del colectivo social de mujeres, lo que evidenciaba diferentes niveles de discriminación, y, por ende, de violencia, que experimentan las mujeres cuando se combina el género con cuestiones como la raza, la clase, la etapa etaria, la orientación sexual, condición migratoria, etc. (Essayag 2018).

Uno de los aspectos claves de esta nueva legislación es el reconocimiento de la responsabilidad de los estados por sus acciones para abordar los ejes de intervención, por la omisión de la protección de las mujeres ante las diferentes manifestaciones de violencia a las cuales están expuestas y la falta de competencias de quienes se encargan de la implementación de las políticas y de la aplicación de la ley. Ello, debido a que la inoperancia estatal y la deficiencia del Estado para evitar la impunidad y responsabilizar a los victimarios, ha jugado un papel clave en la legitimación implícita o explícita de la violencia machista, que

---

<sup>22</sup> El único país que no se ha adherido ni la ha ratificado es Cuba.

ha significado un aliciente para la masificación de los abusos y la continuación de las relaciones de poder de género desiguales (ONU 2006).

Las leyes integrales (de segunda generación), sugeridas por organismos internacionales (ONU, PNUD), se estructuran a partir de cuatro ejes de intervención: la prevención, la atención, la sanción y la reparación. Además, señalan la importancia de la coordinación intersectorial para el abordaje de este problema complejo. De acuerdo con Essayag (2018), para el año 2018, 12 países de la región<sup>23</sup> habían promulgado leyes de este tipo (con diferencias sustanciales frente a la preponderancia que se daba a los cuatro ejes de intervención sugeridos). No obstante, en algunos casos, estas leyes de segunda generación coexisten con las de primera generación.

A pesar del aparente interés de los diversos estados latinoamericanos en la violencia vivida por las mujeres, se pueden encontrar algunos casos de omisión reglamentaria, lo que significa que algunas leyes que hacen parte del marco jurídico de las políticas de género se promulgan, pero no se reglamentan (como es el caso de Chile). A lo anterior se agrega, lo señalado por Essayag (2017), quien esgrime, que en el 52% de los países de la región la legislación y las políticas implementadas tienen concordancia<sup>24</sup>, y en el 48 % no se corresponden<sup>25</sup> entre ellas.

Las políticas públicas centradas en la violencia contra las mujeres, que no se desprenden de la legislación reglamentada o que parten de definiciones desde las cuales no se logran explicar las diferencias entre las violencias que enfrentan las mujeres en contraposición a las vividas por los hombres, tienen instrumentos que no logran abordar integralmente los ejes de intervención recomendados: prevención, atención, sanción y reparación (Essayag 2017, 2018). La importancia de los cambios legislativos y de la consistencia de estos con las acciones estatales, radica en la posibilidad de comprender la complejidad de la problemática y las particularidades que esta adquiere en el ámbito público en los contextos de criminalidad tan habituales en Latinoamérica (terrorismo, conflictos armados, narcotráfico, etc.).

La transformación legislativa ha posibilitado que se creen figuras penales género específicas, como el delito de femicidio/feminicidio, adoptado por 16 países de la región, pero esto es gracias a la lucha de diferentes colectivas feministas y grupos de mujeres. Por esa razón, es

---

<sup>23</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>24</sup> Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

<sup>25</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (Rep. Bolivariana de).

importante resaltar el rol preponderante que han tenido y tienen los movimientos de mujeres y colectivas feministas en la transformación legislativa que se ha dado en la región. Los procesos organizativos y políticos realizados por las mujeres fueron fundamentales para los cambios que posibilitaron el paso de las leyes de primera generación a las de segunda generación.

Para concluir, las leyes de primera generación obvian la discriminación y las relaciones de poder de género entre hombres y mujeres, omitiendo la importancia del concepto género para comprender las causas de la violencia que experimentan las mujeres, lo que invisibiliza las intervenciones que pueden ayudar en la prevención de estas. Además, no favorecen la atención de víctimas y sobrevivientes de estos abusos marcados por la subordinación basada en el género, pues su objetivo principal es salvaguardar la unidad familiar (Essayag 2017).

### **2.1.1. Violencia contra las mujeres, violencia doméstica y violencias basadas en el género: ¿por qué hablar de violencias basadas en el género?**

Como se ha señalado en el apartado anterior, la forma de nombrar la problemática de la violencia contra las mujeres en la legislación de los países y la definición que se da a estas categorías son fundamentales para lograr una protección jurídica eficiente y un diseño de política que favorezca los ejes de intervención, que paulatinamente permitirán la erradicación de las violencias basadas en género. Esta importancia radica en los componentes interpretativos que estas categorías político-criminales brindan a la comprensión del fenómeno.

El concepto determina la práctica política y jurídico policial a través de la asignación de una definición que interpreta la realidad social (Añón 2016). Por esta razón, algunas de las categorías, principalmente aquellas propias de la primera generación de leyes para la intervención de la violencia contra las mujeres, niegan la existencia de una violencia determinada por el género, y, por ende, invisibilizan la existencia de un sistema patriarcal que justifica y legitima la discriminación, la desigualdad y la violencia de los hombres sobre las mujeres. Esta omisión impide el conocimiento de las causas y las particularidades contextuales del fenómeno.

Conceptos como el de violencia doméstica o intrafamiliar, normalizan la violencia basada en el género, puesto que el significado favorece la revictimización y la impunidad, pues no considera el carácter estructural político y social, que está determinado por un sistema sexo-

género que subyuga a las mujeres (Añón 2016). Los límites que representa el uso de estas categorías son significativos e impiden vislumbrar las articulaciones entre el sistema patriarcal y el contexto sociohistórico en el cual se desarrolla esta problemática.

Para evitar las limitaciones propias de la conceptualización que ayuda a comprender la realidad y lograr vislumbrar los focos de intervención que permitirán una transformación paulatina del fenómeno en cuestión, es fundamental ahondar en la literatura que ha definido y contrastado las múltiples formas de nombrar la violencia que viven las mujeres, sus características y el grado de institucionalización social que esta ha adquirido en cada territorio (Munévar y Mena 2009). Entre las categorías utilizadas para abordar este fenómeno se encuentran: la violencia contra las mujeres, violencia doméstica, violencia intrafamiliar y violencia de género.

#### **2.1.1.1. Violencia contra las mujeres**

La violencia contra las mujeres ha sido utilizada como sinónimo de violencia doméstica, intrafamiliar y de género, pero, como lo señalan Saldarriaga y Álvarez (2020), esta se entiende como aquellas acciones e inacciones que ocasionan perjuicios directos o indirectos a alguna mujer. La violencia física o psicológica hacen parte de este tipo de violencia, y para su comprensión no es menester establecer el contexto histórico-cultural en el cual se lleva a cabo la violencia, dado que el esfuerzo está centrado en conocer los efectos derivados de esta y no las causas que la provocan.

Este tipo de violencias tienden a conceptualizarse desde una perspectiva ahistórica, pues no permiten desvelar el porqué se utiliza la fuerza para perpetuar el sistema sexo-género. No obstante, al hacer parte de las violencias directas, posibilitan la cuantificación de los daños ocasionados a las mujeres (Saldarriaga y Álvarez 2020).

Por otro lado, otras autoras, como Gil (2016) y Pérez (2020), consideran que en los últimos años se ha extendido el uso equivocado de la categoría de violencia de género, lo que la ha despojado de sus características políticas y críticas, pues los medios de comunicación, funcionario(as) de gobierno, etc., le dan significados contrarios al establecido. Como lo señala Scott (2008), cuestiones como utilizar el concepto de género como sinónimo de mujeres, se alejan del trabajo político del feminismo, de sus exigencias, apuestas de intervención y explicación causal del fenómeno de la violencia vivida por las mujeres.

Esta situación ha provocado que trabajos como el de Pérez (2020), reposicionen el uso del término de violencia contra las mujeres, sin obviar los recursos brindados por el concepto de género, para referirse a la problemática y esquivar lo que la autora denominó “la nueva trampa del patriarcado” (Pérez 2020, 40). La intención de Pérez es no perder la complejidad propia del estudio del fenómeno y desligarse de artículos y libros que se han desvinculado de las proposiciones feministas apropiándose de la categoría de violencia de género para definirla de forma contraria a los postulados de estas.

### **2.1.1.2. Violencia doméstica**

El concepto de violencia doméstica del cual parte un amplio número de políticas públicas y/o marcos normativos en el contexto latinoamericano, focalizan la intervención estatal en la familia como institución que debe ser salvaguardada. Uno de los componentes de esta representación de la problemática es la equiparación de las mujeres con sectores poblaciones vulnerables, como las(os) niñas(os), ancianas(os) y personas con diversidad funcional, lo que refuerza el estereotipo de género que le endilga el adjetivo de “débiles” a las mujeres.

Esta supuesta debilidad de las mujeres las convierte en sujetos pasivos, sumisos e impotentes, que no pueden defenderse. Todas las características que han moldeado el sistema sexo-genérico se ven reflejadas en la imagen de la mujer que presenta la figura delictiva de violencia doméstica. Por esta razón, este tipo de legislaciones y/o políticas públicas que se basan en esta representación de la problemática, son funcionales al fortalecimiento del sistema patriarcal, pues reproducen un rol de género, omiten los derechos humanos de las mujeres y desvían la atención de las causales reales del fenómeno (Laurenzo 2015).

Las políticas centradas en la violencia doméstica determinan el actuar los(as) actores(as) que componen el sistema de justicia (jueces, policías, peritos, etc.), lo que ha incidido en el establecimiento de la familia y de su armonía, como bien jurídico, provocando la desatención de la protección a la dignidad y los derechos de las mujeres. A esto se suma el posicionamiento de la unidad familiar como sujeto pasivo de la violencia, convirtiéndolo en lo que Laurenzo (2005) denomina como bien jurídico supraindividual.

Adicionalmente, esta focalización en el núcleo familiar y en la unidad familiar, omite los diversos tipos de violencias que enfrentan las mujeres, que trascienden la violencia física y/o psicológica, y excluye el ámbito público como otro escenario en el cual las mujeres pueden experimentar diversas agresiones. Como lo señala Laurenzo (2005), es fundamental

salvaguardar a las personas que conforman el núcleo familiar, para proteger su integridad y libertad, empero, debe entenderse que la violencia contra las mujeres responde a causas estructurales marcadas por subordinación y discriminación, más no a la vulnerabilidad propia de otros sectores poblacionales, como los ya nombrados.

Las relaciones familiares basadas en la fragilidad y la sujeción que pueden darse entre varios integrantes de la familia (niñas(os), ancianas(os), personas con diversidad funcional), no aplican a las mujeres, pues a diferencia de otros actores al interior del núcleo familiar no hay argumentos naturales o jurídicos que establezcan la subordinación y supeditación a los hombres. Tanto hombres como mujeres conviven partiendo de una igualdad legal que solo se ve afectada por particularidades psicológicas o fisiológicas que puedan afectarles, por ende, la posición de la mujer no puede compararse con la de otros actores que se encuentran en el contexto doméstico y que sí parten de una condición de dependencia.

La vulnerabilidad de la mujer, a diferencia de la de niñas(os), ancianas(os) y personas con diversidad funcional, que se establece desde lo legal o fundamentada desde lo “natural”, está determinada por el agresor y el uso de la violencia que este hace; es “el resultado de una estrategia de dominación ejercida por el varón –al amparo de las pautas culturales dominantes- para mantenerla bajo su control absoluto (Laurenzo 2005, 4). Los componentes expuestos anteriormente, hacen que la problemática se perciba como una cuestión privada que debe ser resuelta al interior de la familia para proteger la unidad familiar, y que la intervención estatal debe presentarse únicamente cuando la violencia en este contexto es extrema (Essayag 2013).

La concepción privada de la violencia experimentada por las mujeres en el contexto doméstico fundamenta prácticas como los procesos de mediación que anteceden a la vía penal, revictimizan a las mujeres, aumentan su sentimiento de culpa y desprotegen a la mujer maltratada (Laurenzo 2005). A pesar de estos aspectos negativos que trae consigo el uso de este concepto y de las evidencias presentadas por las feministas sobre el rol de la subordinación femenina promulgada por el sistema sexo-género en la comprensión de las violencias basadas en el género, esta continúa siendo la representación conceptual del problema, más utilizada en la región.

El delito asociado a la violencia doméstica surgió como respuesta a las situaciones que vivían las mujeres y debido a la suscripción de los países de la región a diversas convenciones (CEDAW y Belem do Pará) que les obligaba a hacer frente al aumento (o visibilización) de la

violencia contra las mujeres. No obstante, el enfoque de intervención privilegió al contexto donde se llevaban a cabo estas violencias y no a las causas estructurales que la provocaban (Laurenzo 2005).

### **2.1.1.3. Violencias basadas en género contra las mujeres (VBG)**

Las VBG, también denominadas violencia patriarcal (Pérez 2020), son violaciones directas a los derechos humanos de las mujeres y un tipo de discriminación cuyas características están directamente relacionadas con las particularidades del contexto. El entorno es un determinante para comprender las dificultades a las que se enfrenta el estado a la hora de intervenir esta problemática y una clave para dilucidar los conflictos que pueden darse a la hora de establecer la representación del fenómeno (Añon 2016).

El sistema sexo-genérico ha perpetuado los estereotipos de género que inciden en la legitimación de la subordinación de las mujeres, haciendo que sectores poblacionales se opongan al uso de la palabra género. Las relaciones de poder que surgen con la reproducción de este sistema han consolidado una organización social marcada por la desigualdad, la discriminación y la violencia.

Debido a las causas estructurales que han determinado la aparición de la violencia que viven las mujeres en los diferentes ámbitos de su vida, para lograr una comprensión de este fenómeno es fundamental abordarlo desde la categoría de género. La importancia de este concepto radica en que alberga el contenido cultural, político, social y jurídico endilgado al sexo, por lo que, a diferencia del uso que se le ha dado en algunas políticas, el género no es sinónimo de mujer (Añon 2016).

Al hablar de género se tienen en cuenta las consecuencias de la dicotomía público-privado que se abordó en el capítulo anterior, y la discriminación sistémica que deviene en diferentes tipos de violencias. Esta subordinación se encuentra determinada por una serie de dimensiones que configuran una estructura de sometimiento, donde el contexto juega un papel preponderante en las particularidades que adquiere ese sistema de opresión (Munévar y Mena 2009).

La jerarquización sistemática de sujetos, basada en una diferenciación biológica que reconoce y valida la superioridad de los hombres blancos, se debe a la superposición de los diversos órdenes que señala Viveros (2016): la clase, el género y la raza, siendo el hombre blanco el epicentro de la conformación de las dimensiones y la variable interviniente en la ubicación de

cada hombre o mujer que no cumple con la lógica hegemónica de estos órdenes. Las imbricaciones que se dan entre diferentes órdenes determinan las relaciones de dominación y poder entre grupos específicos que, además, determinan el acceso a recursos. La superposición incide en el posicionamiento que tiene cada persona, en un espacio y temporalidad en particular, en el sistema de opresiones e inferiorización, que incide en los niveles de violencia, discriminación y marginación o de reconocimiento, supremacía y prerrogativas a los que puede acceder un sujeto.

Como se puede observar, la violencia basada en el género es un fenómeno con múltiples aristas que va más allá de la interpretación dada por algunas legislaciones, que solo utilizan el concepto de género para cumplir con lo estipulado en los convenios, pero que siguen comprendiendo la problemática como un hecho donde se ven inmersas dos personas, cuya relación está marcada por la desigualdad. Este planteamiento despolitiza el concepto y dificulta la intervención gubernamental, pues se sitúa nuevamente en el ámbito intrafamiliar, obviando la causalidad socio-estructural.

A diferencia de la violencia doméstica, que omite el ámbito privado, al hablar de violencias basadas en el género, no se excluye el ámbito privado, dado que, es el espacio en el que las relaciones de poder de género y los roles de género continúan sin modificaciones mayores, frente a las transformaciones logradas en el espacio público. Además, entiende que existe un objetivo colectivo de la violencia contra las mujeres, el cual es corregir el comportamiento desviado de las mujeres y perpetuar el statu quo, en el cual los hombres se encuentran en una posición de poder que les permite dominar y perpetuar la subordinación de las mujeres (Añon 2016).

Esta finalidad evidencia una particularidad de la violencia vivida por las mujeres que no es abordada por la categoría de violencia doméstica, y es que estas agresiones son propias de una discriminación intergrupal e intencional. Este sistema social generizado se ve fortalecido por prácticas discriminatorias implícitas presente en el lenguaje, la vestimenta, los juegos y cuentos infantiles, etc.

Estas prácticas reproducen y masifican mensajes que posicionan a las mujeres en roles concretos, lo que permite fundamentar los estereotipos de género desde una falsa idea de lo natural, y cuyo resultado es la subordinación legitimada de las mujeres que se produce socialmente (Andrade y Herrera 2001). Las desigualdades de género producen las VBG (Munévar y Mena 2009), siendo la expresión más extrema de estas, el feminicidio.

La introyección que se ha dado de estos estereotipos de género ha impedido que los cambios legales sean suficientes para modificar “las estructuras inconscientes de la masculinidad” (Kaufman 1989, 57). La perspectiva de género permite conocer las diversas estructuras, conscientes e inconscientes, que inciden en la aparición de los diferentes tipos de violencias, desde las más imperceptibles hasta las más extremas y evidentes. Ello significa un avance significativo frente a las reducidas formas de violencia que se abordan desde la categoría de violencia doméstica. Entre estas violencias se encuentran; el acoso sexual en las calles, el acoso en los espacios de trabajo, la prostitución, la violencia patrimonial, sexual, física, psicológica, etc.

Por otro lado, Correa (2018), señala que hay violencias que tienen como propósito hacer más evidentes las diferencias para exterminarlas, ratificarlas y salvaguardar las prerrogativas de los grupos de poder. Cuando la intención es la primera (exterminar), la violencia es excluyente. Si es la segunda (ratificar), se está frente a una violencia jerárquica que busca perpetuar la subordinación (Correa 2018).

En el caso de las VBG, la autora las ubica al interior de las violencias jerárquicas, pues buscan exterminar a aquellas mujeres que se salen de lo establecido, lo que las convierte en algunos casos, en agresiones ejemplarizantes, ya que le muestran al resto de este sector poblacional lo que puede sucederle a quienes desvían su actuar y fracturan las relaciones de poder de género. Asimismo, intentan ratificar las posiciones que ocupan los hombres y las mujeres al interior de la sociedad, que las relega al espacio privado y legitima la dominación ejercida por los primeros.

Esta opresión se da principalmente por prácticas cotidianas que se refuerzan con violencia directa para consolidar las desventajas sociales vividas por el sector social de mujeres y que se fundamentan en el trato desigual. De allí que Correa (2018), al igual que las demás autoras trabajadas en el apartado, plantee la violencia basada en el género como una forma de discriminación.

Para culminar, la VBG se ejerce en relación con la identidad o condición de género de hombres o mujeres, ya sea en el espacio público o en el privado. Las mujeres tienden a ser el sector social más afectado por este tipo de violencia (Essayag 2013). Asimismo, esta violencia establece una dicotomía entre dominantes y dominados, donde la supremacía se ha asociado a lo masculino y este al hombre. Mientras que la subordinación se relaciona con lo femenino y con la mujer. Este sistema de dominación es tan eficaz que la persona dominada

introyecta su propia sumisión fundamentándose en su condición biológica (Saldarriaga y Álvarez 2020).

Otro aspecto relevante para comprender la VBG es la existencia de sistemas estructurantes que fortalecen el sistema patriarcal e impiden que se fracture y se transforme la sociedad. Entre estas estructuras se encuentra la familia patriarcal, la división sexual del trabajo, el sistema jurídico androcéntrico, la concentración de la propiedad del sistema económico y el sistema religioso, el educativo y el político. A esto se suma, el proceso histórico que ha instituido y fundamentado la lógica patriarcal y la intencionalidad de los actos que convierten a la VBG en una estrategia patriarcal y no en acciones desarticuladas.

Adicionalmente, las VBG no reducen la violencia vivida por las mujeres a conflictos individuales, ni presentan a las mujeres como sujetos débiles y desvalidos que requieren de la protección del Estado, pues comprende las causas estructurales que la determinan. No obstante, como señala Lorenzo (2015), la definición político- criminal de VBG tiende a perder su valor al filtrarse en términos jurídico-penales.<sup>26</sup>

#### **2.1.1.4. Violencia intrafamiliar**

La violencia intrafamiliar es un concepto y un tipo de delito controversial entre las teóricas feministas, penalistas y activistas, pues señalan que, a pesar de presentarse como un reemplazo a la violencia doméstica, continúa limitando el abordaje de la problemática, debido a que está focalizada, según Munévar y Mena (2009), en visibilizar las agresiones vividas en familias compuestas por parejas heterosexuales, omite las relaciones de poder de género y las causas estructurales de estos actos violentos. En cambio, Essayag (2013), la define como la violencia que se da entre quienes integran una familia, sin importar el contexto (ámbito público o privado). La distinguen de la violencia doméstica debido a la importancia que concede esta última al contexto en el cual se dan los actos violentos.

Por otro lado, autoras como Saldarriaga y Álvarez (2020), prefieren la categoría de violencia de pareja y la plantean como una forma de violencia basada en el género que hace parte de la violencia intrafamiliar. El objetivo de esta es perpetuar la desigualdad de género propia de la estructura familiar patriarcal. Sus causas son estructurales y se fundamenta en la discriminación.

---

<sup>26</sup> Cuestión que se desarrollará en el capítulo 3.

### **2.1.1.5. A modo de conclusión: La importancia política de hablar de violencias basadas en el género**

Como se ha podido observar, existe cierta semejanza entre las posturas de las teóricas feministas que abordan las problemáticas que trae consigo el hablar de violencia doméstica a la hora de realizar intervenciones que busquen la erradicación de la violencia vivida por las mujeres. Ello, debido a la limitante del espacio de reproducción de los actos violentos, que sería el hogar (Sagot 2000).

Por su parte, la violencia intrafamiliar, es definida de forma diferente por las autoras y organismos internacionales. Algunas la asocian con la violencia doméstica y otras la ligan con un ámbito relacional, que va más allá del contexto, pues la variable clave es el vínculo entre víctima y victimario, por lo que amplía la definición de la violencia doméstica (Saldarriaga y Álvarez 2020).

Más allá de la ampliación conceptual que significa el pasar de la violencia doméstica a la intrafamiliar, las causas de la violencia contra las mujeres no se encuentran en el espacio del hogar, ni en las particularidades de los vínculos familiares, se ubica en la discriminación fundamentada desde la desigualdad de género establecida por el sistema sexo-genérico (Laurenzo 2005). La mejor forma (por ahora) de representar conceptualmente estas agresiones, es con la categoría de violencia basada en el género, pues evita que este tipo de violencia se vea invisibilizado por otras formas de conducta violenta que puede afectar a los diversos sujetos que conforman la familia (hombres, mujeres, niñas(os), ancianas(os), personas con diversidad funcional, etc.).

Esta clarificación es fundamental para focalizar el trabajo realizado desde el derecho penal, pues la representación (conceptualización) errónea del problema, definición equivocada o difusa y la traducción poco clara en términos jurídicos, pueden tener efectos prácticos en las acciones gubernamentales que buscan intervenir el fenómeno. La orientación de los marcos legislativos y de los instrumentos que posibilitan la implementación de políticas, es dada por la comprensión que se tiene sobre la violencia contra las mujeres, que también incide en la focalización o no de la jurisprudencia en los derechos de las mujeres (Laurenzo 2005).

Para finalizar, el presente trabajo hace un aporte teórico – metodológico a la evaluación de políticas de género o con enfoque de género, especialmente, aquellas destinadas a intervenir la problemática de las violencias basadas en género. La apuesta de evaluación feminista que se

presenta busca coadyuvar en la producción de conocimiento sobre la importancia de nombrar las violencias contra las mujeres teniendo como bases el sistema de subordinación, las relaciones de poder de género y la lógica patriarcal. Adicionalmente, se buscó entregar evidencias de las problemáticas y vacíos presentes en la intervención de las violencias basadas en género, especialmente, de la revictimización, por parte de los gobiernos latinoamericanos.

### **2.1.2. Normativa internacional y regional**

Como se planteó en el primer apartado, durante un largo periodo tiempo, la violencia contra las mujeres era aceptada desde diferentes ámbitos, e incluso era y es promulgada, desde muchos de ellos, como es el caso de la religión y de algunos sectores políticos. Solo fue hasta 1975 con la declaración del año internacional de la mujer, el inicio de la denominada década de la mujer (1975-1985) y con la apertura de las Conferencias Mundiales Sobre la Mujer (encabezadas por la ONU), que inicia un cambio en la legislación internacional, donde organismos claves (como la ONU), que habían sido apáticos con todo lo relacionado a la situación de la mujer en el mundo, empiezan a abanderar estas transformaciones.

El primero de los avances significativos, fue la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en el año 1979. En ésta se insta a los Estados parte a ejecutar medidas eficaces que permitan la erradicación de la violencia, entendida esta, desde la Recomendación General 19 de 1992, como parte de la definición que se tiene de discriminación (ONU 1992), debido a las afectaciones en la vida de la mujer, que provocan las agresiones que están basadas en su género.

En 1993, en la declaración y Programa de Acción de Viena, resultante de la II Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, se establece que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” (ONU 2014, 12), y que todas las formas de violencia con las mujeres, especialmente aquellas determinadas por prejuicios culturales deben ser erradicadas, pues van en contra de la dignidad humana. A esto se suma, en el mismo año, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, donde por primera vez, un organismo internacional, hace uso de un instrumento donde se reconoce que existe una relación intrínseca entre la violencia contra las mujeres y la subalternidad que se le ha endilgado debido a existencia de roles de género (ONU 1993).

La Convención define la violencia contra las mujeres 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” (MESECVI 2017, 44). Y adicionalmente, crea mecanismos de protección que permiten a grupos o individuos, realizar denuncias por la violación de los derechos que en ella se establecen.

Tras la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en el año 1995, se difunde la Plataforma de Acción de Beijing, donde se sitúa la violencia contra las mujeres como uno de los 12 temas que más preocupación crea en el contexto internacional e instituye tres objetivos estratégicos que deberían replicarse en los diferentes países. El primero, está centrado en la creación de estrategias de prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres. El segundo, plantea la necesidad de investigar las causas y efectos de esta violencia. Y, el tercero, focalizado en la erradicación de la trata de mujeres (ONU 1995).

Por último, se encuentra la creación de la Corte Penal Internacional a través del Estatuto de Roma. El objetivo de esta es juzgar crímenes específicos, entre los que se encuentra la violación, la esclavitud sexual, embarazo forzado, etc., que se clasifican entre los delitos de lesa humanidad. Este estatuto fue ratificado por todos los países de América Latina (ONU 1998).

#### **2.1.2.1. Normativa regional**

En 1994, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobó la Convención de Belem do Pará, que se convertiría en el único instrumento internacional vinculante centrado en la erradicación de la violencia contra las mujeres, la cual sería ratificada por todos los países de América Latina. Los Estados adquirieron el compromiso de formular e implementar políticas que articulen los postulados establecidos en la convención (MESECVI 2017).

Posteriormente, en el año 2010 se llevó a cabo la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que tendría como producto, el Consenso de Brasilia, donde se establecerían las líneas de acción que debían guiar las políticas de igualdad en los países de la región. El consenso señala la importancia de promulgar políticas de seguridad pública centradas en la prevención y erradicación del feminicidio (CEPAL 2010). Los parámetros establecidos se presentan como los más recientes en materia de violencia de género en la región.

### **2.1.2.2. Patrón normativo**

Como se señaló en la segunda parte del capítulo 1, es necesario establecer un tipo ideal de referencia para el análisis contrafactual durante la etapa final de la evaluación profunda que se realiza en la presente investigación. Este artefacto para la comparación se construyó a partir del proceso de idealización que retoma Jackson (2016) de Weber. Concretamente, se construyó una descripción de tipo ideal de un proceso, para el que se utilizaron nociones no fácticas de la teoría política feminista de Bacchi y del documento de la Convención Belem do Pará. Para lograr la formalización de esta idealización se utilizaron observaciones empíricas para darle fuerza a la descripción analítica, que fueron obtenidas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

El objetivo de este mecanismo creado en 2004 es funcionar como una metodología centrada en el estudio y evaluación permanente de la implementación de la Convención Belém do Pará en los Estados firmantes. Esta evaluación es liderada por un Comité de Expertas (OEA 2021).

La Convención, como instrumento regional para la erradicación de las violencias basadas en género, ha buscado la transformación de la forma en cómo se ha nombrado, concebido e intervenido el problema de la violencia contra las mujeres en el contexto latinoamericano. Para lograr estos cambios se han propuesto una serie de ítems que deberían determinar la construcción de los instrumentos de autoridad a nivel nacional y subnacional en los Estados parte.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Convención y las recomendaciones del Comité de Expertas, el patrón de referencia que se propone, parte del presupuesto de que para que no se dé la presencia de Y (la revictimización -Revic-), se requiere que la representación del problema nombre la violencia contra las mujeres como violencias basadas en género. Ello plantea que entre los instrumentos de autoridad se deben promulgar leyes destinadas al desarrollo de los cuatro ejes de intervención claves para el abordaje integral de la problemática: prevención, atención, sanción y reparación (Essayag 2018, OEA 2021).

Adicionalmente, se deben abordar los diversos tipos de violencias que pueden afectar la vida de las mujeres, los ámbitos donde puede darse (público y privado), las diferencias existentes en el colectivo social de las mujeres, la multiplicidad de enfoques necesarios para hacer de las políticas acciones transversales (enfoque de derechos humanos, de género, etc.). Esta concepción integral del fenómeno permite que se dé una representación de la mujer en el

sistema de justicia (RMSJ) sin estereotipos de género, lo que evita el mimetismo patológico de la revictimización.

Para lograr este tipo de representación se requieren, según los postulados del MESECVI, acciones focalizadas en los ejes de prevención, sanción y reparación. En el caso del primero se deben utilizar campañas de prevención, capacitaciones, divulgación de acciones encaminadas al respeto de las mujeres y sus derechos. El segundo plantea el establecimiento de estrategias multisectoriales para lograr la transformación legislativa, a través de la derogación de leyes que discriminan a las mujeres o donde se utilizan expresiones sexistas, la creación de unidades policiales, judiciales y administrativas especializadas en temas de mujer y género, compuestos por funcionarias/os idóneas/os (Essayag 2018, OEA 2021).

Por su parte, el eje de reparación plantea la existencia de herramientas para el empoderamiento de las mujeres agredidas y medidas para la compensación económica, que favorezcan la eliminación de la concepción de las mujeres como víctimas frágiles. Estas acciones fomentan la construcción de un sistema de implementación (CSI) que favorece prácticas legales con enfoque de género. Este sistema se caracteriza por acciones centradas en los cuatro ejes. En el primero se encuentran las estrategias permanentes de capacitación para funcionarias/os de los tres poderes, de sensibilización y concientización para estudiantes; y la presentación de campañas enfatizadas en la erradicación de las violencias basadas en género.

En el eje de atención deben estar presentes los siguientes instrumentos: construcción de refugios, casas de acogida, albergues tanto para las mujeres agredidas como para sus hijas e hijos y redes de participación. En los primeros espacios se deben brindar los servicios de alimentación, ayuda psicológica, jurídica, atención médica, etc., y en los últimos, es menester canalizar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Además, se requiere de una asignación presupuestal suficiente y de unos protocolos para las situaciones críticas, líneas de atención que funcionen las 24 horas, todos los días de la semana, tanto a nivel nacional como subnacional, con el fin de ofrecer orientación, sostén y recomendaciones a las sobrevivientes o víctimas.

Las obligaciones en el eje de sanción pasan por la construcción de mecanismos para la recepción de las posibles quejas de las mujeres que buscan acceder a los sistemas de justicia y salud, medidas de protección centradas en salvaguardar la integridad y vida de las mujeres, su descendencia y testigos de las agresiones. Asimismo, se requieren protocolos con enfoque de

género que permitan la investigación criminal de las violencias basadas en género y el financiamiento de los servicios jurídicos que requiera la mujer agredida.

Otros aspectos del eje son la prohibición de la conciliación, la conmutación de la pena y la resolución extrajudicial. Mientras que, en el eje de reparación, es menester establecer programas de reintegración a la vida laboral y educativa, indemnización económica, tratamiento médico en caso de violación, etc. Por otro lado, sumado a las prácticas legales con enfoque de género, la presencia de coordinación entre las cortes y jueces(zas) sobre la pertinencia de los objetivos de la política, impide el incremento patológico de la revictimización en las instituciones del sistema de justicia.

Esta coordinación requiere de instrumentos propios del eje de sanción, entre los que se encuentran los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer (MAM), los cuales deben ocupar una posición importante a nivel de la estructura organizativa de los estados. Otro punto clave es la existencia de espacios interinstitucionales que posibiliten la articulación entre diferentes entidades públicas, colectivas feministas y organizaciones sociales (eje de prevención). Además, la institucionalidad de género debe pasar de lo nacional a lo subnacional (regional y local).

En estos espacios se deben establecer acuerdos intersectoriales que permitan la integralidad de la política y la coordinación en la construcción, a nivel subnacional, de los instrumentos para la implementación de la política (favoreciendo la descentralización de los procesos y respondiendo a las diferentes características de las mujeres y de los contextos donde desarrollan sus vidas). Ello requiere del acompañamiento de una comprensión de la problemática consistente entre los diferentes actores que inciden la ejecución de la política (magistrados/as, jueces/zas, policías, etc.).

Adicionalmente, es menester la construcción de un aprendizaje de política, cuyos resultados sean incorporados a la política y posibiliten la adecuación o creación de instrumentos que favorezcan su implementación, impidiendo una posible inversión del objetivo institucional. Para lograrlo se deben establecer mecanismos para el seguimiento y evaluación de las políticas y/o programas. Igualmente, se debe contar con herramientas que posibiliten la medición de los diferentes tipos de violencias basadas en género (responden a los cuatro ejes). Esta secuencia de acciones gubernamentales evita la revictimización y favorece el éxito de la política.

## **2.2. Política pública de violencia intrafamiliar de Chile**

Durante la década de los noventa inician los cambios más significativos en términos de políticas de género en Chile. Siendo la aprobación de la Ley 19.023 una de las más importantes, pues con ella se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que sería el encargado, hasta la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en 2015, de la formulación, coordinación y creación de los planes de acción de las políticas direccionadas a lograr la igualdad de género, a través de la disminución de la discriminación vivida por las mujeres (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2021). Estos avances se dieron en una coyuntura política clave para el país suramericano, dado que la dictadura de Pinochet llegaba a su fin en 1990 y el proceso de democratización, centrado en la consolidación de un Estado social de derecho, daba inicio.

En 1994 se promulga la Ley 19.325108 de violencia intrafamiliar. Mientras que en 1995 se tipificó el delito de tráfico de personas (Ley 19.409109) y en 1998, tras la ratificación de la Convención de Belém do Pará, se reformó el Código del Trabajo que buscaba proteger a las mujeres y mejorar la condiciones de estas. En 1999, con la Ley 19.617110, se tipificaron algunos delitos sexuales, como: violación conyugal y no conyugal, el incesto, la pornografía de menores, etc. (Flores 2016).

Esta ley no obtuvo los resultados esperados, porque, a pesar de que ofrecía mayores claridades frente a la normativa anterior, la descripción de los abusos sexuales plasmada en los artículos 365 bis, 366, 366 bis, 366 ter y 366 quáter del Código Penal plantea vacíos legales respecto a los abusos sexuales donde se presenta contacto físico directo y aquellos donde no hay contacto físico (Sierra 2011). Por esta razón, en el año 2000 un grupo de diputadas sugirieron mejoras a ley, entre las que se encontraba el aumento significativo de recursos que permitiera hacer frente a la problemática y protegiera a las víctimas. En 2004 se crean los Tribunales de Familia, encargados de atender los conflictos familiares.

Paralelamente se da un cambio en el modelo penal, que pasó de uno inquisitivo a uno acusatorio, incidiendo en la creación de tribunales de garantía y del tribunal oral (Miranda y Gac 2020)

En 2005 se transformó la ley de violencia intrafamiliar (ley 19.325108). La nueva norma (ley 20.066111) establece al SERNAM como el responsable directo del diseño de la política pública encargada de erradicar este tipo de violencia y construir los planes periódicos que posibilitaran la implementación de esta. La nueva política pública para la violencia

intrafamiliar continúa vigente a la fecha (2021) y el marco legislativo, sigue siendo de primera generación, lo que se suma al problema que crea la no derogación de leyes que señalan al marido como jefe de la sociedad conyugal (Flores 2016).

Para el año 2010 se incorpora el feminicidio al código penal, pero no se reconocen razones de género y se plantea como equivalente al parricidio. En 2011 se modifica la Ley 20.607 que sanciona las prácticas de acoso laboral. Asimismo, el 8 de marzo de 2015 se promulga la ley 20.820, con la que se crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

La creación del Ministerio buscaba un mejoramiento en la formulación e implementación de las políticas. Sus objetivos son promover la igualdad de derechos, impulsar la participación política, terminar la legitimidad de la violencia contra las mujeres, resguarda los derechos de las mujeres, etc. (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2021).

Como se puede observar, tanto la legislación chilena, como las políticas públicas direccionadas a erradicar la violencia contra las mujeres, están centradas en la categoría de violencia intrafamiliar, que es utilizada como sinónimo de violencia doméstica. Esto plantea una focalización en el contexto doméstico, que solo se vio levemente modificado, con la sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio público con la tipificación del delito de acoso sexual en espacios públicos de 2019 (CEPAL 2021a).

### **2.3. Política pública para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de Argentina**

Al igual que en el caso chileno, en Argentina la institucionalización de la agenda de mujeres y de género, debió esperar a la culminación de la dictadura cívico-militar del Proceso de Reorganización Nacional en el año 1983. En 1987, durante la presidencia de Alfonsín, se creó la Subsecretaría Nacional de la Mujer. No obstante, en 1990 el presidente Menem termina con la Subsecretaría, arguyendo la reestructuración estatal del país (Pérez 2020).

El inicio de los años noventa estuvo marcado por la ratificación y concreción de los compromisos adquiridos en la CEDAW, materializados con la creación, en 1992, del Consejo Nacional de la Mujer. Espacio trazado por académicas feministas, militantes del movimiento social de mujeres y la socióloga Fraganillo, quien sería designada por el mismo movimiento como la primera coordinadora del Consejo (Barrios 2019).

La creación del Consejo permitió agregar el enfoque de género a las políticas de salud sexual y reproductiva. También fomentó la realización, en 1994, de una encuesta sobre el aborto, que sería la primera en el país.

En 2002 con la llegada de Eduardo Duhalde al poder, se reactiva el Consejo, pero convertido en una dependencia del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, lo que afectó su posicionamiento en la estructura organizativa. En el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015), el cambio institucional fue de tipo nominal, por lo que el consejo pasó a llamarse Consejo Nacional de las Mujeres. Sin embargo, los avances en términos de violencia de género fueron significativos. En 2009 se promulgó la Ley 26.485 centrada en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y la ley contra la trata de personas, pero el Consejo continuó siendo parte del Consejo de Coordinación.

La implementación de la política pública para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres fue el foco del gobierno de Fernández, en cuanto a su agenda de género. El Consejo Nacional de las Mujeres se encargó de esta ejecución, logrando establecer una línea de atención en Violencia (línea 144), inició la construcción de un registro único de casos de violencia contra las mujeres (realizado por el INDEC) para aumentar los datos disponibles que permitieran conocer la magnitud de la situación problemática y favorecer la intervención (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2009).

Adicionalmente, se aumentó el presupuesto para las provincias, con el fin de financiar la apertura de nuevos hogares y refugios para mujeres (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2009). La política argentina, a diferencia de la chilena, siguió los parámetros de la Convención Belém do Pará estableciendo un marco normativo que contemplara las diversas formas que adquiere la violencia de género (Gherardi 2016), incluyendo entre ellas las acciones u omisiones del Estado.

En el año 2012, y tras las luchas del movimiento social de mujeres y de las colectivas feministas, se modificó el código penal para incluir la figura de homicidio simple agravado por cuestiones de género. No se logró establecer el tipo penal de feminicidio/femicidio.

El año 2018 significó un avance sin precedentes en el contexto latinoamericano, en el eje de intervención centrado en la reparación a las víctimas directas o indirectas de las violencias machistas. En este año, en Argentina, se promulgó la Ley 27.452, que estableció un régimen de reparación económica para las(os) hijas(os) de mujeres asesinadas en casos de violencia de género.

La segunda ley promulgada durante el 2018 fue la 27.499, que plantea la necesaria capacitación en violencia contra las mujeres y perspectiva de género, de las(os) diferentes funcionarias(os) de los tres poderes (CEPALb 2021). No obstante, los recursos con los que contó el Consejo no fueron suficientes y el Plan nacional contra la violencia no fue lo suficientemente difundido (ELA 2014). En 2017, con la llegada de Mauricio Macri al poder, el Consejo se transformó por medio de un decreto presidencial, en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Entre las medidas implementadas por este instituto se encuentra la promulgación del Plan de Igualdad de Oportunidades, la creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres, de un Consejo Consultivo que posibilitaría la retroalimentación con la población civil y de un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que respondía a los requerimientos realizados por el MESECVI, ente encargado del seguimiento de la Convención Belém do Pará (Pérez 2020).

Durante este periodo las acciones gubernamentales no se modificaron significativamente. Se dio una continuación del plan trazado en el gobierno de Fernández, el presupuesto no se modificó, los objetivos siguieron iguales y los proyectos ejecutados por el Consejo siguieron su camino hasta ser culminados. Por último, en 2019 se promulgó la Ley 26.485 que tipifica el acoso callejero como una forma de violencia contra las mujeres (CEPALb 2021) y se creó el Ministerio de las Mujeres, géneros y diversidad, el séptimo de este tipo en la región<sup>27</sup>.

#### **2.4. Política pública nacional de equidad de género para las mujeres de Colombia**

En el caso colombiano, el punto de quiebre para la transformación del enfoque de políticas, fue el proceso constituyente de 1988. Ello, debido a que la Constitución de 1886, que estuvo vigente hasta la promulgada en 1991, no nombraba en ninguno de sus artículos a las mujeres, lo que las excluía del acceso a los beneficios y deberes propios de la ciudadanía. Además, según Giraldo (1987), la omisión de las mujeres se debió a que, de acuerdo con José Samper, el delegatario por el Estado de Bolívar, las mujeres eran seres incapaces, equiparables con los menores de edad y las personas con problemas mentales discapacitantes (se les denominaba locos) y los mendigos. Solo fue hasta 1957 que empiezan a realizarse reformas

---

<sup>27</sup> Chile, Perú, Venezuela, Paraguay, Costa Rica y República Dominicana cuentan con ministerios similares

constitucionales y leyes que permitirían a las mujeres acceder a diversos derechos (Giraldo 1987)<sup>28</sup>.

En 1992, luego de la promulgación de la Constitución del 91, y siguiendo las recomendaciones señaladas en el informe final de la Conferencia de Nairobi, se diseña la Política Integral para Mujeres en Colombia<sup>29</sup>, en el gobierno del presidente César Gaviria, quien, respondiendo a lo establecido en la nueva carta magna del país, nombra a las mujeres como uno de los sectores prioritarios para su gobierno (Puyana 1998). Los derechos y cambios promovidos tanto para mujeres, como para el resto de la población del país hicieron que la política pública para las mujeres del presidente Gaviria, quien debería iniciar la implementación de los cambios señalados en la nueva Constitución, contara con un enfoque diferente.

Los planes nacionales y subnacionales del primer periodo post-promulgación de la Constitución, fueran contrarios a ésta y sus principios, empero, paulatinamente se han ido introyectando sus postulados, transformándose además el tipo de legislación centrado en las mujeres y sus problemáticas, pues se pasó de una perspectiva netamente asistencialista a una en la que confluyen el empoderamiento, la participación, etc.<sup>30</sup> En consonancia con estos cambios, Gaviria crea la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia, con el decreto presidencial 1878 de 1990.

La Consejería se encargaría de formular e implementar política para los sectores poblacionales ya señalados en su nombre, iniciando ese mismo año con el diseño de la política de género, con apoyo técnico y económico de organismos internacionales, principalmente del PNUD. El 8 de marzo de 1991, se entregaron los lineamientos de la

---

<sup>28</sup> Entre los derechos alcanzados están: Control de la natalidad e ingreso masivo de las mujeres a la Universidad (60s), reconocimiento de la igualdad de remuneración por trabajo igual (1962), reconocimiento de la igualdad de derechos a hombres y mujeres, eliminación de la potestad marital y declaración de patria potestad compartida (1974), divorcio para el matrimonio civil (1976), se institucionaliza la Convención de Naciones Unidas sobre la “Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (1981), igualdad de derechos para las hijas e hijos habidos dentro del matrimonio y las (os) extramatrimoniales (1982), la Ley 30 de reforma agraria, reconoce el derecho de las mujeres campesinas a la titularidad de tierras (1988) y se reglamenta la unión marital de hecho (1990).

<sup>29</sup> CONPES 2626 Año 1992

<sup>30</sup> Se regula la cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos por divorcio (Ley 25 de 1992), se dan beneficios a Mujeres Cabeza de Familia (Ley 82 de 1993), beneficios a mujeres campesinas carentes de tierras (Ley 160 de 1994), aprobación de la Convención Belén Do Pará (1995), sanciones a la violencia intrafamiliar (Ley 294 de 1996), modificación al código penal en materia de delitos sexuales (1997), estipulación de los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana (Ley 360 1997 y Ley de cuotas (Ley 581 de 2000).

política al gabinete presidencial, a colectivos del movimiento de mujeres y a las Constituyentes, para retroalimentar el documento y entregarlos al CONPES<sup>31</sup> (Puyana 1998).

Las estrategias de la política presentadas al CONPES rompían con la continuidad observada en las anteriores políticas estatales, ya que se dejó de lado (por lo menos en el documento escrito), la intención de vincular la fuerza laboral de la mujer al desarrollo, para fomentar el avance económico del país, y se apostó por el desarrollo humano integral y el mejoramiento de la condición y posición de la mujer en la sociedad, por la eliminación de la violencia intrafamiliar, etc. (Puyana 1998). A pesar de la aparente voluntad política, el plan de desarrollo de Gaviria no contaba con un enfoque de género ni se observaba un interés claro por propiciar el cambio que el momento histórico (debido a la nueva constitución) le demandaba, ya que focalizó sus programas de gobierno en la transformación del modelo económico del país.

Ante las nuevas estrategias e información recopilada en la Conferencia de Beijing, y debido al bajo nivel de legitimidad de la política integral para la mujer, en 1996 se formula, durante el gobierno del presidente Samper, la Política de Equidad y Participación para las Mujeres (EPAM) y se crea la Dirección Nacional de Equidad, entidad encargada de su implementación. La EPAM que sería la primera política pública en tener un enfoque de género en Colombia, se correspondería con el plan de desarrollo nacional, contaba además con un enfoque de empoderamiento, con una entidad creada para encargarse de su implementación y de la fiscalización de la transversalización del enfoque de género en el plan nacional y en los planes de desarrollo departamentales y municipales (Peláez 2001).

La EPAM y la Dirección Nacional sentaron un precedente de participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas de género y de implementación del enfoque de empoderamiento (cuyo impacto se evidenciaría en los años posteriores), siendo esta experiencia clave para la formulación de la más reciente política de género de Colombia, la Política Pública Nacional de Equidad de Género de 2013. En 1999 la Dirección fue transformada con el Decreto 1182 en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) y ratificada en 2010 por Juan Manuel Santos (entonces presidente de Colombia) como la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).

Durante este mismo gobierno, el Plan de desarrollo 2010-2014 establece que es obligación del gobierno nacional formular una Política Nacional Integral para la Equidad de Género que fuera

---

<sup>31</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social.

coordinada por la ACPEM. Los cambios que se evidencian de la EPAM a la Política Pública de 2013 están principalmente focalizados en los instrumentos relacionados con la violencia de género. En la nueva política se amplió la definición de la violencia de género, agregándole la violencia económica y psicológica. Asimismo, un sector nunca antes tenido en cuenta en este tipo de política pasó a ser parte de la población objetivo, como lo son las mujeres transgénero. Adicionalmente, en 2014, la Ley 1.719 se adoptaron medidas que buscaban garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual. En el 2015 y tras el atrás asesinato de la ciudadana Rosa Elvira Cely, se crea el tipo penal de feminicidio. Por último, en el año 2016 se establece la figura de lesiones con agentes químicos y ácidos (CEPAL 2021c).

Para finalizar, en el capítulo se evidenció la importancia de abordar la violencia vivida por las mujeres desde una perspectiva de género, se presentó la normativa internacional ratificada por los países de la región que les obliga a legislar y formular políticas que busquen erradicar las violencias basadas en el género. Se reseñó el proceso histórico-político que permitió el diseño de las políticas públicas que se estudian en el presente trabajo: la política pública de violencia intrafamiliar de Chile, la política pública para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de Argentina y la política pública nacional de equidad de género para las mujeres de Colombia.

### **Capítulo 3. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Chile: de la víctima ideal a la revictimización sistemática**

Las violencias basadas en género que se vislumbran en la actualidad (2021) son el resultado de procesos histórico-sociales, que han sido legitimados socialmente. Debido a esto, la violación de los derechos humanos de las mujeres es sistemática, proviene de diversos sectores sociales y de los mismos Estados, que por acción directa o por omisión, reproducen diferentes tipos de violencias en los cuerpos femeninos o feminizados (Ver capítulo 2).

La intervención de esta problemática por parte de los estados latinoamericanos se ha focalizado en la promulgación de leyes y la formulación de políticas. Es indudable que se han dado avances en los últimos años, especialmente en cuestiones como la atención a las víctimas. Sin embargo, la erradicación efectiva de estas violencias requiere de un enfoque diferente que permita encarar el fenómeno, teniendo como base las relaciones de poder y los estereotipos de género presentes en cada persona, incluyendo a quienes diseñan las políticas públicas destinadas a dar respuesta a esta problemática.

De acuerdo con el MESECVI (2008), los estereotipos de género se han filtrado en la terminología utilizada por los estados para nombrar el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Siendo el uso de términos como violencia intrafamiliar y violencia doméstica, dos de las expresiones que más se han criticado desde el Comité de Expertas del MESECVI y las teóricas feministas. Como se señaló en capítulos anteriores, este tipo de categorías centra la atención en las agresiones que viven todas las personas que conforman el núcleo familiar, dejando de lado las particularidades que adquiere la violencia ejercida contra las mujeres, lo que incide en la sistematicidad de la violación de sus derechos.

La definición de la violencia vivida por las mujeres, presentada en el artículo 2 de la Convención Belém do Pará, aborda la violencia que es cometida en la unidad doméstica, en la comunidad, en el marco de las relaciones interpersonales y aquella que proviene del estado (MESECVI 2012). Ello, con el fin de intervenir esta problemática en las diversas esferas que puede presentarse, sin obviar a todos los actores que están inmersos en el fenómeno.

Asimismo, se requiere utilizar un lenguaje que no perpetúe la discriminación ni los sesgos de género, pues estos son una expresión de la realidad social y posibilitan una identificación simbólica que le permiten al sujeto relacionarse con su contexto (Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial -CNGRJ- 2009).

Los conceptos y definiciones permiten socializar prácticas y conocimientos, por lo que pasan de ser un reflejo de la realidad para convertirse en parte de ella, por ende, el cambio en el lenguaje empleado y en la forma de nombrar fenómenos concretos cambia en la medida que el contexto se ve modificado. Además, las categorías tienen un efecto transformador en las situaciones problemáticas, ubicándose como una estrategia para la intervención de los estereotipos de género que se han expresado en los sistemas sociales; incluyendo el jurídico. Como lo señala la CNGRJ (2009), el lenguaje discriminatorio que evidencia los diversos estereotipos de género presentes en la sociedad ha marcado el pensamiento y el sentir de los operadores de justicia, debido a que su cosmovisión se ve marcada por estos sesgos, lo que tiene efectos en sus decisiones. Esta situación plantea la necesidad de abordar las políticas para la erradicación de las violencias basadas en género o contra las mujeres, desde el realismo jurídico, pues la pregunta por los determinantes que hacen que un juez o jueza resuelva una cosa u otra debe estar presente para ser intervenidos.

Los sesgos de los(as) operadores(as) judiciales predominan frente a las técnicas de argumentación, por lo que las resoluciones deben tomarse partiendo de una revisión de los procedimientos que anteceden la toma de decisiones. De allí, que sentencias, como la C-804 de 2006 de la Corte Constitucional colombiana, aborde la importancia de un lenguaje legal axiológico humanista, que parta de la falta de neutralidad del lenguaje jurídico, de su rol en la comunicación de juicios de valor y de ideas preconcebidas del mundo, que coadyuban a perpetuar el statu quo (CNGRJ 2009).

De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana (CNGRJ 2009), la finalidad del lenguaje es representar la realidad; interpretar y estimular sentimientos; y encaminar conductas. En el caso del lenguaje jurídico, este es clave en la presentación de las relaciones de poder, pues reproduce la lógica patriarcal que ha cimentado la sociedad y la discriminación que esta fomenta. Las definiciones legales están marcadas por una dinámica de inclusión y exclusión, determinada por juicios valorativos e ideológicos, que inciden en el contenido de los instrumentos de autoridad y tiene efectos simbólicos y prácticos en la impartición y acceso a la justicia.

La justicia ha posibilitado el reconocimiento de los derechos humanos, sin embargo, puede ratificar modelos de discriminación, que afectan a sectores poblacionales históricamente oprimidos, como lo son las mujeres. En este sentido, se presenta a continuación, la evaluación profunda de las políticas para la erradicación de las violencias basadas en género (VBG) o

contra las mujeres en Chile, Argentina y Colombia, partiendo del análisis de la representación del problema (RePro) y su incidencia en la revictimización, entendiendo esta última como un componente de la persistencia de la VBG.

Esta investigación permite conocer qué se ha cumplido de lo establecido por el MESECVI, cómo se ha cumplido y cuáles han sido las dificultades para lograr el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de este tipo de agresiones, y, por ende, lograr una disminución paulatina o erradicación de las violencias experimentadas por las mujeres, concretamente, un tipo de violencia en particular, que es la analizada en este estudio, como lo es la violencia institucional. En el presente capítulo se presentan los resultados del caso chileno.

### **3.1. Análisis secuencial del caso chileno**

A continuación, se presenta el análisis secuencial desagregado y se finaliza con la comparación pareada Chile-Argentina.

#### **3.1.1. La representación del problema (RePro)**

La ley N° 19.325 de 1994 fue el primer intento legislativo del gobierno chileno para terminar con la violencia intrafamiliar. Esta significó un cambio en la forma en cómo el Estado intervenía la problemática de la violencia contra las mujeres. Uno de los cambios relacionados con el tratamiento judicial de este tipo de agresiones, fue la creación del delito de maltrato habitual y la estipulación de agravantes asociados a la preexistencia de violencia intrafamiliar.

Esta ley parecía ser un gran avance debido a la insistencia en una protección especial de las víctimas, que omitía la reconciliación en los casos de violencia intrafamiliar y establecía medidas precautorias de oficio. No obstante, como lo señala Villegas (2017), el 92% de los casos de violencia intrafamiliar terminó por avenimiento de los tribunales.

Esto evidenciaba que la intervención a la violencia intrafamiliar estaba determinada por la intención de salvaguardar a la familia tradicional, pues se anteponía el mantenimiento y protección de la unidad familiar frente a los derechos de las mujeres. Ello incidió en la focalización de una salida terapéutica por parte de los tribunales. Situación que continúa hasta la promulgación de la ley N° 20.066 de 2005, en la cual la restauración del vínculo familiar deja de ser el centro de la intervención y se le da paso a un enfoque de sanción al agresor y atención a la víctima.

Para lograr el nuevo enfoque se requería de una formación especializada de los(as) operadores(as) judiciales en temas de familia. En el artículo 5 de la ley se define la violencia intrafamiliar como: “todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad” (Herane 2005, 257-259). Por ende, las posibles víctimas son las personas menores de edad, adultos mayores, discapacitadas, mujeres u hombres, lo que obvia las causales y particularidades que adquiere la violencia ejercida sobre las mujeres, al equipararla con la que pueden experimentar otros sujetos al interior del núcleo familiar.

Adicionalmente, a esta omisión al género y a las relaciones de poder que se sustentan en estereotipos de género estructuralmente constituidos, se suma la limitación legal que plantea la definición, al centrar la protección, atención y sanción de la violencia ejercida en el ámbito familiar y de pareja. Otro inconveniente de la ley es el requerimiento de una pre-valoración por parte de un tribunal de familia, que debe señalar la habitualidad que dé paso a la procesabilidad penal. Esto sin obviar las medidas de protección, cautelares y accesorias que buscan salvaguardar la integridad de las víctimas, antes, durante y después de las audiencias pertinentes.

Algunas de las modificaciones más significativas de esta ley se dan en 2010 con la promulgación de la ley N° 20.480 que tipificó el feminicidio, eliminó la exigencia de resistencia para la tipificación de la violación, centrando las pesquisas en el consentimiento. En 2017, se expide la ley N° 21.013 centrada en la figura de maltrato habitual, que posibilitó la supresión del artículo 14 que señalaba la necesidad de la pre-valoración especificada anteriormente.

La ley N° 20.480 ha significado un cambio nominal, en el caso del feminicidio, pues se encuentra asociado a un delito que lo enmarca en el ámbito familiar y de pareja, como lo es el parricidio, por lo que en el país suramericano solo se tipifica el feminicidio íntimo. Además, en cuanto a la violencia sexual conyugal, permanece la posibilidad de retirar la denuncia. Se permite la mediación cuando no existan denuncias anteriores, el agresor acepte los hechos y el(la) juez(a) considere que no hay indicios de una posible repetición. Si estas condiciones se daban se procedería a la reparación de la víctima y la reestructuración de las relaciones familiares (Villegas 2017).

Los cambios legislativos más significativos en cuanto a la violencia contra las mujeres se dieron en el año 2018, después del denominado “mayo feminista” que se vivió en el país. De acuerdo con Ávila (2020), entre el 2012 y el 2017, las movilizaciones feministas solo representaban el 1% del total de las manifestaciones que tuvieron lugar en Chile, pero durante el año 2018 se dieron 151 conglomeraciones en el espacio público. Esta oleada feminista fue causada por el abuso y acoso sexual experimentado por las estudiantes chilenas, quienes criticaban la falta de prevención, atención y sanción de las autoridades académicas y políticas del país para enfrentar las agresiones experimentadas por las mujeres.

La falta de atención a esta problemática se debía a que la tipificación del acoso en el ámbito académico no estaba contemplada, pues solo se atendían los casos que se enmarcaban en las relaciones laborales (Ávila 2020). Este delito se agregó al código del trabajo en el año 2012, sumándose a la creación del delito de acoso sexual en el transporte público (2007) y en el espacio público en general (2011), que sería agregado al código penal en el 2018 como acoso sexual callejero.

Tras las movilizaciones y tomas de universidades se modifica la ley N° 20.418 para establecer la obligatoriedad de la educación sexual, afectividad y de género en los diferentes establecimientos educativos con reconocimiento estatal. Se transformó la tipificación del delito de violación del código penal y se sancionó la violencia gineco-obstétrica (Congreso Nacional de Chile -BCN- 2021). Asimismo, se modificó la ley orgánica N° 18.603, que obligaba a los partidos políticos a diseñar un protocolo de prevención y sanción del acoso sexual.

Adicionalmente, se estableció la ley N° 19.712 del deporte, que obliga a las sociedades deportivas a trazar un protocolo contra el acoso sexual en la actividad deportiva y se transforman las normativas que regían el cuerpo legal en materia de acoso sexual en espacios educativos y laborales. En 2019 se determinaron los parámetros generales para la educación afectiva y sexual de niños, niñas y adolescentes, se tipificó el delito de acoso sexual en espacios públicos en el código penal y se sancionó el acoso en general (BCN 2021).

Mientras que en 2020 se establecieron las medidas de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar en períodos de excepción, se modificó el código penal y la ley N° 21.160 para declarar imprescriptibles los delitos sexuales. Con la ley N° 21.212 se modificó el código procesal, el código penal y la ley N° 18.216, lo que significó un cambio en la tipificación del femicidio. En el artículo 390 bis se señalan las circunstancias que determinan

el delito de femicidio íntimo y en el artículo 390 ter, se establecen tipos penales que amplían el concepto de femicidio, señalando las razones de género que al estar presentes darán paso a la sanción por este delito.

Además de lo anterior, la llamada ley Gabriela (21.212), incorporó la figura de violación con femicidio. En 2021 se promulga el régimen de protección y reparación integral de las víctimas de femicidio y sus familias.

Como se puede observar, la representación del problema de la violencia contra las mujeres (RePro) fue definida como violencia intrafamiliar hasta el año 2018, en el cual se da una transformación paulatina del marco normativo de la política pública. Además, tras un análisis de contenido de las leyes centradas en la violencia contra las mujeres promulgadas desde el año 2005 hasta el primer semestre de 2021 en Chile, realizado con el software QDA, se evidenció que una de las afirmaciones claves de la Convención Belem do Pará no aparece en ninguna de las leyes. No se encontró alusión explícita a la premisa que señala que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos” (OEA 1994).

Continuando con los resultados del análisis de contenido, la definición que se le da a la violencia contra las mujeres, centrada en la violencia que tiene lugar en el ámbito privado y en la omisión de las relaciones de poder planteadas desde la categoría de género, se ve modificada en 2020. La promulgación de la ley Gabriela (Ley 21.212 de 2020), modifica la tipificación del femicidio y amplía el concepto, estableciendo el femicidio por causa de género (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile 2020).

En la ley Gabriela se establecen las circunstancias que determinan la existencia de razones de género en los femicidios, siendo la primera ley chilena donde se reconocen las relaciones de poder de género que inciden en la violencia que sufren las mujeres. Entre las razones de género que se señalan están: cuando el femicidio es consecuencia de la negativa de una mujer a establecer una relación sexual y/o afectiva con el victimario, cuando se da tras algún tipo de violencia sexual, se relaciona con la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la víctima. Además, se explicita que se tipificará como femicidio, aquel hecho donde se evidencie una subordinación asociada a las relaciones desiguales de poder entre el agresor y la víctima (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile 2020).

En cuanto a los tipos de violencia contra las mujeres que se sancionan en el país, como se expuso con anterioridad, con la Ley 20.066 se tipificó la violencia física y psicológica que tenía lugar en el hogar. En 2011 inicia la transformación en la representación que permitió

agregar otros tipos de violencia. En este año se agrega al código penal, artículo 411 quáter, la explotación sexual, el acoso laboral en 2012, y paulatinamente, en los años subsiguientes, especialmente a partir de 2018, se continúa ampliando la definición de la problemática, y, por ende, se adicionan más tipos de agresiones. El único tipo de violencia, del cual no se encontró información en ninguno de los documentos revisados, en el periodo analizado (2005-2021), es la violencia institucional. Aquella perpetrada por el Estado o sus agentes.

Por otro lado, los conceptos empleados en los medios de comunicación y los enfoques para la presentación de las publicaciones que aluden a posibles violencias contra las mujeres han estado determinados por algunos de los principales medios de comunicación que apoyaron el golpe de estado de 1973. Un ejemplo de esto es el caso de dos periódicos: Las Últimas Noticias y El Mercurio, pertenecientes a la sociedad Mercurio S.A.P, que también opera otros 20 periódicos regionales. Esta compañía es conocida por haber sido financiada por la CIA (Agencia Central de Inteligencia de E.E.U.U.) para debilitar el gobierno de Allende y favorecer a Pinochet (Mardones 2020).

Este acompañamiento ideológico a Pinochet durante los 17 años de la dictadura y los 8 posteriores, en los que se llevó a cabo la transición a la democracia, fue fundamental para perpetuar el statu quo. Según Insunza y Ortega (2016), el respeto por las autoridades, heredado de la época dictatorial, solo empezó a transformarse después de 1998 (captura de Pinochet). Esta influencia ideológica continuó, lo que incidió en que la concepción de la problemática que se evidenciaba en las noticias insistiera en denominar este tipo de agresiones como violencia intrafamiliar (entrevista a feminista chilena, Santiago Chile, 11 de septiembre de 2021).<sup>32</sup> Situación que se modificó en la segunda década del siglo XXI con el uso de la palabra género y la categoría de violencia contra las mujeres.

Al respecto, el Comité de Expertas del MESECVI -CEVI- (2019), señala su preocupación por los estereotipos de género y la revictimización presentes en los medios de comunicación chilenos. Dos ejemplos de ello son: la publicación del diario La Segunda, el 25 de junio de 2019, titulado “El escándalo amoroso que tiene en las cuerdas a Boris Johnson” y centrado en un presunto caso de violencia basada en género del entonces candidato a primer ministro de Reino Unido.

---

<sup>32</sup> La relación entre la ideología pinochetista y la forma de nombrar la violencia contra las mujeres se abordará en los siguientes párrafos.

El segundo caso señalado por el Comité fue el reportaje divulgado por la Televisión Nacional de Chile en el año 2019, titulado ¿Qué tanto conocemos de la personalidad de Fernanda Maciel? La crónica se centraba en la presentación de un análisis psicológico de una mujer víctima de femicidio, donde se enfatiza en particularidades de la vida de la mujer, que terminan justificando la violencia machista.

Tanto desde los medios de comunicación, como desde el gobierno, se hace uso del concepto género, pero este no ha significado una transformación en la definición de la problemática. Según Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, la lucha por agregar el género en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género buscaba fomentar la lógica de la transformación en la sociedad y el gobierno chileno, pues su uso tiene connotaciones políticas que posibilitan la comprensión integral de las diferentes problemáticas que afectan a las mujeres (entrevista, Google Meet, 1 de septiembre de 2021).

La construcción de la problemática de la violencia contra las mujeres ha estado marcada por los principios morales, ideológicos y sociopolíticos esgrimidos por la constitución pinochetista, lo que ha provocado que el uso del concepto de género se apropie como resultado de los convenios firmados por el país (como es el caso de la Convención Belem do Pará), pero partiendo de una narrativa estereotipada que responde a la lógica patriarcal. Cuando se habla de género se parte de un orden de género que se promulga y es allí donde se observa “un resabio cultural en cómo se implementa la política, pues el orden de género desde el que se trabaja pasa por la representación de un tipo de mujer, que es la madre” (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021).

Como se ha podido observar, los instrumentos de autoridad chilenos han estado enfocados al ámbito familiar y al rol de la mujer en este, priorizando el fortalecimiento de la unión familiar y dejando en un segundo plano los derechos de las mujeres e incluso de las demás personas que integran el núcleo familiar. Una de las causas históricas de este énfasis se encuentra en la constitución pinochetista de 1980, que continúa vigente en Chile hasta el año 2021, y en la que se encuentra toda la herencia ideológica, política y social de la dictadura.

Esta Constitución plasmó la concepción que tenía la dictadura sobre la posición de las mujeres en la sociedad chilena, su papel como madres y ciudadanas. Tal y como ocurría en el resto de los países latinoamericanos, durante el siglo XX, la asociación entre la maternidad, la familia y la mujer fue constante, y la creación de instrumentos organizativos encargados de la

gestión de la vida de las mujeres, a partir de la triada ya mencionada, se hizo presente en el país (Godoy 2013).

Como lo señala Molyneaux (2001), el siglo XX en Latinoamérica estuvo marcado por el posicionamiento de la maternidad como ideal político y el acceso de las mujeres a diferentes derechos y al espacio público, se supeditó a las “virtudes domésticas” que estas tenían ejerciendo su papel como esposas y madres. En el caso chileno, la preocupación por la familia inició en el gobierno de Allende, en el cual se intentó crear el Ministerio de la Familia, cuyo objetivo sería diseñar políticas centradas en la mujer que permitieran una gestión del núcleo familiar. A esto se agregan comentarios realizados por Allende, donde presentaba a la mujer como trabajadora y madre, pero obviando la emancipación de esta y el mejoramiento de sus condiciones de vida (Jiles y Rojas 1992; Valdés 1989).

El gobierno de Allende se caracterizó por sus contradicciones frente a la condición de la mujer y su posición en la sociedad, pues, a pesar de no relegar a las mujeres ni minimizarlas frente a los hombres, continuaban concibiéndolas desde una visión tradicional de la mujer prioritariamente en su rol de madre. Entre 1973 y 1990, periodo de la dictadura de Pinochet, los denominados Centros de Madres, instituciones con un enfoque paternalista y asistencial (como los demás de la época), se enfocaron en dos transformaciones señaladas en el Decreto Supremo n°688 de 1974: evitar el partidismo al interior de los centros y propiciar la integración de las mujeres en la sociedad evitando que se modifique su rol como madre y esposa.

La participación de las mujeres debía estar direccionada al mejoramiento y desarrollo de la familia y la patria, pero su espacio de actuación debía ceñirse a su rol en el hogar, por lo que no debían alejarse de sus casas. El segundo organismo clave durante la dictadura fue la Secretaría Nacional de la Mujer, que se encargaría del asesoramiento del diseño de políticas cuya población objetivo eran las mujeres. Los temas de interés de esta Secretaría son un ejemplo de la concepción que se tenía de la mujer y sus problemáticas, ya que se focalizaba en el abordaje de la educación, los jardines infantiles, suministros, etc.

La función central de la Secretaría estaba centrada en la comunicación ideológica, que buscaba evitar la liberación femenina, pues consideraban que esta fomentaba la rivalidad entre hombres y mujeres. Desde este espacio se fomentaba un perfeccionamiento de las mujeres que les permitiera ser mejores “dueñas de casa”. Durante este periodo se rechaza el día internacional de la mujer y se promueve un día de la mujer chilena, lo que buscaba una

desarticulación del discurso feminista que el gobierno de Pinochet consideraba propio del imperialismo soviético y contrario al nacionalismo que articulaba a la mujer con la patria y nación y la alejaba de sus derechos ciudadanos (Godoy 2013).

En 1988, la Concertación Nacional de Mujeres por la Democracia, aprovechando el triunfo opositor en el plebiscito que terminaría con la dictadura, señaló la importancia de realizar reformas constitucionales que favorecieran el acceso de las mujeres a sus derechos y la igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, estas premisas que buscan incidir en los objetivos de la Oficina de la Mujer recibieron críticas por parte de los partidos de derecha.

En 1991 la Oficina se transformó en el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y las críticas continuaron, pues partidos como la Unión Demócrata Independiente, rechazaban el abordaje de los que denominaban “temas valóricos”, entre los que se encontraban los derechos sexuales y reproductivos. Las discusiones que se evidenciaron con la transformación de este instrumento organizativo fueron el inicio de una serie de confrontaciones en el Senado, asociadas a la presentación de iniciativas que intentaban aumentar los derechos de las mujeres y establecer una institucionalidad de género (Godoy 2013).

En este contexto inicia la negación a utilizar el concepto género, pues se presentaba como parte de una ideología proveniente del feminismo, que se fortalecía en el ámbito académico. Para el Estado de la transición democrática, el género era un peligro que proponía abordajes de la situación de la mujer que eran contrarios a su rol en la familia, por lo que rompían con las especificidades naturales de la mujer. De acuerdo con el senador Jaime Guzmán, integrante del partido Unión Demócrata Independiente, la SERNAM debía encargarse de salvaguardar y fomentar la familia y de la dignificación del “trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia y la sociedad (República de Chile 1990, 6-11).

La insistencia sobre la imposibilidad de separar y comprender de forma aislada a la mujer y a la familia era constante, pues era una premisa clave para perpetuar el modelo autoritario (Godoy 2013). La alusión a la ideología de género no se hizo esperar. El Instituto Libertad y Desarrollo señaló que el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999 era un ejemplo de politización y totalitarismo proveniente del feminismo, donde se insistía en la intromisión del Estado en el ámbito privado, y, por ende, en las libertades individuales de las personas (Instituto Libertad y Desarrollo 1995, 1-2).

Como se puede observar la transición a la democracia de Chile estuvo marcada por una protección de los principios políticos, sociales y morales de la dictadura de Pinochet, quien estaba en contra de los avances en cuestiones de género que se venían presentando a nivel internacional desde los años 70's, por considerarlos antinacionalistas. Durante la dictadura, la asociación entre mujer, familia y nación era clave para la reproducción del modelo de gobierno y sociedad, lo que impidió un cambio rápido de las leyes discriminatorias y estereotipadas sobre la mujer (se analizarán más adelante) y centró el abordaje de las problemáticas de las mujeres al ámbito privado y a su rol en la familia.

Para concluir, las leyes que han sustentado el marco normativo de la política pública, hasta 2020, han sido preponderantemente leyes de primera generación, lo que, acompañado con la representación en los medios de comunicación, quienes también hacen uso de las mismas categorías establecidas en las normas, plantea la existencia de una representación del problema de la violencia de las mujeres en Chile, que lo nombra violencia intrafamiliar. Ello, supone una orientación del diseño de la política pública que la centra en la figura de la mujer como madre, constituye como espacio de protección el ámbito privado enfatiza en la unión familiar como bien jurídico de máxima protección.

### **3.1.2. Representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ)**

La conceptualización que construye la problemática de la violencia contra las mujeres como violencia intrafamiliar (resultado de la X), detona una representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ) marcada por la influencia del enfoque pinochetista, que no diferenciaba entre la mujer y la maternidad. Esto plantea una concepción de las mujeres, y, por ende, de los hombres, como sujetas con características físicas y comportamientos específicos que intentaban fundamentar la subordinación femenina.

En el caso chileno, la representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ) ha estado marcada por una serie de estereotipos de género que se evidencian, principalmente, en los siguientes artículos y su lenta transformación: solo el 6 de julio de 2017 se modificó el Código Civil, concretamente, aquellos artículos relacionados con la sociedad conyugal. De acuerdo con el Código Civil, el régimen que se aplica a todos los matrimonios, con excepción de aquellos que soliciten regirse por otro régimen alternativo (separación de bienes, etc.), es la sociedad conyugal, que hasta 2017 discriminaba a las mujeres que contraían matrimonio.

El Código Civil chileno despojaba a las mujeres de sus derechos sobre el patrimonio social y las incapacitaba legalmente para la administración directa de sus propios bienes, pues, por ley, solo el marido podía ser el dueño y administrador de los bienes sociales (incluyendo los de la mujer), siendo el único argumento para ello el género. El 5 de diciembre de 2017, se modificó el Código Penal que planteaba a la infidelidad y a los celos como atenuantes en los casos de parricidio, femicidio y lesiones (BCN 2021).

Este cambio en el artículo 11 N° 5 del Código Penal fue propiciado por un debate público suscitado por la sentencia de un femicidio frustrado en la ciudad de Ovalle en 2016. El tribunal oral penal de Ovalle aplicó el atenuante señalado en dicho artículo, señalando que antes de la agresión el hombre había tenido conocimiento de la infidelidad de su cónyuge, y, por ende, su obrar estuvo mediado por estímulos poderosos que provocaron obcecación. La condena, tras la aplicación de los atenuantes, fue de cinco años y se estipuló una pena sustitutiva que le permitió cumplirlos en libertad.

El 30 de mayo de 2018, se modificó el Código Civil y la Ley N° 20.830, que creó la unión civil, donde se establecían las prohibiciones asignadas a las mujeres que quisieran contraer nuevamente matrimonio o llevar a cabo un acuerdo de unión civil y se regulaba la presunción de paternidad. El Título V del libro primero del Código Civil, señala dos limitaciones para las personas que contraen nupcias por segunda vez: la primera, establece que quienes tienen hijas(os) del matrimonio anterior bajo su tutela, deberán realizar un inventario con los bienes que su anterior cónyuge heredó a sus hijas(os) [Cámara de Diputados y Diputadas de Chile 2018a].

La segunda limitación era exclusivamente para las mujeres. En ella se establecía que las mujeres debían esperar 270 días luego de la disolución del matrimonio. En este lapso, tendrían que probar judicialmente que no se encontraban embarazadas de su anterior cónyuge. El argumento que fundamentaba esta prohibición, establecido a mediados del siglo XIX, señalaba que con esta medida se buscaba evitar la duplicidad en la presunción de paternidad, pues las mujeres embarazadas no podían contraer matrimonio, nuevamente, antes del parto.

El 21 de agosto de 2018, se modificó la Ley N° 150 de 1982, que le permitió al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, eliminar la prohibición que impedía a las mujeres incorporar como carga legal a su cónyuge. Según la ley, la mujer podía aparecer como beneficiaria al ser cónyuge de un hombre, pero ellas solo podían favorecer a sus compañeros, si estos contaban con un certificado de invalidez, obviando la existencia de mujeres casadas trabajadoras que se

encargan de los ingresos del hogar e impidiendo el acceso a los beneficios del Fondo Nacional de Salud (Fonasa).

Esta ley evidenciaba la existencia de un estereotipo de género extendido socialmente, que plantea que las mujeres no hacen parte de la fuerza de trabajo, pues los hombres son los proveedores y las mujeres son económicamente inactivas, por ende, la mujer es la carga legal de un hombre (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile 2018b). Como se ha evidenciado, esta y las anteriores leyes y/o códigos, reformados hace cuatro o menos años, evidencian la presencia de un sesgo de grupo, sustentado en estereotipos de género, que construyen una imagen de los hombres y las mujeres, evidenciando supuestas diferencias biológicas, sexuales, sociales y físicas.

Estas leyes y códigos que han incidido en la comprensión legal y social de la mujer la presentan como una persona económicamente inactiva, incapaz de administrar sus bienes, que debe ser castigada cuando no permanece con un solo hombre. Esta concepción de la mujer en el ámbito legal, legitima la subordinación femenina, las injusticias y la falta de acceso a los derechos ya reconocidos a nivel internacional. La función descriptiva y prescriptiva de estos estereotipos señala las características de las mujeres que son merecedoras de la tutela legal del Estado.

La socióloga Tatiana Hernández, señala que esta legislación y los sesgos inconscientes (anclados en la cultura) continúan afectando las decisiones de las(os) operadoras(es) de justicia y policías, que actúan partiendo de una representación semántica de la mujer, donde los elementos de subordinación (inactividad económica, incapacidad de administrar sus bienes, el castigo cuando no permanece con un solo hombre), se conciben como indispensables para abordar las problemáticas experimentadas por la mujer. Incluso, esta representación semántica, puede impedir que múltiples situaciones vividas por las mujeres, sean vistas como perjudiciales y violentas, debido a la asignación de juicios de valor a escenarios específicos.

De acuerdo con lo anterior, el resultado de la secuencia 1: Representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ) es la Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia chilena (Ca1) durante el diseño de la política, por ende, en el caso chileno se evidencia un proceso institucional que produce revictimización, como lo es el mimetismo patológico, puesto que desde la misma institucionalidad se han normalizado los sesgos de género y se conservaron leyes y artículos en el Código Civil y en el Código Penal donde se promulga la problemática

que se busca intervenir, como lo es la violencia contra las mujeres. El resultado de la secuencia (Ca1) se presenta como el detonante de un tipo específico de sistema de implementación, que se analizará a continuación.

### **3.1.3. La construcción del sistema de implementación (CSI)**

Los estereotipos de género evidenciados en la secuencia 1 detonan un proceso de construcción del sistema de implementación (CSI) de la política pública para la erradicación de la violencia intrafamiliar (para el año 2019, violencia contra las mujeres) de Chile, que adquiere unas características particulares productoras de ventajas y desventajas en los seis componentes de análisis de la secuencia 2. Tanto la representación del problema, que plantea la problemática de las mujeres como violencia intrafamiliar (situación que se ha modificado paulatinamente), como la representación de la mujer en el sistema judicial, cargada de estereotipos, inciden en la práctica jurídica de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc), que puede ser con enfoque de género (Cb1), con esquema semántico (Cb2) o sin enfoque de género (Cb3).

La segunda condición (tercera del mecanismo) que establece la secuencia 2 es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) en relación con los objetivos de la política. Esta condición causal contempla dos posibles valores: la coordinación efectiva (Cc1) y la desconexión de estas (Cc2).

Para determinar los valores que adquieren estas condiciones causales, se partió de seis dimensiones. La primera de ellas fue el análisis de la claridad de los objetivos de género de la política. Como se pudo observar en la presentación de la X (representación del problema) y de la secuencia 1 (representación de la mujer en el sistema judicial), los objetivos de la política estuvieron centrados en prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (ley 20.066 de 2005), centrado la problemática en los crímenes que tenían lugar en el contexto íntimo de las mujeres.

Esta negación a la concepción del género como una categoría fundamental para comprender las causas de las violencias experimentadas por las mujeres, obvió la intervención a las relaciones de poder en los objetivos de la política. La paulatina transformación de la concepción de los escenarios diversos donde se llevan a cabo este tipo de violencias permitió un avance en la ampliación de los objetivos, pues se agregó la prevención, sanción y

erradicación de la violencia contra las mujeres, lo que expandió la intervención del ámbito doméstico al público (ley 20.607 de 2012 -acoso laboral-; ley 21.153 de 2019 – acoso sexual en espacios públicos-; 20.507 de 2011 -Trata de personas-; 21.212 de 2020 -ampliación del femicidio).

Un aspecto que impide la claridad de los objetivos de género de la política chilena es la desarticulación de los diferentes dispositivos de género (Ministerio, Servicios Nacionales, Centros, etc.) frente a la concepción de la problemática. Mientras que para el gobierno nacional y el mismo Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, los objetivos deben girar en torno a coordinar y promover iniciativas para erradicar la violencia contra las mujeres (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2017), el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), ha adoptado la definición de violencia basada en género presentada por la Convención Belem do Pará (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2020).

Para el SERNAMEG, la violencia contra las mujeres es cualquier agresión basada en el género, ya sea de tipo físico, sexual o psicológico, que tiene lugar en espacio público o privado. Como lo señala Tatiana Hernández, las luchas por lograr que desde el gobierno y sus ministerios se aborde la violencia desde el género y la carga política que este tiene, únicamente se ha logrado en el nombre dado al Ministerio de la Mujer y en el trabajo reciente del SERNAMEG (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021). Esta divergencia ha provocado una focalización en el ámbito privado y una lenta transformación en los instrumentos de nodalidad centrados en el cambio sociocultural, donde los estereotipos de género han estado presentes y han incidido en la construcción de un orden de género en particular.

De acuerdo con Anita Martínez, política integrante del partido Revolución Democrática de Chile y candidata a la Convención Constituyente de 2021, la omisión de las relaciones de poder de género, han provocado el uso de campañas como la presentada en 2010, donde se señalaba que “Maricón es aquel que maltrata a una mujer” (entrevista, Google Meet, 10 de septiembre de 2021). Donde se asocia un término utilizado históricamente para agredir a los homosexuales y que ha sido resignificado por diferentes colectivos e individuos, con un hombre que agrede a una mujer.

### Imagen 3.1. Campaña “Maricón es el que maltrata una mujer”



*Fuente:* Bustamante (2010)

La importancia de focalizar las campañas en los hombres, que son los principales agresores es significativa, pero las expresiones dan cuenta de un desconocimiento de las cuestiones de género y de la estereotipación que trae consigo el binarismo sexo-genérico. A esto se suman los spots publicitarios que centran la mirada en la violencia experimentada por las mujeres en el ámbito privado y al señalar que “nada justifica la violencia contra las mujeres”, recalcando las cifras de femicidios íntimos, obviando los demás escenarios donde se evidencian estas agresiones y otros tipos de violencias.

### Imagen 3.2. Campaña “Nada justifica la violencia contra la mujer”

**NADA JUSTIFICA LA VIOLENCIA  
CONTRA LA MUJER.**

La violencia contra las mujeres es un problema grave en Chile y en el mundo. En lo que va de 2019, en nuestro país lamentamos 43 femicidios, 43 mujeres que fueron asesinadas por sus parejas o exparejas, y 102 mujeres que sobrevivieron a femicidios frustrados.

Por eso lanzamos la campaña #NadaJustificaLaViolencia #NoEstásSola, queremos que el mensaje llegue a toda la ciudadanía, para visibilizar la violencia de género y contribuir a prevenirla y erradicarla.

*Fuente:* Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2019<sup>a</sup>.

### Imagen 3.3. Campaña “Amar sin violencia”



# #AmarSinViolencia

#AmarSinViolencia es una campaña de prevención que busca sensibilizar a la ciudadanía a través de situaciones cotidianas de violencia a las que se ven expuestas las mujeres y entregar información sobre qué hacer en caso de ser víctima o testigo de cualquier expresión de violencia.

*Fuente:* Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2020<sup>a</sup>

El segundo componente de la secuencia 2 son los recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución de la política. Desde el año 2005, la ley de presupuesto del país destinó una cantidad inferior al dispositivo de género encargado en ese entonces de la política chilena, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que hacía parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en contraposición a otros servicios nacionales. Durante ese año, el SERNAM tuvo un ingreso de \$11.551.725 millones de pesos chilenos, mientras que entidades como la Subsecretaría de agricultura del Ministerio de Agricultura, recibió \$33.266.137, el Servicio Agrícola y Ganadero \$46.812.321; el Servicio Nacional de Aduanas \$21.848.034.

Las diferencias entre el presupuesto del SERNAM, otros servicios y secretarías continuó haciéndose evidente con el transcurso de los años. En la ley de presupuestos de 2006, el SERNAM, recibió un ingreso de \$10.977.070, del cual \$1.865.762 se destinó al programa de prevención y atención de la violencia intrafamiliar (DIPRES 2006). En el año 2013, el SERNAM se convierte en el dispositivo de género clave para la ejecución del programa “Chile acoge: violencia intrafamiliar”, que inició en el año 2011. Además, su ingreso incrementó hasta los \$21.084.658, del cual \$8.555.219 se destinó al nombrado programa (DIPRES 2013).

En el año 2016, el SERNAM se convirtió en un servicio propio del recién creado Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile y su presupuesto fue de \$1.610.811 (cuarto trimestre del año). No obstante, durante los tres primeros trimestres, el SERNAM hacía parte del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que el total del dinero invertido en el programa de prevención y atención de la violencia contra las mujeres fue de \$13.638.028 (DIPRES 2016).

El aumento más significativo del ingreso del ahora SERNAMEG (dispositivo de género encargado de la implementación de los programas centrados en la violencia contra las mujeres), se dio en el año 2021 con un total de \$57.221.798, de los que se destinaron 19.288.418 al programa para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Esta cantidad continúa siendo inferior a la recibida por otros servicios nacionales del país e insuficiente para la magnitud del fenómeno que se pretende intervenir (DIPRES 2021). Como lo señaló Anita Martínez y se corroboró con el análisis de las leyes presupuestales del 2005 al 2021, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y anteriormente el SERNAM, tiene uno de los peores presupuestos del país (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021).

En cuanto a los recursos humanos necesarios para la ejecución de la política, el Ministerio cuenta con un Comité Interministerial compuesto por Ministras y Ministros; un Consejo Asesor integrado por diez especialistas; 15 Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) y el Consejo de la Sociedad Civil. Este último, amparado en la Ley 20.500 de 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. No obstante, la socióloga feminista Tatiana Hernández, señala que la participación civil en la gestión de las políticas de género no es vinculante.

La dotación de personal de los diferentes dispositivos nacionales de género que ha tenido el país se presenta en la Tabla 6, donde se evidencia que el aumento más significativo en la cantidad de personal se dio entre 2008 y 2015, con un aumento del 22.88% y la presencia de 93 empleadas(os) que no se calcularon debido a que desarrollaban actividades transitorias en el SERNAM (por ejemplo: aquellas contratadas para trabajar únicamente en un programa o proyecto). Además, el grado de permanencia más recurrente en el servicio fue de un año o menos.

Para el año 2016, con la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género los recursos humanos se dividieron entre el SERNAMEG y la Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género, lo que provocó una disminución de 4.85% en la dotación de personal del segundo. Para este año el rango de permanencia preminente fue de un año o menos. En el año 2019, como se puede observar en la Tabla 6, se da un aumento del 9.65% en relación con la dotación de personal del 2016.

### **Tabla 3.1. Información sobre dotación de personal**

<b>Recursos humanos del SERNAM/SERNAMEG</b>
---

	2008	2015	2016	2019
<b>Funcionarias(os) adscritas(os)</b>	319	392	373	409
<b>Con contrato de planta</b>	25	35	-----	134

Elaborado por la autora con base en SERNAM (2009); SERNAM (2016); Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2017); Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2020).

El problema presupuestal del Ministerio afecta la ejecución de la política, pues, como lo señala Hernández, la insuficiencia en el presupuesto ha provocado la desaparición de acciones estatales claves para el abordaje de la problemática de la violencia vivida por las mujeres. Un ejemplo de ello es la omisión de apuestas comunitarias, como aquella presentada por el gobierno de Bachelet (2014-2018), que consistía en la formación de agentes comunitarias, la generación de apoyo comunitario en los territorios en temas de prevención de la violencia, creación de grupos de acompañamiento y de espacios de conversación con la sociedad, cuyo lema “Entre mujeres nos sanamos”, se centraba en la prevención y en la justicia reparatoria.

Durante el gobierno de Piñera (2018-2022), el Ministerio de Hacienda señaló la inviabilidad del programa, lo que provocó que este fuera archivado. Esta situación, entre otras similares, ha hecho que las feministas y el colectivo nacional de mujeres, señalen que la forma de hacer política pública del gobierno chileno está marcada y supeditada a lo que el Ministerio de Hacienda considere productivo. Por esta misma razón, “la reparación de las víctimas tiene una lista de espera de 6 meses” (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021). Esta insuficiencia presupuestal, también afecta el aumento necesario de la dotación de personal que requiere el Ministerio para abordar las diferentes políticas de género que debe implementar.

Como se ha podido evidenciar, el aumento de personal de los dispositivos de género no ha sido proporcional con la magnitud de la problemática (123.820 casos en 2005 y 86.445 casos en el año 2018 [Fernández 2019]), pues en 2008 el SERNAM contaba con 319 funcionarias(os) y para 2019 el número ascendió a 409, lo que equivale al 28.21% de aumento (90 nuevos contratos). Por su parte, el aumento en contratación en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de género entre el año 2016 (año de su creación) y el año 2019 fue de 49.87% (186). En cuanto al recursos monetarios, en la Tabla 7. se muestra que el aumento del presupuesto de mecanismo de género, concretamente, aquel destinado a la intervención del

problema de la violencia contra las mujeres no se corresponde con el aumento de casos que se deben tratar.

**Tabla 3.2. Evolución del presupuesto y de los casos de VCM**

Año	Presupuesto en millones	# de denuncias VIF contra las mujeres	# casos de violación	# casos de abusos sexuales y otros delitos sexuales	Femicidios consumados	Femicidios frustrados
2005	\$11.551.725	84.449	1.789	5.213	-----	-----
2006	\$10.977.070	86.838	1.938	5.140	-----	-----
2013	\$21.084.658	111.916	2.019	7.150	40	78
2014	\$22.915.589	103.708	1.847	6.020	40	103
2015	\$22.915.589	92.278	1.743	5.442	45	112
2016	\$13.638.028	91.128	1.727	5.547	34	129
2021	\$19.288.418	89.586	2.373	8.462	44	163

Elaborado por la autora con base en Fernández (2019); SERNAMEG (2022); CEAD (2022)

El tercer componente de la secuencia 2 es la comunicación y la relación intergubernamental, entre entidades y áreas de política, que evidencia corresponsabilidad para la implementación de la política. Como se puede observar en las Tablas 8 y 9, desde 2005 los objetivos de coordinación, articulación interministerial y de adquisición de compromisos sectoriales para lograr la igualdad de oportunidades han estado presentes en las metas del SERNAM y del gobierno.

**Tabla 3.3. Estrategias de articulación institucional Chile 2005-2015**

Estrategias de articulación institucional 2005 y 2015	
2005	Se establecieron mesas y comisiones sectoriales para incorporar el enfoque de género en los sectores indispensables para abordar las problemáticas vividas por las mujeres
	Se consolidó el Sistema de género, que hacía parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión, que requirió de la capacitación de 172 servidoras(es) públicos
	Se fortaleció el Consejo de Ministras(os) y las Comisiones Regionales de seguimiento de los compromisos de igualdad de oportunidades
	El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010, fue evaluado y en este proceso participaron los Servicios Públicos, los diferentes grupos, colectivos y organizaciones de mujeres y aquellas no organizadas.
2015	El programa de Mejoramiento de la Gestión continuó vigente y desde este se propuso el uso del indicador de género.
	El Ministerio de Salud, se capacitó a 1.303 funcionarias(os), pertenecientes a los 29 servicios de salud, en la detección y derivación de víctimas de violencia de género,

	acrecentaron en un 37% las Consejerías para Adolescentes en Salud Sexual y Reproductiva
	El Ministerio de Educación, validó la implementación del plan marco Eduquemos para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2015-2018, se realizaron capacitaciones centradas en los textos escolar y el género a funcionarias(os) encargadas(os) de la Unidad Curricular del Ministerio de Educación.
	El Ministerio de Justicia, estableció un manual para prevenir de violencia contra los jóvenes que eran atendidos por el Servicio Nacional de Menores
	La gendarmería diseñó e inició la implementación del plan Mujeres de Reinserción Social y se reformuló el reglamento penitenciario para estipular las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres privadas(os) de la libertad
	Se aseguró la presencia de Comisiones regionales de Equidad de género en todas las regiones del país

Elaborado por la autora con base en SERNAM (2006); SERNAM (2016)

En el año 2015, el SERNAM, en coordinación con diversos sectores estatales, implementó la estrategia para la transversalización de género en las políticas y programas públicos. La puesta en marcha contó con la participación de 21 ministerios, que propusieron una serie de objetivos que podrían ser ejecutados desde su quehacer institucional y permitirían cumplir los compromisos de igualdad de oportunidades adquiridos por cada entidad. Para lograrlo se asignaron 21 Asesoras Ministeriales de Género (una por cada ministerio participante), se establecieron 56 mesas de género, 20 comisiones de género.

**Tabla 3.4. Estrategias de articulación institucional Chile 2018**

<b>Estrategias de articulación institucional 2018</b>
Se creó el Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género como parte de la Agenda Mujer presentada por el presidente Piñera
Se promulgó el instructivo presidencial para promover y garantizar la igualdad en la administración pública y se estableció un convenio con el Ministerio de Defensa Nacional. Para lograrlo se crearon mesas de coordinación y/o unidades de género en cada ministerio.
Convenio entre el Servicio Electoral de Chile, el Ministerio de la Mujer y el PNUD, centrado en la participación política de las mujeres
Se planteó la importancia de las capacitaciones y la aplicación del Instructivo Presidencial de mayo de 2018, que aborda la igualdad de oportunidades, la prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual en los servicios de administración del Estado.

Se realizó un análisis de los avances del convenio entre el SERNAMEG y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que buscaba priorizar en la asignación de subsidios habitacionales a las mujeres que residieron en algún momento de sus vidas en casas de acogida o Centros de la Mujer
El convenio de cooperación entre el Ministerio de Defensa (las fuerzas armadas) y el Ministerio de la Mujer, focalizado en la promoción del respeto por los derechos de las mujeres y la ejecución de medidas que permitan la prevención del acoso y discriminación en los espacios propios de la Defensa Nacional.
El tercer convenio fue con el Metro, la Intendencia Metropolitana, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y la policía de investigación de Chile, que basaría sus objetivos en una investigación realizada por la Universidad Católica, titulada “Ella Se Mueve Segura”
Se analizó la integración entre los Circuitos Intersectoriales de Femicidio Nacional con los regionales
El Ministerio de la Mujer coordinó con el Ministerio Público, la policía de investigaciones y Carabineros para fortalecer la aplicación de la Pauta Unificada Inicial de Evaluación de Riesgo para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar

Elaborado por la autora con base en Ministerio Secretaría General de Gobierno (2019); Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2019).

En el año 2019, al Plan Nacional de Acción contra Violencia hacia las Mujeres, se articularon actores públicos y civiles para lograr una orientación estratégica para la implementación y diseño de políticas públicas. La mesa de Compromiso Mujer ayudó en el desarrollo del programa piloto Integra Mujer, el cual estaba destinado a lograr la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

Debido a la crisis social acaecida en 2019, el Ministerio de la Mujer, la Subsecretaría de Derechos Humanos y ONU Mujeres Chile, se articularon para fortalecer la prevención, atención y reparación de las mujeres afectadas por el contexto social. El resultado de esta colaboración fue la constitución del Equipo Especial de Derechos Humanos, centrado en acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia sexual por parte de actores estatales (Ministerio de la Mujer y la Equidad de género 2020).

De acuerdo con Tatiana Hernández, la coordinación, aparentemente, existe (como se ha podido observar durante la presentación del componente), pero cada vez que se establecen espacios para compartir información, se evidencia que los actores estatales no realizan las actividades que el Ministerio les obliga a hacer (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021), lo que se hace evidente en el apartado del Balance General anual, destinado a los

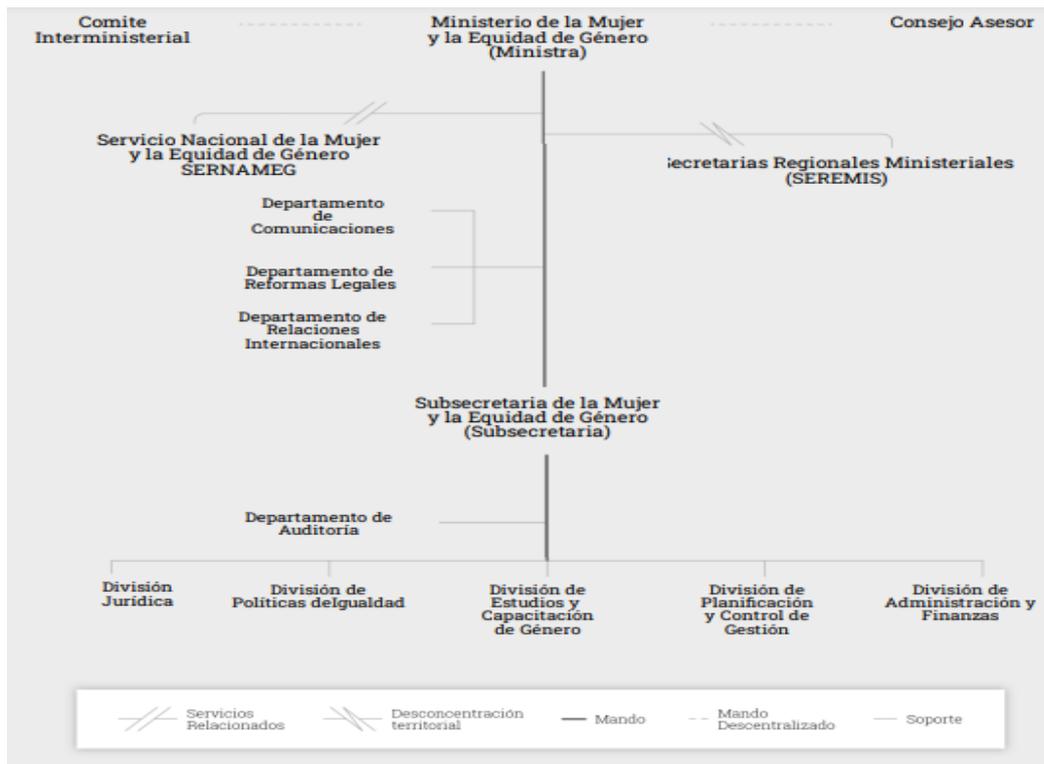
aspectos por mejorar, donde frecuentemente se señala la necesidad de fortalecer todos los procesos estatales. Además, se hace hincapié en la necesidad de mejorar el acceso a la justicia y reparación de las mujeres víctimas de violencias de género (SERNAM 2009; SERNAM 2015; Ministerio de la Mujer y la equidad de Género 2016; etc.), a pesar de que todos los convenios presentados en el componente van dirigidos a estas dos cuestiones.

La cuarta dimensión de la secuencia 2 es la capacidad de implementación de la instancia encargada de este proceso. A partir del 11 de agosto de 2014, los diferentes ministerios del país recibieron un oficio del SERNAM para instarles a crear una Unidad de Género que contaría con una encargada de género, cuya función sería la de asesorar y favorecer la coordinación en los ministerios y el SERNAM (Ministerio de Relaciones Exteriores 2014). Estas unidades fueron creadas durante el primer gobierno de Bachelet en el año 2006, pero la presencia de las encargadas de género en los ministerios del país fue intermitente, pues desaparecieron cuando Piñera fue presidente. Por esa razón, con el retorno de esta a la presidencia, los temas de género se reposicionaron y se reactivaron las unidades de género ministeriales.

En el 2016, se crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, lo que brinda mayor relevancia a los temas relacionados con las mujeres, entre los que se encuentran las violencias a las que se enfrentan. Este cuenta con un Comité Interministerial, que funciona como una instancia de coordinación, información y orientación para las políticas públicas destinadas a lograr la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; un Consejo Asesor compuesto por 10 personas, encargado del asesoramiento en igualdad de derechos y de equidad de género y que, según Tatiana Hernández, “es un consejo asesor empresarial, compuesto por cierta sociedad civil y no por quienes realmente conocen el tema de género” (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021).

El Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), también hace parte del Ministerio, como servicio público descentralizado, encargado de la ejecución de las políticas, los planes y los programas encomendados por el Ministerio. La territorialización del Ministerio se da a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y sus funciones se enfocan en el asesoramiento al intendente/a, en hacer seguimiento a la coordinación programática que va desde lo regional a lo local.

Figura 3.1. Estructura organizacional del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género



Fuente: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2021)

En el año 2014, debido a la implementación del programa de atención, protección y reparación de violencia contra las mujeres, se hizo menester la creación de una serie de dispositivos de género que posibilitaran la territorialización del programa en todo el territorio chileno. Entre los dispositivos de atención presencial, se encuentran los Centros de la Mujer, que atienden y protegen a las mujeres víctimas de violencia, brindando orientación, información, atención ambulatoria y amparo, durante el proceso de derivación y sanción a los agresores.

Estos centros están pensados principalmente para mujeres que han sido agredidas por sus parejas. En un primer momento, los centros orientan, informan y derivan los casos a las entidades pertinentes. En segundo lugar, se encuentra el proceso de intervención psico-socioeducativa y jurídica. En el año 2016 se contaba con 103 centros ubicados en todo el país (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2017).

El segundo dispositivo de género de atención presencial son las casas de acogida, que existen desde 2007 y desde el 2014 hacen parte del programa ya nombrado. En estos espacios se brinda protección temporal a las mujeres mayores de 18 años que están en riesgo vital debido a la violencia que ejercen sus parejas. Para el año 2016, se contaba con 40 casas de acogida.

El tercer dispositivo de género de atención presencial es la Casa para Mujeres vulneradas por el Delito de Trata, creada en 2012 y ubicada en la Región Metropolitana. El cuarto son los Centros para Hombres por una Vida sin Violencia (HEVPA), que funciona desde 2011 y se encarga de los procesos de reeducación para la desnaturalización de la violencia. Para el año 2016, Chile contaba con 15 de estos centros.

El quinto dispositivo de género son los Centros de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales, encargados de la atención de mujeres mayores de edad que han sufrido algún tipo de violencia sexual. En los tres centros de este tipo con los que cuenta el país, se realiza una reparación social, psicológica y jurídica con perspectiva de género (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2017).

El sexto dispositivo es el Circuito de Femicidio, el cual existe en el país desde 2009 para lograr la coordinación interinstitucional que permita la protección de las víctimas directas e indirectas de los femicidios frustrados y consumados. En cuanto a los dispositivos para la atención remota, se encuentra disponible el servicio de atención telefónica y telemática. Este Fono Ayuda está disponible las 24 horas del día, 365 días del año. Su función es orientar, referenciar y ser el primer paso de protección para las mujeres.

Durante este año (2016), 21 ministerios contaban con asesoras ministeriales de género, se crearon 56 mesas de género, 20 comisiones de género, todas las regiones de Chile contaban con una Comisión Regional de Equidad de Género, se agregó una quinta mesa regional de género sectorial en el Ministerio de Desarrollo Social (ya existían cuatro: justicia, obras públicas, salud, educación y agricultura). Para el año 2017, ante la necesidad de aumentar la presencia de personas capacitadas en violencia de género en los territorios, se desarrolló el programa nacional de formación de monitoras comunitarias en materias de violencia de género, que fue implementado en 103 comunas de las 15 regiones del país. De las 2.549 personas que se inscribieron al proceso de formación, 2.244 se certificaron. Estas prácticas comunitarias permitieron beneficiar a 66.141 personas, a través de las sensibilizaciones (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2018).

El programa de prevención integral de la violencia contra las mujeres, requirió del trabajo de 78 encargadas(os) territoriales de prevención y 15 a nivel regional para implementar las líneas de acción: difusión, que busca presentarle a la comunidad la realidad de la violencia contra las mujeres (llegó a 2.493.877), sensibilización y capacitación (se presentarán en el sexto componente de la secuencia) y coordinación (componente anterior). En el 2018, la situación

de los centros de atención era preocupante, pues las listas de espera eran considerablemente largas, no se contaba con equipamiento suficiente y la infraestructura de algunos era deficiente (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2019).

En 2018 se transformó el dispositivo de género para la atención remota, concretamente se cambió el número para comunicarse, para lograr una memorización de este (pasó de ser 800104008 a 1455). El Fono Violencia posibilitó la entrega de 5.077 botones de emergencia a mujeres en alto riesgo. En 2019, y tras el cambio del fono, las llamadas para atender a mujeres víctimas de violencia aumentaron en un 77% (pasó de 28.702 en 2018 a 50.837 en 2019). A esto se suman la apertura de seis nuevos centros de la Mujer (antes se contaba con 103, en 2019 se contaba con 109), permitiendo la atención de más mujeres (50.671 en 2019, frente a las 36.934 de 2018).

Se crearon tres dispositivos piloto en la Región Metropolitana: el Centro de Medidas Cautelares, centrado en la atención y representación judicial de las víctimas de violencia intrafamiliar que decidan denunciar en el Centro de Medidas Cautelares de Tribunales de Familia de Santiago. El Centro de Atención Integral Reparatoria (ubicado en Estación central), focalizado en la reparación psicoterapéutica y jurídica en los casos de violencia grave. El Centro de Atención Continua, enfocado en el acompañamiento psicosocial y la reconstrucción de redes de apoyo (Ministerio de la Mujer 2020).

Como se ha podido observar, desde el año 2006, la entonces presidenta Bachelet creó Unidades de Género que debían permanecer en los ministerios y encargarse del asesoramiento y seguimiento a los compromisos de género adquiridos por cada uno. No obstante, después de culminado su primer gobierno, las Unidades de Género fueron relegadas, lo que obligó a la expedición de un oficio que obligaría a los ministerios a establecer, nuevamente, el cargo de encargada(o) de género, durante el segundo gobierno de Bachelet. Esta situación plantea una cuestión básica para comprender la situación de la política para la erradicación de la violencia contra las mujeres de Chile y de otros países, como lo es la importancia de la voluntad política en el proceso de implementación de este tipo de políticas.

La capacidad del principal dispositivo de género para el diseño de la política, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (antes de 2016, el SERNAM), ha estado directamente relacionado con el gobierno de turno y la posición del tema de género en su agenda de gobierno. Lo que plantea que no se está ante una política de Estado, sino frente a una política de gobierno, que adquiere preponderancia o la pierde, dependiendo de quién llega al poder.

A pesar de los avances que se han logrado en relación con la capacidad del dispositivo de género, es indudable que el déficit presupuestal que aqueja a esta institución (ver componente 2) incide en el alcance social de los dispositivos de atención territoriales, y que la voluntad política afecta el alcance interinstitucional del Ministerio. A esto se suman, las limitaciones que se tiene frente a la atención de las mujeres víctimas de violencia, que está asociada a la representación del problema que tienen las diferentes entidades estatales (ver Repro), donde pervive la idea de la violencia contra las mujeres como sinónimo de violencia intrafamiliar. De allí que se especificó, que dispositivos como los centros de atención son para mujeres maltratadas por sus parejas actuales o anteriores.

Para culminar el componente, es importante retomar un aspecto de la capacidad del dispositivo de género, concretamente su alcance social, que se evidencia con la existencia de las largas listas de espera y de los pocos dispositivos territoriales para la atención presencial en el territorio nacional. En el caso de los Centros de la Mujer, los datos presentados en el balance general del Ministerio de la Mujer de 2020 presentan un aumento de la deserción de las mujeres que ingresan a estos centros. Sin embargo, no se encontró información sobre el seguimiento a estos casos, ni se explican las posibles causas de la alta deserción.

**Tabla 3.5. Deserción de las mujeres que ingresan a las Casas de Acogida y los Centros de la Mujer**

<b>Deserción de las mujeres que ingresan a los mecanismos territoriales</b>		
	<b>% deserción Centros de la Mujer</b>	<b>% deserción Casas de Acogida</b>
2014	29.51%	
2015	33.25%	44.59%
2016	37.56%,	43.25%
2018	41.11%	45.95%
2019	49.96%	46.24%

Elaborado por la autora con base en Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2020).

El penúltimo componente, alude a las condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política pública. De acuerdo con Tatiana Hernández, en el contexto chileno se evidencian variables claves para comprender las condiciones de implementación. Una de ellas es la desconfianza en las instituciones, lo que podría explicar,

en parte, la deserción presente en los dispositivos de género y la articulación comunitaria que ha establecido sus propias casas de acogida y sus espacios para la construcción de redes de apoyo.

Otra de las variables claves que señala la entrevistada, es el poder con el que cuenta el sector conservador del país, que ha impedido que los proyectos de ley centrados en la educación no sexista y la educación sexual integral, no avancen, incidiendo negativamente en la prevención sexual. Sin embargo, es importante señalar que, las propuestas progresistas deben considerar en su estrategia la existencia de la oposición para plantear una manera clara y realista de alcanzar sus objetivos. Por su parte, Anita Martínez, quien también señala la existencia de “hogares clandestinos de mujeres feministas para recibir mujeres agredidas” (entrevista a Anita Martínez, política integrante del partido Revolución Democrática de Chile y candidata a la Convención Constituyente de 2021, Google Meet, 10 de septiembre de 2021), agrega que, la desconfianza se agranda debido, a que, por cada mujer asesinada, aparece un proyecto de ley con su nombre, que pocas veces se ha convertido en ley.

Asimismo, la implementación de la política se ha desarrollado en el marco de una sociedad donde la violencia machista y la discriminación se han naturalizado y reproducido desde los medios de comunicación. En 2016, el SERNAM y el Ministerio Secretaría General de Gobierno promulgaron la guía ilustrada para una comunicación sin estereotipos de género, donde critican el rol de los medios en la perpetuación de los roles de género, que incide en una concepción de la mujer donde se le reduce a su rol de madre y se le atribuyen características que permiten definir quién es una buena mujer y quién no lo es. La guía afirma, que es habitual encontrar imágenes donde las mujeres son sumisas, dependientes y donde se reduce su espacio de actuación al ámbito doméstico.

La guía señala la importancia de presentar mujeres y hombres realizando diversas actividades, donde se les evidencié en espacios públicos y privados. A esto se agrega que, en 2016, se hizo público el caso de violencia intrafamiliar cometida por el diputado Ricardo Rincón contra su expareja en 2002 y el incumplimiento de la sentencia judicial impuesta por el 16 Tribunal Civil de Santiago en 2003, quien le ordenó concurrir a terapia psicológica por seis meses (Urquieta 2016).

El Tribunal Supremo del partido demócrata cristiano, señaló que a pesar de las peticiones para suspenderlo o expulsarlo del partido, la condena contra el diputado no era causa suficiente para tomar alguna de esas determinaciones. Igualmente, el tribunal afirmó que el maltrato

denunciado no estaba bien acreditado, desconociendo la sentencia proferida en 2003 y minimizando la violencia vivida por la mujer (Corporación Humanas 2016).

Por otro lado, en 2020, se presentaron los resultados de dos encuestas: la encuesta Foco Ciudadano, que buscó determinar la presencia de estereotipos de género en Chile, donde se evidenció que las mujeres, al momento de caracterizarse, no evaluaban con puntajes altos los rasgos medidos (seguridad, inteligencia superior, energía, ambición y se acercaban a la amabilidad, capacidad de escucha y honestidad) [Pontificia Universidad Católica de Chile 2020]. La segunda encuesta fue realizada por el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales para conocer la estereotipación de género que continúa presente en los hogares chilenos.

Este último estudio midió la aceptación social de algunos estereotipos de género, entre los que están: el 53.4% de los hombres y el 45.2% de las mujeres, está de acuerdo con que es el hombre quien debe asumir los gastos de la familia y el hogar; el 38% de los hombres y el 39% de las mujeres concuerdan en que el lugar más adecuado para las mujeres es la cocina con su familia. Estos estereotipos de género evidencian los desafíos para transformar los roles de género y la discriminación contra las mujeres (Sepúlveda 2020).

Paralelamente, las manifestaciones feministas y las revueltas sociales que ha vivido Chile en los últimos años han posibilitado una transformación social y legal (como ya se había expuesto en la presentación de la variable de representación del problema) más consistente, que la evidenciada desde la promulgación de la política en 2005. En 2018, se presentaron una serie de campañas cuyo objetivo es lograr la desnaturalización de la violencia y de los estereotipos de género que coadyuvan a acrecentar y perpetuar las agresiones. Entre esas campañas comunicacionales está “No lo dejes pasar”, que buscaba enviar mensajes concretos: “No existe nada que justifique la violencia en contra de la mujer”, “Terminar la violencia es tarea de todos y el entorno también es cómplice cuando normaliza hechos de violencia” y “No minimizar ningún tipo de violencia” (Gobierno de Chile 2018).

Durante el mismo año, se realizaron dos campañas más: una centrada en la visibilización de la carga extra que tienen las mujeres debido a las tareas del hogar y la importancia de la repartición equitativa de estas entre quienes componen el espacio doméstico. La segunda está focalizada en el aumento de la participación de las mujeres en carreras científicas (“Más mujeres en ciencia”), modificando los estereotipos que han obstaculizado el ingreso de las mujeres a determinadas áreas del conocimiento.

En 2019 se presentó la campaña “Mujeres que inspiran”, con la cual se resaltó el trabajo de diversas mujeres chilenas como conmemoración del 8 de marzo. Se continuó con la intervención a la población civil, que se venía haciendo con el programa de prevención integral de violencias contra las mujeres de Bachelet, ahora Programa de prevención de violencia contra las mujeres. En este periodo se optó por el trabajo con jóvenes entre los 14 y los 29 años (Ministerio de la mujer y la Equidad de Género 2019).

Este programa, permitió una cobertura de 261.934 personas, aumentando la participación masculina de 9.53% a 33.32% (Monitores Juveniles 2019). Adicionalmente, se presentó la campaña de acercamiento “Te creo”, que intentaba reforzar la confianza hacia las instituciones del estado. Para ello se recopilieron 9 testimonios, que se presentaron en piezas gráficas. Tras la campaña se dio un aumento de 73% en las consultas de mujeres víctimas de violencia sexual (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2020).

Por otro lado, las condiciones políticas que se han dado durante la implementación de la política han estado marcados por la presencia de Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018) y de Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-2022), cuya ideología y enfoque de gobierno fueron contrapuestos. Bachelet fue la primera mujer presidenta de Chile. Para su primer periodo presidencial fue candidata por el partido socialista chileno. Su plan de gobierno giró en torno al empleo, la educación, la mujer, la seguridad ciudadana, la globalización, el medio ambiente y la ciudad, las regiones, el servicio militar y el mejoramiento de la democracia (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2021a).

La primera proclamación de la presidenta electa fue anunciar que su gabinete estaría conformado de forma paritaria por hombres y mujeres. Durante 2006 se enfrentó a manifestaciones estudiantiles, cuyo objetivo era el de cambiar el sistema educacional, a través de la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Esta movilización social logró la promulgación en agosto de 2019, de la Ley de Educación que reemplazó a la anterior.

En 2010, y tras dos décadas de administraciones de la Concertación por la democracia, Sebastián Piñera, candidato de la derecha Coalición por el Cambio (conformada por el Partido Unión Demócrata Independiente, el partido Renovación Nacional y Chile Primero). El plan de gobierno se centró en siete ejes de trabajo: igualdad de oportunidades, fortalecimiento de la confianza en las instituciones, fortalecimiento de los derechos individuales, de las regiones y comunas, del emprendimiento de la clase media, la participación en el mundo globalizado y en la protección del medio ambiente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2021b).

El segundo gobierno de Bachelet tuvo lugar entre 2014 y 2018. En esa oportunidad fue candidata por la Nueva Mayoría, una alianza conformada por los partidos de la Concertación y el Partido Comunista de Chile. Su plan de gobierno se centró en la educación, la reforma tributaria y una nueva constitución. Este periodo es el de los mayores cambios a nivel político, social y económico en el país, pues se aprobó la reforma tributaria que gravaba con impuestos los ingresos totales de las empresas más grandes del país y destinaba este nuevo ingreso a financiar la gratuidad de la educación.

El gobierno de Bachelet logró la despenalización del aborto en tres causales (era totalmente ilegal en el país), la aprobación de la unión civil para personas del mismo sexo y la abolición del sistema político binominal. Además, cinco días antes de la finalización de su mandato, presentó en el Congreso chileno un proyecto centrado en la nueva constitución (al final el proyecto no fue aprobado) y se encargó, a través de cabildos constitucionales, de explicarle a la ciudadanía el porqué de la necesidad de tener una nueva constitución. Por último, cabe resaltar, que fue durante su gobierno, que se creó el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

El segundo mandato de Piñera (2018-2022), marcado por su posicionamiento en el espectro político (derecha) y por su focalización en el ámbito económico, contó con un plan de gobierno focalizado en el progreso social y económico, el fortalecimiento de la clase media y el acompañamiento a las familias chilenas. Los ejes centrales fueron: retornar el crecimiento, crear empleos y mejorar sueldos, cambios en la salud, mejoras en la educación, enfrentar la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo y transformar el trato que se tiene con los niños y adultos.

El gobierno de Piñera se ha enfrentado a manifestaciones sociales, entre ellas las organizadas por las mujeres contra el acoso y para exigir la igualdad de derechos; las realizadas por estudiantes, con el objetivo de lograr la eliminación del lucro y la educación no sexista. Debido al escalamiento del malestar social en octubre de 2019, y tras decretarse un estado de excepción, se formalizaron acuerdos políticos que derivaron en un proceso constituyente.

Como se ha podido observar, las condiciones sociales, políticas y culturales del país, no han sido las ideales para la implementación de la política, pues la ciudadanía continúa estando marcada por estereotipos de género. La trazabilidad de los programas se ha visto afectada, como se ha observado en los demás componentes, por la ideología de la presidenta y el presidente que han intercambiado mandatos durante los años de implementación de la política, pues para

Bachelet los temas relacionados con las mujeres han estado en su agenda de gobierno desde el planteamiento de los lineamientos de sus planes de gobierno, en contraposición con Piñera, quien ha agregado a su agenda las problemáticas de las mujeres, debido a las movilizaciones sociales.

El último componente de la secuencia 2 es la actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase, determinan el enfoque de sus acciones, el cual puede ser contrario al de la política. A lo que se agrega el desconocimiento sobre el tema.

Como ya se ha mencionado, en la sociedad chilena perviven los estereotipos de género, por lo que las capacitaciones a las(os) funcionarias(os) es fundamental para evitar que la implementación de la política se vea afectada por el desconocimiento de las cuestiones de género y por los sesgos de género que han introyectado quienes ejecutan la política. En el año 2007, el gobierno de Bachelet implementó el programa de desarrollo en competencias en materias de género a funcionarias(os) públicas(os). En 2008, se planteó el sistema e-learning para lograr la equidad territorial en el acceso a las capacitaciones, y con el fin de disminuir los costos de este programa.

El MESECVI señala en su informe, que las capacitaciones a funcionarias(os) en Chile eran obligatorias en 2008 y que existían sanciones para las(os) funcionarias(os) que no cumplieran con lo establecido en las leyes o revictimizaran a las mujeres (MESECVI 2008). En 2011 el Comité de Expertas del MESECVI crítica la falta de continuidad de los planes de formación, pero destaca el trabajo del SERNAM, pues se encargaba de realizar capacitaciones a través de los Centros de la Mujer, centrando sus esfuerzos en funcionarias(os) del sector salud, justicia y policial (MESECVI 2012).

De acuerdo con el SERNAM, entre 2007 y 2009, se han capacitado 18.891 funcionarias(os) en la incorporación de la perspectiva de género en sus labores y en las políticas públicas que diseñan. Estas capacitaciones se hicieron a través de talleres presenciales y de un sistema de e-learning, que se implementó desde 2008 (SERNAM 2010).

A excepción del curso sobre diseño y evaluación de proyectos con enfoque de género, que tenía una duración de 50 horas, los cursos tenían una duración de 8 horas y requerían de la entrega de un trabajo final. Como se puede observar, a pesar de la corta duración de las capacitaciones, la deserción es significativa, especialmente en aquellos cursos realizados por el sistema e-learning. Una de las causas del alto abandono es la ausencia de acuerdos entre el

SERNAM y las demás entidades del estado para hacer de las capacitaciones, procesos obligatorios de la formación de las(os) funcionarias(os), empero, es importante ahondar en las demás razones que provocan esta deserción.

**Tabla 3.6. Información sobre las capacitaciones en Chile años 2009, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019**

<b>Año</b>	<b># de personas inscritas</b>	<b>Temas de capacitación</b>	<b>Medio</b>	<b>Total aprobaciones</b>
2009	7.755	Aspectos conceptuales, jurídicos y operativos de la violencia intrafamiliar	Presenciales	
2009	18.240	Género y políticas públicas, aplicación del enfoque de género en la planificación regional y local, aspectos conceptuales, jurídicos y operativos de la violencia intrafamiliar.	e-learning	7.781
2012	2.081	Género y políticas públicas, derechos laborales, maternidad y género y trabajo	Presenciales y e-learning	7.150
2013	652	Violencia contra las mujeres	e-learning	
2013	2.397	Violencia contra las mujeres	Presencial	
2014	3.224	Violencia sexual, género y políticas públicas en Chile: gestión y transversalizaciones (en modalidad virtual y presencial), género y trabajo, derechos humanos y género y participación política de las mujeres (modalidad presencial)	Presencial y e-learning	
2015	120	Transversalización de la perspectiva de género en los servicios prestados por cada entidad	Presencial	
2016	15.779	Transversalización de la perspectiva de género en los servicios prestados por cada entidad	Presencial	
2016	466	Herramientas para el abordaje de la violencia contra las mujeres	e-learning	
2017	520	Herramientas para el abordaje de la violencia contra las mujeres	e-learning	
2019	1.104	Chile elige equidad: inducción a las políticas pro-equidad de género	e-learning	
2019	557	Herramientas para el abordaje de la violencia contra las mujeres	e-learning	

Elaborado por la autora con base en SERNAM (2009); SERNAM (2013); SERNAM (2014); SERNAM (2015); SERNAM (2016); Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2019).

Para 2010, se ofreció un solo curso de capacitación en ambas modalidades, centrado en la violencia contra las mujeres. El título del curso fue “una aproximación práctica a la violencia intrafamiliar” (SERNAM 2011). Este proceso de formación buscaba clarificar la concepción

de este tipo de violencia como conflicto, brindando estrategias de prevención e intervención (SERNAM 2011). Para este año, el SERNAM había capacitado a 20.755 funcionarias(os), el 9.7% de las 213.843 personas que se encontraban en cargos estratégicos para la implementación de la política pública. Entre las(os) capacitadas(os) se encontraban gendarmes y carabineros, que se convirtieron en un sector objetivo, debido a la masculinización tradicional de estas instituciones.

En 2012 se llevaron a cabo dos estudios que informaron a las diferentes entidades del estado sobre las afectaciones que provocaba la violencia en la vida de las mujeres chilenas<sup>33</sup> (SERNAM 2013). Para el año 2013, se estableció una clasificación de las capacitaciones que se realizaban a funcionarias(os). Se planteó que se realizarían capacitaciones internas y externas, siendo las internas aquellas dirigidas a profesionales encargadas(os) de la atención directa en los modelos de intervención del SERNAM.

En relación con las capacitaciones externas, a través del programa Chile Acoge, la Unidad de Prevención de la Violencia contra las Mujer creó dos mesas intersectoriales: una enfocada en la atención y protección, que elaboró el Protocolo de Atención para Víctimas de Violencia Intrafamiliar y la segunda, centrada en la promoción y prevención, que estableció una estrategia de capacitación para la intervención, derivación y atención en los casos de violencia intrafamiliar. Este año se agregaron dos temas a las capacitaciones: género y medios de comunicación y SERNAM y su labor. Adicionalmente, la formación se extendió a quienes se encargan de la defensa penal en los casos de violencia intrafamiliar (SERNAM 2014).

En el marco del programa nacional de capacitaciones en violencia contra las mujeres, se realizaron capacitaciones a sectores claves para la implementación de la política (educación, justicia, policía y salud). En total se formaron 9.636 funcionarias(os) de las 15 regiones de Chile. El proceso de capacitación se basó en la elaboración de talleres presenciales con duración de cuatro horas. En la modalidad e-learning se dictó un curso básico sobre herramientas para el abordaje de la violencia contra las mujeres, con un trabajo de 30 horas en el que participaron 125 funcionarias(os).

En 2017 se realizaron cuatro talleres presenciales centrados en la especialización de fiscales y jueces en materia de violencia intrafamiliar<sup>34</sup> (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género

---

<sup>33</sup> Estos estudios nombrados en el balance general del SERNAM de 2013 no pudieron ser encontrados para retroalimentar la presente investigación.

<sup>34</sup> Además, se agregaron a la capacitación 10 funcionarias(os) del Ministerio de Educación, 6 del Ministerio de Desarrollo Social, 6 del CONAF, 6 del Consejo de la Cultura, 5 del Senda, 5 del Sename, 4 gendarmes, 2 de la Corporación Asistencia Judicial, 2 de SENADIS, 2 de SENAMA, 2 de INJUV, 1 de SEGPRES, 1 del Instituto

2018). Otras actividades de capacitación fueron aquellas dirigidas a profesionales de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y del Ministerio Público fiscal, servicio de Penitenciaría, Patronato del Liberado y Unidad de Fiscales de Género, focalizados en la intervención de hombres violentadores. En los sectores estratégicos se realizaron 458 procesos de capacitación en violencia contra las mujeres a funcionarias(os) y grupos priorizados de la comunidad. El total de capacitadas(os) fue de 10.109 personas (modalidad presencial).

En modalidad e-learning, se continuó con el curso de herramientas para el abordaje de violencia contra las mujeres, pero se le agregaron 12 horas a las 30 utilizadas en versiones anteriores. En esta modalidad se inscribieron 542, pero igual que en el año anterior, no se especifica si quienes participaron en el curso lo terminaron y aprobaron (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2018).

En 2018, los procesos de sensibilización y capacitación se dirigieron principalmente a carabineros y funcionarios policiales. En total se capacitaron 5.002. En la modalidad virtual se dictó la cuarta versión de las herramientas para el abordaje de la violencia contra las mujeres, que permitió la formación de 414 funcionarias(os) de los Ministerios de Salud, Educación, Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público, Poder Judicial, Gendarmería de Chile, Carabineros, Secretaría de Prevención del Delito, etc. La preparación a Carabineros estuvo marcada por la incorporación de estos a 20 nuevas salas de familia, con el fin de ser quienes se encarguen de la recepción de las víctimas de violencia contra las mujeres (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género 2019).

El año 2019, significó un avance en las capacitaciones a los carabineros del país, pues se formó a 60 carabineros de alto mando y 200 carabineros de la región Ñuble, donde se registraron 1.592 denuncias por violencia intrafamiliar donde la víctima fue una mujer. Lo anterior, evidencia un compromiso con la formación constante, pero presenta una estrategia de capacitaciones débiles con cursos que tienen una duración de cuatro o 30 horas (cuestión ampliamente señalada por las mujeres entrevistadas), que no cumplen su objetivo de erradicar las prácticas que violentan a las mujeres y las revictimizan.

Un punto clave, que debe resaltarse, es la deserción significativa de los cursos de formación de modalidad virtual y los inconvenientes de este tipo de formación, cuyas metodologías

---

de la Juventud, 1 de JUNJI, 1 de CONADI, 1 de Integra, 1 de Minvu, 1 de AGCI, 1 de INE, 1 de SENCE y 1 del Consejo Nacional de Televisión

pueden revestir una problemática para la adquisición de conocimientos, debido a que se requiere voluntad u obligatoriedad para evitar el abandono de estos. No obstante, ni el incumplimiento de las capacitaciones, ni la inoperancia o revictimización son sancionadas legislativamente, a pesar de que las dos últimas están penadas por la ley.

Asimismo, Tatiana Hernández, plantea que la política para el mejoramiento de la gestión, que buscaba mejorar el cumplimiento colectivo e individual de las(os) fiscales, ayudó en el aumento de la recepción de denuncias, pero no en la investigación de las causas, lo que provocó que se archivaran los casos, y, aun así, gracias al aumento en la recepción de denuncias, los sueldos aumentaban. Además, la orientación de los procesos formativos ha provocado que algunas(os) funcionarias(os) contemplen la violencia contra las mujeres como un conflicto y otras(os) lo aborden como delito.

El desarrollo de los seis componentes permite evidenciar los resultados de dos condiciones necesarias para la comprensión de la revictimización. La primera alude al enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.), que para el caso chileno adquiere el valor de Cb2, uso del enfoque de género con esquema semántico. Como se especificó en el capítulo 1 las decisiones o acciones institucionales pueden estar mediadas por esquemas de diversos tipos, entre los que están los esquemas semánticos (configurados por los sesgos cognitivos), que son aquellos donde la persona recuerda la concepción de la información que conoce, pero sin ubicación espacio temporal.

Lo anterior, plantea que las representaciones preestablecidas o esquemáticas de un concepto se recuerdan a la par con elementos que se conciben como indispensables para la categoría central. A esto se agregan las posturas ideológicas de la persona y los estereotipos de género que han marcado su proceso identitario.

En el caso chileno, las ideas generalizadas de que la mujer pertenece al espacio doméstico-privado, y que el Estado no debe intervenir en este escenario, han favorecido el abordaje de la violencia contra las mujeres como un conflicto y no como un delito. Como se pudo observar en el sexto componente, en los primeros años de la política, las capacitaciones partían de la idea de la violencia intrafamiliar como conflicto, concepción, que, de acuerdo con Tatiana Hernández, sigue presente en las(os) funcionarias(os). Este pensamiento tiene una serie de implicaciones en el abordaje y sanción de este tipo de violencia, que le resta importancia y desprotege a las víctimas.

Cuando se habla de conflicto se hace alusión a una lucha, incompatibilidad o confrontación de intereses. La mayoría de los casos que son catalogados como conflictos no provienen de un delito, porque generalmente son choques entre dos partes que tratan de imponer un derecho o exigirlo por encima del contrario. Por esta razón, este tipo de situaciones requieren de una resolución, a menos de que se dé la comisión de un delito durante el proceso.

Por su parte, el delito es un acto cometido por una o más personas, es un acto típicamente antijurídico, cuya consecuencia es la imputabilidad y la generación de una pena. La falta de acuerdo frente al enfoque de abordaje de esta problemática afecta el uso de la perspectiva de género, pues las violencias basadas en género son claramente planteadas como un delito y algunas de las capacitaciones apuntan a esta definición. No obstante, la voluntad y la corriente políticas de quienes han gobernado han incidido en capacidad del SERNAM en un primer momento y del Ministerio desde 2016, para la implementación de programas centrados en el cambio cultural de la sociedad y de las(os) funcionarias(os), debido a la falta de recursos.

A esto se suma la representación de la mujer analizada en la secuencia 1, pues hay una idea del rol de la mujer, que está presente en la sociedad y en la ley, que fundamentan la discriminación, los estereotipos de género, y, por ende, la violencia contra las mujeres.

También es importante señalar, que, a pesar de que el gobierno ha realizado capacitaciones donde siempre alude al enfoque o perspectiva de género, continúa haciéndose evidente una negación a nombrar la violencia contra las mujeres como violencias basadas en género.

Además, es revelador que en la mayoría de los programas se habla de la mujer en singular, lo que fortalece la idea expuesta en la secuencia 1, de la existencia de un tipo de ideal de mujer y que es la merecedora de la protección del estado.

Lo anterior, fomenta la presencia de un esquema semántico en la implementación del enfoque de género, que impide a las(os) funcionarias(os) separarse de sus sesgos de género. La segunda condición necesaria de la secuencia 2, tercera del mecanismo, es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) en relación con los objetivos de la política. Esta condición causal contempla dos posibles valores: la coordinación efectiva (Cc1) y la desconexión de estas (Cc2). En el caso de Chile y como lo señala el componente 1 de la secuencia 2, no existe coordinación de las entidades encargadas en relación con los objetivos de la política (Cc2).

La falta de coordinación en los objetivos de género de la política, se debe a la dependencia del SERNAM, en su momento y en la actualidad, el Ministerio de la Mujer, a la voluntad política,

pues como se señaló con anterioridad, la creación de las Unidades de Género, que estarían ubicadas en cada Ministerio, durante el gobierno de Bachelet, fueron poco aprovechadas en la presidencia de Piñera, lo que evitó que el avance en la representación del problema que se dio en el SERNAM (ahora SERNAMEG) se expandiera al resto de entidades estatales. El SERNAMEG utiliza la definición de violencia basada en género de la convención Belem do Pará, mientras que el resto de las entidades encargadas de la intervención de la violencia vivida por las mujeres, hablan principalmente de violencia contra las mujeres y comprenden el género como sinónimo de mujer.

Los resultados de las condiciones necesarias de la secuencia 2, construcción del sistema de implementación (CSI), evidencian que el enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.) es un enfoque de género con esquema semántico y que hay una desconexión de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG, lo que plantea la existencia de un incremento patológico provocado por las entidades responsables y corresponsables de la política. Esto quiere decir, que estas refuerzan o incluso pueden llegar a crear, angustia y malestar entre las sobrevivientes y víctimas, debido a la falta de empatía o a los escasos conocimientos teórico-prácticos entre las(os) funcionarias(os) encargadas(os) de la implementación de la política.

#### **3.1.4. Construcción del aprendizaje de políticas (CAP)**

La última secuencia de la evaluación profunda secuencial es la construcción de un aprendizaje de políticas (CAP), que señala la posible calibración de la política, evidenciando las debilidades o equivocaciones en la intervención de la problemática, tanto a nivel de objetivos como de instrumentos. El detonante de este mecanismo es la falta de coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG en relación con los objetivos de política.

Los valores que puede adquirir la condición causal son dos: la incorporación de los resultados de la evaluación (Cd1) o la desvinculación de los resultados de la evaluación en la política (Cd2). También es importante estipular el tipo de aprendizaje que se ha dado, uno netamente instrumental, centrado en la viabilidad de los instrumentos de política o el diseño de implementación, o un aprendizaje social, focalizado en la construcción social del problema, los objetivos o el alcance, o una combinación de ambos.

En el caso chileno se encontraron tres evaluaciones a programas permanentes del Ministerio de la Mujer, liderados e implementados por el SERNAMEG, que fueron contratadas por el gobierno chileno. Las tres evaluaciones se realizaron en 2017. La primera fue sobre el programa de prevención integral de la violencia contra las mujeres. Concretamente, se evaluó el primer año del programa que inició en 2015.

La evaluación fue llevada a cabo por Tania Macuer y Marisa Weinstein, y coordinada por Christian Belmar, entre enero y agosto de 2017. El periodo de evaluación fue 2015-2016. El objetivo del programa analizado es prevenir la violencia contra las mujeres, aportando así a la igualdad de derechos entre hombre y mujeres que viven en Chile. Los componentes son tres: la sensibilización y prevención comunitaria en violencia contra las mujeres, focalizada en las acciones de difusión relacionadas con los estereotipos socioculturales de género. El segundo componente es la capacitación para la prevención de violencia contra las mujeres, que busca la capacitación de agentes del estado con cursos de mediana y larga duración (de 8 horas en adelante).

El último componente es la coordinación para la prevención en violencia contra las mujeres, con el cual se busca fomentar la coordinación intersectorial para la transversalización de la prevención de la violencia contra las mujeres. Tras la evaluación se clasificó el programa de prevención como de desempeño insuficiente y se hicieron una serie de recomendaciones, que significaron la adquisición de compromisos por parte del gobierno, que para el 30 de junio de 2020 estaban parcialmente cumplidos (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

Los compromisos cumplidos fueron: primero, reformular el programa durante el proceso de formulación ex ante. La recomendación de las evaluadoras en relación con este compromiso señala que, es menester consignar en el programa las obligaciones adquiridas por el gobierno con la declaración de Pachuca, que establece la pertinencia de un enfoque para la prevención primaria de la violencia contra las mujeres. Además, es fundamental la identificación de diversos destinatarios, no solo se debe llegar al intermedio, al cual estaba dirigido el programa, sino también a sectores poblaciones o grupos sociales específicos. El SERNAMEG reformuló el formulario ex ante del programa de prevención en violencia contra las mujeres, que fue aprobado por el Ministerio de Desarrollo Social, donde se integró lo establecido en la Declaración de Pachuca.

El segundo compromiso cumplido fue revisar la caracterización de la población objetivo y modificar la estrategia de cambio cultural con enfoque interseccional. El informe final señala

la importancia de este enfoque para la transformación cultural. Para cumplir con estos compromisos se anexó una minuta centrada en el cambio cultural con enfoque interseccional.

El tercer compromiso fue la elaboración de un informe sobre el mapeo colectivo de actores donde se estableciera el perfil de las(os) destinatarias(os), que además debía ir acompañado de una capacitación a las encargadas del levantamiento de información sobre los actores. El gobierno entregó el protocolo a las directoras regionales del SERNAMEG el 24 de abril de 2019 en el Encuentro Nacional de Directoras Regionales y a las(os) abogadas(os) encargadas de la Línea de violencia extrema, en el Encuentro Nacional del 10 de abril de 2019. El medio de verificación del compromiso es el informe de sistematización del mapeo colectivo de actores en violencia contra las mujeres de 2018 (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

El cuarto compromiso cumplido, fue aquel que señalaba el mejoramiento de la metodología de intervención intersectorial a nivel subnacional. El informe plantea la necesaria articulación de las estrategias territoriales, que permita el abordaje de actores claves y la construcción de indicadores. El medio de verificación es la minuta sobre el mejoramiento de la metodología de intervención intersectorial local.

El quinto compromiso, articulado con la recomendación anterior, constaba de la elaboración de un informe de resultados sobre la ejecución de los planes anuales de trabajo local de prevención en cada comuna. El medio de verificación fue el informe de resultados del 2018, donde se evidenció que, en 120 mesas de las 132 mesas, tienen planes de trabajo local.

El sexto compromiso también hace parte de la recomendación sobre la articulación de las estrategias territoriales, y se centró en el seguimiento de las capacitaciones, tomando una muestra de funcionarias(os), específicamente, de quienes participaron en los cursos e-learning. El medio de verificación fue el reporte de las capacitaciones, informe de la cuarta versión del curso e-learning. La muestra de funcionarias(os) fue de 289 con nota de 6.1 a 7.0 en el trabajo final, de las(os) cuales solo 106 respondieron el cuestionario (37%), solo el 27% logró implementar la propuesta en la entidad en la que trabaja y el 13% hizo seguimiento de la ejecución de su propuesta.

El séptimo compromiso, pretendía la reformulación del programa, agregando indicadores sobre intersectorialidad, que se desprendan del sistema de indicadores de progreso para la medición de la Convención Belém do Pará. Este compromiso se desprende de la recomendación del informe final de las evaluadoras, donde la plantean que se debe contar con

indicadores estructurales de gestión, que permitan conocer la actuación institucional frente al tema de prevención de la violencia contra las mujeres, especialmente, frente a la formación del recurso humano del sector salud, justicia y policía (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

Los medios de verificación que utilizó el gobierno para este compromiso fueron: el documento ex ante de reformulación del programa con aprobación del Ministerio de Desarrollo Social, la minuta con los indicadores de programa e intersectorialidad. El último de los compromisos cumplidos de este programa fue la producción de un informe sobre las acciones de acompañamiento y seguimiento a las(os) monitoras(os) comunitarias(os), concretamente, al trabajo en red que realizan estas para potenciar la referenciación de las mujeres a los Centros.

El medio de verificación fue la presentación del informe final de acompañamiento y seguimiento a monitoras comunitarias 2018. El rastreo realizado por el DIPRES concluyó con la necesidad de reformular el programa y hacer énfasis en un sector poblacional en concreto, la población joven entre los 14 y los 29 años.

De los compromisos adquiridos por el gobierno, relacionados con el programa de prevención, no se pudo cumplir uno solo de los compromisos. Este fue la incorporación en las campañas de difusión, de mensajes en otros idiomas, incluyendo lenguas originarias. Este compromiso se desprende de la recomendación de las evaluadoras, donde se plantea la necesidad de profundizar en la caracterización de las poblaciones potenciales y los objetivos frente a ellas, partiendo de un enfoque de interseccionalidad que permita evidenciar los diferentes tipos de violencias y dirigir los mensajes a la diversidad de mujeres y sectores poblaciones para lograr la transformación sociocultural (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

El medio de difusión son las campañas de extensión, que no se habían realizado a mediados de 2020. El segundo programa evaluado fue el de atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres, el cual se está implementado desde 2013, pero fue reformulado en 2015. El periodo de evaluación estuvo comprendido entre 2013 y 2016. El estudio se hizo entre enero y agosto de 2017. Las evaluadoras fueron las mismas del programa anterior (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

La finalidad del programa es propender a la autonomía de las mujeres en su diversidad, que viven o han vivido violencia y el objetivo es erradicarla contribuyendo a la equidad de derechos entre hombres y mujeres en Chile. El programa cuenta con cuatro componentes: el

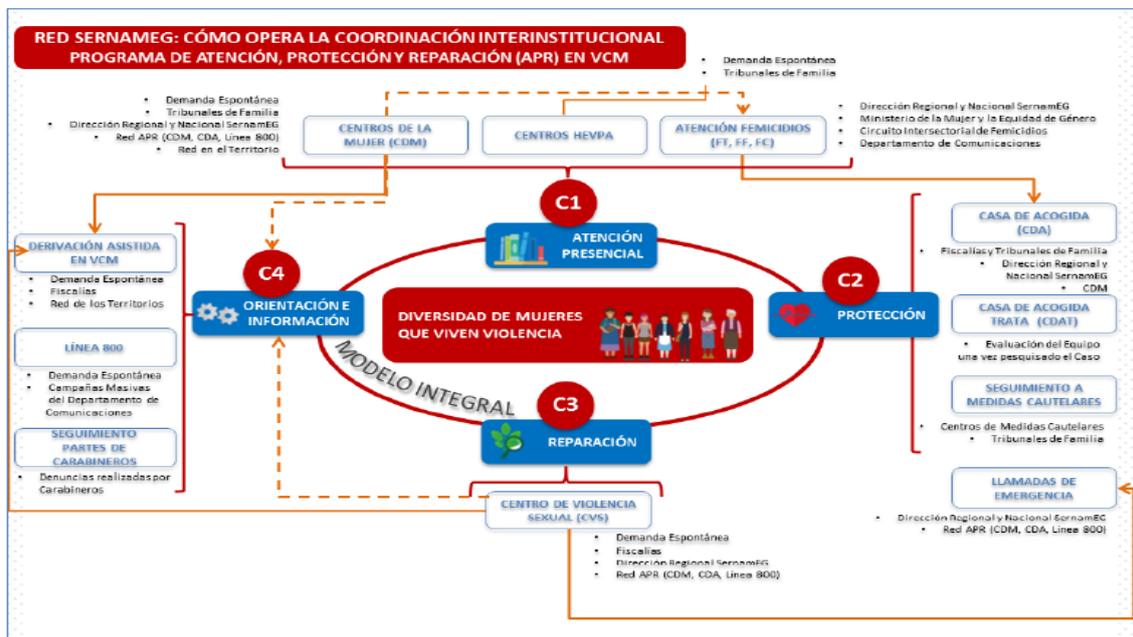
primero centrado en la atención presencial a mujeres que han vivido algún tipo de violencia, casos de femicidio y hombres que han ejercido o ejercen violencia. Los dispositivos de género dispuestos para esto son los 103 Centros de la Mujer y los centros de reeducación para hombres.

El componente dos es la protección a mujeres y sus hijas e hijos en residencias temporales. Para este fin el gobierno cuenta con 40 casas de acogida y una casa para mujeres víctimas de trata de personas. El tercer componente es la reparación de mujeres que reciben reparación en violencia sexual en el área psico-socio-jurídica y psiquiátrica. El estado cuenta con tres centros de atención reparatoria a mujeres víctimas de agresiones sexuales. El último componente es el de orientación e información. Este plantea la atención a través de una línea de orientación, contención y atención a mujeres víctimas de violencias, donde se hace seguimiento a las denuncias presentadas ante Carabineros y se brindan dispositivos de emergencia en teléfonos móviles (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

Al igual que el caso de los compromisos adquiridos tras la evaluación del programa de prevención, el cumplimiento de los compromisos del programa de atención, protección y reparación integral ha sido parcial, pero se clasificó como un programa con un desempeño suficiente. Aquellos que fueron cumplidos son: la elaboración del protocolo de ingreso a casas de acogida y primera acogida, que respondió a la recomendación de las evaluadoras sobre convocar a diversos actores, entre públicos, comunitarios, de la sociedad civil, etc., para coadyuvar en el proceso de diseño de un sistema de protección para mujeres víctimas de violencia, donde se proteja la permanencia en espacios cotidianos cerca a sus redes de apoyo. El medio de verificación es el protocolo de ingreso primera acogida y salida CDA (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

Al igual que el caso de los compromisos adquiridos tras la evaluación del programa de prevención, el cumplimiento de los compromisos del programa de atención, protección y reparación integral ha sido parcial, pero se clasificó como un programa con un desempeño suficiente. Aquellos que fueron cumplidos son: la elaboración del protocolo de ingreso a casas de acogida y primera acogida, que respondió a la recomendación de las evaluadoras sobre convocar a diversos actores, entre públicos, comunitarios, de la sociedad civil, etc., para coadyuvar en el proceso de diseño de un sistema de protección para mujeres víctimas de violencia, donde se proteja la permanencia en espacios cotidianos cerca a sus redes de apoyo. El medio de verificación es el protocolo de ingreso primera acogida y salida CDA (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

Figura 3.2. Programa de atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres



Fuente: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (s.f)

El segundo compromiso cumplido, también está relacionado con la recomendación anterior y se centra en la actualización del protocolo de presentación de querrelas frente a casos de femicidio consumado o frustrado y casos de connotación pública. El medio de verificación fue el protocolo interno para actualización de la línea de violencia extrema del SERNAMEG, presentado en el Encuentro Nacional de Directoras Regionales del SERNAMEG el 24 de abril de 2019 y las(os) abogadas(os) de la Línea de violencia extrema, el 10 de abril de 2019 (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

El segundo compromiso, asociado a la recomendación de los anteriores, fue formalizar el apoyo y colaboración de instituciones y sectores en la protección de las mujeres víctimas de violencia. El medio de verificación de este fue la elaboración de las minutas de instituciones y sectores y la de ruta crítica. Además, se realizó un pre-informe de ruta crítica para la violencia contra las mujeres. En la primera minuta se dejan establecidos los convenios con el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). También se especifica el próximo acuerdo con la Oficina Nacional de Calle del MDS.

El tercer compromiso, articulado con la recomendación de recolectar y analizar las buenas prácticas relacionadas con la reparación de mujeres víctimas en otros países, con el fin de retroalimentar el diseño vigente, que permita una atención integral e intersectorial, se basa en la elaboración de un informe sobre buenas prácticas para su incorporación en el país. Los medios de verificación fueron: el memo n°191 con solicitud a la dirección del SENRAMEG el 31 de mayo de 2019, un informe de sistematización de buenas prácticas internacionales de modelos exitosos para el abordaje de la violencia de género, una minuta con la ruta crítica e informe de la ruta crítica, realizados por el Núcleo de Investigación en Género y Sociedad Julieta Kirwood de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

El cuarto compromiso, centrado en la implementación de un sistema informático del área de violencia contra las mujeres, que permita llevar un registro online del monitoreo de la gestión del programa. La recomendación de la cual se desprende este compromiso fue la de generar un sistema de información que contenga un registro único de las mujeres víctimas de violencia, que posibilite el seguimiento de las intervenciones y el mejoramiento paulatino de la toma de decisiones. Los medios de verificación fueron el informe del estado de avance del sistema informático, una minuta del sistema y el pre-informe de la ruta crítica.

El sistema informático está dividido en dos plataformas: una para los dispositivos de género, que se encargan del registro de la población y otra para el monitoreo de los registros, utilizada por los niveles regionales y nacionales del programa APR. El informe final fue presentado en julio de 2019.

El quinto compromiso, la elaboración de una línea base fundamentada en los registros administrativo de las casas de acogida y centros de la mujer para lograr el mejoramiento paulatino de los indicadores, se fundamentó en la recomendación de realizar un estudio para la construcción de un índice de resultados, que permitiera conocer los cambios reales en la problemática de la violencia vivida por las mujeres. Adicionalmente, se plantea la necesidad de contar con plan de expansión presupuestal (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

Los medios de verificación fueron: la minuta técnica con la propuesta de los indicadores de la línea base, la CA- ficha de ingreso 2019, CA- ficha de salida 2019, CA- ficha de seguimiento, CDM- ficha de ingreso 2019, CDM- ficha de salida 2019, CDM- ficha de seguimiento 2019, una minuta con los indicadores de resultados del programa y el levantamiento de indicadores. En julio de 2019 se establecieron las variables para la línea base, focalizadas en la evaluación

de riesgo y violencia, pues estas permiten conocer los cambios o no de la situación de las mujeres, posteriores a la intervención del estado.

Los instrumentos de registro establecido en las casas de acogida y en los centros de la mujer brindan información sobre: los tipos y niveles de violencia, los factores de riesgo de cada tipo de violencia, las actitudes frente al género, el riesgo alto o vital, el daño y las autonomías, el daño y el aislamiento. En el informe entregado se establece la necesidad de una consultoría externa para el apoyo metodológico en la elaboración de los indicadores.

En cuanto a los compromisos parcialmente cumplidos se encuentran: la elaboración del informe del estudio sobre la ruta crítica que siguen las víctimas de violencias de género para lograr atención, donde se evidencien las acciones que se requieren desde la coordinación intersectorial para mejorar la ruta, se establezcan metas e indicadores de resultado. Este compromiso se desprende de la recomendación sobre el análisis del diseño del programa, haciendo énfasis en la reconstrucción de la ruta crítica que siguen las mujeres. Los medios de verificación son: el memo N° 191 con la solicitud a la dirección del SERNAMEG, la minuta con la ruta crítica, el preinforme con la ruta crítica, carta de FACSU Universidad de Chile y los documentos de recalendarización.

La elaboración del estudio para la actualización de la ruta crítica se encontraba en desarrollo, pero fue necesario posponer el proceso debido a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. El último compromiso parcialmente cumplido es el relacionado con el seguimiento sistemático de la gestión del programa, utilizando los indicadores asociados al sistema del MESECVI. Este responde a la recomendación sobre la necesidad de crear un sistema de monitoreo que permita la retroalimentación constante de los indicadores propuestos por el Mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI).

Los medios de verificación son: la minuta de la evaluación de políticas de igualdad del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el informe MESECVI con indicadores de violencia contra las mujeres. Chile envió el informe de seguimiento de la tercera ronda de evaluación multilateral del MESECVI 2019, presentado en agosto de 2019, donde se brindó información sobre indicadores asociados al sistema de seguimiento, que son utilizados por el SERNAMEG. Entre estos indicadores están: tasa de femicidio por 100.000 mujeres, tasa de condena del femicidio, número y porcentajes de procesos penales iniciados por el delito de femicidio, existencia de dispositivos de género, femicidio versus el número y porcentaje de procesos penales con sentencia condenatoria o absolutoria, etc.

Los compromisos no cumplidos son: la incorporación en el diseño del programa de las coordinaciones operativas con diferentes sectores, partiendo de los resultados del estudio de la ruta crítica, con el fin de mejorar la respuesta estatal. Este se corresponde con la recomendación de revisar el diseño programático, teniendo como base la reconstrucción de la ruta que siguen las víctimas de violencia de género. Los medios de verificación son la minuta de la ruta crítica, el pre-informe de la ruta crítica de la violencia contra las mujeres de la Universidad de Chile y el SERNAMEG. Como ya se había mencionado, el estudio para la actualización de la ruta crítica se detuvo debido a la emergencia sanitaria (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

El segundo compromiso no cumplido es el mejoramiento del modelo del dispositivo CVS (Centros de atención y Reparación para Mujeres Víctimas o Sobrevivientes de Violencia Sexual), teniendo como base las prácticas positivas en reparación que se consideren pertinentes. Este se asocia a la recomendación sobre la recolección y análisis de buenas prácticas en otros países. Los medios de verificación no son explícitos, pues se considera pertinente solicitar el cambio de compromiso, pues el programa se encontraba siendo reformulado, buscando la ampliación del componente reparatorio.

El tercer compromiso, es la actualización de los lineamientos técnicos operativos sobre intersectorialidad, para el cual se debe contar con el informe del estudio de la ruta crítica. La recomendación que la fundamenta es la necesidad de incorporar las acciones intersectoriales como parte de la gestión de los dispositivos, estableciendo metas de institucionalización sobre las articulaciones que se consideran indispensables para la consecución de los objetivos. Los medios de verificación son la minuta de la ruta crítica. Este compromiso depende de la realización del estudio de actualización que está detenido.

El cuarto componente es la elaboración del informe de evaluación de los resultados de la gestión intersectorial operativa, que hace parte de la recomendación anterior. Este también requiere de la realización del estudio de actualización de la ruta crítica para su realización. El último compromiso incumplido, es la elaboración y presentación de un informe con los resultados de las casas de acogida y centros de la mujer para evaluar la mejora de los indicadores. Este responde a la recomendación de la ejecución de un estudio para la construcción de un índice de resultados del programa. Los medios de verificación son la minuta de indicadores de resultados y el levantamiento de indicadores. Se aclara que el acatamiento del compromiso se ha visto afectado por la emergencia sanitaria (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género s.f).

La tercera evaluación estuvo centrada en el análisis de los programas de capacitación y el diseño de una propuesta para la formación en el uso de herramientas teóricas y prácticas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la igualdad y la equidad de género. El estudio estuvo a cargo de ISONOMA Consultorías Sociales. Este estudio fue realizado en diciembre de 2017 y analizó el periodo comprendido entre 2015 y 2016. Los objetivos de la evaluación eran: la sistematización de los procesos de capacitación en equidad e igualdad de género, determinar las brechas de contenido teórico-práctico, diseñar el plan piloto y proponer el contenido, la metodología y la didáctica del nuevo curso (División de Estudios y Capacitación en Género 2017).

Tras la evaluación, que contó con la información proporcionada por el SERNAMEG y por las encuestas diagnosticas a funcionarias(os) participantes en las capacitaciones, se observaron problemas críticos en los procesos formativos, entre los que se encuentran: la ausencia de enfoques pedagógicos específicos y de metodologías que posibiliten la formación en temas de género. Por esta razón, se sugiere el uso de una pedagogía con enfoque de género y feminista, que permita superar la educación basada en la reproducción de desigualdades y favorezca la inclusión de las diferencias y la crítica social.

El segundo inconveniente observado en las capacitaciones es el predominio de capacitaciones que no superan el nivel básico e intermedio. Para fundamentarlo, citan los cinco tipos de capacitaciones en género propuestos por ONU Mujeres, que se dividen de acuerdo con el nivel de profundización y a los logros que se busca alcanzar con estas. Estos tipos son: las capacitaciones centradas en la sensibilización, donde se hace una introducción a la igualdad de género; las capacitaciones que buscan el mejoramiento de los conocimientos, donde se brinda más información y se enseña sobre las estructuras de poder subyacentes a las desigualdades. El tercer tipo de capacitación es la focalizada en las habilidades y competencias, con las cuales se brindan herramientas y estrategias para aplicar en la práctica.

El cuarto tipo de capacitaciones es el que hace hincapié en el cambio de actitudes, comportamiento y prácticas, desde las cuales se promueven cambios de pensamiento a largo plazo en las(os) participantes. El quinto tipo es el de la movilización para la transformación social, donde se fomenta el cambio en el trabajo, las comunidades y espacios cotidianos de quienes se forman, esto, a través de prácticas colaborativas (División de Estudios y Capacitación en Género 2017).

De acuerdo con las(os) evaluadoras(es), los programas de capacitación en Chile se encuentran entre el primer y el segundo nivel, algunas en el tercero y ninguna en el cuarto o quinto nivel. El tercer problema que se evidencia en los programas de capacitación es la ausencia de un diseño metodológico y/o instruccional y de distinciones frente al nivel o perfil de quienes participan. El cuarto es el predominio de programas de formación presenciales y de corta duración. El 68% de los programas fueron en modalidad presencial y de corta duración (16 horas o menos).

Desde la consultora se hace una propuesta para las capacitaciones, haciendo hincapié en la necesidad de establecer niveles para el proceso formativo, realizar cursos que tengan una duración mínima de 40 horas, hacer uso de las demás modalidades de capacitación. La propuesta para el nivel básico está compuesta por dos cursos que pueden verse de manera independiente o juntos, pero con una secuencia progresiva. El curso 1 sería sobre bases conceptuales para la comprensión del género y el curso dos buscaría dar respuesta a la pregunta de ¿por qué es necesario el género en el Estado?

Para el nivel intermedio se proponen tres cursos, que tendrían como prerequisites los cursos anteriores y serían independientes entre sí. Los cursos son: economía en un mundo de hombres y mujeres, justicia y desafíos para la igualdad de género y planificando el desarrollo desde el enfoque de género. A estos se pueden agregar más cursos de este mismo tipo y otros más avanzados.

En el caso de la aceptación de las recomendaciones expuestas en las conclusiones de la evaluación a los programas de capacitación, no se ha observado en las capacitaciones analizadas en el componente seis de la secuencia 2, la implementación de la propuesta con la que concluye el informe final de la consultora, por lo menos a hasta 2019. Las capacitaciones continúan siendo realizadas con todas las brechas y problemas expuestos en la evaluación.

Como se ha podido observar, los resultados de dos de las evaluaciones programáticas se han incorporado parcialmente y las conclusiones de la tercera, no han sido incorporados en la implementación de la política. El tipo de aprendizaje ha estado centrado, principalmente, en lo instrumental, pues plantearon cambios en los instrumentos y en el diseño de los programas. No obstante, se analizó el alcance poblacional de los dos primeros programas y se hicieron recomendaciones sobre la importancia de reformular y caracterizar a las poblaciones potenciales y objetivos, pero estos se encuentran entre los compromisos incumplidos. Un ejemplo de esto es el incumplimiento de la elaboración de las campañas de difusión donde se

utilizarán idiomas diferentes al español, haciendo énfasis en las lenguas de las poblaciones potenciales.

Lo anterior, plantea un resultado para la secuencia 3 sobre la construcción del aprendizaje de políticas (CAP), asociado a la desvinculación de los resultados de la evaluación en la política (Cd2), que se evidencia en el incumplimiento de un gran número de compromisos y en la demora para abordar las recomendaciones, porque, a pesar de que se señala a la emergencia sanitaria como la culpable del incumplimiento de estos, habían pasado tres años desde la realización de las evaluaciones sin que el gobierno los abordara decididamente.

La condición necesaria surgida de la secuencia 3, obtuvo como resultado la desvinculación de los resultados de la evaluación en la política, lo que plantea la existencia de la inversión del objetivo institucional. Esto quiere decir, que las organizaciones del estado se desvían de la meta y terminan promoviendo lo opuesto. En el caso chileno, el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno para el mejoramiento de los programas y la ampliación de su alcance poblacional deviene en el abandono de mujeres pertenecientes a sectores poblacionales concretos, lo que genera más víctimas y no atiende las causas de la revictimización.

### **3.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de violencia machista en Chile**

El tipo de revictimización que se evidencia en el caso chileno está determinado por los resultados de la X y las secuencias del mecanismo secuencial, que se articulan con las dimensiones tipológicas de la violencia institucional (inversión del objetivo institucional, incremento patológico de la institución y el mimetismo patológico). La revictimización puede adquirir tres posibles valores: revictimización estructural, revictimización localizada y nula revictimización.

Como se ha venido observando a lo largo del presente análisis, el marco jurídico de la política chilena ha invisibilizado las relaciones de poder ancladas en el género, lo que resta importancia a estructuras de poder y tipos de violencia, que inciden en la violencia basada en el género (VBG). Esta falta de reconocimiento de las relaciones de poder propicia que las(os) operadoras(es) de justicia acudan a cuestiones subjetivas para valorar y considerar como VBG, las diferentes agresiones físicas, psicológicas, sexuales, económicas, etc. vividas por las mujeres.

A esto se suma, la división que se hace de las VBG entre aquellas que se consideran delitos y las que se abordan como conflicto o con otro tipo penal, y que impiden se dé una intervención a tiempo de situaciones que pueden devenir en femicidio. Un ejemplo de ello es la tipificación y sanción del acoso sexual en diferentes ámbitos, como el laboral, el universitario y el público donde se evidencia un desamparo absoluto de la víctima, pues solo se amonesta al agresor sin ningún tipo de penalización, lo que obliga a muchas mujeres a abandonar sus trabajos, sus estudios y vulnera su derecho a la ciudad y la calle.

No se puede olvidar, que la revictimización está estrechamente relacionada con el acceso a la justicia, con la falta de prevención, atención, sanción y reparación a las sobrevivientes. En 2008, ingresaron 94.844 causas por violencia intrafamiliar al sistema judicial, según Carabineros de Chile (2009), de los cuales solo el 9% obtuvo sentencia condenatoria. En total se sentenciaron 5.865 hombres, pero no se estableció si la víctima era una mujer, los hijos, hijas u otra(o) integrante de la familia. En 2009 se registraron .271 casos de violencia sexual contra mujeres, que representaron el 78.5% de todos los casos periciados (Servicio Médico Legal del Ministerio de Justicia 2010).

Para el año 2010, 43.545 procesos activos de violencia intrafamiliar fueron culminados. De estos, 4.153 obtuvieron sentencia condenatoria, 136 fueron absoluciones, 14.623 sobreseimientos por diferentes causas y 11.627 se archivaron. En ninguno de los datos hay desagregación por género o etapa etaria. En 2012, la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, señaló que el 31.9%, que equivale a 1.952.591 de mujeres entre los 15 y los 69 años, había sufrido violencia de pareja en Chile, 30.7%, un total de 1.879.139 mujeres fue víctima de violencia psicológica, 15.7%, 960.993, fueron agredidas físicamente (violencia física) y 6.3%, 385.621, son sobrevivientes de violencia sexual. El total de mujeres afectadas por estos tipos de violencia (no se tuvo en cuenta la totalidad de violencias basadas en género) son 5.178.344 (Macuer, Weinstein y Blemar 2017).

Estas cifras ayudan a comprender la magnitud del subregistro de los casos de violencias basadas en género y plantean disyuntivas asociadas a la falta de denuncias. De acuerdo con Villegas et al. (2018), los Carabineros de Chile son quienes se encargan de la mayor recepción de denuncias de violencia contra las mujeres, la remiten al Ministerio Público e informan a la Policía de Investigaciones. A pesar de esto, no existen criterios que permitan clarificar los hechos denunciados para clarificarlos entre aquellos constitutivos de delito y los que no se revisten por la carga antijurídica.

Estos inconvenientes de clasificación afectan la derivación a la entidad correspondiente, por lo que el proceso de denuncia es problemático desde el inicio. La división entre casos de violencia intrafamiliar como delito y aquellos que serán abordados por un(a) juez(a) de familia, que no son considerados delito, están determinados por la presencia de lesiones corporales. Si la violencia denunciada por las víctimas no va acompañada de lesiones, se catalogará como violencia psicológica y se contemplará la figura de infracción no penal para el agresor, a menos de que se configure la figura de maltrato habitual.

La legislación chilena no es clara frente a los principios que permiten determinar la existencia de maltrato habitual, pues es el(la) juez(a) quien estima si es apropiado hablar de maltrato habitual y puede hacerlo desde la segunda denuncia. No obstante, Carabineros no tiene la competencia para establecer la presencia de este tipo penal, ya que solo puede hacer el Tribunal de Familia. Como lo señalan las(os) funcionarias(os) entrevistados por Villegas et al. (2018), estas instrucciones son problemáticas, porque las mujeres que denuncian tienden a estar, durante un largo periodo de tiempo, en un círculo de violencia y cuando se atreven a denunciar se hace complejo probar todo lo que han vivido, lo que hace que se catalogue como violencia psicológica, dejando al agresor con una simple infracción no penal.

Esto evidencia no solo la ineficiencia del protocolo, sino también lo revictimizante que es, pues hasta las amenazas hacen parte del amplio listado de violencia psicológica. Este problema continúa vigente a pesar de la existencia de la pauta unificadora que se nombró en la secuencia 2, porque esta solo unifica la respuesta ante las agresiones que son clasificadas como delitos, pero el problema de la falta de competencia y de criterios se sigue evidenciando. De acuerdo con el Policía de Investigación entrevistado por Villegas et al. (2018), esto provoca que las víctimas deban relatar los hechos hasta siete u ocho veces, lo que la termina alejando de las instituciones, pues se siente decepcionada por la inacción institucional.

Además, la falta de capacitaciones con énfasis en la transformación sociocultural provoca que quienes se encargan de la recepción de las denuncias, deslegitimen, resten importancia y revictimicen a las mujeres. Un ejemplo de ello es el denunciado por OCAC (2015), donde se expone el testimonio de una mujer, quien narra, que un domingo, cuando se encontraba retornando a su vivienda, un desconocido la persiguió y le lanzó una bicicleta contra sus piernas para lograr inmovilizarla. Ella pensó que se trataba de un intento de robo, pero el individuo intentó tocarla. La joven logró empujar la bicicleta y golpear al atacante, lo que hizo que el hombre se apresurara a huir.

Horas después, la joven salió acompañada de un amigo y cuando se encontró a un carabinero, se acercó para solicitar información sobre lo que debería hacer. Él le dijo que lo olvidara, que esas cosas pasaban y que lo mejor para ella era no denunciar para evitar la humillación de tener que revivir el episodio.

Otro escenario institucional de revictimización se puede observar en las limitaciones que establecen las autoridades para el ingreso a los dispositivos de género. Para el acceso a los Centro de Mujer o a las Casas de Acogida es necesario que la situación de violencia se inscriba en lo que la Ley N° 20.066 define como violencia intrafamiliar, donde el agresor es el cónyuge o excónyuge, lo que deja por fuera a mujeres víctimas de otros tipos de violencias basadas en género y a aquellas agredidas en contextos de relaciones homosexuales. Las dudas frente al establecimiento de los motivos machistas en las relaciones lésbicas es un problema para la institucionalidad. Esto plantea la exclusión de un amplio sector de sobrevivientes de VBG (Villegas et al. 2018).

A esto se suma, la invisibilidad de violencias extremas, que ni siquiera aparecen en la legislación, sin importar los registros estadísticos del Ministerio Público, que no son aprovechados por el gobierno para el levantamiento de la información relacionada con estas violencias. Entre estas violencias están el suicidio femicida y el castigo femicida. La primera alude al suicidio de mujeres que no soportaron la violencia que están viviendo. De acuerdo con el Informe Sombra presentado ante el MESECVI por parte de la sociedad civil, del total de mujeres fallecidas por autolesiones en cuatro regiones de Chile, entre 2010-2012, el 16% habían iniciado causas penales por violencia intrafamiliar.

Este cruce de datos lo realizó la Red Chilena Contra la Violencia hacia las Mujeres. Un ejemplo de este tipo de violencia es el caso de Antonia Garros, quien en 2017 se lanzó desde el piso doce del apartamento de su pareja, Andrés Larraín, su violentador. El 7 de febrero se acercaron al apartamento unos efectivos de carabineros tras las denuncias de violencia, pero estos, en vez de seguir el protocolo constatando sus lesiones para trasladarla y protegerla, la llevaron al piso en el que vivía su agresor y la enfrentaron a este. Situación que la llevó a lanzarse al vacío (Martínez 2020).

Por su parte, los castigos femicidas, nombran a aquellos asesinatos de familiares o personas cercanas a las mujeres, cuyo objetivo era castigarla o afectarla psicológicamente. Según el estudio de la Red Chilena, las víctimas tienden a ser los hijos e hijas de las mujeres, pues la causa principal de los filicidios cometidos entre el 2010 y el 2012 fue el conflicto conyugal

con venganza, que ocupó el 50% de los filicidios frustrados y el 78% de los consumados (Red Chilena Contra la Violencia hacia las Mujeres et al. 2016).

Las víctimas directas e indirectas de estas violencias no reciben atención y reparación por parte del estado. Continuando con los escenarios o situaciones de revictimización, la jueza del Tribunal de Familia, entrevistada por Villegas et al. (2018), recalca la subestimación del relato de las víctimas, asociada a la falta de capacitaciones a los policías. La funcionaria cuenta la experiencia que tuvo con un carabinero, quien le comentó por llamada telefónica, que la ex pareja de una mujer iba a insultarla periódicamente, por lo que la mujer requería de una medida cautelar. El carabinero le dijo que, lo único que había hecho el hombre era insultarla, quitándole importancia a la denuncia anterior, por violación, realizada por la mujer. La jueza le dejó claro al carabinero que para ella sí era algo importante y grave.

En cuanto a los casos de revictimización en los tribunales del país, se presentarán algunos ejemplos analizados por la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género (2021). El 25 de marzo de 2009, el Tribunal de Garantía de Santiago, atendió un caso donde un hombre, que había discutido con su conviviente, había amenazado con un arma a la hermana de esta y a la hija. El agresor fue procesado por el delito de amenazas. El Tribunal absolvió al hombre, arguyendo que la amenaza era una simple discusión familiar, ocasionada por el enojo de un hombre al ver a su mujer embarazada ingiriendo licor y preparada para salir.

El 12 de octubre de 2010, el Tribunal Oral en lo Penal de La Serena, atendió un caso de parricidio frustrado, donde el acusado, Wilson Torres, había provocado múltiples fracturas, hemorragias, trauma craneo facial, edema y equimosis faciales graves, a su conviviente de hacía 8 años. El hombre fue sentenciado a cinco años de presidio con beneficio de libertad vigilada. La sentencia aplicó el atenuante de arrebató y obsecación, debido a que el agresor se enteró de una infidelidad de la mujer.

Para concluir la presentación de los casos de revictimización, con los cuales se busca evidenciar la ocurrencia del fenómeno, se expondrán algunos resultados del estudio exploratorio realizado por la Red Chilena y publicado en noviembre de 2020. La investigación, buscó conocer la respuesta de Carabineros a las mujeres que denunciaban casos

de violencia<sup>35</sup>. La percepción de la experiencia de denuncia en carabineros fue en un 81% negativa, 14% positiva y el 5% no sabe/no responde.

Entre los testimonios de las mujeres participantes de la investigación se evidencia la falta de empatía y capacitación de quienes las atendieron. Una mujer cuenta que tardó 2 años en denunciar a su expareja, por miedo a las represalias y que, al momento de hacer, la respuesta de carabineros fue: “¿y por qué tardó tanto? Bueno, si quería hacer algo debió hacerlo antes...bloquéelo”. Otra sobreviviente señala que le respondió: “¿Para qué se queja si no tiene nada fracturado?”, lo que la llevó a desistir en la denuncia. Asimismo, la descalificación y el hecho de culpabilizar a las sobrevivientes fue otra de denuncias que hicieron las mujeres. Una contó que al atenderla le dijeron: “Señora ¿qué estaba haciendo que su marido le pegó? Si lo sacó de las casillas es su culpa”. Posteriormente, la llevaron de nuevo a su casa y la entregaron a su marido, quien continuó golpeándola.

En esa misma línea, se encuentran otros testimonios. Por ejemplo, a una mujer le sugirieron pedirle disculpas a su pareja, ya que ella se había buscado que la golpeara y la ahorcara. A otra le dijeron lo mismo, agregando que, como ella era mujer, quien tenía la razón era el hombre (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres 2020, 1-12).

Para finalizar el análisis del caso chileno, la representación del problema (RePro), centrada en la definición de violencia intrafamiliar, esto ha incidido en la existencia de una representación de la mujer en el Sistema de Justicia (RMSJ), basada en estereotipos de género, lo que ha determinado la presencia de un mimetismo patológico. Lo que ha afectado la construcción del sistema de implementación (CSI), provocando que el enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG sea un enfoque de género con esquema semántico y que se dé una desconexión de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG, produciendo un incremento patológico de las instituciones.

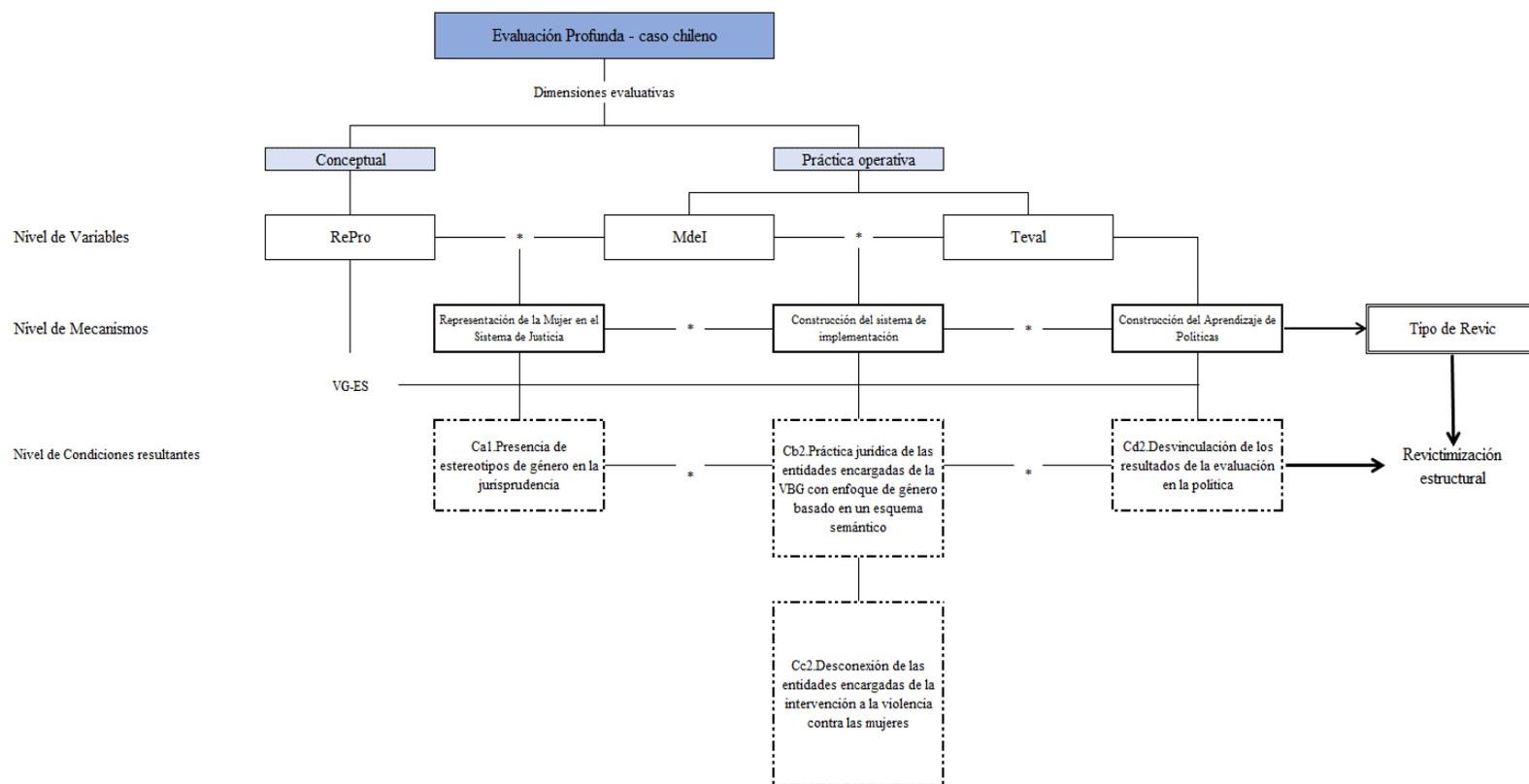
Lo anterior, ha determinado, tanto el tipo de aprendizaje de políticas, como la articulación o no de los resultados de las evaluaciones. En el caso de la construcción del aprendizaje de políticas (CAP), se evidencia una desvinculación de las deducciones obtenidas para la retroalimentación de los programas, lo que ha establecido una inversión del objetivo institucional. Por ende, el tipo de revictimización evidenciado en el caso chileno es

---

<sup>35</sup> La muestra analizada fue de 205 casos válidos que se presentaron entre el 11 de junio y el 30 de septiembre de 2020

estructural, pues cada parte del diseño de la política ha devenido en violencia institucional contra las mujeres (ver Figura 3.3).

**Figura 3.3. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso chileno**



Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

### 3.1.6. Comparación 1. Chile – Argentina

**Tabla 3.7. Comparación diádica Chile - Argentina**

Mecanismos y condiciones necesarias	Comparación de casos	
	Chile	Argentina
<p><b>Detonante del mecanismo</b> Representación del problema.</p>	<p>Los instrumentos de autoridad chilenos han estado enfocados al ámbito familiar y al rol de la mujer en este, priorizando el fortalecimiento de la unión familiar y dejando en un segundo plano los derechos de las mujeres e incluso de las demás personas que integran el núcleo familiar. Esto se debe a la pervivencia de la Constitución pinochetista y a la aversión que han mostrado los sectores políticos del país ante el uso del concepto de género, que ha hecho que el marco normativo de la política giré en torno a los conceptos de violencia intrafamiliar y contra las mujeres. Esta situación es diferente a la vivida en el caso argentino, donde no se continuaron las normas establecidas en las dictaduras que afectaron al país. Esto favoreció el cambio en la concepción de la problemática y en el rol del estado en lo público del espacio privado.</p> <p>La aversión al feminismo, sus aportes al abordaje de la violencia contra las mujeres y al concepto de género, que se evidenció durante la dictadura, la transición a la democracia y en democracia, ha impedido la intervención integral de la violencia contra las mujeres, pues las causas asociadas a las relaciones de poder de género que se fundamentan en el sistema de subordinación, el sexo genérico y la estructura social patriarcal, no se consideran en las leyes y políticas.</p> <p>De allí, el uso generalizado del concepto de violencia intrafamiliar, que se ha visto modificado lentamente por el de violencia contra las mujeres. A diferencia de Chile, en Argentina, paulatinamente, las feministas conquistaron espacios en el sector público y el país se ha acogido a los convenciones y tratados internacionales, convirtiéndolos en ley. Adicionalmente, los medios de información tradicionales en Chile, cercanos a las posturas de Pinochet, se han encargado de perpetuar los estereotipos de género y el uso de categorías que limitan la comprensión del fenómeno. En Argentina, los medios han adoptado lentamente, categorías como la de violencia de género, pero se continúan evidenciando expresiones con contenido estereotipados.</p>	

<p><b>Conclusión 1-D:</b> Es fundamental que exista un marco jurídico favorable al avance de las mujeres, pues así se acojan los tratados y convenciones, si las leyes del país no se corresponden con lo establecido en las normas internaciones, y continúan partiendo de una narrativa estereotipada que responde a la lógica patriarcal, los tratados y convenciones no tendrán efectos en la vida de las mujeres. Las políticas públicas, le permiten a los estados perpetuar o transformar un orden de género dado, pues este promulga un tipo de mujer, un tipo de hombre y determina como se dan las relaciones de género.</p>	
<p><b>Mecanismo 1:</b> RMSJ</p> <p><b>Condición necesaria Ca1:</b> Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia</p>	<p>El detonante del mecanismo en Chile es la representación del problema de la violencia contra las mujeres como violencia intrafamiliar y un uso de la categoría de género como sinónimo de mujer, que responde a un aparente cumplimiento de las convenciones y tratados firmados por el país. El rezago experimentado por Chile en cuanto a la concepción de la problemática de la violencia contra las mujeres ha impedido que se reformen las normas que sustentan el sistema de subordinación. Por esta razón, en el país se evidencia una comprensión legal y social de la mujer, que la plantea como una persona económicamente inactiva, incapaz de administrar sus bienes y que debe ser castigada cuando no permanece con un solo hombre, lo que legitima la subordinación femenina, las injusticias y la falta de acceso a los derechos ya reconocidos a nivel internacional. La presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia favorece la aparición de un proceso institucional revictimizador, como lo es mimetismo patológico.</p> <p>En Argentina, la representación de la violencia contra las mujeres, que está en concordancia con lo planteado por los organismos internacionales en tratados y convenciones, ha favorecido una transformación normativa más eficiente y rápida, pero no ha evitado que se presenten estereotipos de género en la jurisprudencia argentina, pues la irrelevancia política que ha tenido la reforma a las leyes o artículos de ley que continúan promulgando sesgos de género, ha impedido que toda la jurisprudencia se corresponda con los objetivos de la política para la erradicación de la violencia de género. En el caso chileno, no solo la constitución y las leyes que representan y definen el problema, se alejan de los principios y objetivos de la Convención Belem do Pará, sino que también, existe una irrelevancia política, mayor a la evidenciada en Argentina, que ha hecho que los procesos de reforma sean más lentos, pues las sesiones para abordan los proyectos de ley, se retrasan.</p>
<p><b>Conclusión 1-Ca1:</b> La importancia del marco jurídico que soporta la representación del problema de la violencia contra las mujeres, es indispensable para lograr una transformación en los estereotipos de género presentes en el contenido de algunas normas, pero, adicional a esto, las temáticas de género deben tener relevancia política y para esto se requiere de una voluntad política, que permita efectuar los cambios necesarios en la jurisprudencia del país para favorecer la implementación del enfoque de género y la omisión de sesgos de género.</p>	
<p><b>Mecanismo 2:</b> CSI</p>	<p>La presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia chilena, analizada en la secuencia 1, evidencia una idea del rol de la mujer, que está presente en la sociedad y en la ley, que fundamentan la discriminación, los estereotipos de</p>

<p><b>Condición necesaria Cb2:</b> Práctica jurídica con enfoque de género basado en un esquema semántico</p>	<p>género, y, por ende, la violencia contra las mujeres. A esto se suma, la concepción socialmente generalizada de que la mujer pertenece al espacio domestico- privado, donde la violencia contra las mujeres que se da en estos escenarios ha sido abordada históricamente como un conflicto, no como un delito, lo que ha determinado la forma en cómo se entiende la mujer y la violencia de la que es objeto.</p> <p>En el caso argentino, los sesgos de género que han determinado la legitimidad social de la violencia contra las mujeres y de los roles de género, se han visibilizado en las instituciones, posicionando prácticas revictimizantes, que impedían una óptima aplicación del enfoque de género en el quehacer institucional. Situación similar a la experimentada con las(os) funcionarias(os) argentinas, se observa en las(os) chilenas(os), pues los conceptos y definiciones utilizadas históricamente para aludir a las mujeres y a las problemáticas que le aquejan, ha permeado su labor.</p> <p>Por esta razón, para favorecer las prácticas jurídicas con enfoque de género, se han realizado capacitaciones, empero, en los primeros años de la política chilena, los procesos formativos partían de la idea de la violencia intrafamiliar como conflicto, concepción, que, de acuerdo con Tatiana Hernández, sigue presente en las(os) funcionarias(os), así la normativa internacional sea contraria a estos postulados. Este pensamiento tiene una serie de implicaciones en el abordaje y sanción de este tipo de violencia, que le resta importancia y desprotege a las víctimas. Esto ha llevado a que se implemente el enfoque de género a partir de sesgos de género o esquemas semánticos.</p>
<p><b>Conclusión 1-Cb2:</b> Una legislación cargada de estereotipos de género y los sesgos inconscientes (anclados en la cultura) afectan las decisiones de las(os) diferentes funcionarias(os) que intervienen en la implementación de la política, haciendo que estas(os) actúen partiendo de una representación semántica de la mujer, donde los elementos de subordinación (inactividad económica, incapacidad de administrar sus bienes, el castigo cuando no permanece con un solo hombre, etc.), se conciben como indispensables para abordar las problemáticas experimentadas por la mujer. Incluso, esta representación semántica, puede impedir que múltiples situaciones vividas por las mujeres, sean vistas como perjudiciales y violentas, debido a la asignación de juicios de valor a escenarios específicos.</p>	
<p><b>Condición necesaria Cc2:</b> Desconexión de las entidades encargadas de la política</p>	<p>La segunda condición necesaria de la secuencia 2, tercera del mecanismo, evidencia que en el caso de Chile y como lo señala el componente 1 de la secuencia 2, no existe coordinación de las entidades encargadas política, debido al poco poder de incidencia que tiene la dependencia encargada de la política (el SERNAM en un primer momento y posteriormente el Ministerio de la Mujer) en las acciones y objetivos de las entidades corresponsables. Esta problemática está asociada a la poca voluntad política del gobierno chileno, pues, durante el gobierno de Bachelet, se crearon las Unidades de Género, que debían estar activas en los diferentes Ministerios, empero, cuando asumió la presidencia Piñera, estos espacios no fueron utilizados para mejorar la implementación de la política.</p> <p>La falta de voluntad e importancia que se le dio a las cuestiones de género y a las Unidades creadas para mejorar la articulación y favorecer el trabajo mancomunado en todo lo relacionado a las políticas de género, evitó que el avance</p>

	<p>en la representación del problema que se dio en el SERNAM (ahora SERNAMEG) se expandiera al resto de entidades estatales. El SERNAMEG utiliza la definición de violencia basada en género de la convención Belem do Pará, mientras que el resto de las entidades encargadas de la intervención a la violencia vivida por las mujeres, hablan principalmente de violencia contra las mujeres y comprenden el género como sinónimo de mujer. Ello, ha provocado que se dé un incremento patológico de la institución.</p> <p>En el caso argentino, solo hasta 2020 se contó con un Ministerio, y la entidad encargada (el CNM/INM), no tenía una posición de poder en la jerarquía del estado, lo que dificultaba la intervención, apoyo, seguimiento y evaluación que podía hacer a las acciones realizadas por las demás entidades encargadas. La diferencia con Chile, radica en que en el caso argentino, existe claridad sobre los objetivos de género de la política, pues se tienen en cuenta las metas establecidas en el marco normativo de la política a la hora de diseñar protocolos y normas, y las oficinas e instancias centradas en el género creadas en las diferentes entidades, que también se crearon que Chile, pero no fueron operativas, se han encargado del asesoramiento y fortalecimiento de la articulación de estas con la dependencia encargada de la política (CNM/INAM/Ministerio de las Mujeres).</p>
	<p><b>Conclusión 1-Cc2:</b> Esto quiere decir que las representaciones preestablecidas o esquemáticas de un concepto se recuerdan a la par con elementos que se conciben como indispensables para la categoría central y un ejemplo de esto es la imposibilidad de hablar de las mujeres sin asociarlas a los roles que socialmente se les han endilgado, como es el ser madre, el ser esposa de un hombre, etc. A esto se agregan las posturas ideológicas de la persona y los estereotipos de género que han marcado su proceso identitario.</p> <p>Esta situación amerita que antes de las capacitaciones se lleven a cabo procesos de sensibilización, que permitan una transformación en el plano de la vida personal, que posibilite un cambio en la persona, con el fin de que los conocimientos adquiridos en las capacitaciones sean comprendidos en cuanto a importancia y aplicación. Adicionalmente, es indispensable que existan instancias o unidades de género en las entidades del estado para favorecer el asesoramiento y articulación entre la entidad responsable y las corresponsables. Además, es menester contar con mecanismos de género a nivel subnacional, pues la territorialización de la política pública se presenta como uno de los problemas principales en el caso chileno.</p>
<p><b>Mecanismo 3:</b> CAP</p> <p><b>Condición necesaria Cd2:</b> Desvinculación de los resultados</p>	<p>La irrelevancia política de las cuestiones de género ha incidido enormemente en la mínima incorporación de los resultados de las tres evaluaciones realizadas a tres programas diferentes de la política, pues como se presentó con anterioridad, dos evaluaciones fueron atendidas y utilizadas parcialmente y los resultados de la última fueron omitidos. Situación similar a la vivida en Argentina, donde las evaluaciones, también, se centraron en programas concretos y han incidido en la calibración de la política. Esto ha propiciado la presencia de un componente de la revictimización institucional: la inversión del objetivo institucional.</p>

de la evaluación en la política.	
<p><b>Conclusión 1-Cd2:</b> Para lograr una mirada integral de los aciertos y equivocaciones en la implementación de la política, es necesario contar con evaluaciones de toda la política pública y no solo de algunos de sus programas, pues la política puede requerir de un redireccionamiento o calibración. Además, la realización de una evaluación puede estar supeditada a la voluntad del gobierno, a las luchas de las mujeres o a los compromisos adquiridos con la firma de tratados y convenciones, pero la existencia de estas no plantea que se le dé importancia a las conclusiones y recomendaciones resultantes de estas.</p>	
<p><b>Falla de política:</b> Revictimización estructural de las mujeres víctimas de violencia (Revic)</p>	<p>La revictimización en el caso chileno es estructural, debido a que esta está determinada directamente por la representación del problema de la violencia contra las mujeres, lo que plantea la existencia de una concepción de la violencia que desconoce su multicausalidad y la limita al espacio íntimo, a través del mismo marco normativo de la política. En contraposición a Chile, en Argentina no se desconoce la multicausalidad de la violencia de género y las normas del país han representado la violencia partiendo de la Convención Belem do Pará, pero ampliando sus definiciones. En el caso argentino, la revictimización está presente, pero no se desprende del marco normativo de la política, sino de la irrelevancia política de las cuestiones de género y de la tolerancia social e institucional de la violencia de género.</p>
<p><b>Conclusión 1-Y:</b> La revictimización estructural supone la presencia de una representación del problema que, en sí misma, es revictimizante.</p>	

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

## **Capítulo 4. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Colombia: de la víctima ideal a la revictimización sistemática**

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación profunda secuencial de Colombia, cuyo mecanismo está compuesto por una X, representación del problema (RePro), tres secuencias: la secuencia 1 está asociada a la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), la secuencia 2 se centra en la construcción del sistema de implementación (CSI) y la secuencia 3 aborda la construcción de un aprendizaje de política (CAP). Al finalizar se establece el resultado de la Y, el tipo de revictimización (Revic).

### **4.1. Análisis secuencial del caso colombiano**

A continuación se presenta el análisis secuencial desagregado y la comparación pareada Colombia-Argentina

#### **4.1.1. La representación del problema (RePro)**

La representación del problema de la violencia contra las mujeres en el marco jurídico colombiano inicia su transformación con la Ley 248 de 1995, con la que se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En la ley se acoge la definición de violencia contra las mujeres de la Convención Belém do Pará, donde se entiende que este tipo de violencia alude a toda acción o conducta basada en género, que afecte a la mujer en un nivel físico, sexual o psicológico en cualquier esfera (pública o privada).

En 1996, se promulgó la Ley 294, que permite desarrollar el artículo 42 de la Constitución política de 1991, con la que se establece el tratamiento integral de las modalidades que adquiere la violencia intrafamiliar, con el fin de fortalecer a la familia, perpetuando su unidad y armonía. En 1997, se expidió la Ley 360, con la que se modificaron algunas normas del título XI del libro II del Decreto Ley 100 de 1980 del Código Penal, que aborda los delitos contra la libertad y el pudor sexual, para definir los actos que se entenderían como delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana, los procedimientos y las penas (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021c).

En el año 2000, se modificó la Ley 294 de 1996, que establecía la competencia del tema de violencia intrafamiliar en los jueces de familia, con la Ley 575 de 2000, que transfiere estos casos a las comisarías de familia y a la policía. Además, la nueva ley tipifica el maltrato físico, psíquico y sexual como aquellos que atentan contra la armonía y unidad familiar. Otras

leyes de ese año son: la 599, que actualiza el Código Penal en lo concerniente a la violencia sexual e intrafamiliar y contra la mujer y la 600, que establece el Código de Procedimiento Penal, donde se señala que la querrela (donde el denunciante forma parte del proceso de investigación) debe ser un requisito obligatorio en las audiencias de conciliación en los casos de violencia intrafamiliar.

En 2002, se expidió la Ley 742, con la cual se aprobó el Estatuto de Roma de 1998, donde se incluyen delitos relacionados con la violencia de género. Dos años después, se promulga la Ley 882, que buscaba aumentar la pena de quienes cometían el delito de violencia intrafamiliar y elimina el maltrato sexual como causa del delito. En 2005, se expide la Ley 975 de justicia y paz, donde se abordan las víctimas de violencia sexual, reproductiva y de género y el proceso que se debe seguir para registrar los hechos que narre la persona, en los que deben primar la confidencialidad, el respeto, protección de derechos y la reparación. Adicionalmente, se presenta la Ley 985, centrada en las medidas para la atención y protección y asistencia de las víctimas de trata (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021c).

En 2006, se presenta la Ley 1.010, que define el acoso laboral y el hostigamiento en las relaciones de trabajo, y adopta medidas para prevenirlos, corregirlos y sancionarlos. En 2008, con la Ley 1.257 se dictan las normas sobre sensibilización, prevención y sanción de la discriminación y tipos de violencia contra la mujer y se modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. Esta ley retoma la Convención Belém do Pará y plantea la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos, tipifica el acoso sexual y aumenta las penas para las lesiones personales y el homicidio de mujeres.

Esta ley está dirigida a las familias colombianas y la sociedad en su conjunto, con el fin de propiciar relaciones pacíficas, solidarias y respetuosas. No obstante, una gran cantidad de medidas buscan beneficiar a las mujeres, especialmente en el abordaje de una problemática concreta, como lo es la violencia contra las mujeres por razones de género. Entre estas acciones están las acciones afirmativas, que se implementan por un tiempo definido buscando garantizar la igualdad de las mujeres (u otros grupos sociales), partiendo del reconocimiento de la discriminación a la que se han enfrentado históricamente.

Otro aspecto importante de esta ley es que reconoció la diversidad de mujeres presentes en el territorio nacional, pues tiene en cuenta la edad etaria (niñas, jóvenes, ancianas), la ubicación espacial (campesina, ciudadana), la raza o etnia (indígenas, afrocolombianas), la orientación

sexual (lesbianas, bisexuales), su condición como víctima de conflicto armado (desplazadas), sus discapacidades, si está privada de la libertad, si habla otro idioma, entre otras. La ley tiene en cuenta todas las particularidades de las mujeres que las hacen estar en una situación de riesgo frente a las violencias<sup>36</sup> (Sisma Mujer 2010).

La ley define la violencia contra las mujeres partiendo de la acepción establecida en la Convención Belém do Pará y presenta una serie de daños que pueden sufrir las mujeres; el daño psicológico, que se da cuando se degrada y se controlan las acciones de las mujeres, a través de la amenaza, la manipulación, el aislamiento, etc. El daño físico, donde la integridad corporal de la mujer se ve afectada. El daño sexual, se da cuando se obliga a una persona a tener contacto sexualizado físico, verbal, donde media el uso de la fuerza, la coerción, manipulación, amenaza, etc. También entran en esta categoría, los actos donde se obliga a quien es agredida a realizar este tipo de actos con terceras personas.

El último, es el daño patrimonial, donde se ven afectados los medios que posibilitan la satisfacción de necesidades de las mujeres. Los principios que rigen la ley son la igualdad real y afectiva, los derechos humanos, la corresponsabilidad, la integralidad (donde se aclara que la atención debe partir de una serie de componentes: información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización), la autonomía, la coordinación (donde se establece que la atención integral debe estar mediada por acciones coordinadas entre todas las entidades con funciones asociadas a la violencia de género). Los demás principios son: la no discriminación y la atención diferenciada (Sisma Mujer 2010).

Asimismo, se establece que la mujer debe consentir los exámenes médico-legales cuando se presentan casos de violencia sexual y las entidades de salud deberán contar con facultativos de ambos sexos, pues la mujer podrá elegir por quién quiere ser atendida. Se determina la asignación de una defensa gratuita a quienes no cuentan con los recursos económicos o sociales para adquirir una. Ello, a través del servicio de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo (Ley 941 de 2005).

En 2011, se crea el Decreto 4.463, que estipula la creación del programa de equidad laboral con enfoque de género y diferencial, centrado en los procesos de sensibilización y difusión en las entidades del sector público nacional sobre la violencia contra las mujeres. Se instaura la obligación de registrar y sistematizar información sobre la violencia y discriminación en el contexto laboral. Se promulga el Decreto 4.796, con el que se establecen los mecanismos que

---

<sup>36</sup> Ver los artículos 6, 9 y 20 de la Ley 1257

permitirán la detección de la violencia de género y permitirá una atención integral de las víctimas a través de los servicios del Sistema General de Seguridad Social en salud.

Ese mismo año se presentó el Decreto 4.798, que convertiría en obligación del Ministerio de Educación, las secretarías de educación y los centros educativos, la identificación, denuncia y prevención de las violencias contra la mujer en el contexto educativo. Asimismo, regula lo concerniente a las acciones de formación y sensibilización de las comunidades educativas en temas como la violencia contra la mujer. Se expide el Decreto 4.799 para reglamentar las competencias de las comisarías de familia, las fiscalías, los jueces civiles, promiscuos de control de garantías, con el fin de potenciar el acceso de las mujeres a la justicia y las medidas de protección señaladas en la Ley 1.257 (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021c).

En 2012, se expide la Ley 1.542 para endurecer los mecanismos de protección y se suprime la figura de la querrela en los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, para establecer la investigación oficiosa en estos casos. Ese mismo año, se promulga el Decreto 2.733, para establecer las condiciones y procedimientos de las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008). Para 2013, con la Ley 1.639, se fortalecen las acciones centradas en la protección de las víctimas de crímenes con ácido y se presenta el CONPES social 161 con el cual se establecen los lineamientos de la nueva Política Pública Nacional de Equidad de Género y se presenta el plan de acción indicativo para los años comprendidos entre 2013-2016.

Se expidió el Decreto 1930 para crear la Comisión Intersectorial encargada de la operativización del plan de acción y de la política. También se presentó el plan integral para garantizar una vida libre de violencias como parte del plan de acción indicativo, que serían las guías para la adopción de acciones que propendan por la culminación de las brechas de género y por la transformación cultural de la sociedad. Estos fueron pensados para los próximos diez años

Los objetivos del plan indicativo son: adelantar acciones que permitan la eliminación de las prácticas que reproducen la violencia y la tolerancia que existe frente a esta, con el fin de construir una sociedad democrática y en paz, promover la autonomía económica, impulsar la participación de las mujeres, fomentar el avance del uso del enfoque diferencial en el sistema de salud y la transversalización de la perspectiva de género en el sector educativo, ejecutar el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. Las temáticas de la

política son: la transformación cultural y construcción de paz, la autonomía económica y acceso a activos, la participación en escenarios de poder y toma de decisiones, salud y derechos sexuales y reproductivos, enfoque de género en la educación, plan para garantizar una vida libre de violencias (CONPES 2013).

En 2014, se promulga la Ley 1.719, que modifica las leyes 599 de 2000 y la 906 de 2004, para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, especialmente aquellos casos que se dieron en el marco del conflicto armado. En 2015, por medio de la Ley 1.761 o ley Rosa Elvira Cely, se tipifica el feminicidio y se establece como delito autónomo.

El nombre de la ley es el de una mujer bogotana de 35 años que fue apuñalada, violada, asfixiada y empalada en el Parque Nacional de Bogotá el 24 de mayo de 2012. Rosa Elvira llamó al número de emergencias 123 para avisar que había sido violada y entregar indicaciones de su ubicación. Rosa fue encontrada una hora después y llevada de urgencia a un hospital, donde el médico, José Páramo, señaló nunca haber visto una brutalidad de ese nivel. Después de cinco días de lucha constante, Rosa falleció. El culpable fue su compañero de estudio, Javier Velasco, un hombre condenado por homicidio e investigado por acceso carnal en menor de edad (Semana 2012). Tres años después, y ante la lucha de su hermana y las colectivas de mujeres, por conseguir una condena ejemplar, lograron la expedición de la ley.

En 2016, se presentó la Ley 1.773, que modificó el Código Penal y tipificó las lesiones con agentes químicos o similares. En 2021, con la Ley 2.081, se declaró que los delitos sexuales y el incesto, no prescribirían cuando sean cometidos contra menores de 18 años.

Como se ha podido observar, la representación del problema en Colombia presenta una ambivalencia, pues, a pesar de que se utiliza la definición de violencia contra las mujeres de la convención Belém do Pará, que parte de las relaciones de poder de género, de las múltiples modalidades que adquiere la violencia y la diversidad de espacios donde tiene lugar, en algunas leyes se hace hincapié en la violencia intrafamiliar, presentándola como un delito que atenta contra la armonía y la unidad familiar (Ley 575 de 2000), por lo que la familia se presenta como sujeto de derecho por encima de las personas que conforman la familia. Además, se cuenta con leyes que establecen el inicio de la ruta crítica para las víctimas del ámbito privado (Ley 575 de 2000), pero no queda clara para quienes se enfrentan a violencia de género en espacios públicos.

En cuanto a la forma de nombrar esta problemática en los medios de comunicación, los resultados de la encuesta realizada por No es hora de callar y la Fundación para la Libertad de Prensa (2019) a periodistas, señalan que los medios de comunicación prefieren, en un 56.3%, utilizar el término de violencia intrafamiliar para informar sobre las agresiones vividas por las mujeres. El 28.1%, prefiere hablar del crimen genérico, llamándolo violación, feminicidio, etc. Mientras que el 15.6% utiliza el concepto de “crimen pasional”, lo que justifica la violencia de género.

Sin embargo, el análisis de prensa evidenció que el término de “crimen pasional” es más extendido en los medios que lo observado en la encuesta y que este tiende a ir acompañado de enunciados como: “ataque de celos” o “expareja sentimental”, expresiones que asocian una idea del amor con múltiples agresiones, lo que ayuda a perpetuar la violencia de género. A esto se suma, que un amplio sector de periodistas tiende a usar imágenes de mujeres vulneradas en los artículos de noticias, lo que termina revictimizando a la mujer agredida (No es hora de callar y la Fundación para la Libertad de Prensa 2019).

Los resultados de la investigación sobre los medios de comunicación, demuestra la falta de formación en género de las(os) periodistas, una reproducción de los significados de las leyes de primera generación, el uso sistemático de estereotipos de género y el abordaje revictimizante de los casos de violencia contra las mujeres. Por esta razón, el resultado que adquiere la variable X en el caso colombiano es la combinación de la presencia de leyes de primera generación (centradas en la violencia intrafamiliar/doméstica) y de segunda generación (focalizadas en la violencia basada en género y el peso político de la categoría de género).

---

#### **4.1.2. Representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ)**

El detonante de la secuencia 1 es el valor adquirido por la variable X, representación del problema de la violencia contra las mujeres (RePro), que es la combinación en la concepción de la problemática como violencia de género y violencia intrafamiliar. Ello, ha tenido incidencia en la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), que ha tenido una transformación paulatina, pero lenta.

Un ejemplo de la lenta transformación es la vigencia del Código Civil del país, que fue elaborado en 1873 y ha intervenido en las relaciones civiles de la población (el matrimonio, la familia, los bienes, los contratos, entre otras) por más de 146 años. Este código fue adaptado

por Manuel Murillo del cuerpo normativo que Andrés Bello elaboró para Chile en 1840, teniendo como base el derecho canónico y romano.

El código se ha visto modificado múltiples veces para hacerlo compatible con la Constitución Política de 1991 para evitar que sea contrario al pluralismo y a la protección de los derechos de hombres y mujeres que la segunda promulga. Debido al periodo en el cual fue elaborado el Código Civil, sus artículos contienen enunciados machistas que reproducen la lógica patriarcal.

En 1922, inician los cambios al Código Civil, cuando se estableció que las mujeres podían ser testigos en matrimonios, derecho negado debido a la supuesta imposibilidad de las mujeres para percibir las situaciones correctamente. En 1932 las mujeres obtuvieron capacidad civil, lo que les permitió dejar de ser tratadas como menores de edad y les permitió el acceso a sus bienes sin la necesidad de la presencia de un hombre que hiciera las veces de representante legal (Sarralde 2019).

En 1936, se reformó la constitución para establecer el derecho de las mujeres para acceder a cargos públicos, pero sin conceder la ciudadanía plena. En 1945, las mujeres accedieron a la ciudadanía, pero sin la posibilidad de votar. En 1954, con el acto Legislativo n-3, se concedió el derecho al voto.

En 1970, se terminó con la obligación que tenían las mujeres de utilizar el apellido de sus esposos. En 1974, la patria potestad fue reconocida tanto para hombres como para mujeres y la mujer adquirió el derecho a trabajar sin requerir el permiso de su esposo. Estas modificaciones y las que se expondrán a continuación han sido posibles gracias a la movilización, participación y lucha de las feministas colombianas, y a las demandas de ciudadanas y ciudadanas, quienes señalan los principios machistas y estereotipados de muchos de los artículos del Código Civil.

Hace 20 años, se derogó el artículo 140, porque señala la nulidad matrimonial de los matrimonios celebrados entre una mujer adúltera y su amante. Esta prohibición sólo recaía en las mujeres, pues los hombres establecían nuevas relaciones maritales sin importar su adulterio. Hasta el año 2000, las mujeres embarazadas no podían casarse nuevamente antes del parto (artículos 173 y 174), pero el impedimento para casarse aplicaba también a las mujeres que no estaban embarazadas, pues estas debían esperar 270 días para poder casarse nuevamente.

Estos días podrían disminuirse, si se descontaban los días donde la mujer no se hubiera relacionado sexualmente con el hombre. La derogación de estos también estuvo marcada por la demanda de un ciudadano y a diferencia de los anteriores, un ministerio se opuso a la abolición. El Ministerio de Justicia, consideraba que la eliminación de estos desprotegía a los(as) menores.

En 2005, luego de la demanda de la ciudadana Kuhfeldt, se tumbó el artículo 1134, que estipulaba que las mujeres podrían recibir la herencia de sus esposos, solo si permanecían solteras. Esta prohibición ejercía violencia económica contra la mujer y la obligaba a continuar siendo la pertenencia de un hombre, incluso después de la muerte de este (Sarralde 2019). En 2006, se derogó el artículo 33 del Código Civil, señalaba que, al hablar de hombre, niño o adulto, se aludía a todas las personas, incluyendo a las mujeres, pero cuando se utilizaba el género gramatical femenino, solo se estaría abarcando a las mujeres. Este cambio respondió a la demanda que interpuso el ciudadano Andrés Gómez ante la Corte Constitucional de Colombia, por ser un reflejo de la subordinación de las mujeres.

En 2011, se promulgaron la Ley 1496 y la 1482. La primera buscaba garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres y la segunda, establece los principios de no discriminación (Olano 2014). En el 2014, se modificaron los artículos que regulaban la sociedad conyugal y los bienes comunes. El artículo 1781, partía de una concepción de la mujer como un ser incapaz, que requería ser salvaguardada por un hombre, ya que, solo este podría proteger el patrimonio de esta, Solo los hombres podían administrar los bienes. Para 2019, la Corte Constitucional derogó el artículo 396, que decía: “La posesión notoria del estado de matrimonio consiste, principalmente, en haberse tratado los supuestos cónyuges como marido y mujer en sus relaciones domésticas sociales; y en haber sido la mujer recibida en este carácter por los deudos y amigos de su marido, y por el vecindario de su domicilio en general” (Sarralde 2019).

Como se ha podido observar, el sistema judicial colombiano cuenta con un Código Civil machista y patriarcal, cuya transformación continúa hoy (2021), lo que plantea la existencia de una representación de la mujer en el sistema de justicia, que adquiere un valor de Ca1, pues es evidente la presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia. No se encontró información que explique la pervivencia en el tiempo de un Código Civil de 1873, cuya concepción de la mujer se basaba en la subordinación de esta frente al hombre, su incapacidad para ser racional y su objetivación como propiedad de su esposo o padre. Estas premisas son

contrarias a la Constitución de 1991, que se fundamenta en la libertad, la igualdad entre hombres y mujeres, el pluralismo y el respeto por los derechos humanos.

El resultado de la condición causal que presenta la secuencia 1 (RMSJ), al ser la Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia colombiana (Ca1), plantea la existencia de un tipo de sufrimiento propiciado por la institucionalidad, como lo es el mimetismo patológico. Esto se debe a la naturalización desde el Estado de los sesgos de género presentes en el Código Civil, ya que, ha sido gracias a las demandas de las(os) ciudadanas(os) que se han derogado la mayoría de los artículos que reproducen prejuicios de género. La conservación de este código supone una legitimidad de sus artículos, que incide en el hecho de que el Estado propicie la continuidad de la problemática que busca intervenir.

---

#### **4.1.3. Construcción del sistema de implementación (CSI)**

El detonante de la construcción del sistema de implementación (CSI) del caso colombiano, es la presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia colombiana (Ca1), lo que ha incidido negativamente en la ejecución de la política. Para comprender las particularidades de este caso, se utilizaron los mismos componentes ya estipulados para la operacionalización de la secuencia 2 en el análisis de los casos argentino y chileno.

En el componente 1, centrado en la claridad de los objetivos de género de la política, se observa una ambivalencia en lo que busca transformar el Estado, pues en diferentes evaluaciones, protocolos y leyes se evidencia una concepción disímil de las relaciones de poder de género. Esta contradicción visibiliza dos vertientes en los objetivos de género: la primera perpetua el statu quo fundamentado en el sistema de dominación y el sistema sexogenérico, que impide la comprensión de la dimensión política del género que explica las características de la violencia experimentada por las mujeres.

Algunos ejemplos de esta vertiente son: la Ley 575 de 2000 y la segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. La primera presenta al maltrato físico, psíquico y sexual, que tiene lugar en el contexto doméstico, como un atentado contra la armonía y la unidad familiar y no como agresiones que atentan contra la vida de quienes integran la familia y se encuentran en un estado de subordinación. La segunda, fue un estudio realizado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y presentado en 2015, donde se señala el cambio del concepto de violencia basada en género (utilizado en la primera medición) por el de violencia contra las mujeres.

Los motivos que fundamentaron el cambio no son claros, pues el documento señala que la categoría de violencia contra las mujeres es más precisa que la de violencia basada en género, porque alude a la violencia experimentada por las mujeres y debido a que es el término más utilizado en los instrumentos internacionales y nacionales. Este posicionamiento plantea una concepción binaria del género (hombre-mujer) que impide una comprensión integral de la violencia experimentada por las mujeres.

En la segunda vertiente, se encuentran los instrumentos que abogan por una transformación de las relaciones de poder de género que fundamentan el sistema de dominación. Entre los ejemplos de este enfoque, se encuentra el informe defensorial sobre violencias basadas en género y discriminación de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo, publicada en 2018. El informe parte de un marco conceptual basado en la CEDAW, la Convención Belém do Pará y la Ley 1257 de 2008.

Otro ejemplo es el abordaje integral de las violencias de género que se propone en la página del Ministerio de Salud y Bienestar Social, donde se define la violencia de género teniendo en cuenta las relaciones de poder asimétricas basadas en el género. Además, este fenómeno es concebido como un problema de salud pública; se establecen contextos claves donde adquiere características particularidades, como lo es el conflicto armado; y se señalan sectores poblacionales que pueden experimentar con mayor gravedad, como las niñas, las mujeres indígenas y las mujeres en condición de discapacidad (Ministerio de Salud y Bienestar Social 2021).

Como se puede observar, existe una ambivalencia en los objetivos de género de la política que tienen las entidades del Estado, que viene desde la representación del problema de la violencia de género (variable X), donde en la normativa continúan vigentes las leyes de primera generación, en un contexto marcado por la presencia de leyes de segunda generación, de ampliación de derechos y comprensión integral de la problemática. Estas contradicciones afectan la respuesta frente a las agresiones ejercidas contra las mujeres (en promoción, prevención, atención y reparación).

El poder judicial considera que la violencia sexual, psicológica y física, pueden comprenderse como un atentado contra la unidad y armonía familiar, lo que favorecería las conciliaciones y dejaría en un segundo plano los derechos de las mujeres. No obstante, en ese mismo contexto, el Ministerio de Salud y Bienestar Social, entiende este tipo de violencias como el resultado

de las relaciones de poder de género, el sistema sexo-género y el sistema de dominación. Las respuestas diferentes y contradictorias y los objetivos de género que estas persiguen impiden un abordaje integral del fenómeno, puesto que la articulación entre entidades se ve afectada.

El segundo componente es el centrado en los recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución de la política. Los recursos monetarios destinados a la política pública nacional de equidad de género, promulgada en 2013, y a la entidad encargada de su implementación (Consejería Presidencial para la Equidad de Género), ha sido insuficiente para el financiamiento de los programas y atención a las víctimas.

De acuerdo con Proyectamos Colombia SAS (2017), el presupuesto de la Consejería Presidencial para la Equidad de Género, desde 2013, ha sido deficiente y decreciente. El recurso asignado desde el presupuesto general de la nación al mecanismo de género ha pasado de los 1.000 millones de pesos en 2013 a 374 millones de pesos en 2017. En 2013, el porcentaje de presupuesto de la Consejería con respecto al presupuesto nacional fue de 0.000584%, en 2014 fue de 0.000484%, en 2015 fue de 0.000365%, en 2016 fue 0.000396% y en 2017 fue de 0.000178%.

El porcentaje de presupuesto de la Consejería es uno de los más bajos asignados a un mecanismo nacional de género o para las mujeres en América Latina. Díaz (2016), señala que, en Venezuela, el porcentaje total del presupuesto del estado asignado ha sido de 0.22%, en El Salvador de 0.12%, en Guatemala de 0.04%, en Brasil de 0.03%, en Paraguay de 0.03%, en Nicaragua de 0.022%, en México de 0.02%, en Honduras de 0.01%, en Panamá de 0.01%, en Argentina de 0.004%, en Ecuador de 0.004%, en República Dominicana 0.0011% y en Chile de 0.001%.

En cuanto a los rubros destinados a la implementación de la política de equidad de género, en cada una de las 34 entidades encargadas de su ejecución, se observó, que entre 2013 y 2017, la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo asignaron recursos anuales a las obligaciones adquiridas con el CONPES 161 de 2013, el Ministerio de Agricultura y la Defensoría del Pueblo, destinaron recursos durante dos años, el Ministerio del Interior y la Unidad de Víctimas en un año de los años analizados (Proyectamos Colombia SAS 2017).

**Tabla 4.1. Presupuesto destinado a la política pública por entidades corresponsables**

Año	Entidad corresponsable	Programa financiado	Presupuesto
-----	------------------------	---------------------	-------------

2013	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$1.000 millones
2013	Ministerio del Trabajo	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional	\$3.000 millones
2013	Ministerio de Agricultura	Apoyo de los emprendimientos productivos y desarrollo de las mujeres rurales	\$7.000 millones
2013	Ministerio de Agricultura	Asistencia en el desarrollo de capacidades emprendedoras rurales	\$20.600 millones
Total			\$31.600 millones
2014	Ministerio de Agricultura	Asistencia en el desarrollo de capacidades emprendedoras rurales	\$23.100 millones
2014	Ministerio de Agricultura	Apoyo de los emprendimientos productivos y desarrollo de las mujeres rurales	\$8.589 millones
2014	Ministerio del Trabajo	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional	\$1.000 millones
2014	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$925 millones
Total			\$33.614 millones
2015	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$742 millones
2015	Ministerio del Trabajo	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional	\$637 millones
2015	Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres	\$400 millones
Total			\$1.779 millones
2016	Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres	\$400 millones
2016	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$800 millones
2016	Ministerio del Trabajo	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional	\$900 millones
2016	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Implementación del enfoque diferencial y de género en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	\$1.808 millones
Total			\$3.908 millones
2017	Ministerio del Interior	Fortalecimiento de la gestión territorial en seguridad, convivencia ciudadana y paz con enfoque de género para mujeres a nivel nacional	\$1.828 millones
2017	Ministerio del Trabajo	Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional	\$800 millones
2017	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$374 millones
Total			\$3.002 millones

2018	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$480.683.192
2018	Ministerio del Trabajo	Divulgación para la aplicación del enfoque de género	\$25 millones
2019	Presidencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género en entidades nacionales y territoriales	\$916.683.192
Total			\$1.422.366.384

Elaborado por la autora con base en Senado de la República (2018); Proyectamos Colombia SAS (2017)

Según Proyectamos Colombia SAS (2017), de las entidades encargadas de la ejecución de la política (34),<sup>37</sup> 14 superaron los requerimientos presupuestales de las acciones que les competían como corresponsables de la política pública,<sup>38</sup> cuatro obtuvieron recursos, pero no establecieron costos asociados al género<sup>39</sup> y quince no adquirieron los recursos necesarios<sup>40</sup> (Proyectamos Colombia SAS 2017).

#### **Tabla 4.2. Porcentaje del presupuesto general de la nación destinado a las mujeres 2013-2017**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje del presupuesto general destinado a las mujeres</b>
2013	0.01846%
2014	0.01758%
2015	0.00087%
2016	0.00194%
2017	0.00143%

Elaborado por la autora con base en Proyectamos Colombia (2017)

Según Proyectamos Colombia SAS (2017), de las entidades encargadas de la ejecución de la política (34),<sup>41</sup> 14 superaron los requerimientos presupuestales de las acciones que les

<sup>37</sup> Como ya se había señalado con anterioridad, el CONPES 161 de 2013, determina que 34 entidades del Estado estarán encargadas de la ejecución de la política pública.

<sup>38</sup> La Dirección Nacional de Estadística, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Vivienda, el Instituto de Medicina Legal, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto de Desarrollo Rural, el Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Interior, Coldeportes, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minas y el Servicio Nacional de Aprendizaje

<sup>39</sup> El Departamento Administrativo de la Función Pública, Colciencias, Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>40</sup> Entre estas, la Agencia Nacional de Tierras no obtuvo recursos para cumplir con su rol en la ejecución de la política, el Ministerio de Educación recibió un 1% de los recursos que necesitaba, la Escuela Superior de Administración Pública solo el 15% de lo requerido, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer únicamente el 28%, el Ministerio de Ambiente el 29% y el Ministerio de Trabajo el 37%

<sup>41</sup> Como ya se había señalado con anterioridad, el CONPES 161 de 2013, determina que 34 entidades del Estado estarán encargadas de la ejecución de la política pública.

competían como corresponsables de la política pública,<sup>42</sup> cuatro obtuvieron recursos, pero no establecieron costos asociados al género<sup>43</sup> y quince no adquirieron los recursos necesarios<sup>44</sup> (Proyectamos Colombia SAS 2017).

Como se puede observar, la entidad responsable de la política (la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) no cuenta con los recursos suficientes para cumplir sus funciones (que se serán especificadas en el componente 4), 15 de las 34 entidades corresponsables de la política no recibieron el presupuesto suficiente para ejecutar los programas a su cargo, cuatro sí obtuvieron recursos, pero no determinaron los costos que tendrían las acciones que deberían realizar. Estas situaciones afectan los procesos de promoción, prevención, atención y reparación que presenta la política, lo que impide la integralidad en la intervención de la problemática.

En cuanto al recurso humano necesario para la ejecución de la política, únicamente se encontró información sobre la dotación de personal con la que cuenta la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En total la Consejería cuenta con una consejera, 10 asesoras(es), una profesional especializada y cinco personas encargadas del área administrativa (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2021).

El recurso humano de la Consejería es insuficiente para las funciones que le fueron asignadas por el CONPES 161 de 2013. Problemática que es señalada por los mecanismos de género a nivel nacional y subnacional, pues las(os) funcionarias(os) no consideran que la Consejería brinde el acompañamiento pertinente para las capacitaciones, asistencia técnica, etc. (Proyectamos Colombia SAS 2017).

El tercer componente de la secuencia 2 es la comunicación y la relación intergubernamental, entre entidades y áreas de política, que permiten evidenciar la corresponsabilidad para la implementación de esta. El CONPES 161 estableció seis ejes temáticos, compuestos por 188

---

<sup>42</sup> La Dirección Nacional de Estadística, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Vivienda, el Instituto de Medicina Legal, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto de Desarrollo Rural, el Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Interior, Coldeportes, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minas y el Servicio Nacional de Aprendizaje

<sup>43</sup> El Departamento Administrativo de la Función Pública, Colciencias, Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>44</sup> Entre estas, la Agencia Nacional de Tierras no obtuvo recursos para cumplir con su rol en la ejecución de la política, el Ministerio de Educación recibió un 1% de los recursos que necesitaba, la Escuela Superior de Administración Pública solo el 15% de lo requerido, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer únicamente el 28%, el Ministerio de Ambiente el 29% y el Ministerio de Trabajo el 37%

acciones que estarían a cargo de 34 entidades.<sup>45</sup> Teniendo en cuenta la cantidad de corresponsables en la ejecución de la política, se creó la Comisión Intersectorial, que se encargaría de la coordinación, la orientación de las funciones de los ministerios y departamentos administrativos. Las actividades realizadas desde la Comisión se enfocan en el cumplimiento del artículo 177 de la Ley 1450 de 2011, que establecía el plan nacional de desarrollo 2010-2014 (Prosperidad para todos), con el cual se establecía el diseño de la política nacional de equidad de género (Departamento Nacional de Planeación –DNP 2013).

La Comisión está conformada por el Ministerio del Interior, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El departamento de la Función Pública, Ministerio de Salud y Protección Social, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Trabajo, el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Quienes representen a las entidades deben estar en cargos de decisión (ministras(os) y directoras(es), preferiblemente).

La Comisión está conformada por una secretaría técnica, en cabeza de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y un Comité Técnico, que debe estar compuesto por profesionales que permitan el enlace entre las entidades que hacen parte de la Comisión. Sus funciones son: establecer los lineamientos que posibiliten la priorización de la inversión, la ejecución presupuestal y las estrategias de implementación del plan de acción; elaborar informes que evidencien el resultado del seguimiento a la política; diseñar un sistema de control que permita la consecución de las metas; y coordinar la implementación de la política.

En relación al funcionamiento de la Comisión, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizó un estudio en 2016, cuyos resultados resaltaban la participación de las diferentes entidades, el intento de estas por lograr la continuidad las(os) delegadas(os) ante el

---

<sup>45</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Trabajo, Agencia Colombiana para la Reintegración, Centro Nacional de Memoria Histórica, Departamento administrativo del Deporte, la Recreación, la actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, Consejería Presidencial para los Derechos humanos, Ministerio de Ambiente y Desarrollo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Policía Nacional, SENA, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento para la Prosperidad Social, Escuela Superior de Administración Pública, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Cultura, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio y Ministerio del Interior.

organismo, el compromiso con los programas que deben dirigir, el fomento a la participación de la sociedad civil a través de la invitación a colectivas y organizaciones de mujeres para acompañar las reuniones de la Comisión, y el trabajo de la Subdirección de Género del DANE,<sup>46</sup> que se ha encargado de la realización de los informes periódicos y del seguimiento de la ejecución de los programas. No obstante, se señala la falta de acompañamiento por parte de quienes se encuentran en los altos cargos de las entidades (Proyectamos Colombia SAS 2017).

Las(os) delegadas(os) son, principalmente, funcionarias(os) con cargos técnicos, que no tienen poder de decisión. Situación que se asocia con la posición de la Consejería en la estructura organizacional del Estado (dimensión que se analizará en el componente 4) y con el bajo interés político de la temática de género, que restringe el compromiso de las entidades, impide el reconocimiento de la importancia del abordaje multisectorial de la problemática y afecta la coordinación en los procesos de ejecución. A esto se suma, que no existe trazabilidad del trabajo en un contexto de rotación constante del personal, lo que afecta negativamente la retroalimentación y avance en las discusiones que se dan al interior de la Comisión.

Otra cuestión que afecta la coordinación dirigida por la Comisión es, según Proyectamos Colombia SAS (2017), la falta de entidades claves, que no hacen parte de la Comisión, pero cuya incidencia en la política es significativa, como lo son: la Policía General, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre otras. Además, la Consejería llama la atención sobre la escasa formación en género y escasa sensibilidad de quienes asisten a la Comisión en representación de las diferentes entidades (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2016).

La primera y segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres, realizada por la Consejería, ONU Mujeres y la agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo realizadas en 2010 y 2014, respectivamente,<sup>47</sup> evidencian otros aspectos claves en la coordinación intersectorial de la política de equidad de género. La medición de 2010 muestra que el 68 % de las(os) funcionarias(os) decían que sus entidades habían participado en espacios (redes, comités, etc.) donde se abordan temas relacionados con las violencias basadas en género. La segunda

---

<sup>46</sup> Departamento Nacional de Planeación.

<sup>47</sup> Fueron publicadas en 2010 y 2015, respectivamente.

medición presenta una disminución de 30 puntos porcentuales en este ítem, pues solo el 38% señala la articulación de sus entidades en estos espacios.

Las ciudades donde más se ha participado en redes o comités son: Bogotá con un 57%, Barranquilla con un 48% y Florencia con un 34%, mientras que las de menos participación están en: Cartagena con un 5%, Buenaventura con un 12% y Medellín con un 13%. Estos datos plantean que las entidades están ejecutando programas desarticuladamente, lo que impide la intervención de la problemática y la atención integral de las mujeres.

En la entrevista realizada a integrantes del Comité de Género de Cartagena para la segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres, estos esgrimieron que se habían reunido con Medicina Legal y demás instituciones encargadas del tema de violencia de género y concluyeron que cada una trabajaba de manera independiente, sin articular protocolos o ejecutando acciones conjuntas que permitan la integralidad. Las diferentes entidades acordaron articularse para fortalecer la respuesta estatal, principalmente para la atención de las víctimas (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID 2015).

Adicionalmente, la segunda medición permitió identificar la participación de las entidades a nivel subnacional en cuatro espacios de articulación intersectorial, descubriendo que existe mayor coordinación cuando el tema se relaciona con la violencia a niños, niñas y adolescentes, que cuando la temática está relacionada con el género. El 10% de las entidades de las 10 ciudades estudiadas, hizo parte del Comité interinstitucional de prevención y atención de violencias sexuales, el 14% ha participado en el Comité interinstitucional de abordaje integral de las violencias de género, el 22% en el Comité de prevención y atención del abuso sexual de niñas, niños y adolescentes y el 17% en la red de buen trato, donde se abordan todos los tipos de violencia.

Algunos ejemplos de acciones ejecutadas gracias a la coordinación de varias entidades son: la creación de los lineamientos de género para el sector de la inclusión social por parte del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, crearon. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio del Interior, emprendieron acciones para el empoderamiento de mujeres en zonas de explotación minera.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses construyeron el sistema integrado de información sobre violencia de género (SIVIGE). El Ministerio de Minas y el SENA buscaron establecer estrategias que permitieran el diseño de políticas de equidad de género para las mujeres del sector minero energético (Proyectamos Colombia SAS 2017).

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud trabajaron mancomunadamente para formular un mapa de riesgo de violencia basada en género. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, establecieron acciones destinadas a la prevención del embarazo adolescente.

La Consejería para los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, trabajaron en un proyecto de acceso a la justicia. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación, establecieron una comisión intersectorial sobre derechos humanos, sexuales y reproductivos. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Ministerio del Trabajo constituyeron la estrategia Equipares.

Para concluir, la coordinación entre las entidades responsables de la implementación y seguimiento de la política está presente, pero debido a cuestiones como: la falta de formación en género, el cambio constante de representantes en la Comisión Intersectorial, la falta de trazabilidad del trabajo que minimice los efectos negativos de la rotación del personal, la debilidad de la Consejería que le impide incidir decididamente en el actuar de las demás entidades, la poca sensibilización y capacitación en asuntos de género, no se ha logrado avanzar en el fortalecimiento de la articulación intersectorial. La cuarta dimensión es la capacidad de implementación de la instancia encargada de este proceso.

La primera entidad encargada de los asuntos que se relacionaban con las mujeres en Colombia fue la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, creada en 1990 y cuyo objetivo era lograr que se cumplieran los compromisos adquiridos con la CEDAW y otros organismos internacionales. En 1995, por medio de la Ley 188, se constituye la Dirección

Nacional para la Equidad de las Mujeres, que impulsó la aparición de instancias encargadas de las acciones dirigidas a las mujeres en diferentes ministerios y entidades descentralizadas.

En 1999, por medio del Decreto 1182, la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres se convierte en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (que sería ratificada con el Decreto 1649 de 2014). En 2017, se establece que el despacho del director del Departamento Administrativo de Presidencia de la República se encargaría de la coordinación de la Consejería (Decreto 672), pero en 2019, la Consejería pasa al despacho de la vicepresidente de la República (Decretos 179 y 1784).

La Consejería es el mecanismo nacional de género y está encargada de articular el diseño de las políticas destinadas a las mujeres y de promover la participación política de las mujeres y sus organizaciones. Las funciones legales de esta, consignadas en el Decreto 179 de 2019, son: la asistencia y elaboración de propuestas de políticas, planes, programas y proyectos que posibiliten la igualdad de género, debe vigilar la coordinación, la coherencia y consistencia de las acciones estatales. Además, entre sus tareas, están la dirección del Observatorio de Asuntos de Género, la orientación de los mecanismos que permiten el seguimiento de la implementación de la política y de los convenios internacionales firmados (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2018).

La Consejería debe establecer alianzas con universidades, ONGs, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, con el fin de potenciar la implementación de la política pública. Asimismo, está encargada de diseñar las diferentes estrategias destinadas a la transformación social, que permita lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Los ejes estratégicos son seis: el fortalecimiento institucional en género, el acceso de las mujeres a una educación incluyente, fomentar el empoderamiento y la seguridad económica de las mujeres, ampliar los espacios de participación política, proporcionar herramientas que permitan a las colombianas acceder a la justicia y fortalecer el acceso a la salud.

Estos ejes estratégicos de la Consejería se articulan con los seis ejes principales que agrupan las acciones de la política pública nacional de equidad de género que expone el CONPES 161: la construcción de paz y la transformación cultural, la autonomía económica y el acceso a activos, la participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones, la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el enfoque de género en la educación y una vida libre de violencias (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2018). Las acciones que

permiten la puesta en marcha de los ejes requieren de una activa participación del mecanismo de género, que según las entrevistas realizadas por Proyectamos Colombia SAS (2017), no se da, debido a la poca capacidad de incidencia de la Consejería.

De acuerdo con estas entrevistas, la instancia de género contaba con mayor poder dentro de la estructura organizacional del Estado colombiano, cuando era la Dirección Nacional de Equidad, pues su transformación en Consejería la posicionó en un nivel inferior al de los ministerios, lo que, sumado a la falta de presupuesto, le ha restado capacidad de respuesta. La imposibilidad de efectuar diálogos políticos, debido a su debilidad, dificulta la asistencia técnica que esta debe brindar a las diferentes entidades que hacen parte del proceso de ejecución de la política.

La poca capacidad de la Consejería impide que sus indicaciones sean vinculantes para las diferentes entidades, lo que incide en el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la implementación, evaluación y seguimiento de la política. Incluso, ONU Mujeres (2015), señaló la importancia de reestructurar y fortalecer la institución. De acuerdo con el organismo internacional, contar con mecanismos de género con suficiente rango evidencia la voluntad política, la fortaleza del gobierno para transformar la sociedad y le da poder al mecanismo para incidir en entidades con recursos significativos (Proyectamos Colombia SAS 2017).

A nivel subnacional, las 34 entidades con competencia en el CONPES, algunas han establecido instancias de género que han permitido la transversalización del enfoque de género. El 59% de las entidades (19) han creado grupos, mesas, comités, etc., encargados de las cuestiones de género (9 están institucionalizados<sup>48</sup> y 10 no están formalizados<sup>49</sup>). Las demás entidades (13<sup>50</sup>), no han instituido grupos centrados en las cuestiones de género y

---

<sup>48</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Trabajo.

<sup>49</sup> Agencia Colombiana para la Reintegración, Centro Nacional de Memoria Histórica, Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el aprovechamiento del Tiempo Libre, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio de Ambiente y desarrollo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Policía Nacional y SENA

<sup>50</sup> Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento para la Prosperidad Social, Escuela Superior de Administración Pública, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Cultura, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio del Interior.

esgrimen diferentes causas que han impedido su creación, como, por ejemplo, que no son necesarias o no interesan, que solo se utilizan en las oficinas de talento humano, etc.

En cuanto a los mecanismos territoriales, únicamente 8 departamentos de los 32 que constituyen la división política del país cuentan con una instancia encargada de los asuntos de género. A Estos se suma Bogotá Distrito Capital. Antioquia cuenta con una Secretaría de Equidad de Género para las mujeres, una mesa departamental para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el departamento de Antioquia y una política de Equidad de género para las Mujeres. Uno de sus municipios (Medellín), instituyó una Secretaría de las Mujeres y diseñó una política.

En Caldas, se diseñó una política pública para las mujeres y la equidad de género en la ciudad de Manizales (municipio de Caldas). En Córdoba, se creó la Secretaría de la Mujer, Género y Desarrollo Social. En Norte de Santander, se estableció la Secretaría de la Mujer. En Risaralda se adoptó una política pública departamental de equidad de género para las mujeres. En Santander se presentó el plan decenal de igualdad de oportunidades para las mujeres de Santander, la política pública de mujer y equidad de géneros a nivel departamental y municipal (Bucaramanga).

En Tolima, se formuló la política pública de mujer y género del Tolima. Por último, en el Valle del Cauca, se conformó una mesa departamental para la erradicación de la violencia contra las mujeres del departamento, se estableció un plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género, una política pública y una Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres Vallecaucanas (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2021).

Por otro lado, desde el sexto eje, centrado en la violencia contra las mujeres, se plantea una serie de rutas de atención a las mujeres víctimas y sobrevivientes de la violencia de género. La ruta inicial es la de información, que inicia con la solicitud de información por parte de una persona que está interesada en conocer conceptos, campañas, etc., que aborden la violencia contra la mujer. Las mujeres pueden acceder a orientación o información a través de la línea 155, que es gratuita y funciona las 24 horas del día, los 365 días del año.

---

**Figura 4.1. Diagrama de rutas - Colombia**



*Fuente:* Presidencia de la República de Colombia (2020)

También se puede acceder a información en la alcaldía municipal, la Comisaría de Familia, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal. El segundo momento de la ruta es la prevención y la sensibilización, que se activa cuando alguna mujer reconoce algún tipo de violencia en su contra e intenta impedir que la violencia escale. Los sectores que intervienen en la ruta son: el sector justicia (Fiscalía General de la Nación, policía nacional, Rama Judicial, Comisarías de Familia, Instituto de Medicina Legal). El sector salud (EPS e IPS, hospitales, centros de salud, secretarías de salud municipales y departamentales (Presidencia de la República de Colombia 2020).

También está el sector Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, personerías municipales), el sector educación (colegios, universidades y jardines, secretarías de educación municipales) y el sector gobierno (secretarías de la mujer o enlaces de género municipales, distritales y gubernamentales). Las mujeres pueden contar a la Línea 155, visitar la alcaldía o comisaría de familia, pues tiene programas de prevención y sensibilización, universidades o acceder a través de la web los protocolos de atención y prevención del acoso sexual.

La tercera ruta es la de atención y protección, donde las mujeres víctimas de violencia se acercan a determinadas instituciones para recibir atención de emergencia, psicológica o médica, para solicitar medidas de protección o acceso a un refugio, etc. En caso de necesitar protección, se puede solicitar amparo en las comisarías de familia o medidas de protección ante un juez civil municipal o promiscuo municipal. En caso de buscar atención, llamar a la Línea 155 o las de emergencia, Líneas 123 y 122, acudir a la policía, alguna entidad de salud, alcaldía, personería municipal, Defensoría del Pueblo y alcaldía municipal.

La cuarta ruta es la de acceso a la justicia y judicialización de agresores, donde se da la identificación del agresor, se inicia la tramitación legal para desenmarañar lo ocurrido y penalizar a quienes agredieron a la mujer. En esta ruta el sector clave es el de justicia (Fiscalía General de la Nación, policía nacional, Rama Judicial, Comisarias de Familia, Instituto de Medicina Legal).

La quinta ruta es el restablecimiento de derechos, donde se le da una estabilización socioeconómica, entre otras prácticas que favorezcan la restitución y dignificación de las víctimas o sobrevivientes. En este punto, el sector clave es el de gobierno (secretarías de la mujer o enclave de género municipales, distritales y departamentales). Si los eventos victimizantes se dieron en el marco del conflicto armado, será necesario acudir al Ministerio Público y a la Unidad de Víctimas, pero si no se da en el conflicto, la víctima puede direccionarse a la alcaldía municipal.

La Fiscalía General de la Nación cuenta con Centros de Atención Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y con Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual (CAIVAS), que han permitido la articulación de diversas entidades para fortalecer la ruta de atención. Los CAVIF son atendidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Personería, la Procuraduría, las Comisarías de familia y las alcaldías (Sisma Mujer 2010).

El objetivo de los CAVIF es reunir recursos monetarios, humanos, técnicos, infraestructurales y científicos para atender los casos donde se atenta contra la unidad y armonía familiar, lo que permite el restablecimiento de derechos y la protección de la víctima. Los CAIVAS funcionan gracias a la coordinación entre el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las veedurías, Personerías, Procuraduría, Comisarías de Familia, Alcaldías

---

**Figura 4.2. Ruta de atención CAVIF**



Fuente: Sisma Mujer (2010)

Para finalizar, la capacidad de la instancia encargada de la implementación de la política es baja, pues la Consejería no cuenta con una posición jerárquica de rango alto, ni con recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con sus funciones. Sus indicaciones no son vinculantes, por lo que la actuación de todas las entidades que debería asesorar no está coordinada y puede que las acciones realizadas no respondan a los objetivos de la política. La falta de formación de las(os) funcionarias(os), tanto a nivel nacional (delegaciones en la Comisión Intersectorial), como subnacional (mesas, comités, etc.).

Figura 4.3. Ruta de atención CAIVAS



Fuente: Sisma Mujer (2010)

El quinto componente está relacionado con las condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política. Las condiciones sociales en el caso

colombiano pueden ser observadas en la primera y segunda medición sobre la tolerancia social e institucional a la violencia basada en género o violencia contra la mujer en el país.

El primer estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género”, se tendrá en cuenta como línea base, debido a que el estudio se realizó en 2010, tres años antes de la promulgación de la política. Los objetivos de este primer acercamiento a las percepciones, prácticas y hábitos individuales, sociales e institucionales, que perpetúan la desigualdad en las relaciones de poder de género, eran establecer la línea base para futuras investigaciones y revelar las causas culturales e históricas que han favorecido la legitimidad de la violencia de género.

Para este primer estudio se aplicaron 3.419 encuestas en hogares de 10 ciudades colombianas: Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Villavicencio, Florencia, Pasto, Tumaco, Buenaventura y Popayán. Se utilizó el Modelo Ecológico Feminista Integrado para establecer los instrumentos de medición y realizar el análisis de los datos recolectados. La segunda medición del estudio de tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres se publicó en marzo de 2015.

La investigación fue realizada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y el AECID, las encuestas se aplicaron a las mismas diez ciudades para conocer si se habían dado avances o retrocesos en los imaginarios, actitudes y prácticas que posibilitan la naturalización de la violencia contra las mujeres. No obstante, se modificó el marco conceptual de la segunda medición, pues en la primera se hablaba de violencias basadas en género y en la segunda se utilizó el término de violencias contras las mujeres (cuestión que fue abordada en el componente 1).

Para la recolección de información, se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas, se realizaron 3.241 encuestas en hogares de las 10 ciudades ya mencionadas y a 1.095 instituciones. En el estudio se observó, que el 29% de las mujeres víctimas consideraban que las mujeres que no abandonan a sus violentadores, no lo hacían porque disfrutaban ser golpeadas, mientras que el 45% de las mujeres en general, consideraba lo mismo.

Frente a la justificación de las causas de la violencia sexual, se encontró una disminución en las personas que consideraban que la forma de vestir de las mujeres incidía en las violaciones, pues en 2009<sup>51</sup> el 59% de las personas encuestadas estaba de acuerdo con esa afirmación y en

---

<sup>51</sup> La primera medición se hizo en 2009 y se publicó en 2010.

2014,<sup>52</sup> el 37% continuaba pensando lo mismo. En 2009 el 18% consideraba que las víctimas de violación habían provocado la agresión y el 27% pensaba que no se habían resistido lo suficiente, mientras que en 2014 el 6% y el 12%, respectivamente, seguían pensando lo mismo (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID 2015).

En 2009, el 79% de las personas encuestadas pensaban que los conflictos familiares debían ser resueltos por quienes integran la familia y en 2014, el 66% seguía pensando igual. El porcentaje más bajo en este ítem se observa en las mujeres víctimas, donde el 45% considera que lo que ocurre en el ámbito doméstico, debe permanecer en él.

El 49% de las mujeres continúa sintiendo miedo cuando camina cerca de un grupo de hombres (en 2009 era el 60%). El 66% considera que caminar sola de noche es inseguro (en 2009 el porcentaje era del 85%). Las cifras frente al ordenamiento patriarcal de las familias evidenciaron que el 19% de las personas consideraba que las mujeres deben obedecer a sus esposos (en 2009 el porcentaje era del 31%). El 21% piensa que las familias donde el hombre está presente tendrán menos inconvenientes (en 2009 era el 38%).

En cuanto al acceso a las rutas de atención por parte de las mujeres que han sido víctimas de violencia, se descubrió que el 70% de las mujeres que fueron agredidas comentaron lo vivido a personas cercanas, pero solo el 20% recibió apoyo para realizar la denuncia. El 52% de las mujeres solicitó ayuda a alguna entidad. El 12% buscó ayuda en la policía, el 5% en la fiscalía y el 3% en las Comisarias de Familia (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID 2015).

De las mujeres que buscaron ayuda, solo al 40% le recibieron la denuncia, al 33% recibieron información sobre el procedimiento legal y al 28% le brindaron información sobre sus derechos. Las barreras más recurrentes para las mujeres víctimas de violencia son: la poca consideración del caso que van a denunciar por parte de las(os) funcionarias(os) que les atendieron (32%), quien las escuchó les advirtió que no podría ayudarlas (18%) y, por último, al 15% fueron coaccionadas para que conciliar con su agresor.

Para lograr la transformación del imaginario social que incide en la legitimidad social e institucional de la violencia basada en género, se han desarrollado campañas centradas en la prevención de estas violencias. En el caso del Ministerio de Educación, entidad responsable

---

<sup>52</sup> La segunda medición se hizo en 2014 y se publicó en 2015.

de la transformación cultural de la sociedad colombiana, su función es encargarse de un amplio número de procesos formativos y sensibilizaciones.

Entre las estrategias implementadas por el Ministerio de Educación, fundamentadas en la Ley 1620 de 2013 (Sistema Nacional de Convivencia Escolar) y Decreto reglamentario 1965 de 2013 (Decreto Único del Sector Educativo), se encuentran: la elaboración y distribución de guías pedagógicas centradas en la convivencia escolar, donde se puede encontrar un capítulo focalizado en la perspectiva de género. Además, se presentaron herramientas que permitieran el correcto uso de los manuales de convivencia y la promoción del lenguaje inclusivo. No obstante, diferentes sectores políticos, sociales y religiosos han incidido en las múltiples limitantes que impiden la educación sexual con enfoque diferencial (Defensoría del Pueblo 2018).

Por su parte, el Ministerio de Salud ha desarrollado actividades en plazas de mercado, tiendas y demás espacios públicos, centradas en la prevención de la violencia de género y utilizando metodologías de la comunicación y la movilización social. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses requirió del acompañamiento del sector salud y la Defensoría establecer el formato para la capacitación de las prestadoras de salud en temas relacionados con la violencia basada en género. La Superintendencia de Salud adquirió el compromiso de mejorar la eficiencia de los canales de comunicación para la recepción de quejas a nivel regional.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantó cuatro estrategias de prevención en el periodo estudiado (2013-2018). La primera de estas fue el programa “En Tic Confío”, con la que buscaba hacer promoción de herramientas que permitan afrontar los riesgos propios de las nuevas tecnologías, entre los que se encuentran el *grooming*, el *sexting*, etc.

#### **Imagen 4.1. Publicidad del programa En Tic Confío**



*Fuente:* Villadiego (2021)

La segunda estrategia fue #BajemosElTono, cuya finalidad es propiciar ambientes virtuales donde se conviva y se respete al prójimo. La tercera, nombrada “Mujer tienes derechos”, buscó fomentar el compromiso de los hombres con la violencia de género, compartir material para periodistas, que se focalizó en cómo debe nombrarse este tipo de violencias y posicionó el eslogan “el amor no es control”, para combatir la violencia en el noviazgo. La quinta acción promocionada junto a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer fue la existencia de la Línea 155, que emitió en las emisoras comunitarias (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2018).

En cuanto a las condiciones políticas, la política pública se elaboró e implementó en los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) y la presidencia de Iván Duque (2018-2022). Juan Manuel Santos, candidato por el Partido Social de Unidad Nacional y parte de los partidos políticos, cuyo espectro político es la derecha, desde los debates presidenciales evidenciaba su escaso conocimiento en temas de género, pues ante la pregunta por sus propuestas para las mujeres colombianas, este respondió haciendo una lista de todas mujeres con las que había trabajado cuando dirigió la cartera de Comercio Exterior y señaló las capacidades, talento e inteligencia de las mujeres.

Su apuesta política relacionada con las cuestiones de género estaba centrada en la priorización de las mujeres en puestos de poder al interior del gobierno y en el mejoramiento del sistema educativo. Durante los primeros meses de su presidencia, la última alta consejería de la presidencia en tener una funcionaria encargada de los compromisos y objetivos fue la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que contó con una consejera encargada después de nueve meses de iniciado el primer periodo presidencial de Santos (Dejusticia 2011).

Frente al compromiso de priorizar a las mujeres en cargos de altos niveles decisorios al interior del gobierno, de los trece ministerios, solo cuatro fueron ocupados por mujeres. En el plan nacional de desarrollo, de las 620 que componían el documento, se dedicaron 9 páginas al tema de género (Dejusticia 2011). En el plan se establecen objetivos relacionados con la disminución de la desigualdad salarial, señalando que durante los años de gobierno (2010-2014) se buscaría disminuir en un punto porcentual (que pasara del 20% al 19%), pero sin aclarar cuáles acciones permitirían la consecuencia de esta meta.

Sobre el tema de violencia de género, únicamente se propone la creación del Observatorio Nacional de Violencias. En relación con la participación política de las mujeres se señala que se potenciaría con acciones afirmativas que no se presentan en el documento. Además, se prometió un proyecto de ley que permitiría agrupar la normativa sobre equidad de género en una ley de mujeres.

RCN Radio realizó una serie de consultas a grupos, organizaciones y colectivas de mujeres para preguntar por la calificación que le darían al gobierno Santos en el tema de equidad de género. La directora de la Casa de la Mujer, Olga Sánchez, calificó la gestión con un 3.5 sobre 10, arguyendo que no se destinaron los recursos económicos necesarios y que faltó voluntad política para lograr avances significativos y disminuir las desigualdades de género. A esto se suma, que los programas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres no fueron eficientes (Cabrera 2018).

La representante de la Ruta Pacífica de las Mujeres, Mariana Gallego, le dio un 6 de calificación, debido a la falta de recursos de la Consejería, que impidió el fortalecimiento del mecanismo nacional de género y a los pocos avances en violencia de género. La directora de la Red Nacional de las Mujeres, Beatriz Quintero, le dio un 5.5, donde argumenta que solo se logró una acción realmente positiva, la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, pero recalca que esto se debió a las luchas de las organizaciones de mujeres, pues al inicio de las conversaciones no habían delegadas mujeres en la mesa de la Habana.

En la agenda del gobierno, no se le dio prioridad a las políticas o leyes para las poblaciones LGBTI, pero en el gabinete de ministras(os) se contó con la presencia de dos mujeres abiertamente lesbianas y pareja (Gina Parodi, ministra de educación y Cecilia Álvarez, ministre de turismo y comercio). En 2011, con la Ley 1448, se reconoció a las personas LGBTI como víctimas del conflicto armado y se promulgó la Ley 1482 o ley antidiscriminación.

En 2013 se promulgó la Ley 1620, que permitió la creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación, que favorecería el respeto de los derechos humanos, la educación sexual y la prevención de la violencia escolar. No obstante, la implementación de esta fue resistida por sectores conservadores del país, quienes ataron la ley y el enfoque de género de los acuerdos de paz, argumentando que con estos se buscaba implementar una ideología de género y que, por esta razón, la ministra de educación era una mujer lesbiana

(Moreno 2016). Durante este año, se presentó la política pública para la equidad de género para las mujeres y el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

En el informe de gestión al Congreso de 2013 y 2014, se presentaron los 29 espacios de formación de mujeres en cargos de elección popular donde participaron 911 mujeres (Ministerio del Interior 2015). En 2017 se ejecutaron dos programas: Escuelas de formación política para mujeres (27 encuentros a nivel municipal) y Más mujeres más democracia (Ministerio del Interior 2017).

En 2015, se adoptó el nuevo reglamento del INPEC, cuyo fin es promover y salvaguardar los derechos de las personas LGBTI en estado de reclusión en las cárceles del país y se garantizó la corrección del componente sexo en el registro civil de las personas trans (Decreto 1227). En 2018, con el Decreto 762, el Ministerio del Interior adoptó la política pública nacional LGBTI (Caribe Afirmativo 2018).

En agosto de 2018, llegó al poder Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático (extrema derecha). El plan de desarrollo del gobierno contó con un capítulo dedicado a las cuestiones de género y una asignación presupuestal de 5.4 billones de pesos. El gobierno Duque contó con el primer gabinete paritario, compuesto por 9 ministras y 9 ministros. La Consejería creó Secretarías de la Mujer en los departamentos de Tolima, Sucre, Santander y Bolívar, y en los municipios de Funza, Cundinamarca, Teorama, Norte de Santander y Neira, Caldas.

Se crearon Casas de la Mujer Empoderada en Pasto, Cúcuta, Quibdó, Buga y Riohacha, centradas en el empoderamiento económico. En 2019, se promulgó el Decreto 1630, con el cual se sustituyó el Capítulo 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, que creaba el Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Este cambio buscaba establecer recursos para las regiones, destinados a la alimentación, transporte y alojamiento de las mujeres víctimas de violencia de género y a sus hijas e hijos.

Durante ese mismo año, se capacitaron 30.000 mujeres en participación política, se creó el Consejo Asesor Presidencial de Mujeres Empresarias, se firmó el pacto para la equidad de la mujer rural y se activó el Comité Interinstitucional del Observatorio de Asuntos de Género, encargado del diseño del sistema de indicadores de género (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2021). No obstante, el gobierno estableció alianzas con partidos y sectores conservadores y religiosos, que están en contra del enfoque de género de los acuerdos

de paz, lo que significó una omisión de las medidas centradas en el género que debía implementar el gobierno (en total se eliminaron 54 medidas de género).

Debido a las presiones de uno de sus aliados, el partido Colombia Justa Libres, se eliminó del plan de desarrollo, el capítulo que presentaba las acciones dirigidas a las poblaciones LGBT. Se planteó el enfoque de género desde una perspectiva binaria, dejándolo desprovisto de su potencial político (ver capítulo 1 para ahondar en su potencial político). Esto ha provocado que los mecanismos del Sistema Integral para la implementación del enfoque de género de los acuerdos de paz sean diferentes para los diferentes órganos que abordan el tema (GPAZ 2019).

Como se ha podido observar a lo largo de este componente, la legitimidad social (condiciones sociales) de la violencia de género continúa presente y no ha experimentado grandes cambios en cinco años, lo que representa un contexto poco favorable para la implementación de la política, pues quienes se encargan de la prevención, promoción, atención y reparación de las mujeres, se encuentran predeterminados por estos sesgos de género, lo que termina afectando su quehacer público (este punto se desarrollará en subcapítulo sobre revictimización). En cuanto a las condiciones políticas, se evidencia un desinterés en los asuntos de género, falta de voluntad política y prejuicios de género provenientes de sectores con poder de decisión política, que han afectado negativamente el contexto de ejecución de la política.

El sexto componente, aborda la actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase, determinan el enfoque de sus acciones, que puede ser contrario a los objetivos de la política. También indaga por el desconocimiento sobre temas de género. Se utiliza la información sobre las capacitaciones y sensibilizaciones para conocer las implicaciones de este componente.

El CONPES 161 de 2013, que presenta la política pública nacional para la equidad de género de las mujeres, cuenta entre sus lineamientos con el fortalecimiento de la capacidad y cultura organizacional en términos de enfoque de género y enfoque diferencial, que permita la implementación de la política por parte de todas las entidades corresponsables. Entre 2014 y 2016, 27 entidades (que equivalen al 81,8% de las establecidas en el CONPES) señalaban haber realizado algún proceso de formación o sensibilización para sus funcionarias(os). En el caso de 22 de estas entidades, las capacitaciones se centraron en dar a conocer conceptos como los de género y enfoque de género (Proyectamos Colombia SAS 2017).

En 14 de estas las capacitaciones se focalizaron en la prevención de la violencia de género, el 9 se abordaron los derechos humanos, en 6 el enfoque diferencial y en 3 el bienestar y la vida saludable. De acuerdo con la evaluación realizada por Proyectamos Colombia SAS (2017), estas capacitaciones se dirigieron a los equipos técnicos que tenían a su cargo acciones propias de la política pública. En cuanto a las sensibilizaciones, se explicó a las(os) funcionarios el significado de la política y su importancia, se especificó cómo debían relacionarse con la población para abordar temáticas concretas.

Otra conclusión del estudio citado es la inexistencia de una periodicidad fija para la realización de las capacitaciones. Los procesos formativos solo se realizan cuando las acciones encaminadas a la implementación de la política van a iniciarse, y únicamente, seis de las entidades capacitan a todas(os) las(os) funcionarias(os) que hacen parte de la institución. Algunos ejemplos de capacitaciones destacadas son las ejecutadas por los Ministerios de Educación, Tecnologías de la Información y Agricultura, donde se han utilizado las TICs para facilitar estos procesos.

El Ministerio de Comunicaciones es el único cuyas capacitaciones son de estricto cumplimiento, pero aún no son obligatorias. En cuanto a la Fiscalía, una de las entidades claves para el abordaje de la violencia de género, se ha resaltado la dificultad para adelantar procesos formativos, debido a la poca aceptación que tienen estos en las(os) funcionarias(os) pertenecientes a la entidad. Los Ministerios de Ambiente y Relaciones Exteriores, han incluido en los planes anuales de capacitación el tema de género para fundamentar el desarrollo periódico de estas.

Entre 2014 y 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Salud, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Comercio, no realizaron procesos formativos, siendo el argumento de algunas de estas, el desconocimiento de las(os) funcionarias(os) de la importancia y significado del enfoque de género. El Ministerio de Transporte, Colciencias y el Ministerio de Hacienda, ha ejecutado procesos formativos relacionados con los temas de derechos humanos, violencia intrafamiliar, violencia de género y las rutas de atención. No obstante, señalan que no es necesaria la capacitación en el uso del enfoque de género en el quehacer ministerial, porque no hace parte de la misión de las entidades (Proyectamos Colombia SAS 2017).

Este argumento, está en contravía de la posición de corresponsabilidad de estas entidades con la implementación de la política pública y no es acorde con la multidimensionalidad y causalidad de las brechas de género, que plantea la necesidad de que todas las entidades del estado analicen su accionar y cómo este afecta o incide en la vida de las mujeres, en su acceso a bienes y servicios. Para hacer este análisis, es fundamental el enfoque de género, lo que evidencia un desconocimiento de las relaciones de poder de género y del enfoque como tal.

Las entidades entrevistadas por Proyectamos Colombia SAS (2017), señalan la importancia de las sensibilizaciones para todas(os) funcionarias(os), incluyendo a aquellos con altos cargos, pues, antes de ejecutar las capacitaciones en enfoque de género u otros temas de género, es fundamental transformar los imaginarios, creencias y sesgos de género que están presentes en la sociedad colombiana y que afectan el quehacer de las(os) funcionarias(os). Además, es clave evidenciar la importancia de la política y el enfoque de género, para evitar el desinterés e indiferencia que aún persiste en quienes ejecutan la política.

La solicitud temática de las entidades se centró en: el enfoque de género y su uso en la asignación presupuestal y en la elaboración de planes de desarrollo, los conceptos de género e ideología de género, enfoque interseccional, lenguaje incluyente y normativa sobre derechos humanos de las mujeres. En la segunda medición sobre la legitimidad social e institucional de la violencia contra las mujeres, el 24% de las servidoras y servidores públicos encuestados, señalaron que nunca se realizan procesos formativos para quienes atienden a las víctimas de violencia de género. Las ciudades donde menos se capacita a servidoras(es) públicas(os) son: Bogotá y Villavicencio (32% cada una) y Cartagena (29%).

Los sectores donde menos se reciben capacitaciones, según las(os) funcionarias(os) encuestadas(os) son: el educativo (26%) y el de salud (17%). Situación que se comprueba por el escaso conocimiento sobre la normativa centrada en la violencia contra las mujeres, de quienes hacen parte de estos sectores (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015). Las(os) servidoras(es) que menos señalan la falta de capacitaciones son las pertenecientes a los organismos de control (10%) y de justicia y protección (7%).

En las entrevistas realizadas, para la segunda medición, a funcionarias(os) de la Casa de Justicia y Fiscalía de Buenaventura, se recogieron testimonios donde se establecía la falta de capacitaciones y el trabajo autodidacta que hacían las(os) funcionarias(os) para instruirse en asuntos de género y poder responder a las demandas propias de su quehacer. Por su parte, las

entrevistas en la Casa de Justicia de Pasto mostraron la ejecución de un proceso formativo integral, que fue gestionado ante el Ministerio de Justicia y Derecho y dictado por la Corporación Humanas Colombia. La capacitación fue para todas las Casas de Justicia y todo el personal hizo parte de esta, incluyendo a los vigilantes.

Este proceso formativo buscaba enseñar el rol que cada persona tiene en la violencia basada en género, explicar cómo debía ser la atención a las víctimas y erradicar la revictimización. El 41% de las(os) funcionarias(os) encuestadas afirmaron que habían participado en mínimo un taller sobre violencia de género en el 2014. De estas, el 53% fueron mujeres y el 22% hombres. En el sector justicia y protección, el 59% de las(os) servidoras(os) fueron capacitadas(os). En los organismos de control, se formó al 46%, mientras que, en educación y salud, los porcentajes fueron de 43% y 30%, respectivamente (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015).

En la Oficina de la Mujer de Cartagena, se ejecutó el programa de formación “Una vida libre de violencia”, que contó con el desarrollo de una serie de diplomados focalizados en funcionarias(os) que tenían incidencia en el acceso a la justicia y salud de las mujeres. Además, se capacitaron 400 agentes de policía, cuyo trabajo era la atención a mujeres víctimas, siendo el tema central de los talleres: la socialización de la Ley 1257 de 2008.

La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de Bogotá, realizó talleres a trabajadoras(es) de los Centros Dignificar para explicar el uso del enfoque de género y para sensibilizarles en temas relacionados con las políticas públicas para las mujeres. La Secretaría de la Mujer de Bogotá, ha capacitado 700 policías de los cuadrantes de vigilancia para explicar cómo debía aplicarse la guía para la actuación en los casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

La Secretaría de Salud de Buenaventura capacitó a sus funcionarias(os) en lo referido al modelo y protocolo de atención integral para víctimas de violencia sexual (Resolución 459 de 2012). En 2015, la Corte Constitucional emitió el Auto 009, resultado del seguimiento realizado a las medidas gubernamentales para la prevención y mitigación de violencias basadas en género en el marco del conflicto armado, donde le ordenaba a las entidades competentes la adopción de medidas urgentes para atender y reparar a las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual. Asimismo, señala la importancia de implementar acciones

centradas en la erradicación progresiva de los contextos discriminatorios y la violencia de género estructural (Dirección de Derechos Humanos 2021).<sup>53</sup>

Atendiendo a la decisión de la Corte, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, adelantó una serie de acciones en el año 2016, para las cuales firmó un convenio con la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional. La primera de las medidas estuvo centrada en un diagnóstico sobre los factores estructurales que incidían en la violencia sexual acontecida en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en el país (2015).

El objetivo del diagnóstico era determinar las violencias estructurales de género y su impacto en la violencia sexual, con el fin de determinar el contenido de los procesos de sensibilización a funcionarias(os) y población civil. Los resultados del estudio evidenciaron aspectos contextuales recurrentes asociados a la violencia sexual en contra de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social. Concretamente, se identificaron tres áreas problemáticas, donde se observan componentes propios de la violencia estructural de género: el campo institucional normativo, presentaba debilidades en cuanto a las acciones para la prevención, investigación y sanción de los casos de violencia de género, fallas en el sistema de atención a víctimas de violencia sexual y el escaso número de centros de atención (Dirección de Derechos Humanos 2021).

El segundo campo fue el económico y productivo, donde se observó inequidad y la discriminación en el mercado laboral que experimentan las mujeres. A esto se suma, la explotación sexual que enfrentan las mujeres en zonas afectadas por el conflicto armado. La tercera área aborda aspectos culturales, educativos y los dispositivos de los medios de comunicación, debido al impacto que tienen en la reproducción de imaginarios de género, que evidencian sesgos de género que posicionan lo masculino como superior y a lo femenino como inferior, promulgan comportamientos basados en una moralidad construida desde concepciones sexistas y naturalizan la discriminación hacia las mujeres.

Luego del diagnóstico se realizaron una serie de talleres de sensibilización en algunas zonas de Colombia, focalizados en la atención a las víctimas y dirigido a funcionarias(os),

---

<sup>53</sup> Información suministrada por Mauricio Andrés Hernández Ibañez, director de Derechos Humanos de Colombia, como respuesta al derecho de petición de información (OFI2021-16246-DDH-2400) presentado por la investigadora principal de este estudio el 5 de mayo de 2021.

organizaciones sociales y medios de comunicación y sociedad civil. Las ciudades elegidas para los talleres fueron: Mocoa, Florencia, Santa Marta, Bogotá, Buenaventura y Medellín.

En el marco del cumplimiento del Auto de la Corte, se hicieron 6 talleres, uno en cada una de las ciudades citadas, donde se socializaron los resultados del diagnóstico y siete encuentros (se agregó Medellín) de sensibilización con organizaciones de población desplazada, de mujeres, de sociedad civil y academia. En total, asistieron a los talleres 21 servidoras(os) y 108 organizaciones sociales en Florencia, Caquetá (19 y 20 de octubre de 2016); 157 funcionarias(os) y 100 organizaciones en Mocoa, Putumayo (26 y 27 de octubre de 2016); 71 funcionarias(os) y 70 organizaciones de Santa Marta, Magdalena (2 y 3 de noviembre de 2016 (Dirección de Derechos Humanos 2021).

En Buenaventura, Valle del Cauca participaron en los talleres 142 servidoras(o) y 156 organizaciones sociales (9 y 10 de noviembre de 2016); en Bogotá fueron 102 funcionarias(os) y 105 organizaciones (16 y 17 de noviembre de 2016); en Cúcuta, Norte de Santander asistieron 192 servidoras(os) y 270 organizaciones (23 y 24 de noviembre de 2016) y en Medellín, 85 periodistas (30 de noviembre de 2016). Estas acciones hicieron parte de la difusión del diagnóstico del Auto 009 de 2015 y contaron con un presupuesto de \$842.027.845.

En 2017, el Ministerio del Interior, en cumplimiento de la Sentencia T-025, realizó acciones de prevención y protección de los derechos de las mujeres víctimas con enfoque de género. Específicamente, en coordinación con el Ministerio de Defensa, se ejecutaron estrategias de formación en la Brigada 18 en Arauca, Larandía Caquetá, la Escuela Almirante Padilla de Cartagena y la Base de Entrenamiento de Infantería de Marina de Coveñas, Sucre, sobre prevención y protección a comunidades vulnerables, legislación indígena y afrodescendiente, en equidad de género, violencia sexual y obligaciones del Estado ante organismos internacionales y cultura de la no violencia.

En estas capacitaciones participaron comandantes de unidades tácticas, de oficinas de operaciones, el comandante de la Unidad Fundamental, comandantes de pelotón, comandantes de Departamentos de Policía Metropolitana, inspectores delegados, oficiales de inteligencia, oficiales coordinadores jurídicos, asesores jurídicos operacionales, jueces y fiscales penales militares, etc. El presupuesto con el que contaron las actividades fue de \$299.999.614 (Dirección de Derechos Humanos 2021).

En 2018 se continuó con la estrategia de difusión y prevención de los derechos de las mujeres víctimas con enfoque de género, cuya finalidad era promover el acceso de las mujeres a sus derechos. Se partía de los principios de igualdad, la no discriminación, la cultura de violencia contra las mujeres y la sana convivencia entre géneros. En el marco de estas acciones, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, realizaron talleres en algunas bases militares del país. Las modalidades de estos procesos formativos fueron tres: la prevención y protección de los derechos de las mujeres víctimas, partiendo de un enfoque de género, donde se hicieron capacitaciones en equidad de género, prevención de violencia sexual y obligaciones del estado ante organismos internacionales.

Bajo esta modalidad se capacitaron 1.200 integrantes de la fuerza pública de la base militar de Cundinamarca, entre el 5 y 6 de mayo de 2018. Estos procesos formativos se focalizaron en la prevención de la violencia sexual. La segunda modalidad, fue la ejecución del proyecto piloto de masculinidades complementarias y no violencias, centrada en la capacitación de las(os) funcionarias(os) del Ministerio del Interior. La tercera modalidad, fue el acompañamiento y capacitaciones regionales, para la que se diseñaron y difundieron estrategias de comunicaciones para fortalecer los procesos de prevención de violencias por razones de género (Dirección de Derechos Humanos 2021).

Para las acciones de difusión y prevención de los derechos de las mujeres víctimas con enfoque de género de 2018 se dispusieron \$280.250.000. En 2019, la Dirección de Derechos Humanos, continuó con las acciones para generar estrategias de promoción y prevención de violencias basadas en género. Se realizaron talleres sobre violencias basadas en género y nuevas masculinidades, siguiendo los Autos de seguimiento 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional, donde se ordenaba al gobierno diseñar mecanismos institucionales tendientes a desarrollar y difundir estrategias para prevenir riesgos, vulneraciones y proteger los derechos de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado, y evitar las diferentes formas de la violencia de género.

Durante este año, se fortaleció la coordinación y articulación con la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derecho, el Ministerio de Defensa, el Grupo de Formación y Capacitación de la Dirección de Recursos Humanos de Migración Colombia, el Colectivo Ágoras de la Mesa Nacional de Masculinidad. Se fortaleció el programa nacional de casas de justicia y convivencia ciudadana, a través de nueve talleres de capacitación en los municipios de Sincé, Sucre; Aguachica, Cesar; Barrancas, La Guajira;

Paz de Ariporo, Nunchía y Yopal, Casanare; Paipa y Chiquinquirá, Boyacá; y Valledupar, Cesar. En estos talleres participaron 147 funcionarias(os).

Asimismo, el Ministerio de Defensa y la Dirección de Derechos Humanos, ejecutaron capacitaciones en bases militares del país: la Escuela Militar de la Ciudad de Santiago de Cali, con participación de 96 militares de Buga, Buenaventura y Palmira; la V Brigada del Ejército en Bucaramanga y de San Andrés; la Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea de Madrid; la Segunda Brigada del Ejército Nacional de Santa Marta. En total se capacitaron 344 integrantes de la fuerza pública. También se realizaron cinco talleres vivenciales y de intervención en el seminario sobre derechos humanos, género y masculinidades corresponsables y no violentas, en Cartagena, Medellín, Bucaramanga, Santa Marta y Tunja, donde participaron 150 funcionarias(os). El presupuesto de las acciones fue de \$130.000.000.

Como se ha podido observar, los programas de capacitación no tienen una periodicidad predeterminada, pues se han realizado antes de la implementación de programas concretos que requieran del conocimiento del enfoque de género y otros temas relacionados o como respuesta a los autos y sentencias de la Corte Constitucional. A esto se suma, que las acciones emprendidas se ejecutan en pocos municipios y no de forma integral en todo el territorio nacional. A pesar de que se ha identificado en las diferentes entidades, que el constructo personal de las(os) funcionarias(os) incide en su quehacer institucional y en la participación en las capacitaciones, no se ha enfatizado en la sensibilización de estas(os) y en otorgarle obligatoriedad a estos procesos formativos.

Los resultados de los seis componentes de la secuencia 2, permiten establecer los valores de las condiciones necesarias 2 y 3, que posibilitan la comprensión de las características de la revictimización en el caso colombiano. La condición que alude al enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.), obtuvo como valor el Cb2, pues se evidenció el uso de un enfoque de género con esquema semántico.

En el caso colombiano no existe claridad entre los organismos gubernamentales en los objetivos de género de la política (componente 1), pues los protocolos, leyes, autos, mediones y demás, parten, en algunos casos, de un uso del concepto de género que se corresponde con lo establecido en la Convención Belém do Pará, y en otros, se perpetúa el binarismo de género y se despoja al género de su concepción política. Esto, sumado a la legitimidad social e institucional de la violencia de género (componente 5 y 6), han incidido

negativamente en el quehacer institucional de funcionarias y funcionarios, que toman decisiones y restan importancia a la violencia de género, debido a sus prejuicios, creencias y al desconocimiento del enfoque de género.

Es de resaltar que las(os) funcionarias(os) encargadas(os) de las capacitaciones señalaron la importancia, en la segunda medición de la legitimidad social e institucional de la violencia de género, de sensibilizar al personal, debido a que constantemente se niegan a hacer parte de los procesos formativos en cuestiones de género y a la poca importancia que le dan a la violencia de género. Esta situación impide que el uso e impacto del enfoque de género en las acciones de las diferentes entidades sea mínimo.

La segunda condición necesaria de la secuencia 2 es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueves, fiscales, etc.), cuyo valor fue de Cc2, ya que existen problemas considerables en la coordinación entre entidades corresponsables, pues tanto el componente 1, sobre la falta de claridad de los objetivos de género de la política y en el componente 3, sobre la comunicación y relación intergubernamental se observó poca articulación. Esta situación está asociada a la poca capacidad del mecanismo nacional de género, que no tiene una jerarquía equiparable a la de otras entidades corresponsables (componente 4) y a la falta de recursos y personal (componente 2), lo que le impide realizar las acciones que le fueron asignadas.

Los resultados de estas condiciones necesarias plantean que el enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG es un enfoque de género con esquema semántico y que las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG no están coordinadas, por ende, se evidencia un incremento patológico de las instituciones. Es decir, las instituciones refuerzan y crean sufrimiento en las víctimas y sobrevivientes, debido a los sesgos de género que existen en la sociedad y han permeado las concepciones y decisiones que se toman a diario en las diferentes entidades del Estado, y a la poca formación de las(os) funcionarias(os) que ejecutan la política.

#### **4.1.4. Construcción del aprendizaje de política (CAP)**

La última secuencia de la evaluación es la construcción del aprendizaje de política (CAP), donde se analiza si la política pública se ha calibrado a nivel de objetivos o de instrumentos teniendo como base los resultados de las evaluaciones realizadas. El detonante de este

mecanismo es la poca o nula coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG en relación los objetivos de política en Colombia.

En el caso colombiano se encontraron dos seguimientos a los indicadores del tablero de control del CONPES 161 de 2013 y una evaluación institucional de todas las acciones ejecutadas en el marco de la implementación de la política. En el caso de los informes, estos fueron realizados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el año 2014 y 2015. Para esta secuencia se analiza el seguimiento de 2015, pues en este se comparan los resultados de ambos años.

El objetivo del seguimiento era estimar el grado de avance de cada uno de los indicadores establecidos en el CONPES 161 de 2013, tanto aquellos de gestión como de resultado, para cada uno de los ejes temáticos que componen la política pública. La política cuenta con seis ejes temáticos: la construcción de paz y transformación cultural, la autonomía económica y el acceso a activos, la participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones, la salud, derechos sexuales y reproductivos, el enfoque de género en la educación y el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. En total se cuenta con 47 indicadores, que son gestionados por 15 entidades.<sup>54</sup>

Cada eje cuenta con un objetivo y unas acciones indicativas, donde se especifican las entidades responsables, los recursos humanos, económicos y técnicos necesarios para la ejecución de las acciones. Además, los indicadores permiten determinar los avances en los programas con las cuales se implementa la política. La metodología utilizada para la medición de los indicadores constó de cinco fases: la primera fue el análisis de la información inicial, presentada en la línea base de 2013. La segunda fue la recolección, captura y consolidación de la información primaria para la medición.

La tercera es la validación de la información con las entidades a cargo. La cuarta fase es la identificación de los posibles ajustes al instrumento de tablero de control, y la quinta, se focalizó en la validación de los ajustes con las entidades proveedoras de la información. Los rangos de evaluación y su respectiva interpretación son: si el rango de avance es mayor que 0

---

<sup>54</sup> El eje de construcción de paz y transformación cultural cuenta con 3 indicadores de gestión y tres de resultado; la autonomía económica y el acceso a activos tiene 7 indicadores de gestión y 6 de resultado; la participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones tiene 2 indicadores de gestión y 6 de resultado. El eje de salud y derechos sexuales y reproductivos cuenta con 5 indicadores de resultado y 2 de resultado; el enfoque de género en la educación cuenta con 1 indicador de gestión y 3 de resultado; y el de plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias tenía 4 indicadores de gestión y 5 de resultado.

y menor o igual que 0.3, el indicador tiene un rezago en su eje, si es mayor que 0.3 y menos o igual que 0.7, el eje se encuentra en evolución y si el rango es mayor que 0.7, se está frente a un eje con tendencia positiva en su desempeño (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2015).

El eje de construcción de paz y transformación cultural cuenta con 5 indicadores que están a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y 1 indicador, que es trabajado por el Centro de Memoria Histórica. El índice de desempeño para este año fue de 0.33, por ende, se establece que el eje se encuentra en evolución. En el eje de autonomía económica y acceso a activos, tiene 6 indicadores que hacen parte del quehacer del Departamento para la Prosperidad Social, 1 del Ministerio de Vivienda, 2 del Ministerio de Agricultura, 2 del DANE y 2 del Ministerio del Trabajo. El grado de avance del eje fue de 0.38, lo que plantea que el eje está en evolución (mejorando con relación al año 2014).

Los indicadores del eje de participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones son: 8 a cargo del Ministerio del Interior (en 2014 eran 7) y 4 del Departamento Administrativo de la Función Pública. El desempeño del eje en 2015 fue de 0.29 (mejorando el resultado del año anterior), lo que representa un rezago en la implementación del eje. En el eje de salud y derechos sexuales y reproductivos, los 7 indicadores son responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social. El grado de avance de este es de 0.43,<sup>55</sup> por lo que se encuentra en evolución (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2015).

En el quinto eje, enfoque de género en la educación, los 4 indicadores están a cargo del Ministerio de Educación. En ambos años el desempeño del eje fue de 0.75, siendo el eje con mayor grado de avance y el único con una tendencia positiva persistente. En el eje del plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, se contaron con 9 indicadores (uno más que el año anterior). La fiscalía tiene entre sus obligaciones 1 indicador, el Ministerio de Justicia trabaja con 2, el Instituto Nacional de Salud con 2, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con 2 y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses con 2. El índice de desempeño se ubicó en 0.39 (el mismo rango en el 2014), por lo que el eje se encuentra en evolución.

Debido a la importancia de este eje en la presente evaluación, se profundiza en los resultados del informe. De acuerdo con la Consejería, la Fiscalía General de la Nación calibró el proceso de medición del indicador a su cargo. Con este indicador se calculaba el porcentaje de

---

<sup>55</sup> El cálculo del índice fue realizado con 6 de los 7 indicadores, pues uno de estos no contaba con información.

investigaciones de violencia contra las mujeres, que habían sido cerrados. El ajuste al indicador se centró en la desagregación de todas las posibles salidas de las investigaciones, pues algunas se habían dado por precusión, archivo, por sentencia condenatoria, etc. en 2015, la salida con el porcentaje más alto fue la de tipo archivo y la segunda fue la sentencia condenatoria.

El indicador sobre la incorporación del enfoque de género en las Comisarías de Familia tuvo un desempeño de 45.37% en 2015 (33.88% en 2014), lo que significa que de las 1.243 comisarías de justicia con las que contaba el país en ese momento, 564 de estas tenían lineamiento con enfoque de género. Otro indicador es aquel que está a cargo del Instituto Nacional de Salud, que se relaciona con la implementación del sistema de vigilancia en salud pública de la violencia basada en género, que parte del hecho de que los municipios que ingresan información al SIVIGILA están ejecutando el sistema de vigilancia. Debido a esto, en 2015, el 87.71% de los municipios, implementaban el sistema.

A este se suma, el indicador relacionado con la percepción de la mujer sobre las acciones estatales, frente a la protección integral a las mujeres víctimas de la VBG. La entidad encargada del indicador es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y los datos para este fueron tomados de la segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de la violencia contra las mujeres (no se contó con información para el 2014). Concretamente, se consideró la confianza de las mujeres en las entidades del estado y su quehacer.

El indicador sobre el número de llamadas reales atendidas en la línea de orientación a mujeres víctimas, señala que en 2015 se recibieron 12.816 y en 2014 3.279. La tasa de incidencia de homicidios de mujeres por año, a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se redujo de 4.87 en 2013 a 4.80 en 2014 (no hay información para 2015). El porcentaje de casos de violencia sexual a mujeres, abordado por la misma entidad, fue de 37.65 por cada 100 mil habitantes, siendo los departamentos de Casanare, Meta, Quindío y Amazonas donde se presentan la mayor cantidad de casos (Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer 2015).

La evaluación finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones, entre las que sobresalen las siguientes: el índice de desarrollo del tablero de control fue de 0.57, lo que significa que se encontraba en evolución. Se señala que las entidades no levantan la información de forma periódica, solo es recopilada por estas cuando se les solicitan datos para

realizar el informe, lo que evidencia la falta de seguimiento y evaluación autónoma. Se determinó que se requerían 6 nuevos indicadores para el tablero de control.

De los 47 indicadores, 2 disminuyeron su desempeño en relación con lo observado en 2014, 8 tienen avances entre el 70% y el 90%, 2° indicadores mejoraron su desarrollo o superaron el 90% de desempeño, 5 no contaron con medición y 12 fueron medido, pero no cuentan con parámetros que posibiliten la comparación. Por otro lado, la evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la política pública de equidad de género para las mujeres, fue realizada por Proyectamos Colombia SAS en 2017.

Esta evaluación fue prevista en el CONPES 161 de 2013, liderada por el Departamento Nacional de Planeación y es el resultado de la movilización de las mujeres, quienes lograron que esta apareciera como una acción gubernamental en el artículo 129 del plan de desarrollo 2014-2018. La evaluación contó con el uso de técnicas de investigación mixtas, se utilizaron el enfoque evaluativo participativo de género, que partió del enfoque de género y se constituyó gracias a la tradición de las epistemologías feminista (Díaz 1999), el enfoque diferencial y de interseccionalidad.

Las categorías centrales que proponen estos enfoques al estudio fueron las de género, sistema sexo/género, patriarcado y justicia de género. Paralelamente, se utilizaron conceptos pertinentes para la evaluación: violencias de género, violencias contras las mujeres, continuum de violencias, techo de cristal, redistribución, representación, sexismo, etc., y otras emergentes: ceguera de género, machismo, entre otras (Proyectamos Colombia SAS 2017).

El informe de la evaluación está dividido en tres partes. En la primera se presentan los resultados de la evaluación institucional, en la segunda, se exponen los hallazgos de la evaluación de resultados de cinco programas: certificación del sistema de gestión de igualdad de género -Equipares; más mujeres, más democracia; estrategia de salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias; convivencia escolar y prácticas hacia la igualdad: guía 49 y CAIVAS, CAPIV y Línea 155. La tercera parte del informe evidencia los mecanismos de participación.

Entre las conclusiones de la evaluación institucional se encontró que, de las acciones establecidas en el plan de acción, el 75% fueron desarrolladas, el 20% no alcanzó la meta, el 4% no registran información alguna. El eje la mayor cantidad de acciones cumplidas fue el de participación con un 92%, seguido del eje de salud y derechos sexuales y reproductivos con un 91% y del eje de transformación cultural y paz con 82%. El plan para una vida libre de

violencia se ejecutó en un 75%, el de autonomía económica en un 60% y el eje de educación en un 69%.

En cuanto a los problemas que se evidencian en el diseño e implementación de los ejes, la evaluación concluyó que, los ejes de transformación cultural y construcción de paz y autonomía económica no contienen la suficiente cantidad de acciones orientadas a un cambio cultural que posibilite la caída del modelo patriarcal. Se evidencia la falta de procesos formativos a las(os) funcionarias(os), los pocos programas focalizados en el fomento y garantía de la participación de las mujeres en los procesos de paz.

También, se señala la falta de programas centrados en la autonomía económica de las mujeres rurales y en ejercicio de prostitución, en combatir la inequidad salarial, en el reposicionamiento del trabajo de cuidado y el uso del enfoque diferencial. En el eje de participación se observaron limitaciones en el acceso a documentos de identidad de las mujeres afrocolombianas, rurales e indígenas y las dificultades de estas para ser designadas en cargos de elección. En el eje de salud los problemas encontrados giraron en torno al fenómeno de la violencia obstétrica, el embarazo adolescente y la salud de mujeres en condición de discapacidad o LGBTI (Proyectamos Colombia SAS 2017).

En los ejes de enfoque de género en la educación y del plan para garantizar una vida libre de violencias, se presentaron vacíos programáticos en la caracterización de las violencias basadas en género que tienen lugar en los centros educativos del país, en el abordaje de la escolaridad de las mujeres mayores y rurales y en el fomento de la participación de las mujeres investigadoras en grupos de investigación. La comprensión de la violencia económica presentaba deficiencias significativas y se observó la falta de divulgación de los derechos de las mujeres.

Por su parte, la revisión a los mecanismos de participación evidenció el desconocimiento sobre el CONPES 161 en país, debido a la carencia de estrategias de socialización de la política pública y su implementación. A esto se suman las pocas garantías para la participación de las mujeres, pues se aumentaron los espacios de participación, pero no se brinda el transporte, el hospedaje, etc. Especialmente para las mujeres indígenas y en condición de discapacidad.

La evaluación de resultados presentó las siguientes conclusiones, asociadas a los cinco programas analizados. Frente al programa Equipares, se observó un cambio positivo en las empresas que hicieron parte de la intervención, pues se logró una transformación de los

perfiles para los procesos de selección, lo que evitó el uso de criterios sexistas para el reclutamiento y la presencia de estereotipos de género en la difusión de las vacantes. La dimensión de capacitaciones, también, presentó un avance en el marco del programa, pues se realizaron procesos formativos centrados en la erradicación de estereotipos y roles de género en la vida laboral (Proyectamos Colombia SAS 2017).

La dimensión de remuneración y salario fue la de menor desarrollo, pues las empresas participantes señalaron que los salarios para hombres y mujeres eran iguales o dijeron que más adelante realizarían estudios a profundidad sobre esta situación. En la Dimensión de conciliación de la vida familiar, personal y laboral, sobresalen las acciones focalizadas en fomentar la participación de los hombres en la crianza de sus hijas(os), la flexibilidad en los horarios de trabajo para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

Se implementaron estrategias para la prevención y atención del acoso laboral o sexual. Concretamente, se fortalecieron las rutas de intervención, se diseñaron los protocolos para presentar las quejas y se agregó el acoso sexual y laboral en los reglamentos internos. Adicionalmente, se incorporó el enfoque de género en los programas de salud ocupacional y seguridad industrial.

De acuerdo con las encuestas aplicadas, entre el 87.9% y el 13.4% de las(os) trabajadoras(as) consideran que han tenido múltiples beneficios tras la implementación del programa en sus empresas, especialmente en lo concerniente a las dimensiones de conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de coparentalidad, siendo la de menor impacto la dimensión de remuneración y salario. El impacto positivo del programa fue mayor en quienes trabajan en el nivel directivo de las empresas.

Frente a los beneficios empresariales, las personas encuestadas señalaron que mejoró el ambiente laboral, la productividad y la calidad de vida; disminuyeron las agresiones a mujeres; aumentó la diversidad en los grupos de trabajo y el equilibrio entre la vida familiar y laboral. Para los hombres, el impacto positivo del programa fue mayor que para las mujeres. El 11.2% de las(os) trabajadores considera que la empresa debió implementar estrategias adicionales para lograr un mayor avance en la equidad para las mujeres. El 90% de las(os) trabajadoras(es) están satisfechas(os) con el programa.

Las(os) trabajadoras(es) con hijas(os) perciben mayores beneficios en relación con el resto de sus pares. Bogotá es la ciudad con la mayor cantidad de oferta institucional que busca fomentar la equidad laboral. Entre los aspectos positivos a resaltar en la implementación del

programa Equipares, se encuentra el acompañamiento técnico de organismos internacionales, la vinculación de los sectores público y privado, la adaptabilidad del programa a los diversos procesos que tienen lugar en las empresas y la articulación del nivel directivo de las organizaciones en el programa.

Entre las debilidades encontradas, se observa que, en primer lugar, la dependencia de la implementación del programa a la voluntad del gobierno de turno plantea incertidumbres operativas. En segundo lugar, la aversión hacia lo que representa el feminismo y el enfoque de género, incide en el rechazo o aceptación del programa en las diferentes empresas. En tercer lugar, el programa no cuenta con indicadores de resultado e impacto (Proyectamos Colombia SAS 2017).

A lo anterior se suman, la interrupción constante del acompañamiento a las empresas, la poca participación de las(os) empleadas(os) en el diseño del programa en las organizaciones, la escasa difusión del programa. La evaluación evidencia la necesidad de ampliar la cobertura del programa, que permita la articulación de PYMES y de entidades nacionales y territoriales.

El segundo programa evaluado fue el de Más Mujeres, Más Democracia, centrado en la adquisición y fortalecimiento de herramientas claves para la participación en el escenario político, entre las que se encuentran: el mejoramiento en los discursos, en el contacto con el electorado y la realización de campañas políticas. Otro aporte significativo del programa es que posibilita las reflexiones sobre el género, el liderazgo y el potencial político de las mujeres, con el fin de que estas conozcan la importancia que tienen en la democracia.

Entre los resultados que se resaltan está el impulso y diseño de acciones realizadas por las mujeres que resultaron electas y participaron en el programa, que quienes buscaban cimentar la igualdad de género y defender los derechos de las mujeres. No obstante, nunca se ha planteado la posibilidad de establecer una o más bancadas de mujeres, pero se han desarrollado iniciativas para fomentar el trabajo colectivo de las mujeres en el concejo de varios municipios.

Otro aspecto para resaltar es el hecho de que las mujeres que no fueron electas piensan continuar con su participación en elecciones futuras, empero, las participantes señalaron que las capacitaciones debían durar más de tres días, debido a que no se logran abordar todos los temas claves para fortalecer a las futuras candidatas. De acuerdo con esto, es menester aumentar la cobertura, favorecer la continuidad del programa y ampliar el proceso formativo para lograr un acompañamiento antes y durante las elecciones.

El tercer programa evaluado, estrategia de salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias, ha permitido que se den procesos formativos para mujeres y hombres en temas como la sexualidad, la salud sexual, los derechos reproductivos, los derechos sexuales y la prevención de violencias. El programa ha considerado la prevención y la atención de las violencias de género, a partir de la difusión de los derechos de las mujeres, a la creación de espacios comunitarios focalizados en el abordaje de estos y a la divulgación de las rutas de atención en los casos de violencias basadas en género (Proyectamos Colombia SAS 2017).

Las personas que participaron reconocieron un aumento en sus conocimientos sobre las normativas nacionales, regionales e internacionales y una transformación de la actitud que tenían cuando estaban frente a este tipo de violencias. Los procesos formativos constituyeron grupos de gestoras(es) en derechos sexuales y reproductivos, pero no se crearon mecanismos de seguimiento y afianzamiento de estos conocimientos. Además, las Secretarías de Salud no se han apropiado del programa para favorecer su sostenibilidad en el tiempo.

El cuarto programa fue el de Convivencia escolar y prácticas hacia la igualdad y la no discriminación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas, donde el análisis se centró en el estudio de la implementación de la Ley 1620 sobre convivencia escolar. De acuerdo con Proyectamos Colombia SAS (2017), el 92.5 % de los manuales educativos de las instituciones educativas del país fueron actualizados entre 2014 y 2016, el 11.5% de los centros educativos privados no hicieron los ajustes pertinentes, lo que impidió la ejecución de la ruta de atención de integral. Los planteles que cambiaron sus manuales analizaron sus contextos y el 92.4% encontró situaciones problemáticas.

El 87.3% de los establecimientos educativos han iniciado la activación de la ruta de atención integral, el 12% no la ha implementado. No obstante, durante la evaluación se entrevistaron docentes de diferentes instituciones educativas y algunos señalaron no conocer el mecanismo o las pautas que se deben incorporar en el marco de este. Uno de los puntos claves de la ruta es la renovación del manual de convivencia escolar, donde se deberían establecer acciones focalizadas en la prevención, promoción, atención y seguimiento a problemáticas que incidan negativamente en la convivencia escolar, pero las(os) docentes y directivas señalaron que las modificaciones han girado en torno a los procesos de evaluación y promoción.

El 86.7% de los planteles educativos cuentan con protocolos para atender problemáticas que perturban la convivencia escolar, siendo mayor el número de centros educativos oficiales y el 97.6% contaba con un comité de convivencia escolar. Sin embargo, la socialización entre la

comunidad académica no ha sido eficiente, pues, quienes la integran señalan que no tienen claridad sobre cuándo deben utilizarse, ni cómo hacerlo.

La evaluación estudió la presencia de violencia física, acoso escolar, violencia sexual, embarazo temprano y la discriminación a niñas y adolescentes en el segundo periodo de 2016. Las encuestas aplicadas a las diferentes comunicades académicas, evidenciaron que en el 70.8% de los planteles se presentaron casos de violencia física a niñas y adolescentes, que en el 67.6% hubo acoso escolar contra estas, el embarazo adolescente tuvo lugar en el 58.7% de los centros educativos, la discriminación en el 56.6% y la violencia sexual en el 31.9% (Proyectamos Colombia SAS 2017).

A pesar de la existencia de estas situaciones problemáticas y la utilidad de los protocolos para la intervención de estas, solo el 68.7% de las instituciones educativas los utilizó para todos los casos, el 25.7% lo usó en algunos y el 5.6% no los aplicó, debido a la falta de socialización o poca pertinencia para la intervención. En cuanto a los procesos formativos que hacen hincapié en los derechos sexuales y reproductivos y en la prevención y atención de las violencias contra las niñas y adolescentes, se identificó que el 65% de los planteles capacitaron a docentes y el 83.2% a sus estudiantes.

Adicionalmente, las(os) docentes encuestados afirmaron que el programa ha tenido un impacto positivo en la participación equitativa, ha disminuido la discriminación y los casos de violencia, empero, la participación se ha visto determinada por estereotipos de género, continúa presente el lenguaje sexista, que asocia lo femenino con lo ofensivo y la estigmatización relacionada con la orientación sexual. No se utiliza la perspectiva de género y se utilizan estrategias visuales que favorecen la división estereotipada entre niñas y niños.

El último programa evaluado fue el centrado en los CAIVAS y CAPIV, que son mecanismos de género destinados a los delitos relacionados con las violencias contra las mujeres. En el caso del CAPIV, la articulación institucional permite brindar una atención integral a las mujeres, que va más allá de las acciones provenientes del sector justicia, y contrarrestar la revictimización que estas pueden experimentar. Las encuestas y entrevistas realizadas evidencian una valoración positiva del funcionamiento de estos mecanismos, por parte de las(os) funcionarias(os), las usuarias y las activistas.

Sin embargo, las entrevistadas recalcan que, debido a las deficiencias de los procesos formativos a quienes se encargan de atender este tipo de casos, persisten los problemas para el acceso a la justicia y la atención a las mujeres víctimas. Estos señalamientos son consecuentes

con la escasa cantidad de personal capacitado en género, enfoque de género y derechos de las mujeres en las diferentes entidades. Concretamente, se conocieron experiencias negativas en la atención de la Comisaría de Familia de CAPIV y en el ICBF de CAIVAS en Bogotá.

Según el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, la atención integral a las mujeres víctimas de violencias basadas en género deben comprender un trabajo pertinente del sistema de salud, medidas de protección que respondan al riesgo al cual se está enfrentando la mujer, estrategias de estabilización y acceso a la justicia, pero en ninguna de las ciudades estudiadas se observó la integralidad establecida en la ley. Los vacíos en la atención se presentan, principalmente, en los mecanismos utilizados para que las mujeres recuperen sus estabilidad socioeconómica y educativa, en la atención psicológica y en salud.

Se concluye señalando el desconocimiento de las(os) funcionarias(os) de los protocolos de atención establecidos en las diferentes entidades que intervienen en la intervención de los casos de violencia de género, la importancia que se le da, en la mayoría de las entidades, a los diferentes componentes que inciden en la situación particular de cada mujer: etapa etaria, etnia, situación emocional, etc. No obstante, no hay homogeneidad ni claridad sobre los elementos que deberían considerarse para la atención de las mujeres con un enfoque diferencial, ni acciones encaminadas a responder a esas diferencias.

Por último, se analiza las características técnicas y operativas de la Línea 155 para la atención de mujeres víctimas de violencias basadas en género. De acuerdo con la evaluación, la línea se ha limitado a la orientación, la información de las rutas de atención, las formas de violencia y los protocolos para la atención en salud, obviando el asesoramiento psicológico y jurídico, establecidas en la Ley 1257 de 2008.

Como se ha podido constatar con lo presentado en la secuencia de la construcción del sistema de implementación de la política colombiana y lo apreciado en la secuencia que se está desarrollando (CAP), los resultados del seguimiento fueron incorporados parcialmente y se logró un aumento en las acciones ejecutadas, que llegó al 75%. No obstante, los problemas de información mencionados en las conclusiones continuaron presentes (fueron señalados por la evaluación institucional y de resultados).

Por su parte, los resultados de la evaluación institucional y de resultados no se han incorporado en la implementación de la política, pues como se pudo constatar en el componente seis de la secuencia dos, donde se analizaron los procesos formativos, las capacitaciones no tienen periodicidad alguna y su aplicación está determinada por la voluntad

de la entidad. A esto se suma, que el mecanismo nacional de género, la Consejería, continúa teniendo una jerarquía menor a la de los ministeriales (componente 4) y un presupuesto que le impide responder a sus obligaciones programáticas (componente 2).

El tipo de aprendizaje que ofrecen el seguimiento y la evaluación es preponderantemente instrumental, ya que se plantean transformaciones en los instrumentos, en el diseño de programas y protocolos. Empero, en la evaluación se hacen recomendaciones asociadas a la caracterización poblacional y la transformación de la intervención, teniendo como base un enfoque diferencial. También se establece la necesidad de ampliar las estrategias centradas en el cambio cultural que permita erradicar el patriarcado y la falta de difusión de la política pública y de su implementación.

De acuerdo con las entrevistas realizadas (entrevista a Tatiana Hernández, socióloga chilena, feminista y asesora en género y derechos humanos, Google Meet, 1 de septiembre de 2021), el desconocimiento sobre la política pública en el territorio nacional es generalizado y la implementación de la política está focalizada en municipios específicos y responde a la voluntad de los gobiernos subnacionales. Lo anterior, traza un resultado para la secuencia 3 sobre la construcción del aprendizaje de políticas (CAP), como lo es la desvinculación de los resultados de la evaluación en la política (Cd2), que se evidencia en la omisión de las recomendaciones, pues la última evaluación encontrada se publicó en 2017 y como se observó en la secuencia 2, las problemáticas siguen presentes.

La condición necesaria surgida de la secuencia 3, obtuvo como resultado la desvinculación de los resultados de la evaluación en la política, lo que plantea la posible existencia de la inversión del objetivo institucional.<sup>56</sup> Es decir, que las organizaciones del estado se desvían de la meta y terminan promoviendo lo opuesto. En el caso colombiano, la omisión del gobierno a las recomendaciones para el mejoramiento de los programas y las acciones supeditadas a las exigencias de la Corte Constitucional y a la voluntad de los gobiernos subnacionales, han generado más víctimas, pues las intervenciones no se desarrollan en el momento necesario, sino que son la respuesta a situaciones extremas. Además, no se atienden las causas y efectos de la revictimización.

#### **4.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de violencia machista en Colombia**

---

<sup>56</sup> Cabe señalar que, para establecer claramente la conexión causal entre el desplazamiento de objetivos y el resultado opuesto al objetivo es necesario realizar un análisis secuencial.

La revictimización que se evidencia en Colombia está determinada por una representación dual del problema, donde se hace uso del concepto de violencia de género, que tiene en cuenta las relaciones de poder de género y se reconoce una multiplicidad de tipos que adquiere la violencia de género, pero al mismo tiempo se omite el concepto de género, se prioriza el de violencia contra las mujeres, se utiliza el concepto de género como dicotomía hombre y mujer o como sinónimo de mujer. Ello, ha incidido en la representación de las mujeres en el sistema de justicia, que ha estado marcada por la presencia de estereotipos de género, que se han modificado, principalmente, gracias a las denuncias de la ciudadanía.

La presencia de estereotipos de género ha incidido negativamente en la construcción del sistema de implementación, donde se observa la falta de capacidad de la entidad encargada de la política (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), que ha impedido el control de las actividades desarrolladas por ministerios, secretarías, etc., en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los espacios de articulación institucional. Ello ha devenido en la poca coordinación de las entidades corresponsables, lo que ha dificultado la implementación de las acciones necesarias para evitar que los sesgos afecten el uso del enfoque de género en las prácticas jurídicas, afectando la claridad en los objetivos de género de la política y los procesos de prevención, atención, sanción y reparación, que son momentos claves para la intervención de las violencias basadas en género.

La falta de capacidad de la entidad encargada de la política, sumada a la irrelevancia política de las cuestiones de género para los gobiernos de turno,<sup>57</sup> ha afectado la calibración de la política, pues se han obviado las recomendaciones tanto de los seguimientos adelantados por la Consejería, como de la evaluación realizada por la consultora Proyectamos Colombia SAS, quien fue contratada por el gobierno de Juan Manuel Santos para desarrollarla. Estas particularidades del caso colombiano han incidido en la presencia de una revictimización localizada.

Este tipo de revictimización, que se evidencia en el caso colombiano, está marcado por la incidencia de la representación dual del problema y de la irrelevancia política de las temáticas de género de los gobiernos de turno, que impide la intervención integral, y, por ende, afecta el proceso de la política, lo que origina la revictimización secundaria. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2016), en promedio fueron

---

<sup>57</sup> Situación que se puede confirmar con los autos y sentencias de la Corte Constitucional, quien ha tenido que incidir para dar pautas de política pública y programas de intervención, frente a la inacción del gobierno.

asesinadas cada día 2.6 mujeres en 2014, 2.2 en 2015 y 2.4 a mediados de 2016. Los casos de violencia intrafamiliar llegaron a 18.531 en 2010 y en 2019 fueron 15.401.

**Tabla 4.3. Violencia machista en Colombia 2010-2019**

Año	Violencia Machista 2010-2019		
	Casos de violencia sexual	Violencia interpersonal	Feminicidios
2010	16.916		
2011	18.982		
2012	18.100		
2013	17.512		
2014	17.966	35.618	
2015	18.876	27.836	11
2016	18.257	34.754	57
2017	20.419		208
2018	22.309		228
2019	22.115		226

Elaborado por la autora con base en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2020)

El estudio sobre la tolerancia social e institucional de la violencia contra las mujeres, realizado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID (2010), permitió conocer el hecho de que el 27% de las mujeres víctimas señalaron como agresor a un familiar, el 25% a su esposo o compañero permanente, el 24% a su exesposo o excompañero y el 24% a su padre. El 49% de las jóvenes entre los 12 y los 17 años culparon a su padre de las agresiones, el 20% a un familiar, el 13% a un exnovio, el 12% a su novio actual y el 11% a un amigo.

Las mujeres entre los 31 y los 64 años, identificaron como mayor agresor a su esposo o compañero permanente y a su exesposo o excompañero (33%), mientras que las mayores de 65 años señalaron a su esposo o compañero (42%). En relación con las agresiones sexuales, las jóvenes señalaron a un familiar (45%) y al padre (28%) como los causantes de las violaciones; a los pandilleros como quienes más acoso sexual ejercen (60%) y realizan tocamientos indebidos (45%).

De las mujeres que denunciaron las agresiones en su contra, el 58% contó con el apoyo para hacerlo y el 1% de aquellas que no denunciaron, recibieron apoyo. Las mujeres que menos apoyo recibieron para denunciar fueron las jóvenes entre los 12 y los 17 años (12%). Las mujeres de estrato socioeconómico 6 recibieron más apoyo para hacerlo (60%) y las de estrato 3, menos (18%). Las ciudades donde menos apoyo se le dio a las denunciadas son: Buenaventura (12%) y Medellín (18%).

Entre las mujeres que realizaron sus denuncias ante una Comisaría de Familia, al 26% no le solucionaron el problema. Esto mismo le ocurrió a quienes asistieron a la Fiscalía (29%), a la policía (42%), a la Alcaldía (49%) y a Medicina Legal (7%). Al 94% de las denunciadas les recibieron la denuncia y al 6% no se la aceptaron, siendo Medellín la ciudad donde más se rechazaron con un 33% y Villavicencio la ciudad donde todas se recibieron. Al 35% no les aclararon sus derechos, al 19% no le brindaron información sobre el proceso penal, al 35% se les brindó atención psicosocial y el 34% pudo acceder a medidas de protección (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID 2010).

Al 34% de las denunciadas le prestaron atención, al 32% las hicieron asistir en reiteradas ocasiones a las entidades sin brindarles soluciones, al 28% las hicieron sentir mal, el 22% señaló que la persona encargada de atenderla no tenía los conocimientos necesarios para ayudarlas, al 14% de las mujeres, las(os) funcionarias(os) no podían ofrecerles una resolución y al 23% le solicitaron pruebas a las cuales no podía acceder. Al 14% las culparon por las agresiones que sufrieron y al 37% las coaccionaron para que aceptaran conciliar con su agresor, propiciando la confrontación con estos.

El 45% de las personas encuestadas (hombres y mujeres) no tenían conocimiento sobre el derecho a la anticoncepción y la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violencia sexual. En cuanto a los resultados de las encuestas a funcionarias(os), el 45% de servidoras y el 52% de servidores, consideran que es cierto que a los hombres cuando están enojados no se les debe provocar (las(os) integrantes de organismos de control con un 66%, de la Defensoría del Pueblo con un 70%, del sector justicia con un 57% y de las Comisarias de Familia con un 67%).

El 27% de las(os) funcionarias(os), está de acuerdo con la afirmación que plantea que, si las mujeres conservan su lugar, sus parejas no las agredirían tanto, y el 19% considera que si las mujeres permanecen con su agresor es porque les agrada ser violentadas. La segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de la violencia contra las mujeres publicada en 2015 evidenció que de las(os) funcionarias(os) encuestadas(os), el 7% considera que se está ante un hombre de verdad, cuando este es capaz e control a sus mujeres (14% de los servidores y 3% de las servidoras).

Para esta segunda medición, el 41% de las servidoras y servidores, consideraba que no se debía provocar a los hombres cuando estaban enojados (el 49% de las mujeres y el 27% de los hombres). El 5% piensa que el rol más importante de las mujeres es cuidar su hogar y cocinar

(8% de las servidoras y 1% de los servidores) y el 5% cree que la infidelidad justifica la violencia contra las mujeres. El 31% piensa que, si la mujer conserva su lugar, será menos maltratada (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y AECID 2015).

El 3% considera que las mujeres deben soportar la violencia para que la familia continúe junta. El 17% continúa pensando que las mujeres que no se separan de sus agresores, disfrutan la violencia ejercida contra ellas y el 14% piensa que a la violencia contra las mujeres se le presta más atención de la que realmente debería tener. Funcionarias(os) de la Casa de Justicia de Pasto, señalaron que las mujeres denunciadas se quejaban por el tratamiento que les daban a sus denuncias, pues les decían que, al no tener moretones o golpes visibles, se debían tramitar las agresiones como lesiones personales y que esto las hacía sentir desprotegidas, ya que, les hacían sentir que debían esperar a ser violentadas físicamente, de forma grave, para poder denunciar.

Asimismo, la Secretaría de la Mujer de Bogotá, refiere que entre el año 2013 y el 2014, de las 65 mujeres asesinadas en la capital, el 60% había buscado ayuda en la Comisaría de Familia. Esto plantea un replanteamiento en la consideración de la gravedad de las denuncias realizadas por las mujeres, pues las medidas de protección no fueron implementadas o terminaron siendo insuficientes.

La poca importancia que se le brinda a la violencia de género se observa también en el hecho de que el 11% de las(os) funcionarias(os) considera que la violencia contra las mujeres no es tan preponderante como aquella que experimentan los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, el 23% de estas(os) piensan que, si una mujer viste provocativamente, se está exponiendo a una violación y el 6% cree que, si una mujer no se resiste en el momento de ser agredida sexualmente, no se puede concebir como una violación, siendo las(os) funcionarias(os) del sector salud con un 10%, las(os) que más están de acuerdo con esta afirmación, lo que supone un riesgo de revictimización para las mujeres víctimas de violencia sexual, pues este sector es clave para su atención.

El 47% considera que las problemáticas familiares deben resolverse en casa y entre las(os) integrantes (las servidoras en un 50% y los servidores en un 44%) y el 27% cree que el papel del Estado es el de evitar que las familias se disuelvan, así exista violencia. El 62% señala que la estrategia que utilizarían ante un caso de “violencia de pareja”, sería proponer la conciliación entre las partes. Cuando se les preguntó por la conciliación en los casos de

violencia intrafamiliar, dijeron que esta era la mejor forma de salvaguardar la unidad familiar, que es lo más importante a proteger.

Un aspecto clave para comprender las particularidades que adquiere la violencia de género y la revictimización en Colombia es el conflicto armado, pues este tipo de contexto favorece la aparición de amenazas, asesinatos, terrorismo, torturas, desaparición forzada, esclavitud sexual, abuso sexual, embarazos, abortos forzados, etc. De acuerdo con ONU Mujeres (s.f), para el año 2015, Colombia contaba con más de 400.000 mujeres víctimas de homicidio en el marco del conflicto armado, 57.000 habían padecido la desaparición forzada. Los principales agresores sexuales son: la fuerza pública con un 58%, los para-militares con el 27% y los grupos guerrilleros con 15%. La impunidad de estos crímenes es del 98%.

En los procesos penales que han tenido lugar en el marco de la Ley de justicia y paz de 2005, los desmovilizados han negado negados la violencia sexual que ejercieron en el territorio colombiano, han planteado los hechos como relaciones sexuales consentidas y los comandantes han señalado que estos casos se dieron debido al poco control que tenían sobre las tropas (Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz 2013). Entre los casos de delitos sexuales en el marco del conflicto, donde se observó revictimización por parte del estado colombiano, se encuentra el de la periodista Jineth Bedoya.

El 25 de mayo de 2000, Jineth Bedoya, periodista del diario El Espectador, se encontraba adelantando una investigación sobre el tráfico ilegal de armas al interior de la cárcel Modelo de Bogotá y había conseguido una entrevista con un líder de las autodefensas que se encontraba privado de la libertad. La cita para la entrevista fue una trampa, en la que participaron integrantes de la policía nacional. Jineth fue secuestrada, retenido por 16 horas, drogada, torturada y violada por varios hombres que integraban las autodefensas unidas de Colombia -AUC-.

Al momento de abandonarla en una carretera malherida, le dijeron que todo lo que le hicieron era un mensaje para el periodismo colombiano que se encontraba realizando investigaciones sobre el paramilitarismo. La justicia del país declaró el caso como de lesa humanidad para evitar la prescripción y condenó a tres paramilitares de los 25 que están implicados en el crimen. La fiscalía la hizo declarar 12 veces, haciéndola revivir la violación en reiteradas ocasiones.

El Estado colombiano fue demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a que no protegió a Jineth, a pesar de tener conocimiento sobre el peligro que corría la

periodista. En 1999, Bedoya fue víctima de un atentado y el Estado le brindó un escolta que esta rechazó. No obstante, tras el aumento de las amenazas en su contra solicitó protección y le fue denegada. Asimismo, se culpa al gobierno de revictimizarla, al hacerla declarar en múltiples ocasiones y de no adelantar las investigaciones pertinentes para dar con los autores intelectuales del ataque (BBC 2021).

En marzo de 2021, se realizó la audiencia virtual donde Camilo Gómez, encargado de la defensa del Estado, se retiró arguyendo que los magistrados no eran imparciales y prejuizaban a Colombia. Tras este incidente y la rememoración de los hechos que vivió, una\_ de las hernias provocadas por la violencia física sufrida durante su secuestro, se inflamó, debió iniciar terapia, le fue imposible caminar por una semana y debió utilizar bastón por más de un mes.

A finales de 2021, el Estado colombiano reconoció la responsabilidad por lo sucedido a Jineth, por las fallas judiciales, la revictimización y el sufrimiento provocado por el Estado. También se aceptó la violación a la protección y garantía judicial (BBC 2021). El caso de Bedoya no es el único donde se ha evidenciado la victimización secundaria por parte de las diferentes entidades encargadas de atender la violencia de género.

Algunos ejemplos se pueden encontrar en el observatorio de sentencias construido por la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género (2021). Entre los casos analizados en el observatorio se encuentra el fallo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia del 25 de agosto de 2010, donde se sentenció al compañero permanente de una joven de 17 años, quien falleció por un trauma craneoencefálico severo, que fue producido por un proyectil. Durante el proceso penal se utilizó un dictamen pericial que planteaba que las mujeres no tendían a suicidarse (argumento de la defensa del acusado) utilizando armas de fuego, que estas usan métodos diferentes, como el envenenamiento o la incisión en las venas.

A pesar de la condena por homicidio agravado, la sentencia estuvo cargada de estereotipos de género. El 12 de abril de 2012, la sala de casación penal de la Corte Suprema de Justicia abordó el caso de una niña de 8 años que visitó la casa de uno de sus compañeros del colegio para solicitarle prestado un cuaderno. Cuando la niña llegó a la casa, no encontró a su compañero, solo al papá de este, que se encontraba bajo los efectos del alcohol, quien la ingresó a la fuerza a la vivienda para levantarle la falda y tocar los senos y la vagina de la

niña. El hombre fue condenado en primera instancia a 53 meses por actos sexuales con menor de 14 años y por perjuicios morales.

El juez de segunda instancia redujo la pena señalando que era un delito sexual menor, porque el hombre “únicamente” había tocado la vagina de la menor, por lo que disminuyó la condena. El argumento del juez evidencia el poco valor que se da a las violencias experimentadas por las niñas, niños y adolescentes, pues se omite la prevalencia de los derechos de las(os) menores, los derechos de las mujeres y el Estatuto de Roma.

El 9 de septiembre de 2015, una mujer fue abusada sexualmente en Medellín por dos hombres. El juez de primera instancia los sentenció por acceso carnal violento agravado. Sin embargo, el juez de segunda instancia señaló que los hombres doblegaron la voluntad de la mujer ante su resistencia pasiva, pues esta dijo que no quería, pero los acusados creyeron que ella había consentido debido a que se encontraba bajo los efectos del licor. Además, el juez dijo que los signos de violencia en el cuerpo de la mujer podrían estar asociados a la brusquedad propia del acto sexual con una mujer “virgen” y que la agresión por parte de uno de los agresores fue consentida por ella.

La Corte Suprema estudió el caso y argumentó que los signos de violencia del dictamen de medicina legal no eran suficientes para probar la violación y que el shock postraumático de la mujer, que le hizo despedirse con naturalidad de los agresores, no se debió a la violación, sino a la culpa que esta sentía por transgredir sus valores morales, al ser una mujer que nunca había mantenido relaciones sexuales. Con esta decisión, tanto de la Corte, como del juez de segunda instancia, se contrarió el marco jurídico plasmado en el Estatuto de Roma y retomado en la Ley 1257 de 2008 y la 1719 de 2014, donde plantean los estándares a la violencia sexual y el material probatorio.

Otro caso donde se observa revictimización y/o estereotipos de género, es el abordado por la sala penal del Tribunal Superior de Medellín el 20 de febrero de 2017, donde una mujer fue agredida física y verbalmente por su compañero permanente, cuando esta le solicitó dinero para comprar productos para el bebé que tienen en común. El juez de primera instancia, lo condenó a 72 meses de cárcel por el delito de violencia intrafamiliar agravada. En 2014 el acusado había recibido una comunicación por parte de la Comisaría de Familia, que le hacía un requerimiento para que detuviera la violencia contra su compañera sentimental.

La defensa del acusa, impugnó la sentencia ante el Tribunal, arguyendo que no hay pruebas suficientes para tipificar como violencia intrafamiliar lo ocurrido. El Tribunal señaló que se

debía establecer si el maltrato físico y/o psicológico era significativo y afectaba el bien jurídico que se salvaguarda, la unidad familiar. Esto, sumando al hecho de la inexistencia de episodios previos de violencia, hizo que no se tipificará como violencia intrafamiliar sino como lesiones personales (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género 2021).

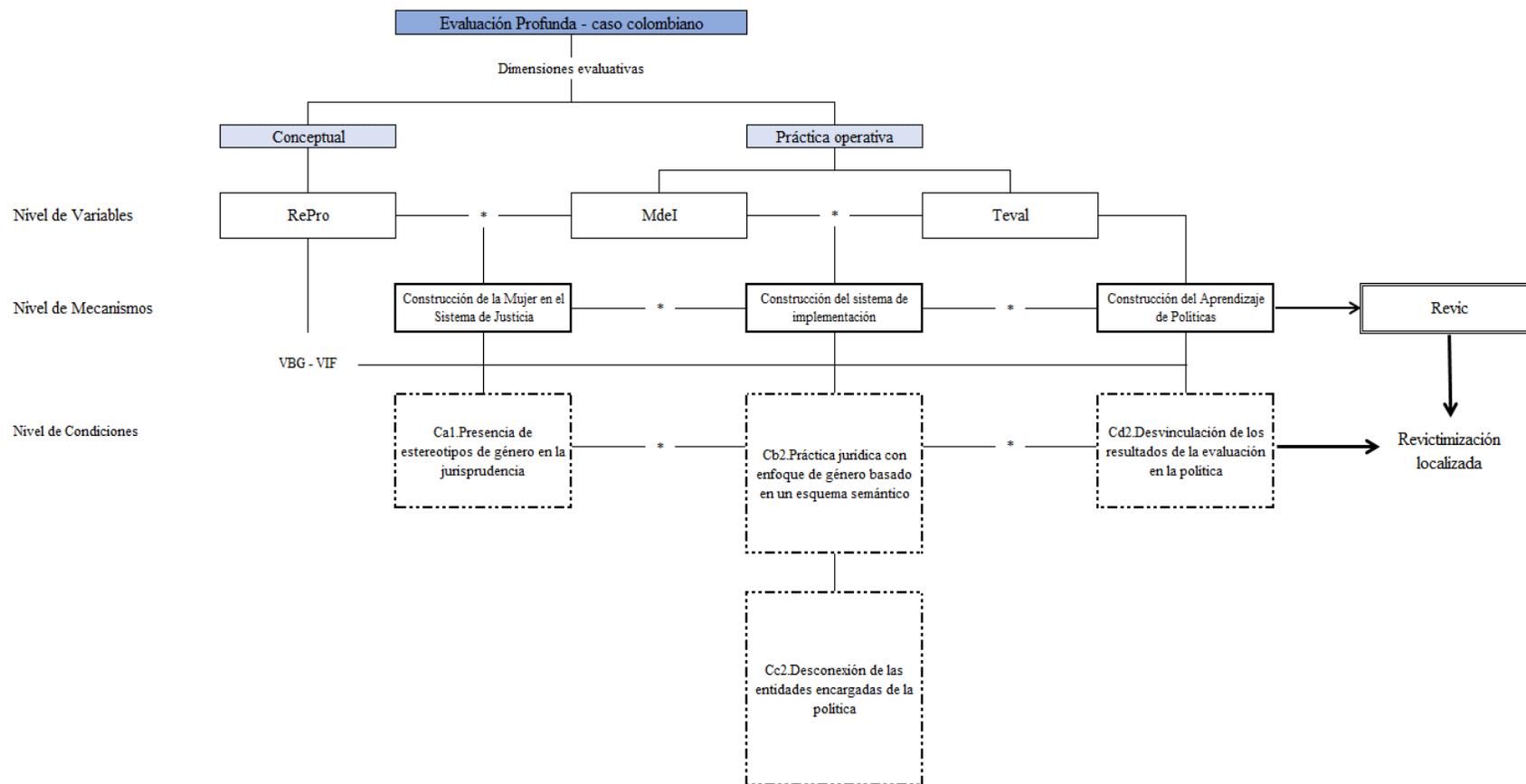
Con esta decisión, como lo señala la Articulación regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género (2021), el Tribunal omite las sentencias C775 de 2010 y la T434 de 2014, donde se establece que a las mujeres como sujetos de especial protección. Adicionalmente, se desconoció que un solo caso de violencia puede ser definido como violencia intrafamiliar. Como se hace evidente, la violencia contra las mujeres es vista como un hecho sin importancia, porque los derechos de las mujeres están subordinados a la protección de la unidad familiar y de la familia como bien jurídico.

El último ejemplo de revictimización que se presenta es el vivido por Leily Vanegas, quien fue agredida por su compañero sentimental en vía pública, en la Avenida Ciudad de Cali, al sur de Bogotá. En 2015, cuando el hombre la estaba golpeando, y tras dejarla inconsciente en el suelo, las personas que se encontraban en el lugar agredieron al sujeto para evitar que continuara haciéndole daño.

Leily fue trasladada a medicina legal, donde recibió una incapacidad de 45 días y denunció a su agresor, quien fue condenado a 12 meses de prisión. No obstante, este la denunció por violencia intrafamiliar, arguyendo que ella lo había golpeado, rasguñado y quemado la cara, y que esta agresión le produjo una incapacidad de cinco días. El juez 24 penal municipal Hernando Díaz Franco, aceptó la demanda del acusado y sentenció a Leily a cuatro años de cárcel, omitiendo la declaración de las personas que estuvieron presentes durante el hecho, quienes aseguraron que la mujer estaba inconsciente cuando el sujeto fue golpeado por la comunidad (Infobae 2021).

El caso de Leily es un retroceso en la protección de las mujeres y en el objetivo de lograr la confianza de las víctimas en las instituciones, pues se les está enviando un mensaje que les dice que no deben defenderse de su agresor, porque recibirán condenas mayores a las de ellos, porque a pesar de que Leily, no se defendió, el argumento de su expareja, con el cual la sentenciaron, es que ella lo agredió luego del ataque de este. También es evidente la poca importancia al contexto de los hechos, la desprotección a la verdad víctima y a las hijas de esta, que estarán desamparadas por cuatro años.

**Figura 4.4. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso colombiano**



Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

#### 4.1.6. Comparación 2. Colombia – Argentina

**Tabla 4.4. Comparación diádica: Colombia - Argentina**

Mecanismos y condiciones necesarias	Comparación de casos	
	Colombia	Argentina
<p><b>Detonante del mecanismo</b> Representación del problema.</p>	<p>La representación del problema de la violencia en Colombia presenta una ambivalencia, debido al uso de dos conceptos que guían el desarrollo de la política: la definición de violencia contra las mujeres de la convención Belém do Pará, que parte de las relaciones de poder de género, de las múltiples modalidades que adquiere la violencia y la diversidad de espacios donde tiene lugar, y la de violencia intrafamiliar, que es presentada como un delito que atenta contra la armonía y la unidad familiar (Ley 575 de 2000), por lo que la familia se presenta como sujeto de derecho por encima de las personas que conforman la familia. Además, se cuenta con leyes que establecen el inicio de la ruta crítica para las víctimas del ámbito privado (Ley 575 de 2000), pero no quedan claros los pasos que deben seguir quienes se enfrentan a violencia de género en espacios públicos.</p> <p>Esta ambivalencia afecta la intervención de la problemática, pues tanto los programas como los protocolos, etc., parte de uno de los conceptos y el de violencia intrafamiliar, omite las relaciones de poder de género, los sistemas de dominación, los diversos espacios en los cuales puede ejercerse este tipo de violencia y la importancia de los derechos de las mujeres, pues los subordina a la protección de la unidad familiar. Situación contraria a la argentina, donde la definición tienen como punto focal la categoría de género y la carga política que esta trae consigo.</p> <p>Adicionalmente, en Colombia los medios de información prefieren utilizar el concepto de violencia intrafamiliar para nombrar las agresiones experimentadas por las mujeres y se continúa hablando de “crimen pasional”, lo que evidencia la poca formación en género de las(os) periodistas. En el caso argentino, los medios tradicionales continúan cubriendo estos casos utilizando expresiones estereotipadas, no obstante, la apropiación de la normativa está más introyectada que en el caso colombiano.</p>	
<p><b>Conclusión 2-D:</b> La ambivalencia conceptual desfavorece el abordaje de la problemática por parte del gobierno y la concepción que tiene la sociedad sobre estas situaciones, pues se cuenta con normativas que desvalorizan las violencias de género y las invisibilizan. Además,</p>		

<p>impide que existan esfuerzos unificados e integrales para la intervención del problema, pues no existe claridad entre las entidades sobre la forma en cómo debe entenderse la violencia contra las mujeres.</p>	
<p><b>Mecanismo 1:</b> RMSJ</p> <p><b>Condición necesaria Ca1:</b> Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia</p>	<p>El sistema judicial colombiano cuenta con un Código Civil machista y patriarcal, donde se hacen evidentes los estereotipos de género. El Código Civil de 1873, que continúa vigente en Colombia, presenta una concepción de la mujer basada en la subordinación de esta frente al hombre, en su supuesta incapacidad para ser racional y su objetivación como propiedad de su esposo o padre. Los efectos de la ambivalencia de la representación del problema se evidencian en la transformación de la representación de la mujer en la jurisprudencia nacional, en la existencia paralela de un Código Civil fundado en sesgos de género y de la Constitución Política de 1991 cimentada en la libertad, la igualdad entre hombres y mujeres, el pluralismo y el respeto por los derechos humanos.</p> <p>La lenta reforma del Código Civil, que es contrario a la Constitución y a los tratados y convenios internacionales firmados por el país, ha legitimado estereotipos de género en el ámbito social e institucional. Caso similar se evidencia en Argentina con los artículos de ley que abordan cuestiones de la ley laboral, donde la poca voluntad política y la irrelevancia de las cuestiones de género del gobierno nacional ha provocado un rezago en la transformación de la representación de la mujer. Ello ha propiciado un mimetismo patológico.</p>
<p><b>Conclusión 2-Ca1:</b> La ambigüedad conceptual en la representación del problema retrasa la transformación de los estereotipos presentes en las normas y esto favorece la irrelevancia política de las cuestiones de género. Las demandas para lograr las reformas a artículos concretos no han sido suficientes para un cambio total.</p>	
<p><b>Mecanismo 2:</b> CSI</p> <p><b>Condición necesaria Cb2:</b> Práctica jurídica con enfoque de género basado en un esquema semántico</p>	<p>Durante los procesos formativos a funcionarias(os) con incidencia directa o indirecta en la implementación de la política, se identificó que uno de los problemas claves para comprender la existencia de un esquema semántico en la implementación del enfoque de género en la práctica jurídica, es el hecho de que el constructo personal de las(os) funcionarias(os) afecta negativamente el quehacer institucional de estas(os). Desde el plano práctico de la vida personal, se han naturalizado desigualdades y discriminaciones, lo que ha provocado una concepción negativa del género como categoría indispensable para abordar las problemáticas de las mujeres, la poca empatía por la situación de las mujeres, la negativa a participar en capacitaciones. Esto sumando a que los procesos formativos no son obligatorios, ha impedido que se adquieran los conocimientos necesarios para ejecutar el enfoque de género y/o para que se generalice el uso de este (Componente 6).</p>

Además, a diferencia de Argentina, donde la claridad de los objetivos de género de la política es clara y se encuentran especificados en las normas, protocolos, etc., en el caso colombiano, no existe tal claridad, debido a la ambigüedad de la representación del problema de la violencia contra las mujeres en el país. Esta particularidad del caso colombiano favorece la pervivencia de los sesgos provenientes de la vida privada de las(os) funcionarias(os), pues en algunos casos, se usa el concepto de género que se corresponde con lo establecido en la Convención Belém do Pará, y en otros, se perpetua el binarismo de género y se despoja al género de su concepción política.

En los casos en los cuales la representación del problema se concibe como violencia intrafamiliar, la familia y su unidad son posicionados como el bien jurídico principal, por encima de los derechos de las mujeres. Por esta razón, la idea preconcebida, asociada a la poca importancia de los derechos de las mujeres, se legitima a través de la ambigüedad en la norma.

Esta legitimidad social e institucional, que se da a diferentes niveles en Argentina y Colombia, fue intervenida en el primer país, gracias a la promulgación de la Ley Micaela de 2019, con la que se establece la sensibilización y capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que desempeñan una función pública desde alguno de los tres poderes del Estado. No obstante, debido a los pocos años de implementación, no se puede establecer el impacto que ha tenido en la situación de las mujeres y en la implementación de la política.

En contraposición a lo realizado en Argentina, en Colombia las capacitaciones continúan estando supeditadas a la realización de proyectos o a las decisiones de quienes lideran las diferentes entidades corresponsables. Ello, sin importar los llamados de atención de diversas(os) funcionarias(os) que señalaron la necesidad de aumentar la frecuencia de los procesos formativos y acompañarlos de sensibilizaciones (componente 6).

La presencia de estereotipos de género en la normatividad favorece la normalización de la violencia de género que ha sido legitimada y práctica desde lo social. Ello incide en el accionar de las entidades responsables y corresponsables, puesto que aumenta la irrelevancia en la atención de la problemática, afectando procesos como la coordinación entre las entidades encargadas de la política.

**Conclusión 2-Cb2:** La falta de sensibilización a funcionarias(os) ha afectado los pocos y desarticulados procesos de formación que se han dado en el país, pues debido a los sesgos de género que acompañan a quienes ejercen funciones públicas, las capacitaciones no tienen el mismo impacto en el quehacer institucional o son rechazadas, ya que su realización no es obligatoria. Las(os) funcionarias(os) no están exentas(os) de esa legitimidad social de la violencia contra las mujeres, pues la estructura social patriarcal a transversalizado sus procesos identitarios, al igual que lo ha hecho con toda la sociedad y de allí la necesidad de favorecer una transformación de su vida personal, que les permita cambiar como personas, a partir del reconocimiento de las inequidades sociales de género, con el fin de aumentar el impacto de las capacitaciones en las(os) funcionarias(os) y por extensión en la política y las mujeres víctimas o sobrevivientes.

<p><b>Condición necesaria Cc2:</b> Desconexión de las entidades encargadas de la política</p>	<p>La presencia de la práctica jurídica con enfoque de género y esquema semántico favorece la desconexión de las entidades encargadas de la política, pues los sesgos afectan la comunicación y relación intergubernamental, debido a que la implementación del enfoque de género se adecua a la estructura semántica individual, diferenciándose la definición y los efectos de este. Adicionalmente, la falta de claridad de los objetivos de género (componente 1) de la política, que es más pronunciada en el caso colombiano, debido a la ambigüedad en la representación del problema de la violencia contra las mujeres, aumenta la desarticulación entre entidades.</p> <p>Otros aspectos que acrecientan la desconexión en Colombia son: la poca capacidad del mecanismo nacional de género, que no cuenta con una jerarquía equiparable a la de las otras entidades, lo que impide que tenga incidencia en el accionar de estas (componente 4); la falta de mecanismo subnacionales de género (menos de la mitad de los departamentos del país cuenta con uno); la escases de recursos y personal encargado de ejecutar acciones de intervención y articulación. Situación contraria a la evidenciada en Argentina, donde, a pesar de las prácticas jurídicas con enfoque de género basado en esquema semántico, la claridad de los objetivos de género de la política y la presencia de mecanismos subnacionales de género, favorecieron la articulación entre entidades.</p> <p>Asimismo, la transformación de la jerarquía del mecanismo nacional de género es un componente clave para el aumento de la coordinación, sin embargo, debido a que el Ministerio fue creado en 2019, la presente investigación no estableció su impacto en esta condición. Ello, ha provocado que se dé un incremento patológico de la institución.</p>
<p><b>Conclusión 2-Cc2:</b> Para propiciar la coordinación efectiva de las entidades responsables y corresponsables de la política es fundamental contar con mecanismo de género en los diferentes niveles territoriales, pues estos permiten la territorialización de la política, adaptándola a las particularidades contextuales de cada parte del territorio. Además, es necesario que el mecanismo nacional cuente con una posición clave en la estructura organizacional del estado para tener el poder de incidir en el quehacer de todas las entidades del estado.</p>	
<p><b>Mecanismo 3:</b> CAP</p> <p><b>Condición necesaria Cd2:</b> Desvinculación de los resultados de la evaluación en la política.</p>	<p>En Colombia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha realizado seguimientos a la política, evaluando los indicadores preestablecidos desde el 2013 para este fin. Además, se contrató a la empresa de consultoría e investigación, Proyectamos Colombia SAS, quien desarrolló una evaluación institucional y de resultados. Sin embargo, y a pesar de que, en Colombia, a diferencia de Argentina, se han realizado evaluaciones de todas las líneas y programas de la política, lo que favorecería la calibración integral de esta, no se han incorporado los resultados de las evaluaciones en la implementación de la política.</p> <p>Como se pudo constatar en el componente seis de la secuencia dos, donde se analizaron los procesos formativos, las capacitaciones no tienen periodicidad alguna y su aplicación está determinada por la voluntad de la entidad, situación problemática que nombra la evaluación institucional y de resultados. A esto se suma, que el mecanismo nacional de</p>

	<p>género, la Consejería, continúa teniendo una jerarquía menor a la de los ministerios (componente 4) y un presupuesto que le impide responder a sus obligaciones programáticas (componente 2). En la evaluación se plantean los problemas que esto acarrea para la implementación eficiente de la política.</p> <p>El tipo de aprendizaje que ofrecen el seguimiento y la evaluación es preponderantemente instrumental, ya que se plantean transformaciones en los instrumentos, en el diseño de programas y protocolos. Empero, en la evaluación se hacen recomendaciones asociadas a la caracterización poblacional y la transformación de la intervención, teniendo como base un enfoque diferencial. También se establece la necesidad de ampliar las estrategias centradas en el cambio cultural que permita erradicar el patriarcado y se señala la falta de difusión de la política pública y de su implementación, como un punto clave para mejorar el impacto de esta en la vida de las mujeres colombianas. Lo anterior, plantea la existencia de la inversión del objetivo institucional de la política.</p> <p>En el caso argentino, la falta de evaluaciones integrales de toda la política pública y el énfasis en abordar los resultados de programas en concreto ha impedido una visión completa del panorama de la implementación de la política, y, por ende, de los efectos que ha tenido en las mujeres y en la problemática de la violencia de género. No obstante, las movilizaciones feministas han obligado a que el gobierno calibre algunos programas, como es el caso del programa de capacitación a funcionarias(os). En contraposición, el caso colombiano ha sido la Corte Constitucional la que ha incidido en la adopción de programas y normas que refuercen la política, y en la calibración de los programas ya existentes. Aun así, los resultados siguen sin vincularse completamente a la política.</p>
<p><b>Conclusión 2-Cd2:</b> Es fundamental posicionar la agenda de género en la agenda de gobierno para lograr que los resultados de la evaluación de la política se incorporen a esta y se dé una calibración que permita aumentar el impacto de la política en la vida de las mujeres colombianas.</p>	
<p><b>Falla de política:</b> Revictimización localizada de las mujeres víctimas de violencia (Revic)</p>	<p>La revictimización en el caso colombiano está directamente asociada a la ambigüedad en la representación del problema y en la irrelevancia política de los asuntos de género que se hace evidente en las agendas de gobierno de quienes han estado en el poder durante la representación, formulación, implementación y evaluación de la política. Debido a las particularidades propias del caso colombiana, que complejizan aún más la problemática, como lo es el conflicto armado y la presencia de múltiples actores armados (guerrillas, paramilitares, el ejército, las BACRIM, etc.), es fundamental evitar que se dividan las violencias entre aquellas propias de los tiempos de paz y las que se dan en los tiempos de guerra, porque se puede invisibilizar las violencias de género que no provienen de los grupos armados, crítica que han hecho las mujeres de diferentes comunidades del país (Amador 2016).</p> <p>No debe olvidarse que los diferentes tipos de violencias que hay en el país están situados y marcados por el conflicto armado y viceversa, así los actores de estas no sean siempre actores armados. Esto quiere decir que se experimenta un</p>

	<p>continuum de violencias, donde convergen las violencias en tiempo de paz y en tiempo de guerra, lo que propicia que estas rearticulen, reproduzcan y refuercen.</p> <p>La violencia de género estuvo presente antes del conflicto armado y con el surgimiento de este, se transformó y radicalizó. Por esta razón, un gran número de mujeres sobrevivientes de la violencia de género perpetrada por actores armados, han vivido violencia de género por parte de sus comunidades.</p> <p>Se llama la atención sobre esta particularidad, debido a que, tras la solicitud de información al gobierno colombiano, este hizo especial énfasis en los programas centrados en las mujeres que entran en las categorías de víctimas y sobrevivientes de violencias de género por parte de actores armados, dejando de lado, aquellas cuyos violentadores son diferentes, y porque es un llamado de atención por parte de las mismas mujeres del país (Amador 2016). Obviar esta situación solo profundizará la revictimización que ya experimentan.</p>
<p><b>Conclusión 2-Y:</b> La revictimización provocada por la ambigüedad de la representación del problema se transforma en revictimización localizada por la incidencia del contexto de irrelevancia política de los asuntos de género a nivel social e institucional en el diseño de la política.</p>	

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

## **Capítulo 5. Erradicación de la violencia contra las mujeres en Argentina: de la víctima ideal a la revictimización sistemática**

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación profunda secuencial de Argentina, cuyo mecanismo está compuesto por una X, representación del problema (RePro), tres secuencias: la secuencia 1 está asociada a la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), la secuencia 2 se centra en la construcción del sistema de implementación (CSI) y la secuencia 3 aborda la construcción de un aprendizaje de política (CAP). Al finalizar se establece el resultado de la Y, el tipo de revictimización (Revic).

### **5.1. Análisis secuencial del caso argentino**

A continuación, se presenta el análisis secuencial desagregado y la comparación pareada Argentina-patrón normativo.

#### **5.1.1. La representación del problema (RePro)**

Para esta variable, al igual que para las secuencias y la Y, se tendrán en cuenta los valores, condiciones y detonantes que se utilizaron en el análisis del caso chileno. La representación del problema (RePro) de la violencia ejercida contra las mujeres en Argentina ha estado marcada por la incorporación temprana de los tratados y las convenciones internacionales en su marco jurídico.

En 1980, a través de la Ley 23.179, se aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En 1993 se incorpora la figura del acoso sexual en el régimen jurídico con el Decreto nacional 2.385. Un año después se promulgó la primera Ley para la protección contra la violencia familiar (Ley 24.417). En 1996 se reglamentó esta ley, gracias al Decreto nacional 235, en la que se estableció que el organismo encargado de la asistencia a las mujeres sería la Dirección General de la Mujer (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021b).

En el mismo año, se aprobaron, con la Ley 24.632, los 25 artículos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belém do Pará). Durante 1999 se modificó el código penal para determinar los delitos contra la integridad sexual. En 2008, se tipificó el delito de la trata de personas con la Ley 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas. En 2009 se promulga la ley principal del marco normativo de la política para la erradicación de la

violencia de género de la Argentina, la 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En 2010 se reglamentó la Ley 26.485 con el Decreto 1011, lo que obligaba a las provincias a establecer normas locales que respondieran a las particularidades contextuales de cada espacio subnacional. En esta se plantearon los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, configurando los parámetros necesarios para lograr una interpretación acertada de cada una de ellas. La definición de violencia se basa en la utilizada por la Convención Belém do Pará, pero agregando las tipologías y las características de este tipo de agresiones. La finalidad de esta ampliación es aumentar el espectro de protección para las mujeres agredidas.

La definición utilizada en la ley, es la presentada en la Convención Belém do Pará de 1994, donde se establece que la violencia contra las mujeres es “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado”, se establece la importancia de las relaciones desiguales de poder para comprender estas violencias y se agregan las afectaciones físicas, psicológicas, sexuales, económicas o patrimoniales y demás que afecten la vida, libertad y dignidad de las mujeres. Además, se tiene en cuenta la violencia cometida por el Estado y sus agentes.

Adicionalmente, la ley salvaguarda los derechos a la no discriminación, a la salud, la educación, la seguridad personas, los sexuales y reproductivos (atendiendo a la Ley 25.673 que crea el programa nacional de salud sexual y procreación responsable, la libertad de creencias, el asesoramiento pertinente, las medidas integrales, al acceso a gratuito a la justicia en el caso de vivir alguna de las violencias contempladas en la ley y a la no revictimización. Los tipos de violencia que se nombran en la Ley 26.485 son: la física, donde se ve afectada la integridad física de la mujer; la psicológica, cuyos efectos son el daño emocional y la falta de autoestima, pues afecta el desarrollo personal a través de amenazas, acoso, humillaciones, manipulación, insulto, abandono, chantaje, etc.

Otro tipo de violencia basada en género es la sexual, que es definida como aquella acción que signifique la vulneración del derecho a decidir sobre su vida sexual o reproductiva, exista o no acceso genital. Los medios utilizados en esta violencia tienden a ser las amenazas, la coerción, la intimidación, la prostitución forzada, la explotación, el abuso sexual, etc., incluyendo las agresiones en el marco del matrimonio, vinculares o de parentesco.

La violencia económica y patrimonial, busca deteriorar la situación económica de la mujer, a través de la afectación a las pertenencias de la mujer, la destrucción, pérdida, etc., de objetos

de valor, las restricciones a los recursos económicos y el pago inferior por la misma tarea realizada en el contexto laboral. La simbólica, donde se da la reproducción de la dominación masculina, a partir del uso de mensajes estereotipados que fomentan la subordinación femenina. La política intenta impedir la participación política de las mujeres.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 26.485, establece las diferentes modalidades<sup>58</sup> de violencia basada en género, teniendo como base el espacio donde se realiza y el vínculo de los agresores con la mujer. La primera de ellas es la violencia doméstica, la cual es ejercida por un integrante de la familia, sin importar el ámbito de ocurrencia. Esta puede afectar la dignidad, la libertad reproductiva, la integridad física, etc. La familia o grupo familiar es definido como aquel construido por un parentesco causado por la consanguinidad, el matrimonio, la unión de hecho, entre otras. Para tipificarla, no se requiere la convivencia presente entre el agresor y la mujer.

La violencia institucional es la ejercida por funcionarias(os) o agentes que conforman los diferentes órganos del Estado, los partidos políticos, organizaciones empresariales, entre otras. Con esta se impide el acceso de las mujeres a sus derechos. La violencia laboral, se da en el contexto del trabajo, ya sea en el sector público o privado. Este impide los ascensos, la estabilidad, la contratación y la igualdad en la remuneración. La violencia contra la libertad reproductiva vulnera el derecho a la voluntad individual en la vida sexual.

La violencia obstétrica, que se evidencia en el personal del sector salud y se repliega sobre el cuerpo y la reproducción de las mujeres. La mediática, donde los medios de comunicación son los encargados de la proliferación de mensajes cargados de estereotipos de género, donde pueden promoverse conductas que atentan contra la dignidad e integridad de las mujeres. También hacen parte de esta violencia, el uso de imágenes pornográficas que legitimen el trato desigual y la violencia contra las mujeres.

La violencia contra las mujeres en el espacio público se da en los medios de transporte, centros comerciales, etc. Puede ser ejercida por una o más personas, se evidencia en el uso de expresiones verbales o no, que tengan connotaciones sexuales y afecten el derecho a la circulación de las mujeres, su integridad y dignidad. Por último, se encuentra la violencia pública-política, donde el acceso a derechos y deberes políticos se ve afectado por el acoso y

---

<sup>58</sup> Varias de estas modalidades fueron agregadas en el transcurrir de los años, como se podrá observar en la presentación de la variable.

persecución. Esta puede tener lugar en las instituciones del estado, los partidos políticos, sindicatos, etc.

En el año 2012, con la Ley 26.791 y el Decreto 2396, se tipificó el homicidio agravado de mujeres. La norma fue agregada al Código Penal y se centró en los homicidios cometidos por parejas y exparejas convivientes o no. Adicionalmente, se estableció la imposibilidad de reducir la pena por atenuantes. No obstante, la lucha feminista no logró que se nombrara el delito como femicidio, por lo que se dejaron por fuera de la tipificación diferentes tipos de muertes donde incide la desigualdad de género (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021b). En el mismo año, se modificó la Ley 26.364 con la Ley 26.842, donde se abordó la trata de personas y la asistencia a sus víctimas.

En 2015, por medio de la Ley 27.210, se creó el cuerpo de abogadas y abogados para las víctimas de violencia de género en la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El objetivo de este cuerpo es garantizar el acceso a la justicia de las sobrevivientes de alguno de los tipos y modalidades de violencia señalados en la Ley 26.485. Para 2016, se sancionó la Ley 27.324 focalizada en la educación basada en la igualdad, cuya finalidad es prevenir y erradicar la violencia de género.

En 2017, se modificó el artículo 119 del Código Penal con la Ley 27.352, cuyo objetivo era ampliar las agresiones que entrarían en la tipificación del delito de abuso sexual. La Ley 27.363, transformó el Código Civil y Comercial del país, con el fin de despojar de la responsabilidad parental a los autores, coautores, instigadores o cómplices de homicidios agravados por el vínculo o por violencia de género contra el otro progenitor. Además, se privará al quien se vea inmerso en el delito de lesiones, que aparecen en el artículo 91 del Código Penal, o en delitos contra la integridad sexual presentados en el artículo 119.

Ese mismo año, se expidió el decreto 522, con el cual se reglamentó la Ley 26.879 con la que se creó el registro nacional de datos genéticos asociados con los delitos que afectan la integridad sexual. Se aprobó la Ley de paridad de género, 27.412, que buscó establecer la conformación de las listas de candidatos y candidatas a nivel de legisladores y partidos, donde las mujeres debían ocupar el 50% (Villalba 2021).

En 2018, se sancionó la Ley 27.452 o Brisa para la creación del régimen de reparación económica para las hijas e hijos de las víctimas de femicidios. Esta ley fue impulsada por la Asociación Civil La Casa del Encuentro, debido al caso de Brisa, una niña que perdió a su madre por un femicidio perpetrado por su pareja y pasó al cuidado de una familia de escasos

recursos económicos. Además, se promulgó el Decreto 871, con el cual se reglamentó la Ley Brisa.

Para 2019 se sancionó la Ley 27.499 o Ley Micaela, con la que se establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. En este mismo año, se modificó la Ley 26.485 para la incorporación del acoso callejero como modalidad de violencia contra las mujeres (Ley 27.501) y se transformó la Ley 26.485, a partir de la Ley 27.533, con el fin de agregar la violencia que afecta o impide la participación política de las mujeres (artículo 2) a las modalidades ya establecidas se definió la violencia política contra las mujeres (artículo 3) y la violencia pública política (artículo 4).

Por último, en el año 2021, se creó el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios con la expedición del Decreto 123. Este Consejo hace parte del programa interinstitucional para afrontar integralmente las violencias extremas por motivos de género (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2021b).

Como se ha podido observar, la representación de la violencia contra las mujeres en Argentina ha estado mediada por la prohibición explícita de la discriminación basada en género en la Constitución Nacional (artículos 37 y 75, incisos 22 y 23) y por la jerarquía constitucional de algunos tratados internacionales, como: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CEDAW, etc. Esto permitió que el marco jurídico de la política, desde su promulgación en 2009, estuviera marcado por una concepción integral de la violencia basada en género.

De acuerdo con el análisis de contenido de las leyes focalizadas en el tema de violencia de género o contra las mujeres, promulgadas desde el 2009 hasta el primer semestre de 2021 en Argentina, realizado con QDA, comprobó que una de las afirmaciones principales de la Convención Belém do Pará se encuentra en distintas leyes. La premisa donde se señala que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos” (OEA 1994) está presente en leyes como la 26.842 sobre trata de personas de 2012 y decretos, como el 123 de 2021 para la creación del Consejo Federal a para la prevención del femicidio, transfemicidio y travesticidio.

En cuanto a la definición que se le da a la violencia contra las mujeres, el resultado del análisis de contenido evidenció que el caso parte de la violencia de género, teniendo como

foco las relaciones de poder de género entre hombres y mujeres. Para esto se utiliza, en la normativa argentina, una ampliación de la acepción presentada en la Convención Belém do Pará, donde se especifican las características, tipos y modalidades de la violencia ejercida contra las mujeres.

La definición, que se encuentra presente en la ley base del marco jurídico de la política, la Ley 26.485, expuesta con anterioridad, es replicada en las demás leyes y decretos del país, entre ellos: la Ley 27.234 de 2015 sobre educación en igualdad en su artículo 2, la Ley 27.533 de 2019, que agrega la violencia política a las modalidades de violencia de género y el Decreto 123 de 2021, con el cual se creó el Consejo Federal para la prevención y abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios. La clave de esta definición es el reconocimiento de la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder en estas agresiones, la presencia de estas en los diferentes ámbitos y visibilización de múltiples agresores, incluyendo al mismo Estado y sus agentes.

En cuanto a los tipos de violencia contra las mujeres que se sancionan en el país, como se expuso con anterioridad, desde 2009 se han ampliado los tipos y modalidades de violencia de género que se tipifican en la ley 26.485. Los tipos, que ya fueron expuestos, son: la violencia física, psicológica, sexual económica o patrimonial y simbólica. Por su parte, las modalidades son: doméstica, institucional, laboral, violencia contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica, mediática, violencia contra las mujeres en el espacio público y la violencia pública-política.

Por otro lado, los conceptos empleados en los medios de comunicación y los enfoques para la presentación de las publicaciones que aluden a posibles violencias contra las mujeres han estado determinados por la transformación normativa y por el trabajo del movimiento de mujeres y feministas. En 2006 se creó la red de periodistas argentinas por un periodismo no sexista (PAR), quienes presentaron, en 2008, el Primer Decálogo Argentino para el abordaje periodístico de la violencia contra las mujeres. La articulación entre la red y algunos sectores feministas, estableciendo la Agenda Mediática de Género, que buscó posicionar temas concretos en los medios de comunicación, entre los cuales se hizo énfasis en tres de ellos: violencia de género, trata de personas y derechos sexuales (Chaher 2007).

En 2009 se promulgó la Ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual, que logró una transformación en la relación entre los medios, el Estado y la sociedad y permitió la visibilidad de temas anteriormente relegados. Esta herramienta legal, significó un intento

claro de transversalizar el género en el trabajo de los medios de comunicación. De allí, que esta ley haga referencia a la Ley 26.485, donde se sanciona la violencia mediática y otras modalidades de violencia de género (Gil 2014).

Sin embargo, dos de los principales medios nacionales, como lo son el Clarín (1945), abierto opositor a la ley de comunicación audiovisual, y La Nación (1870), que habían incorporado, para el año 2013, los conceptos de violencia de género y femicidio continuaban reforzando estereotipos de género. Como lo señala Gil (2014) en su investigación sobre la representación de la violencia de género en los medios de comunicación argentinos, en el Clarín (prensa de oposición al gobierno de Fernández) el uso de estas categorías no ha llamado la atención sobre la estructura que sustenta las relaciones desiguales de género, pues se omite el contexto de los hechos y se utilizan expresiones que acentúan los sesgos de género. Entre los términos presentados por la autora, se encuentran: “la infidelidad de la mujer”, “fuertes discusiones”, etc.

En el caso de La Nación, el análisis de Gil (2014) evidencia que este medio de comunicación tiene un posicionamiento político contrario a los avances de los derechos de las mujeres. Las noticias sobre violencia de género tienen un tinte político que busca refrendar la oposición de La Nación a los periodos de gobierno de Cristina Fernández. Además, este ha representado al sector más tradicional y conservador del país y la definición de violencia de género se plantea como “drama conyugal”, “problema familiar” y “violencia en las parejas”.

El valor que adquiere la variable independiente de representación del problema de la violencia contra las mujeres en caso argentino es el de violencia basada en género. Esto sin obviar el hecho de que el uso de categorías como violencia de género y femicidio son utilizados de forma acrítica por los medios de comunicación, quienes, además, perpetúan estereotipos de género.

### **5.1.2. La representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ)**

El detonante de la secuencia 1, la representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ), en el caso argentino, es la representación del problema de la violencia contra las mujeres entendida como violencia basada en género. Para conocer el valor de la condición causal resultante de esta secuencia, fue necesario analizar el marco jurídico argentino para conocer cómo se ha representado a las mujeres en las leyes argentinas.

En 1926, se sancionó en el país la Ley 11.357 sobre la capacidad civil de la mujer, lo que permitió que se lograra la igualdad legal entre hombres y mujeres. No obstante, esta igualdad era relativa, pues se impedía la patria potestad compartida y el derecho al voto. No fue hasta 1947, con la Ley 13.010, que se sancionó el voto femenino, pero esta no incidió en la participación de las mujeres en puestos de representación. Entre 1985 y 1990, se dio el inicio de las grandes transformaciones que buscaban dar cabida al género en las políticas y al avance en los derechos de las mujeres. Durante este periodo se aprobó la ley de divorcio vincular, se transformó la ley de matrimonio civil y la patria potestad, que empezó a ser compartida por la madre y el padre (Ley 23.264 de 1985).

En 1991, gracias al trabajo del movimiento de mujeres, de las feministas y de las mujeres que integraban diversos partidos del país, se sancionó la Ley 24.012 o de cupo, clave para aumentar la participación de las mujeres (Villalba 2021). En 1999 se promulgó la Ley 25.087 centrada en los delitos contra la integridad sexual, que modificó el código penal, permitiendo la eliminación del concepto de la mujer honesta y se amplía la concepción sobre la violación, lo que permitió establecer diversos tipos de agresiones sexuales y los agravantes de la pena.

Con esta ley se sustituyó el Título III del Libro Segundo del Código Penal, de delitos contra la honestidad por delitos contra la integridad sexual. Se eliminó el artículo 132 contenía una excusa que permitía la absolución total de los victimarios, si estos se casaban con la mujer soltera a quien habían violado, raptado o cometido abuso deshonesto; esto después de regresarla a su hogar y tras conseguir el consentimiento de la “ofendida”. En el código penal se nombraba a las mujeres agredidas, víctimas o sobrevivientes, como “ofendidas” y las penas por estos delitos se agravaban cuando estas estaban casadas (Jantus y Petrazzini 2019).

Los cambios en la legislación han sido paulatinos y consistentes, no obstante, en un informe del Banco Mundial publicado en 2019, sobre los países con las leyes más y menos desfavorables para las mujeres, Argentina ocupó el segundo lugar entre los países más desfavorables para las mujeres, por las leyes que impiden que las mujeres puedan realizar algunos trabajos. Concretamente, en el estudio se habla del artículo 11 de la Ley 11.317 de 1927, que prohíbe que las mujeres trabajen en oficios que requieran la carga y descarga de navíos con grúas, la conducción de trenes, el engrasado de máquinas, etc. Además, se encuentra el artículo 176 de la Ley 20.744 de 1974, que prohíbe la contratación de mujeres en trabajos peligrosos, insalubres y penosos (Santi 2019).

Entre los años 2017 y 2019 se presentaron cuatro proyectos de ley en el Congreso de la Nación, que buscaban la derogación de estos dos artículos, pero su tratamiento ha sido pospuesto. No obstante, la reforma constitucional de 1994 que le otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales firmados por el país, que obligan a trabajar por la igualdad entre hombres y mujeres, ha impedido en gran medida los perjuicios que los artículos mencionados pueden ocasionar.

Sin embargo, la existencia de estas leyes puede fundamentar acciones discriminatorias y crear confusiones, como las ocurridas en 2002, cuando la empresa Freddo S.A fue denunciada por la Fundación Mujeres en Igualdad, por sus prácticas discriminatorias, que impedían la contratación de mujeres con argumentos que se consideraron poco razonables por la justicia argentina. Entre las justificaciones presentadas por la empresa, se señaló que se buscaba proteger a las mujeres de tareas, como el transporte de recipientes con helado, que ponían en riesgo su integridad física.

Este tipo de argumentos se basan en estereotipos de género que señalan una supuesta incapacidad de las mujeres para realizar actividades concretas y el ideal de no tener mujeres trabajando a altas horas de la noche. A pesar de que se logró una resolución positiva para las mujeres, el juez de primera instancia rechazó el amparo. Tras la apelación a la sentencia inicial, se ordenó a la empresa Freddo S.A., contratar únicamente mujeres hasta que se logre compensar la desigualdad de género en la contratación que rigió en la empresa (Diario Judicial 2010).

Como se puede observar, a pesar de que la conceptualización que construye la problemática de la violencia contra las mujeres, parte de la definición de violencia de género de la Convención Belém do Pará (resultado de la X), la representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ) argentino, ha sido afectada por la falta de voluntad del Congreso Nacional para la derogación de dos artículos basados en estereotipos de género, que cobijan y legitiman acciones y prácticas discriminatorias como las narradas en el caso de la empresa Freddo S.A.

De acuerdo con esto, el resultado de la secuencia 1: representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ), es la Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia argentina (Ca1). Debido a esto, se puede evidenciar un proceso institucional que favorece la discriminación, y, por ende, la revictimización, lo que deviene en la presencia de un mimetismo patológico, puesto que, desde las mismas normas se han normalizado una serie de sesgos de género, que se conservan en artículos de leyes relacionadas con la contratación

laboral, donde se promulga la problemática que se busca combatir, como lo es la violencia de género, en concreto la violencia simbólica, que está penalizada en la base del marco jurídico de la política pública.

### **5.1.3. Construcción del sistema de implementación (CSI)**

El resultado de la secuencia 1 (Ca1) se presenta como el detonante de un tipo específico de sistema de implementación, que se analizará a continuación. Para conocer los valores que adquieren las condiciones causales asociadas a la secuencia 2, se tendrán en cuenta los mismos componentes que permitieron la operacionalización en el caso chileno. La primera de las dimensiones es la claridad de los objetivos de la política, que para el caso argentino es evidente en los tres poderes.

Esta claridad en los objetivos de género de la política pública se demuestra en diversos documentos realizados por ministerios, fiscalía, entre otras entidades del Estado, donde se retoma la definición de violencia de género o contra las mujeres,<sup>59</sup> consignada en la Ley 26.485, haciendo hincapié en la necesaria transformación de las relaciones de poder de género, y, por ende, de la desigualdad de género, para contrarrestar y erradicar la violencia ejercida contra las mujeres. Algunos ejemplos de ello, es la Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en organizaciones, desarrollada por el entonces Instituto Nacional de las Mujeres y la Dirección Nacional de Asistencia Técnica de 2018.

En el preámbulo de esta guía se realizan aclaraciones sobre las definiciones que guiaron el desarrollo de esta y se alude a la definición de violencia de género expuesta en la Ley 26.485, haciendo énfasis en los tipos y modalidades que competen a la guía, que fueron: la violencia laboral y la violencia doméstica en el ámbito laboral (INAM y Dirección Nacional de Asistencia Técnica 2018). Por su parte, el protocolo de actuación ante situaciones de violencia de género en el ámbito de la administración pública de la Municipalidad de Rosario (s.f), contiene en su página 3, los tipos de violencia consignados en la Ley 26.485.

El protocolo de actuación para la intervención y asistencia a víctimas de violencia y discriminación por razones de género u orientación sexual de la Agencia Federal de

---

<sup>59</sup> Se utilizan ambos conceptos, pero al momento de usar el de violencia contra las mujeres, se enfatiza en la carga política propia del concepto de género, las estructuras de poder que inciden en las agresiones experimentadas por las mujeres y la discriminación basada en estereotipos de género que agravan y sustentan la violencia basada en género.

Inteligencia (Resolución 1077), presentado en agosto de 2020, que fue diseñado por la Unidad de Intervención y Asistencia en Cuestiones de Género del organismo. Al igual que los anteriores, este protocolo plantea la violencia y la discriminación por cuestiones de género (y orientación sexual), partiendo de la Ley 26.485.

En el protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), diseñado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), presentado en 2018 y se define la violencia de género, teniendo como base la Convención Belém do Pará, la Ley 26.485 y el decreto reglamentario 1011. Se establece la violencia de género como aquella “violencia basada en una relación desigual de poder”, que “constituye una manifestación de la desigualdad estructural e histórica que existe entre varones y mujeres, presente en la sociedad patriarcal” (UFEM 2018,16).

El último de los ejemplos es el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) 2013-2018, presentado en 2019 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en cuya introducción se cita el artículo 4 de la Ley 206.485, donde se define la violencia de género. A lo establecido en la ley, agregan que esta problemática es pública, estructural, es multidimensional y es planteada como una violación a los derechos humanos (INDEC 2019).

Como se ha podido observar, los objetivos de género de la política están centrados en la erradicación de la violencia de género, teniendo como foco la transformación de las relaciones de poder de género y las estructuras de poder que las sustentan. Además, se comprende la variable histórica como una de las claves para entender las dificultades del cambio social necesario para terminar con la persistencia de estas violencias.

El segundo componente, los recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución de la política, fue complejo de rastrear, pues en el presupuesto desagregado por entidades, solo se agregó al entonces Instituto Nacional de las Mujeres, en el año 2017, en el cual se transformó su ubicación en el organigrama del gobierno argentino (situación que se analizará más adelante).

La información obtenida para los años anteriores se adquirió a través del trabajo realizado por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) sobre el presupuesto destinado a la política de violencia contra las mujeres. De acuerdo con ELA y ACIJ (2016), la evolución del presupuesto del entonces Consejo Nacional de las Mujeres se ha visto afectado por las decisiones políticas y por la

inflación que ha vivido el país. De allí que sea menester analizar el crédito original (monto inicial asignado), el crédito vigente (monto actualizado) y el crédito devengado.

**Tabla 5.1. Presupuesto del mecanismo nacional de género - Argentina**

	<b>Crédito original (monto inicial asignado)</b>	<b>Crédito vigente (monto actualizado)</b>	<b>Crédito devengado</b>
2010	\$ 22.000.000	Más de \$ 25.000.000	Más de \$15.000.000
2011	\$ 21.000.000	\$ 25.000.000	\$ 20.000.000
2012	\$ 29.000.000	\$ 29.000.000	Más de \$ 20.000.000
2013	\$ 30.000.000	\$ 29.000.000	Menos de \$ 25.000.000
2014	Más de \$ 22.000.000	\$ 32.000.000	\$ 30.000.000
2015	Más de \$ 50.000.000	\$ 55.000.000	\$ 53.000.000
2016	Más de \$ 60.000.000	\$ 69.000.000	\$ 50.000.000

Elaborado por la autora con base en ELA y ACIJ (20016)

Como se puede observar, desde el 2014, el gasto devengado ha sido mayor al original, pues el Consejo Nacional de las Mujeres ha contado con recursos mayores a los asignados inicialmente, debido a la inflación. Durante este periodo (2010-2016), la subejecución presupuestaria del Consejo Nacional de las Mujeres, según ELA y ACIJ (2018), fue del 39% en 2010 (\$3.117.981), de 22% en 2011 (\$2.060.008), de 29% en 2012 (\$4.065.884), de 20% en 2013 (\$3.415.252), de 5% en 2014 (\$1.268.058), de 5% en 2015 (\$2.742.153) y en octubre de 2016, la subejecución llegaba al 15% (\$12.710.000). Esto evidencia que en ninguno de los años analizados se ha logrado la ejecución de todos los recursos con los cuales contaba el Consejo.

En el año 2016, el Consejo contó con un presupuesto por día, casi 23 veces menor al destinado para el programa Fútbol para Todos, pues el primero obtuvo \$195.000 diarios y el segundo, más de \$4.000.000 (ELA y ACIJ 2016). En el año 2017, se asignaron \$163.500.000 al Instituto Nacional de las Mujeres. No obstante, el ejecutivo decidió la reasignación del presupuesto, por medio de la Decisión Administrativa 12/2017. Esta situación fue denunciada por diferentes organizaciones sociales (ELA, ADIJ, FEIM, etc.) que recurrieron a una acción judicial que lo impidiera. En marzo del mismo año, el ejecutivo, con la Decisión Administrativa 149, disminuyó nuevamente el presupuesto del ahora Instituto (ELA y ACIJ 2018).

De acuerdo con ELA y ACIJ (2018), en el año 2017 el porcentaje de subejecución del ahora Instituto Nacional de las Mujeres fue de 32,24%. En 2018, el presupuesto final fue de \$161.548.292. Esto equivalía a una disminución nominal de 1%, que teniendo en cuenta la inflación de octubre de 2018 (19.4%), en relación con la de 2017, fue una reducción real de 20%. El presupuesto del organismo a nivel nacional era inferior al de este mismo organismo, pero a nivel de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual ascendía a \$178.832.740. Según ELA y ACIJ (2018), la asignación presupuestal del INAM representaba el 0.006% del presupuesto nacional total y el 0.93% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social al cual pertenecía el Instituto.

Gracias a las quejas de las organizaciones sociales, debido a la falta de presupuesto directo para el plan de acción para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Debido a la carta con los reclamos de estas organizaciones, el gobierno amplió el presupuesto del INAM adicionando el rubro del plan de acción que fue de \$50.000.000.

En el año 2019, la asignación presupuestal del INAM llegó a los \$234.394.881 (INAM 2019), lo que significó un aumento nominal del 10.78%, notablemente inferior a la inflación de 34.8% que se esperaba para el país en ese año. Esto representaría una pérdida del 18% del presupuesto del Instituto frente a la inflación nacional. Adicionalmente, el plan de acción para la erradicación de la violencia contra las mujeres tendrá una reducción nominal del 38%. El plan obtuvo un presupuesto de \$47.500.000 en 2017, en 2018 fue de \$50.400.000 y en 2019 de \$32.000.000 (Pozo 2018).

En cuanto al recurso humano, no se encontró información sobre la cantidad de personal con el que disponía el Consejo Nacional de las Mujeres/Instituto Nacional de las Mujeres. Tampoco se recibieron datos al respecto en la respuesta a la solicitud de información que se le hizo al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. En cuanto a la información secundaria ubicada en artículos académicos, se encontró un estudio sobre la ruta crítica en casos de violencia de género, realizado por funcionarias del Consejo Nacional de Las Mujeres, quienes señalaron que uno de los problemas que enfrenta la política, tiene que ver con la falta de recursos económicos y humanos de los dispositivos de género, que impide el abordaje de la problemática, debido a la magnitud de esta (Berto et al. 2017).

Como se ha podido evidenciar, las cuestiones de género no han sido prioridad para los gobiernos que han estado a cargo de la implementación de la política (Fernandez y Macri), pues la asignación presupuestal presenta una brecha de inversión con respecto a otras

entidades y programas y la necesidad de financiamiento para el acceso y la calidad de los servicios. Además, es importante señalar la diferencia que puede presentarse en el presupuesto de las áreas mujer entre los entes territoriales, pues, como se señaló con anterioridad, un organismo a nivel subnacional (Ciudad Autónoma de Buenos Aires -CABA) obtuvo mayor presupuesto que el asignado a nivel nacional.

En esa misma vía, Melina Pérez, socióloga de la Universidad del Cuyo, entrevistada para el presente trabajo, señaló la diferencia presupuestal con la que cuentan las áreas mujer para implementar la política a nivel subnacional, en comparación con CABA, y, por ende, la magnitud de problemas que enfrentan las mujeres para ingresar a la ruta crítica y el volumen de violencia de género que deben vivir dependiendo de su ubicación espacial (entrevista, Google Meet, 20 de julio de 2021). Por otro lado, en el componente tres, que es la comunicación y la relación intergubernamental, entre entidades y áreas de política, que evidencia corresponsabilidad para la implementación de la política, se evidencia una buena articulación, que se puede evidenciar en las Tablas 13, 14, 15 y 16.

**Tabla 5.2. Estrategias de articulación institucional 2010 - Argentina**

Estrategias de articulación institucional 2010
El Consejo Nacional de las Mujeres junto al Ministerio de Justicia, crearon el programa de género para establecer estándares sobre el tratamiento de las mujeres privadas de la libertad, teniendo como base sus necesidades particulares y su retorno a la libertad
Se creó la Mesa del Consejo Nacional de la Mujer para la construcción de la propuesta de reglamentación de la Ley 26.845 y la Mesa Interministerial que para el diseño del plan de acción establecido en la ley.
II Reunión Extraordinaria del Consejo Federal de Derecho Humanos, donde el Consejo en articulación con los gobiernos de 13 provincias, trabajaron en la implementación de la ley, en el plan de acción y en establecimiento del papel de las provincias en el proceso de ejecución de la política
El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) junto al Ministerio de Salud, desarrolló los indicadores sobre salud reproductiva y violencia contra las mujeres
Jornada sobre género y derechos humanos, centrada en los representantes del Consejo Federal de Derechos Humanos, que buscó brindar información sobre la situación de los derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres, sanción de la ley, reglamentación, plan de acción y estrategias para lograr la articulación de las provincias en el proceso de implementación de la política.
Articulación entre el CNM y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para la realización de foros sobre los derechos de las mujeres en el mundo del trabajo.

Se propuso una metodología para desvelar información clave sobre la violencia de género a nivel local a los diferentes Observatorios de Derechos Humanos del país.
El CNM y el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) lanzaron una campaña para apoyar la ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas.
Las siguientes entidades elaboraron el decreto reglamentario de la ley de protección integral: Comisión Interinstitucional, conformada por los Ministerios y las Secretarías de la Nación, la Comisión Asesora Ad-Honoren, compuesta por representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales, etc., y con la Comisión de Análisis Jurídico, integrado por juezas y jueces civiles y penales y la Defensoría General de la Nación (Resolución 23/2010 y 9/2010)
Se firmó el Convenio Marco de Cooperación con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para la producción de campañas públicas y la capacitación de sus funcionarios en cuestiones de género
Se firmó un convenio con la Universidad Nacional de Quilmes, que buscaba el apoyo de la universidad para realizar la primera encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres en las principales urbes del país y desarrollar instrumentos que posibilitaran el registro sistemático de la violencia mediática contra las mujeres
El Ministerio de Salud y el CNM fomentaron la protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, a través de la campaña “Otra vida es posible”.
Se creó la Unidad de Coordinación Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
Se diseñó un plan estratégico para la gestión de la política con la Secretaría de la Gestión Pública

Elaborado por la autora con base en Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2010).

**Tabla 5.3. Estrategias de articulación institucional 2012 - Argentina**

Estrategias de articulación institucional 2012
Se convinieron acuerdos de cooperación con la Procuraduría General de la Nación, el Archivo Provincial de la Memoria de la Provincia de Córdoba, la Secretaría de Derechos Humanos y el Archivo Nacional de la Memoria, para el abordaje de causas judiciales en contra de las fuerzas armadas por casos de violación a los derechos humanos
Diseño del plan de acción para la protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género. Convenios de cooperación institucional con la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación, el municipio de Morón y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
Se ha fortalecido el trabajo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, conformado por el CNM, el CONADIS , CENOC , el SIEMPRO , SINTyS , ODM , REDAF y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años y el Plan Nacional de Abordaje Integral
El CNM y la Corte Suprema de Justicia, propiciaron un espacio de articulación para los diferentes organismos del Estado con incidencia en la igualdad de género

Se implementaron protocolos de trabajo desarrollados por la CNM, el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Juventud, la Comisión Nacional de Asesores para la integración de personas con discapacidad y el Consejo Federal de Juventud, para la sensibilización en género, la participación de las juventudes
El Ministerio Público de la Defensa y el CNM establecieron un convenio de cooperación, que buscaba posicionar el asesoramiento jurídico gratuito para las víctimas de violencia de género en el país
Se firmó el convenio de cooperación entre el CNM y el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para el diseño de indicadores que permitan comprender la magnitud del fenómeno de la violencia contra las mujeres y crear el Registro Único de Casos de Víctimas de violencia

Elaborado por la autora con base en Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2012).

En 2013, el INDEC inició la construcción del Registro Único de Casos de violencia contra la mujer, a partir de la información obtenida por los dispositivos de género que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia de género. En el año 2013, los hechos registrados fueron 22.577

En el año 2014, el CNM se unió al INADI y a la Defensoría del Público de servicios de Comunicación Audiovisual para llevar a cabo acciones relacionadas con la ley de medios y la ley de protección integral a las mujeres. Se articularon el CNM, el Programa Primeros Años, el INADI y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, para la realización de talleres a nivel regional, que buscaban incluir a más de 3.000 personas a través de estrategias de género y diversidad sexual en las políticas de empleo.

El CNM participó en el seminario internacional para la conmemoración del XX aniversario de la Convención Belém do Pará (mes de septiembre) y en la reunión de ministras y altas autoridades del Mercosur (mes de noviembre). Se continuó con el convenio para la atención, asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito de víctimas violencia de género del CNM y el Ministerio Público de Defensa (se atendieron 957 casos) [Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2014].

**Tabla 5.4. Estrategias de articulación institucional 2015 - Argentina**

Estrategias de articulación institucional 2015
Se crea la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) con la Resolución PGN 1960, centrada en la lucha contra la impunidad, la mejora en la atención de las víctimas y la intervención interdisciplinaria de la violencia de género (solo existen en la ciudad de Buenos Aires).

Se ha fortalecido el trabajo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, conformado por el CNM, el CONADIS , CENOC , el SIEMPRO , SINTyS , ODM , REDAF y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años y el Plan Nacional de Abordaje Integral
El CNM y la Corte Suprema de Justicia, propiciaron un espacio de articulación para los diferentes organismos del Estado con incidencia en la igualdad de género
Se implementaron protocolos de trabajo desarrollados por la CNM, el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Juventud, la Comisión Nacional de Asesores para la integración de personas con discapacidad y el Consejo Federal de Juventud, para la sensibilización en género, la participación de las juventudes
El Ministerio Público de la Defensa y el CNM establecieron un convenio de cooperación, que buscaba posicionar el asesoramiento jurídico gratuito para las víctimas de violencia de género en el país
Se firmó el convenio de cooperación entre el CNM y el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para el diseño de indicadores que permitan comprender la magnitud del fenómeno de la violencia contra las mujeres y crear el Registro Único de Casos de Víctimas de violencia

Elaborado por la autora con base en Villalba (2021); Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2015).

**Tabla 5.5. Estrategias de articulación institucional 2016, 2017 y 2019 - Argentina**

	<b>Estrategias de articulación institucional 2016, 2017 y 2019</b>
2016	Se inició la actualización de la base de datos de organizaciones de la sociedad civil con ayuda del CENOC, lo que permitió la incorporación de 503 organizaciones
	Adquisición de competencias de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que posibilitó el apoyo a 455 de estas
	Se brindó asistencia a los gobiernos subnacionales (70 asistencias a provincias, 33 a municipios y 172 a organizaciones) para que se encargaran de los procesos formativos de las organizaciones de la sociedad civil de sus territorios
2017	El INAM (Instituto Nacional de las Mujeres), anterior CNM, realizó acciones contra la violencia de género junto a Trenes Argentinos. Campaña en todas las carteleras de las estaciones, titulada “Viví y viajá libre de violencia de género”
2019	El INAM y el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), se articularon para construir propuestas pedagógicas y de capacitación para el sector público (Ley Micaela).
	En el Marco del Plan Nacional de Acción Contra la Violencia hacia las Mujeres (2017-2019), 18 jurisdicciones se han comprometido con el fortalecimiento institucional, el monitoreo y la evaluación del plan, lo que permitió que 17 provincias se unieran al Sistema de Supervisión, Monitoreo y Rastreo para Agresores y Víctimas de Violencia de Género.

	El Consejo Federal de las Mujeres, se encargó de promover el cumplimiento de la Ley Micaela a nivel subnacional
	Se creó, junto a la Agencia de Deporte Nacional, la Coordinación de Género y Extensión del Deporte y el programa nacional de empoderamiento de la mujer en el deporte (Decreto 92/2019).
	Se efectuaron campañas de sensibilización sobre deporte y género durante los Juegos Nacionales Evita 2019
	Inició la implementación de la Ley Micaela en la Agencia de Deporte Nacional

Elaborado por la autora con base en Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2017); Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2018); Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2019).

Como se puede observar, desde el 2010, año de la reglamentación de la Ley 26.485, se ha fomentado la articulación de la entidad encargada de la política (CNM/INAM) con ministerios, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, países de la región latinoamericana, organizaciones sociales, y entidades públicas y privadas, pues se entiende la importancia de abordar la problemática de la violencia de género desde lo interinstitucional y multisectorial, debido a la complejidad del fenómeno. También se ha tenido en cuenta la importancia de la información para la comprensión del problema, y, por ende, para su intervención, por lo que los convenios de cooperación focalizados en la creación de indicadores, la ejecución de investigaciones y la recopilación de registros, han sido constantes durante todos los años analizados.

El cuarto componente de la secuencia 2, es la capacidad de implementación de la instancia encargada del proceso de la política. Para comprender la fortaleza e incidencia del CNM/INAM/Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, es necesario conocer su evolución y posicionamiento en la estructura organizacional del Estado argentino.

En 1987, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se crea la primera entidad encargada de abordar los temas relacionados con las mujeres, la Subsecretaría Nacional de la Mujer. Desde esta se fomentaba el respeto por los derechos de las mujeres. Todo gracias al trabajo de funcionarias feministas que buscaban generar cambios significativos en la sociedad, a pesar de la lógica patriarcal que transversalizaba a las instituciones en ese momento histórico (Anzorena 2013). No obstante, el funcionamiento de la Subsecretaría y el optimismo por el trabajo y existencia de esta terminó en 1990 con la clausura de la subsecretaría por el presidente Menem (Pérez 2020).

En agosto de 1992, y tras la presión de organismos internacionales, se creó el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), que estaría centrado en el diseño de políticas de género en el país. Sin embargo, la instauración de este no evitó la falta de importancia que se le daba a las problemáticas de las mujeres en los gobiernos siguientes. Situación que continuó en el interinato de Duhalde (2002-2003), quien convirtió al CNM en parte del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales (fundado en 2002), haciendo que la jerarquía del CNM en el organigrama del gobierno se viera afectado.

Es importante señalar, que el CNM fue el resultado de los compromisos que el Estado argentino había adquirido al firmar y ratificar acuerdos, tratados y convenciones internacionales, fue diseñado por académicas feministas y militantes, quienes, además, eligieron a la socióloga Virginia Franganillo como la primera presidenta del Consejo. La presencia de una mujer militante en CNM impulsó el respeto y acceso a los derechos sexual y reproductivos, entre otros temas claves para la agenda feminista, como la transversalización del género en los currículos académicos (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020).

La llegada de Néstor Kirchner al poder (2003-2007), no modificó la ubicación poco privilegiada del CNM en la estructura estatal, lo que impidió que la instancia encargada del diseño de las políticas de género y de la transversalización del enfoque de género en el Estado, contará con la capacidad de articularse y comunicarse con los ministerios, y afectó el acceso de este a los recursos necesarios para cumplir con sus funciones (Pérez 2020). En 2009, durante el primer gobierno de Cristina Fernández se destinaron recursos, a las diferentes provincias, para la construcción de refugios destinados a víctimas de violencia de género. Sin embargo, tanto el presupuesto como el personal y las acciones realizadas eran insuficientes para el abordaje del problema (ELA 2014).

En el año 2010, el CNM estableció una política comunicacional, que permitió el rediseño de los sitios web institucionales, con el fin de facilitar el acceso de todos los sectores de la sociedad con la modernización estética y favorecer la retroalimentación de la información recopilada por los gobiernos provinciales, a través de la incorporación de un link destinado al Observatorio de la Violencia contra las Mujeres.

Se transformó la revista digital del CNM, cuyo tema central en 2010 fue la presentación de las acciones gubernamentales a nivel nacional, provincial y municipal, focalizadas en el cumplimiento de la Ley 26.485. Además, se realizó un cambio nominal en el CNM, que pasó de denominarse Consejo Nacional de la Mujer a Consejo Nacional de las Mujeres, para

evidenciar la diversidad existente entre las mujeres, partiendo de su clase social, raza o etnia, edad, orientación sexual, etc. (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2010).

En 2012, se fomentó la construcción de las áreas mujer en las provincias y municipios, de Hogares de Protección Integral para Mujeres en Situación de Violencia. Se posicionaron en las provincias diferentes representantes en temas de género, que fueron denominadas consejeras federales, quien apoya el trabajo de las áreas mujer provinciales y propone acciones para abordar las problemáticas (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2012). En septiembre de 2013, se creó la línea 144 como parte del sistema de protección destinado a personas que se encuentren en situaciones de violencia, que funciona las 24 horas del día, los 365 días del año y brinda servicios especializados en derecho, trabajo social y psicología.

El objetivo central de la línea es dar contención e información a quienes han vivido algún tipo de violencia. Para esto cuenta con una guía de recursos actualizada por el Equipo de Recursos, que contiene la información sobre las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil (7.300 en total) que prestan servicios psicológicos, jurídicos o sociales a las mujeres víctimas de violencia de género. La línea 144 forma parte de la ruta crítica que deben seguir las víctimas, pues cuando llama una persona, se evalúa el riesgo ante el cual se encuentra, luego se comunica al Punto Focal 1, teniendo como clave la ubicación de quien llama.

Posteriormente, se determinan las acciones que permitirán la intervención y la derivación a los dispositivos de género, procurando el acompañamiento durante la denuncia. La línea cuenta con un equipo especial que se encarga del seguimiento a los casos que son remitidos por las coordinadoras. Esta línea trabaja con las Comisarías de la Mujer, fiscalías, juzgados de familia, fuerzas de seguridad, etc. (Berto et al. 2017).

En 2014, el CNM creó y/o fortaleció 717 áreas mujer y firmó 45 convenios para fortalecerse institucionalmente. Las llamadas a la línea 144 llegaron a las 20.209 y se construyeron, reestructuraron y/o equiparon 22 hogares (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2014). En 2015, se estableció el servicio de monitoreo, supervisión y rastreo para agresores y víctimas, con una inversión inicial de \$593.015.500 para la adquisición de tobilleras. Además, se reglamentó el cuerpo de abogadas y abogados especializados en violencia contra las mujeres que se propuso en la Ley 27.210 (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2015).

En 2016, el CNM logró la adhesión de siete provincias (La Rioja, Mendoza, San Luis, Jujuy, Entre Ríos, Tucumán y Tierra del Fuego) al plan de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se fortalecieron 1.167 áreas mujer en el territorio nacional con una inversión de \$4.197.838 provenientes de los programas de fortalecimiento de las áreas mujer provinciales y municipales y organizaciones de la sociedad civil y de escuelas populares de formación en género (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2016).

En 2017, el CNM pasó a ser el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y adquirió una nueva ubicación en el organigrama del estado argentino, pues se convirtió en un ente descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto Presidencial 698), pero sus fines continuaron siendo los mismo del CNM, su presupuesto no aumentó significativamente, los proyectos del Consejo permanecieron (FEIM 217). El rango de secretaría de Estado que adquirió el mecanismo nacional de género fortaleció la institucionalidad de género y adquirió un sistema de administración financiera propio, lo que les brindó capacidad de ejecución.

El INAM lideró la elaboración del plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos, estableciendo los compromisos que debían adquirir las diferentes entidades del Estado, las organizaciones sociales y quienes integran el Consejo Federal de las Mujeres. Escuchó los reclamos del colectivo feminista NiUnaMenos y diseñó el primer plan nacional para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres (2017-2019). Se amplió la capacidad de atención de la Línea 144, se creó una APP para la Línea (logró 15.000 visitas) y un área encargada del rastreo de casos, que permitió el aumento de las llamadas entre 2015 y 2018 en un 30%. Asimismo, se creó el área de litigio estratégico del INAM (INAM 219).

En el año 2019, inicia la implementación del plan nacional de acción para abordar la violencia contra las mujeres y el plan de igualdad de oportunidades y derechos, se distribuyeron 709 tobilleras electrónicas entre 2017 y 2019. Para este año las instituciones que aparecían en la guía nacional de recursos de la Línea 144, llegaron a las 7.916. Estas aparecen en la APP y en el sitio web del INAM.

La red de hogares de protección integral, centrada en la protección integral de mujeres víctimas de violencia y sus familias, llegó a 89 hogares. De estos, 21 hogares ingresaron a la red, lo que permitió el mejoramiento del equipamiento de los espacios y la capacitación de las(os) profesionales. Con el Decreto 7 de 2019 se dio la creación del Ministerio de las

Mujeres, Géneros y Diversidad, cuyos objetivos son diseñar, ejecutar y evaluar las políticas nacionales para prevenir, erradicar y reparar la violencia por razones de género, encargarse, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del cumplimiento de los compromisos relacionados con el género, adquiridos a través de convenios y tratados internacionales, etc. (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2019).

Adicionalmente, la ruta crítica cuenta con la Oficina de Violencia Doméstica, que hace parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y busca favorecer el acceso a la justicia de las personas víctimas de violencia en el ámbito doméstico. También con una línea para la atención a víctimas de violencia familiar, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Línea 137). Ambas se encuentran ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y funcionan las 24 horas del día, los 365 días al año (Berto et al. 2017).

La Superintendencia de Violencia de Género y Protección Familiar de la Policía, tiene un Centro de Atención a la Víctima. La Defensoría del Pueblo cuenta con una Dirección General de Niñez, Adolescencia y Género. El Ministerio Público de la Defensa cuenta con una Comisión sobre Temáticas de Género, encargada de diseñar e implementar estrategias con perspectiva de género para la defensa de las mujeres víctimas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene una Oficina de la Mujer, que busca impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los procesos institucionales internos y externos y diseñar la guía que deben seguir los poderes judiciales para la atención de los casos de violencia de género. Todas ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Otra entidad es la CONSAVIG (Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de género) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y cuyo objetivo es ejecutar acciones conjuntas con organismo nacionales, provinciales, municipales y organizaciones sociales, encaminadas a la producción de sanciones para la violencia de género. Además, se cuenta con la Línea 145 contra la trata de personas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que está conformado por psicólogas y trabajadoras sociales, quienes atienden denuncias sobre casos de trata y se encargan de la derivación a los organismos pertinentes (Los Ministerios de Seguridad, Público Fiscal, Poder Judicial, Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual) [Ministerio Público 2020].

Por último, el Ministerio Público Fiscal cuenta con una Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. En caso de emergencias se puede llamar gratuitamente (Línea 137) a la brigada móvil de atención a víctimas de violencia familiar del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que atiende en CABA. Para asesoramiento, información y orientación, el Ministerio de Justicia cuenta con Centros de Acceso a la Justicia (CAJ). Para la derivación a asesorías jurídicas está la Línea 144 y para obtener información y contención está la Línea 149, que brinda asesoramiento legal, asistencia y acompañamiento psicológico y pertenece al Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas de Delitos del mismo ministerio (Ministerio público fiscal 2021).

Como se ha señalado, la instancia encargada de la política no ha tenido capacidad de implementación, debido a su ubicación en la estructura del Estado argentino, que le impidió, hasta el 2017, tener autonomía presupuestal y funcional. A pesar de establecerse como ente descentralizado en 2017, la falta de recursos que se evidenció en el componente dos y la subejecución presupuestal permanente en los años analizados, han incidido negativamente en la capacidad del CNM/INAM para ejecutar la política, pues los dispositivos de género y su escaso presupuesto y personal, no logran cubrir la demanda asociada a la cantidad de casos de violencia de género que se dan en el país.

De acuerdo con el INDEC (2019), entre 2013 y 2018 se registraron 576.360 casos de violencia de género contra mujeres de 14 años en adelante. El 86% de esta violencia fue psicológica, el 56.3% fue física, el 20.1% fue simbólica, el 16.8% fue económica y patrimonial, y el 7.5% fue sexual. El 24.7% de las mujeres sobrevivientes, se enfrentaron a 3 o más tipos de violencia, el 28.2% experimentó 2 tipos de violencia y el 47.1% padeció 1 tipo de violencia.

En cuanto a las modalidades, el 97.6% fue de tipo doméstica, el 1.0% laboral, el 1.1% institucional, el 0.1% obstétrica y el 0.2% contra la libertad reproductiva. De los casos registrados, en el 81% de los casos, las mujeres realizaron una única denuncia, mientras que 571 mujeres presentaron 10 o más solicitudes de atención (INDEC 2019).

El panorama presentado por el INDEC evidencia la persistencia de la problemática, la magnitud (sin obviar el subregistro) y la imposibilidad de atender a las víctimas con los hogares y refugios con los que cuenta el Estado. Situación señalada por Catalina Arango, especialista en género y candidata a doctora en sociología de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales – IDAES, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, quien

critica la falta de presupuesto, de albergues y la importancia del feminismo popular, barrial en las políticas de género en Argentina (entrevista, Google Meet, 15 de julio de 2021).

Sol, activista y anarcofeminista, expone la existencia una política comunitaria de género, que antecedió a la política analizada en el presente estudio y cómo la presencia de esta, que continúa implementándose a la par de la promulgada en 2009. Según la activista entrevistada, los vacíos de la política pública no son tan evidentes, debido a la existencia de esta política comunitaria, pues las colectivas cuentan con albergues donde ofrecen contención, protección y asesoría a las mujeres que lo requieren (entrevista, Google Meet, 12 de julio de 2021). Esta fortaleza de las organizaciones feministas y de mujeres, incidió en la vigilancia sobre las acciones del Estado y en el abordaje territorial que tenía el CNM, quien apoyaba a las organizaciones de mujeres barriales (entrevista a Catalina Arango, especialista en género y candidata a doctora en sociología de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales – IDAES, Universidad Nacional de San Martín, Google Meet, 15 de julio de 2021).

El abordaje territorial se vio transformado con la llegada de Macri (2015-2019) al poder, pues se pasó a un abordaje institucional menos apoyado en las organizaciones de mujeres.

Desvincularse de las organizaciones, afecta los procesos de prevención que se realizan en los territorios desde las colectivas, pues se desfinancian y el gobierno ha estado centrado en el asistencialismo (uso de refugios) y no en las campañas de prevención (entrevista a Sol, activista y anarcofeminista, Google Meet, 12 de julio de 2021).

El quinto componente, sobre las condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política, permite observar un contexto donde continúan presentes los estereotipos de género y unas condiciones políticas desfavorables para la implementación de la política. En el caso de las condiciones sociales, en 2016, el Ibarómetro señaló, que el 61 % de las(os) argentinas(os) consideraba que cuidar el hogar y encargarse de la cocina era el rol más importante de las mujeres. De acuerdo con Pardo (2016), el 79% de los hombres y el 55% de las mujeres en el país considera que es mejor contar con un hombre como jefe. En 2017, la brecha laboral entre hombres y mujeres era del 27% (Pardo 2016).

El estudio de Torres (2018), que buscaba medir el grado de interiorización de los estereotipos de género, teniendo en cuenta el género y la etapa etaria de las personas que hacían parte de la muestra, que contó con n=200 personas, evidenció la persistencia del ideal de belleza femenino, menor en el grupo que se encuentra en el rango de edad entre los 20 y los 39 años, y mayor en los hombres, quienes exigen cualidades como la delicadeza y la delgadez en el

físico femenino. Tanto hombres como mujeres, en valores paralelos, consideran que las mujeres, en contraposición a los hombres, deben prestar más atención y dar mayor importancia a su apariencia. No obstante, el porcentaje no llega al 50%, lo que señala un menor grado de interiorización de este estereotipo.

En cuanto a los roles de género, se observaron diferencias significativas asociadas a la variable etaria, pero niveles de interiorización similares en hombres y mujeres. Las conductas intrépidas son más aceptadas en ambos sexos, lo que asocia la autora con el ingreso de las mujeres al mundo laboral y la liberación femenina que está acarrea. Sin embargo, las mujeres no creen que puedan actuar por fuera de los estándares que establecen los roles de género, lo que muestra la continuación de la introyección de su posición en el sistema de dominación masculino.

Ante preguntas por las tareas técnicas y mecánicas que pueden realizar hombres y mujeres, se pudo observar que la población con menor grado de interiorización de los estereotipos de género asociados a las actividades que pueden o no hacer las mujeres, es aquella en edad universitaria (solo el 34% considera que los hombres están más capacitados que las mujeres para las tareas técnicas y mecánicas), pero el 51% de la población estudiantil entre los 18 y los 19 años, considera que los hombres están más capacitados, al igual que el 56% de las personas entre los 30 y los 39 años. Estos datos le permiten a la autora preguntarse por los estereotipos de género del cuerpo docente de los colegios argentinos y su papel en la naturalización de estos sesgos de género (Torres 2018).

En cuanto a la concepción de hombres y mujeres, las mujeres están más de acuerdo con que los hombres tienen mayor capacidad que ellas para las tareas técnicas y mecánicas, lo que le permite a la investigadora confirmar las propuestas teóricas que señalan, que a la mujer la afecta más la autolimitación que la sanción externa. Esto evidencia la introyección del sistema de dominación. Frente a la afirmación sobre el mejor rendimiento de las mujeres en carreras de letras, humanidad y ciencias sociales, se observa una disminución de este prejuicio, especialmente entre quienes están en edad universitaria (entre los 20-29 años). No obstante, la interiorización de este estereotipo es significativa en las personas entre los 18-19 años, pues llega al 42%.

Este estereotipo continúa teniendo incidencia en la realidad social de las mujeres, pues quienes se encuentran en edad de elegir su vocación, tienen interiorizado este estereotipo de género, por lo que la autolimitación de las mujeres, de la que se habló con anterioridad,

impedirá que muchas mujeres elijan otras ciencias. Pero, es importante señalar, que son las mujeres quienes menos interiorizado tiene ese estereotipo (31% en comparación con el 36% de los hombres) [Torres 2018].

Por su parte, las respuestas asociadas a la afirmación sobre lo ridículas que son las expresiones de sentimientos en público por parte de los hombres muestran una aparente superación de ese estereotipo, pues solo el 25% de los jóvenes entre los 18 y 19 años, consideraron que esto era cierto. El 12% de quienes se encontraban entre los 20-29 años, estuvieron de acuerdo. Mientras que solo el 11% de las personas entre los 30-39 años pensaron que esta afirmación era correcta y el 7% de quienes tenían 40 o más años (Torres 2018).

La transformación de este pensamiento les da libertad a los hombres para demostrar sus sentimientos, facilitando la gestión de estos y las relaciones interpersonales que estos tengan. Empero, los estereotipos sobre los sentimientos de las mujeres y sus formas de mostrarlos continúan vigentes, ya que, al momento de preguntar por la afirmación de si es normal que llore una mujer que se sienta herida, el 75% de quienes se encuentran entre los 18-19 años, contestó que sí, al igual que el 62% de los 20-29 años, el 67% de los 30-39 años y el 52% de quienes tenían 40 años o más. Siendo los hombres, quienes más interiorizado tienen este estereotipo, con un 73% que estuvo de acuerdo, frente a un 56% de las mujeres.

La autora llama la atención sobre cómo los estereotipos de género asociados a las emociones se relajan para los hombres y continúan iguales para las mujeres. Otras de las afirmaciones que se presentaron ante la muestra fueron: los hombres tienden a utilizar la fuerza física para resolver los conflictos, las mujeres se demuestran mutuamente su cariño, pero los hombres no, las mujeres pueden tomarse de las manos y los hombres no y los hombres son quienes sostienen económicamente los hogares.

Frente a la primera, el 50% de los jóvenes entre los 18-19 años estuvo de acuerdo, y al igual que ellos, el 52% de los de 20-29 años, el 51% de los de 30-39 años y el 39% de los mayores de 40 años. El 48% de los hombres estaba de acuerdo y el 49% de las mujeres, también. La interiorización de este estereotipo trae consigo la expectativa conductual violenta de los hombres, lo que puede llegar a naturalizar las acciones violentas de estos.

La segunda, sobre la expresión de cariño entre hombres y entre mujeres, los porcentajes fueron significativamente bajos, debido a que en Argentina estas están bien vistas, principalmente en Buenos Aires. Solo el 33% de los jóvenes entre los 18-19 años, consideró

que las demostraciones de cariño entre hombres no están bien, el 52% de los de 20-29 años opinaron lo mismo, el 34% de los de 30-39 años y el 23% de los mayores de 40 años, también. En total, el 36% de los hombres y el 35% de las mujeres consideraron que esta afirmación era cierta.

No ocurrió lo mismo con otra expresión de cariño, como lo es el tomarse de las manos, donde el 80% de los hombres consideró que era una demostración normal entre mujeres, pero no entre hombres. El 59% de las mujeres encuestadas, estuvo de acuerdo con ese 80%. El 75% de los jóvenes entre los 18-19 años, aprobó esta afirmación, al igual que el 70% de aquellas personas entre los 20-29 años, el 62% de las de 30-39 años y el 70% de las personas mayores de 40 años.

Esta diferenciación entre la aceptación social a determinadas expresiones de cariño está relacionada con la representación nacional sobre las características que tienen las relaciones de pareja y las de camaradería. Cruzar los límites de las manifestaciones de afecto socialmente aceptadas, impide el acceso a la masculinidad hegemónica y plantea un acercamiento a lo femenino por parte de los hombres, lo que pone en entredicho su masculinidad y se le asocia la homosexualidad (que es vista como negativa).

La tercera afirmación, relacionada con la responsabilidad económica de los hombres frente a sus familias, fue apoyada por el 17% de las(os) jóvenes entre los 18-19 años, el 10% de quienes se encuentran en el rango de edad de 20-29 años, el 33% de las personas entre los 30-39 años y el 28% de las(os) mayores de 40 años. La interiorización de este estereotipo de género es mayor en los hombres (28%), que en las mujeres (20%) (Torres 2018). La transformación de este sesgo se debe a los avances obtenidos por las mujeres en el ámbito laboral, que han estado mediados por las necesidades económicas de estas.

La persistencia de la interiorización de los estereotipos de género en Argentina ha estado determinada por las campañas de intervención que buscan transformar aspectos culturales claves para terminar con la discriminación, y, por ende, con la violencia basada en género. En el caso del gobierno, se realizaron campañas por la equidad de género y contra la violencia desde el CNM, el Ministerio de Salud y organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo de estas campañas era erradicar las prácticas que favorecían la inequidad de género, a partir de la ejecución de campañas de sensibilización centradas en la violencia contra las mujeres. Entre las campañas de 2010 se encuentran: “Caminata Construyamos un Camino Libre de Violencia y por Nuestro Derechos”, presentada en la provincia de Buenos

Aires, en la que participaron la Secretaría de Deportes de la Nación, El Ministerio de Desarrollo social, el CNM y Naciones Unidas. “Otra Vida es Posible”, que buscaba difundir el contenido de la Ley 26.485, evidenciando los tipos y modalidades de violencia. Este spot audiovisual fue transmitido en el programa Fútbol para Todos y fue creado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud y la Fundación Alicia Moreau de Justo.

Además, se emitió una serie de trece capítulos, donde se presentaba la lucha de las mujeres por sus derechos y se aludía a su vida social, política, económica y cultura en Argentina. Se realizó una jornada nacional de Promotores de Derechos en Bibliotecas Populares, para configurar espacios que permitieran el intercambio de experiencias asociadas a la Ley 26.485. Se elaboró un boletín de publicación interna en el CNM para difundir las acciones ejecutadas por los equipos interdisciplinarios (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2010).

En 2012, se presentó la campaña “Sacá tarjeta roja al maltratador”, que parte de las ideas de que nadie puede salvarse sola y la forma de lograr la transformación es a través de la construcción de una ciudadanía donde todas las personas se suman y deben sumarse. Esta campaña, proveniente del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad de España, fue implementada por diversas organizaciones sociales (Latina Urbana, Enlaces territoriales para la equidad de género, Fundación Españoles en el Mundo y la psicóloga y periodista Liliana Hendel. Esta campaña fue apoyada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Naciones Unidas, Telefe, Telefónica y la Presidencia de Argentina (Clarín 2012).

#### **Imagen 5.1. “Sacá Tarjeta Roja al Maltratador”**



*Fuente:* Clarín (2012)

En 2017, continuaron las campañas de sensibilización sobre violencia de género, entre las que se encuentran: “Viví y Viajá Libre de Violencia”, impulsada por el CNM y Trenes Argentinos. Esta contó con la presencia de un stand en la estación Constitución del Tren Roca, que se encargó de asesorar y difundir la Línea 144 (Corresponsables 2017). Otras campañas fueron: “Elegí una Vida Libre de Violencia de Género” y “Cuidarnos y Ser Elegidas es un derecho”.

En 2018, el INAM realizó varias campañas. La primera buscaba difundir la línea de atención (144) y acercar los servicios de esta en los diferentes barrios del país. Para esto se creó un dispositivo de género móvil, que se encargó de llevar a los profesionales de la línea a diferentes lugares y se estableció, junto a Trenes Argentinos, un vagón de la Línea 144, que contaba con abogadas, psicólogas y trabajadoras sociales para el asesoramiento y contención de las mujeres que lo requerían (Nueva Rioja 2018).

La segunda, “Las mujeres hacemos historia”, buscó la reivindicación de las mujeres en la historia argentina, visibilizó sus luchas y hazañas. La tercera fue el “Fútbol por la igualdad”, con la cual se visibilizó la violencia contra las mujeres y el fútbol femenino, con ayuda del fútbol masculino. En la primera participaron el INAM, la AFA, Racing Club y el Club Atlético Independiente, y en la segunda, trabajaron mancomunadamente, el INAM, la AFA, las jugadoras de Boca Juniors y de River Plate (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2018).

La cuarta, “Viví un noviazgo sin violencia”, fue una campaña digital realizada con el INAM y el Ministerio de Desarrollo Social, el 14 de febrero, en el día de las y los enamorados, para concientizar sobre las señales que deben alertar de la existencia de la violencia de género en los noviazgos. La quinta se centró en el aumento de las mujeres en las diferentes ciencias, ¡Por más mujeres en las ciencias!, realizada por el INAM, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y Wikipedia para la conmemoración del día internacional de la mujer y la niña en la ciencia.

La sexta estuvo focalizada en la violencia de género en los medios de comunicación y fue realizada por el INAM y el Consejo Federal de Mujeres en el marco del 11 de marzo, en el marco del día nacional de la lucha contra la violencia de género en los medios de comunicación. La séptima fue la difusión de la Línea 144 en el evento Lollapalooza, donde se utilizó el *hashtag* #NoEstasSola. La octava, también se centró en la difusión de la línea, durante el día de la eliminación de la violencia contra las mujeres.

La novena campaña fue “El acoso existe”, para la que se articularon el INAM, Secretaría de Transporte del gobierno de la CABA, el Ministerio de desarrollo Humano, los Ministerios de Seguridad de la Nación, ciudad y provincia de Buenos Aires, con el fin de avanzar en la transformación cultural y en la visibilización de la violencia de género en el transporte público. Adicionalmente, se crearon siete líneas de reporte y contención para las mujeres víctimas de acoso en el transporte público (mensaje de texto al 22676 con la palabra ACOSO), que funcionan las 24 horas del día, 365 días del año (INAM 2018).

En cuanto a las condiciones políticas que han marcado el diseño de la política, estas fueron determinadas por la presencia en la presidencia de Cristina Fernández (2007-2011; 2011-2015) y de Mauricio Macri (2015-2019). La campaña presidencial de Fernández (2007-2011), quien fue candidata del Partido Justicialista, estuvo centrada en la referencia constante a Eva Perón y en el acercamiento a las mujeres argentinas.

Durante su primer periodo, Fernández (2007-2011), logró una serie de avances significativos en la justicia social del país, pues en 2008 estableció, con la Resolución 671, la pensión por viudez para las parejas homosexuales que llevaran más de cinco años de convivencia. En 2009, se promulgó la ley base de la política pública, Ley 26.485. En 2010, se aprobó el matrimonio igualitario, lo que convirtió a Argentina en el primer país de América Latina en legalizarlo y el décimo a nivel mundial.

En 2012, se promulgó la Ley de Identidad de Género, que posibilitó el cambio de nombre y sexo en los documentos de identidad de personas travestis, transexuales y transgénero y obligó al Estado a costear los cambios de sexo. En 2013, se estableció una ley que buscaba castigar el trabajo infantil, se fortalecieron organizaciones de la sociedad civil, como las Abuelas de la Plaza de Mayo y se inició la regularización de la situación de más de un millón de empleadas domésticas (Smink 2015).

Como se evidencia, se dio una ampliación de derechos sociales en el país, sin precedentes hasta ese momento. No obstante, esta transformación se dio, principalmente, en términos normativos y no prácticos, pues las acciones encaminadas a dar cumplimiento no lograron un avance significativo en su implementación.

De acuerdo con informe presentado por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género), el nivel de implementación de la ley de protección integral de las mujeres, tras la finalización de los dos mandatos de Fernández (2007-2011; 2011-2015), no ha sido exitoso, pues no se cuenta con información oficial que permita conocer la magnitud de la problemática y la

comparativa de los datos por año (Gheradi 2015). Situación que impide un buen diseño de la política, pues no se cuenta con los datos necesarios para comprender el fenómeno a nivel nacional y subnacional.

A esto se suma, que hasta 2017 no se contó con el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las Mujeres que establecía la Ley 26.485 de 2009, lo que dificultaba el seguimiento de los programas y demás acciones que el gobierno ejecutó o buscaba implementar. No se respondió a los requerimientos de las organizaciones de la sociedad civil que solicitaron la difusión del Plan de Acción que estaba siguiendo el CNM. Además, durante el kirchnerismo el CNM dejó de depender de forma directa de la Presidencia para pasar a ser parte del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales y se designó a una funcionaria sin conocimientos sobre género (Stiegler y Gerber 2009).

En 2007, Fernández dijo que estaba en contra del aborto, no se opuso a la afirmación de su ministra de salud, Graciela Ocaña, cuando esta sentenció que el aborto era un problema del sistema penal y no de salud pública (Stiegler y Gerber 2009) y guardó silencio cuando se debatió en 2011 la despenalización del aborto en el parlamento argentino (Gallo 2011). En 2015, cuando el ministro de salud, Daniel Gollán, intentó retomar el debate sobre el aborto, el jefe de gabinete de Fernández desautorizó al ministro y esta no se pronunció al respecto (Comercio y Justicia 2015), lo que significó un posicionamiento frente a la discusión sobre el aborto.

Fernández, únicamente designó a tres mujeres en los ministerios del país (Desarrollo Social, Defensa y Salud), solo el 22% del total de las secretarías estuvo a cargo de una mujer, igual que el 23% de las subsecretarías, lo que evidenció una falta de paridad de género en el gabinete de la presidenta (Naciones Unidas 2008). No abordó la subrepresentación de las mujeres en el congreso, que era de 30%, perpetuando la inequidad de género y las relaciones de poder de género en los espacios de representación política.

Luego de 12 años del kirchnerismo en el poder, Mauricio Macri fue elegido como presidente de Argentina para el periodo 2015-2019. Durante su gobierno, Macri prometió construir 36 nuevos refugios para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, de los cuales se construyeron y equiparon 9 (8 habían iniciado su construcción en el gobierno de Fernández). Se elaboró el Plan Nacional de Acción y se abordó la violencia machista desde un enfoque punitivista, que obviaba la prevención.

Macri convirtió el Ministerio de Salud en Secretaría, redujo el presupuesto al programa nacional de educación sexual integral y reubicó al INAM en la estructura estatal (como ya se explicó en componentes anteriores), pero le recortó el presupuesto en cada uno de los años que duró su mandato. En cuanto a la implementación de la política, Macri delegó programas y acciones a diferentes ministerios, lo que complejizaba el seguimiento de la ejecución de estos. Sin embargo, en 2019 se estableció en el presupuesto nacional el uso de la etiqueta de género, que permitió hacer una revisión detallada de la asignación presupuestal a las políticas de género.

Macri se comprometió con las mujeres argentinas, luego de la primera marcha de NiUnaMenos en 2015, con la construcción de refugios (promesa que como ya se señaló fue incumplida), el patrocinio gratuito de las víctimas y el uso de tobilleras para agresores. En cuanto a las tobilleras, se entregaron 709 dispositivos (se presentaron 441.977 denuncias por violencia de género) en diferentes provincias, pero éstas solo funcionaban en lugares donde existiera señal de celular. El programa de patrocinio jurídico sólo ha llegado a 11 provincias y contaba con 24 abogadas, lo que evidencia el poco interés del gobierno en las cuestiones de género.

Como se puede observar, durante el gobierno de Macri no se abordó de forma integral la problemática de la violencia de género, pues los pocos recursos asignados se focalizaron en la adquisición de tobilleras y la creación de refugios, que no se terminaron de construir. En el caso de los tres periodos presidenciales, se fortaleció el marco jurídico de la política (como se puede observar en el desarrollo de la X), pero no se jerarquizaron los programas con presupuesto y recurso humano, debido a la falta de voluntad política, tanto de Fernández como de Macri (Carbajal 2019).

El último componente de la secuencia 2 es la actitud de quienes se encargan de la implementación de la política, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase, determinan el enfoque de sus acciones, el cual puede ser contrario al de la política. A esto se agrega el desconocimiento sobre el tema.

**Tabla 5.6. Información sobre los procesos formativos en Argentina 2010, 2012, 2014, 2016, 2017, 2019**

Año	# de personas inscritas	Temas de capacitación	Rol en la política
2010	3.000	Ley 26.485 de 2009	Funcionarias(os)

2010	400	Se fomentó el programa de transversalización de género	Funcionarias(os) y técnicas(os) de la sociedad civil
2012	600	Género y seguridad en las provincias del noroeste argentino, el nordeste, el centro y Cuyo	Fuerzas de seguridad del país, funcionarias(os) de las áreas de género
2014	2.250	Capacitación en ocho provincias en temas de empleo, género y diversidad sexual	Equipos técnicos de las gerencias de empleo y capacitación laboral
2014	1.060	EL CNM y la Universidad Nacional de La Plata crearon dos diplomaturas sobre promoción de la igualdad de género y prevención de las violencias	Funcionarias(os)
2014	50.000	Campaña “Sácale tarjeta roja al amltratador”	Sociedad civil
2014	70	Diplomado sobre género y derechos de las mujeres dirigido por la Escuela del Cuerpo de abogados del Estado y patrocinado por el CNM, la Procuración del Tesoro de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa	Funcionarias(os)
2016	12.330	Formación integral para la transversalización de la perspectiva de género en 200 talleres en 17 jurisdicciones	Funcionarias(os), integrantes de sindicatos, partidos políticos y universidades
2017	6.551	Se realizaron 242 jornadas de formación sobre género en 12 jurisdicciones	Participaron 60 organizaciones de la sociedad civil y 38 organismos gubernamentales
2019	4.446	Ley 27.499, conocida como ley Micaela	Funcionarias(os) de la administración pública nacional
2019	4.468	Ley 27.499, conocida como ley Micaela	Funcionarias(os) poder judicial

Elaborado por la autora con base en Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2010); Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2014); INAM (2018)

En 2010 se inicia la implementación del programa de transversalización de género, que buscaba la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas y las acciones estatales, a partir de la capacitación y asistencia a ministerios, áreas mujer, gobierno provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. Este mismo año, se llevó el programa a nueve provincias y se establecieron los demás objetivos del programa.

Entre los demás fines del programa se encuentra: el diseño de un centro virtual e interactivo de recursos, mujer y política, que posibilite el registro, sistematización y democratización de la información relacionada con la violencia de género. La elaboración de un proyecto de asistencia técnica para la transversalización de género centrado en dos módulos de trabajo formativo: género y política y planificación estratégica con perspectiva de género. La realización de tres investigaciones académicas sobre violencia laboral, políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y violencia de género. Por último, se encuentra la producción de una guía nacional de recursos (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2010).

En 2012 se elaboró el Manual de Autoprotección para víctimas de violencia intrafamiliar, que deberá ser entregado a las víctimas como primera medida. Durante el mismo año, el CNM realizó talleres de sensibilización en 262 municipios para fortalecer la creación de las áreas mujer, en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Mujer provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil, y se hicieron 358 actividades enfocadas en los derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en el parto humanizado; las nuevas masculinidades; perspectiva de género en políticas públicas para funcionarios; fortalecimiento institucional; economía social y desarrollo local de las mujeres y medios de comunicación y discriminación (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2012).

En 2018, se llevó a cabo el curso formador de formadores, que buscaba formar a los equipos de trabajo de las áreas mujer, de los sindicatos y las organizaciones sociales, con el fin de que replicaran los conocimientos adquiridos. Los temas trabajados en los talleres fueron: perspectiva de género, sistema sexo-género, estereotipos, desigualdades, lo doméstico y lo público, división sexual de trabajo, lenguaje no sexista y empoderamiento (INAM 2018).

La ley Micaela obliga a la capacitación en temas de género y violencia de género a quienes hacen parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de Argentina, sin importar la jerarquía de la funcionaria o funcionario. El nombre de la ley está asociado con el femicidio de Micaela García, una joven feminista de 21 años de Entre Ríos, que fue violada y asesinada por un hombre con antecedentes penales, quien estaba recluido en prisión por otros casos de violación (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2019).

El femicida, Sebastián Wagner, estaba condenado a 9 años de prisión por la violación de dos mujeres, pero se encontraba en libertad condicional, a pesar de los informes que desaconsejaban la liberación del criminal de la Unidad 9 de Gualeguaychú del Servicio

Penitenciario de Entre Ríos. El juez Carlos Alfredo Rossi omitió las recomendaciones, y por esta razón, diferentes organizaciones feministas exigieron que fuera sancionado y plantearon la propuesta de la que sería la ley Micaela. Ninguna persona podrá negarse a los procesos formativos y quien lo haga recibirá una sanción disciplinaria, pues se considerará como una falta grave.

Como se puede observar, las capacitaciones eran destinadas a una cantidad reducida de personas y no existen registros de la implementación del programa de transversalización de la perspectiva de género. Situación señalada por ELA desde 2015, y que continuó siendo evidente, pues la falta de información sobre la implementación de la política se dio también en el gobierno de Macri (2015-2019). No se tuvo acceso a los formatos o temas detallados de los talleres y capacitaciones que se hicieron, ni la duración de estas.

De acuerdo con los resultados de los seis componentes de la secuencia 2, los valores de las condiciones causales necesarias para comprender las particularidades de la revictimización en el caso argentino, fueron los siguientes: la primera condición, hace alusión al enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.), que para el caso argentino adquiere el valor de Cb2, uso del enfoque de género con esquema semántico. Esto debido a que, a pesar de existir una claridad entre los organismos gubernamentales en los objetivos de género de la política (componente 1), existen sesgos de género evidentes en la sociedad argentina (componente 5), que afectan a toda la población, incluyendo a quienes gobiernan e implementan la política.

La necesidad de legislar sobre la formación en género de funcionarias(os) de los tres poderes, denota la magnitud de la problemática de los sesgos que afectan a quien atienden a las mujeres en las diferentes fases de la atención integral, siendo la obligatoriedad de las capacitaciones, la mejor opción para erradicar los prejuicios de género, pues no pueden apelar a sus creencias para evitar los talleres. Sin embargo, tanto la ley, como la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que es un suceso clave para el fortalecimiento de la entidad encargada de la política pública, quien desarrollaría estas capacitaciones, son muy recientes para conocer su impacto en esta condición causal.

La segunda condición necesaria de la secuencia 2, tercera del mecanismo, es la coordinación de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG (policía, gobierno, jueces, fiscales, etc.), cuyo valor en el caso argentino fue de Cc1, coordinación efectiva, pues tanto en el componente 1, sobre la claridad de los objetivos de género y en el

componente 3, sobre la comunicación y la relación intergubernamental entre entidades y áreas de política se evidencia articulación. Diferentes entidades estatales crearon oficinas e instancias centradas en el género (ver componente 3 y 4) para contar con asesoramiento constante y fortalecer la articulación con la instancia encargada (CNM/INAM/Ministerio de las Mujeres).

Los resultados de estas condiciones necesarias, brindadas por la secuencia 2, muestran que el enfoque de las prácticas jurídicas de las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG es un enfoque de género con esquema semántico y que las entidades encargadas de los protocolos para la intervención de las VBG están coordinadas, esto plantea la existencia de un incremento patológico de las instituciones. Es decir, las instituciones refuerzan o crean sufrimiento en las víctimas y sobrevivientes, debido a la falta de empatía, relacionada con los sesgos de género que existen en la sociedad y han permeado las concepciones y decisiones que se toman a diario, y a la nula formación de las(os) funcionarias(os) que ejecutan la política.

#### **5.1.4. Construcción del aprendizaje de política (CAP)**

La última secuencia para el análisis del caso es la construcción de un aprendizaje de políticas (CAP), que señala la posible calibración de la política. En el caso argentino, se encontraron dos evaluaciones provenientes de organizaciones de la sociedad civil, que se tendrán en cuenta debido a la importancia que ha tenido el movimiento de mujeres en las políticas de género del país y dos realizadas desde el gobierno o por solicitud de este.

Entre las evaluaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, se encontraron dos presentadas en 2015: la primera evaluación fue realizada por ELA en 2015. El informe final se tituló como: “Claroscuros en las políticas contra la violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26.485 de protección integral contra la violencia. Es tiempo de promover la rendición de cuentas”. Este estudio se dio antes de la presentación del plan de acción elaborado por el gobierno de Fernández.

Este análisis cualitativo evidenció la falta de información sistematizada sobre el fenómeno de la violencia de género, su incidencia en la sociedad y los servicios brindados a las víctimas, lo que impide conocer si estos últimos son suficientes para las sobrevivientes en cada zona del país. Se determinó, que la mayoría de los servicios y acciones estaban centradas en la intervención de la violencia doméstica, lo que supuso la omisión de las demás modalidades e

impidió el conocimiento integral de la situación en el territorio, teniendo como clave las variables que permiten observar la diversidad de la mujer y la magnitud de los tipos de violencia a los que puede enfrentarse.

La política no cuenta con un presupuesto asignado específico, lo que ha impedido que el país pueda compartir información presupuestal con los organismos internacionales que fiscalizan la implementación de los tratados internacionales. Además, se requiere que la coordinación entre organismo avance para conseguir la producción de información, el monitoreo de 42 políticas de género, la rendición de cuentas conjuntas y el fortaleciendo de la articulación entre los diferentes niveles territoriales. Ello les dará coherencia a las respuestas y las unificará.

Según ELA (2015), se deben realizar intervenciones integrales, que, junto al poder judicial, permitan brindar apoyo económico, social, psicológico, de inserción laboral, etc., a las mujeres víctimas de violencia de género. Esto debe ir acompañado de la formación de las(os) funcionarias(os) y control de sus acciones, de reformas legislativas y de financiación suficiente. El informe culmina arguyendo, que la falta de avances y las debilidades de en la implementación, se deben a la poca relevancia política que tienen los temas relacionados con la violencia contra las mujeres, pues a nivel discursivo no se puede encontrar un apoyo contundente en contra de la violencia de género.

El sector político del país hace presencia cuando se dan casos mediáticos ampliamente condenados, pero no acompañan esta sanción con propuestas concretas que puedan incidir en la erradicación de la violencia contra las mujeres. La segunda evaluación fue titulada “Evaluación sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Situación de la violencia contra las mujeres en Argentina” y estuvo encabezada por la Comisión Argentina de Refugiados y Migrantes (CAREF), el Equipo Latinoamericano de Justicia y género (ELA), la Fundación Siglo 21 y la Fundación Mujeres en Igualdad (MEI). El análisis se centró en el Plan de Acción entregado por el gobierno de Fernández en el año 2015 y abarcaba las acciones que realizaría el gobierno entre 2014 y 2016.

Entre los objetivos del informe está la recolección de información que permita al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, conocer el fenómeno de la violencia contra las mujeres en Argentina. Conocer la línea base utilizada para la formulación del plan de acción, el nivel de implementación de la política y el cumplimiento de la Ley 26.485 de 2009.

Para el estudio se utilizó el plan nacional de acción publicado por el CNM en octubre de 2015, que respondió a las exigencias del movimiento de mujeres, colectivas y organizaciones

de la sociedad civil, quienes recalcan el incumplimiento de esta obligación que establece la Ley 26.485. La publicación de este plan no fue vista con esperanza por las mujeres argentinas, pues el mismo año en el que fue presentado, era el último año de la administración de Fernández. Por lo tanto, el plan de acción sería modificado nuevamente.

Los resultados de esta evaluación cualitativa evidencian que las medidas encaminadas a intervenir la violencia contra las mujeres están centradas en la violencia doméstica y en menor medida en la mediática, dejando de lado las demás modalidades de violencia de género que tipifica la Ley 26.485. Tampoco se utilizó una línea base para elaborar el plan de acción, ni se mejoró el registro y sistematización de información asociada al fenómeno de la violencia de género, por lo que el plan no parte de un entendimiento de las particularidades que adquiere la problemática en el contexto argentino en cada de sus provincias y municipio (ELA et al. 2015).

La tercera debilidad del plan de acción, que se señalan en la evaluación, es que no se establecen las entidades que se encargarán de cada acción, ni se identificaron instrumentos que posibiliten el seguimiento y evaluación de este. No queda claro cuándo se realizará la evaluación. Un cuarto problema es la falta de asignación presupuestal concreta que permita la ejecución de los programas. La quinta plantea la estructura federal del estado argentino, como una dificultad que debe tenerse en cuenta a la hora de implementar la política, pues las mujeres viven una magnitud de violencia y tienen mayor acceso a espacios de protección y contención, dependiendo de su ubicación espacial.

El informe evaluativo culmina con una serie de preguntas y recomendaciones dirigidas al Estado. Entre las primeras están: “¿Qué actividades conformarán el Plan Operativo Anual de la Auditoría General de la Nación?”. Esto debido a la falta de información sobre las actividades llevadas a cabo por el CNM. Otra pregunta es “¿El estado nacional ha avanzado en la formulación de un plan de igualdad de género en cuyo marco se ubique el Plan Nacional de Acción contra la Violencia?”, que se centra en el inexistente abordaje integral del fenómeno que se observó en el plan de Fernández (ELA et al. 2015, 14-15)<sup>60</sup>.

En cuanto a las recomendaciones al Estado, se hicieron cuatro: la primera señala la importancia de realizar encuestas periódicas que permitan conocer la prevalencia de la violencia contra las mujeres. La segunda, está centrada en la falta de acceso a la información

---

<sup>60</sup> Para conocer las demás preguntas, dirigirse a:  
[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CCPR\\_CSS\\_ARG\\_24144\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/ARG/INT_CCPR_CSS_ARG_24144_S.pdf)

pública, especialmente aquella relacionada con la asignación presupuestal a entidades y programas. La tercera, retoma la exigencia por la generación de datos, pero haciendo hincapié en la necesidad de la creación de un sistema de información, que contenga variables espaciales, de acceso a la justicia para migrantes, sobre la capacitación a funcionarias(os). Por último, se indicó la importancia de implementar un enfoque interseccional que permita abordar la situación de las mujeres indígenas (ELA et al. 2015).

Por otro lado, entre las evaluaciones provenientes del Estado, se encontraron dos: la primera, fue presentada en 2015, realizada por la Defensoría General de la Nación, financiada por el Ministerio Público de la Defensa y estaba centrada en el “acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales”, los aportes de la Ley 26.485, sus deudas y desafíos. Las conclusiones de la evaluación muestran que existen obstáculos para el abordaje de los casos de maltrato, ya que los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico de la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría, advirtió una serie de barreras que impiden a las mujeres obtener respuestas apropiadas y continuar con las denuncias que interponen.

Como en las dos evaluaciones anteriores, se advierte de la necesidad de registrar, sistematizar y difundir los datos sobre la violencia de género, de establecer proyectos dirigidos a la autonomía económica y emocional de las sobrevivientes, ampliar los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico a todo el país y construir dispositivos de protección más efectivos. Se sugiere terminar con los espacios destinados a la confrontación entre las partes para evitar la revictimización, con los requerimientos burocráticos innecesarios, hacer seguimiento y control de las medidas de protección utilizadas, que permitan sancionar a quienes las incumplan (Defensoría General de la Nación 2015).

Para finalizar, se señala la importancia, al igual que las anteriores evaluaciones, de implementar el enfoque interseccional para determinar las respuestas necesarias que requiere cada mujer, de acuerdo con sus particularidades identitarias: su origen étnico, la etapa etaria en la que se encuentra, entre otras. Además, se sugiere el diseño y promulgación de un fuero unificado y especializado, que tenga competencia civil y penal. Se recomienda examinar el proceso estipulado para obtener medidas de protección en los casos de violencia de género.

La segunda evaluación encargada por el Estado fue presentada en 2019 y realizada por el equipo de investigadoras de ELA. Esta fue la primera evaluación de impacto de los talleres de perspectiva de género que han sido implementados por la Oficina de la Mujer de la Corte

Suprema de Justicia de la Nación e hizo parte de las acciones ejecutadas en el marco del programa de apoyo a la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema, junto al Sistema de Naciones Unidas en Argentina, para la transversalización del enfoque de género en el poder judicial.

Para el estudio se analizaron los talleres realizados entre 2011 y 2017. Para la evaluación cuantitativa se utilizó la metodología de marco lógico y se construyó una línea base que posibilita el seguimiento futuro del impacto de los talleres. Los resultados se compararon según las características poblacionales de las personas encuestadas (según su género), según su cargo y nivel territorial de sus funciones (nacional o provincial). También se utilizó la tipología de capacitaciones de género elaborada por el Centro de Entrenamiento de ONU Mujeres para establecer los contenidos de los talleres (ELA 2019).

La evaluación se focalizó en la cobertura de los talleres; la comunicación, los materiales y los contenidos de estos; y el cumplimiento de los objetivos de cada taller. Entre los resultados se expresa el aumento en el interés e importancia que se le da a los temas de equidad de género en la agenda de opinión, lo que ha devenido en el interés en cuestiones de género de quienes componen el poder judicial. Se determinó que el impacto de los talleres está directamente relacionado con el fuero de la persona capacitada, pues la incidencia de los talleres es mayor en las(os) funcionarias(os) vinculadas(os) con temas como la familia, la niñez y el género, que en aquellas(os) que no tiene una relación temática tan explícita, porque trabajan en lo administrativo, laboral, etc.

El impacto de los talleres también aumenta cuando la persona capacitada tiene un rango alto en la entidad y tiene una antigüedad significativa en esta. Existe un grupo de jóvenes, principalmente mujeres menores de 35 años, que trabajan con temas de género, pero no han tenido conocimiento de los talleres que se realizaron entre 2011 y 2017 y una demanda de la población del poder judicial de capacitaciones en temas de género (ELA 2019).

En cuanto a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, se evidenció que es necesario el fortalecimiento de los talleres y programas de capacitación, que permita atender las necesidades específicas de las(os) funcionarias(os) en temas de género. Se debe promover el compromiso de todas las jurisdicciones en la masificación de las capacitaciones, el intercambio horizontal entre participantes de los talleres y quienes los dictan, y el diseño de estrategias que permitan el acceso a los talleres de las personas que se incorporan al poder

judicial. Por último, se sugiere sistematizar las evaluaciones futuras que se hagan a los programas de capacitación y ampliar la difusión de los talleres.

El valor que adquiere la condición causal que proporciona la secuencia 3 es Cd2, desvinculación de los resultados de la evaluación en la política, pues, como se ha podido observar en la secuencia 2, para el 2019 los problemas de registro, sistematización y acceso a la información pública continuaban presentes (sugerencia realizada en las cuatro evaluaciones revisadas). En cuanto a las capacitaciones, no se observó un aumento en la cobertura ni un aumento en su difusión, hasta que se legisló al respecto y se promulgó la ley Micaela, que respondió a los requerimientos del movimiento de mujeres. Lo mismo ocurrió con la elaboración y divulgación del plan de acción que se recomendaba en la primera evaluación analizada, que se presentó debido a la presión de las organizaciones de la sociedad civil.

Las manifestaciones de las mujeres argentinas han tenido más poder e incidencia para lograr transformaciones significativas, que las evaluaciones realizadas de la política o sus programas. Otro ejemplo de esto es la ampliación de la reparación para víctimas, que se logró gracias a la lucha de la asociación civil Casa del Encuentro, no por iniciativa del gobierno.

Frente a las sugerencias de realizar encuestas para conocer la magnitud de la violencia contra las mujeres en el contexto argentino, solo se encontraron los resultados del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres 2013-2018, que se construyó a partir de la información que fue registrada por las mismas entidades del Estado. Las investigaciones que buscan identificar las cifras que hacen parte del subregistro de la violencia de género y las características que esta adquiere en los diferentes territorios o sobre los estereotipos de género, las han realizado las organizaciones de la sociedad civil (ver secuencia 2).

Frente a las claridades sobre la asignación presupuestal a la entidad encargada de la implementación de la política y al plan de acción de esta, que fue recomendado por las evaluaciones publicadas en 2015, en el 2017, con el cambio en la ubicación del entonces CNM en la estructura del Estado, se empezó a desagregar el presupuesto destinado a los programas relacionados al género. No solo se clarificó el presupuesto del INAM y el plan de acción, sino también aquel destinado a los dispositivos de género de otros ministerios y las acciones de estos relacionados con el género.

Por otro lado, el aprendizaje que se ha dado ha sido principalmente a nivel instrumental, ya que, se ha centrado en la viabilidad de los instrumentos y la optimización de los mismos. No obstante, se han abordado cuestiones asociadas con el aprendizaje social, debido al abordaje

del alcance de los programas, de las leyes y de la política pública en general. De allí, que se sugiera la implementación del enfoque interseccional en varias de las evaluaciones. Por esta razón, el tipo de aprendizaje ha sido una combinación de ambos.

La desvinculación de los resultados de la evaluación en la política plantea la presencia de una inversión del objetivo institucional, debido a la desviación de los organismos del Estado de la meta inicial, lo que termina promoviendo lo contrario. En el caso argentino, la irrelevancia política que han tenido los temas de género en el gobierno ha afectado la necesaria calibración de la política, en cuestiones presupuestales, de registro y sistematización de datos sobre la violencia, en el alcance de los programas y en la ampliación y difusión de los talleres de capacitación. Esta situación deviene en la desprotección de las mujeres argentinas, lo que genera más víctimas.

#### **5.1.5. La revictimización a las sobrevivientes de la violencia machista en Argentina**

La revictimización que se evidencia en el caso argentino está determinada por una representación del problema donde se hace uso del concepto de violencia de género, que tiene en cuenta las relaciones de poder de género y se reconoce una multiplicidad de tipos y modalidades que adquiere la violencia contra las mujeres. Ello, ha incidido en la jerarquía constitucional de los tratados internacionales relacionados con las temáticas de género, incluyendo la violencia basada en género, pero la irrelevancia política de estos temas ha impedido que se deroguen leyes o artículos de ley, que discriminan a las mujeres en el ámbito laboral, perpetuando estereotipos de género.

Por esta razón, la representación de las mujeres en el sistema de justicia está marcada por la presencia de estereotipos de género, lo que va en contravía de la representación del problema. La causa de los prejuicios de género, que es la irrelevancia política de los temas de género, y la presencia de estos estereotipos han incidido negativamente en la construcción del sistema de implementación, donde se observa la falta de capacidad de la entidad encargada de la política (CNM/INAM), que impide la implementación de las acciones necesarias para evitar que los sesgos afecten el uso del enfoque de género en las prácticas jurídicas, lo que anula la claridad en los objetivos de género de la política.

Sin embargo, las exigencias del movimiento de mujeres, la llegada de feministas a cargos de relevancia político administrativa, ha posibilitado la creación de dispositivos de género en diferentes entidades del Estado, lo que ha posibilitado la coordinación entre aquellas

encargadas del abordaje integral de la violencia contra las mujeres, pero la debilidad del CNM/INAM ha impedido el control de las actividades desarrolladas por ministerios, secretarías, etc., en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los espacios de articulación institucional. Esta falta de capacidad de la entidad encargada de la política, sumada a la irrelevancia política de las cuestiones de género, ha afectado la calibración de la política, pues se han obviado las recomendaciones de las evaluaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y por el mismo Estado.

Estas particularidades del caso argentino han incidido en la presencia de una revictimización localizada, que se aleja de la representación del problema en el marco jurídico nacional como causa de la revictimización (como es en el caso de la revictimización estructural) y se posiciona en la irrelevancia política de las temáticas de género del gobierno de turno, que afecta todo el proceso de la política, como origen de la victimización secundaria. De acuerdo con el INDEC (2018), los casos de violencia contra las mujeres registradas en los documentos oficiales entre 2013-2017, se cuadruplicaron en cuatro años, pues los casos pasaron de 22.577 en 2013 a 86.700 en 2017.

Desde 2008 hasta el 2016, los casos de feminicidios fueron más de 250 anuales. Lo que ubicó a Argentina como el segundo país con la mayor cantidad de feminicidios, siendo superado, únicamente, por Honduras. No obstante, se ubica por debajo del promedio regional de 2.5 cuando se contabilizan por cada 100.000 habitantes (Pardo 2016).

El Primer Índice Nacional de Violencia Machista realizado por el colectivo NiUnaMenos, presentó cifras significativas, que llamaron la atención de las autoridades, pues el 92% de las mujeres encuestadas dijo que había sido estigmatizada en algún momento de su vida, el 84% fue discriminada y el 99% sufrió algún tipo de violencia con algunas de sus parejas sentimentales y el 97% fue acosado en el espacio público, pero solo el 5% denunció el hecho (Hospital de Pediatría Garrahan 2016). La información más actualizada sobre la persistencia de la violencia de género en Argentina fue proporcionada por la ONU (2020), quien señaló que las denuncias en el país, por violencia de género, habían aumentado un 39% para el mes de abril de 2020.

Este aumento se dio en el marco de la cuarentena por coronavirus, donde se dieron, además, 19 feminicidios entre el 20 de marzo y el 20 de abril de 2020, donde la pareja actual de la mujer fue el principal perpetrador con un 45% de los 19 casos. Este aumento fue generalizado en América Latina. Por esa razón, la ONU la catalogó como “la otra pandemia”. El

confinamiento provocó que muchas mujeres quedaran encerradas en sus viviendas con sus agresores, sin poder salir ni buscar sus redes de apoyo, lo que masificó las denuncias.

En cuanto a la revictimización, en 2002 ocurrió uno de los casos emblemáticos de violencia institucional en Argentina. El 18 de abril de 2002, Mario Garoglio intentó asesinar a su esposa, Ivana Rosales, quien le había solicitado el divorcio. En un primer momento, intentó asfixiarla con un alambre, luego usó piedras para golpearla y, por último, la escondió en el baúl de un vehículo, porque pensaba que estaba muerta. Ivana estuvo internada 45 días en un hospital recuperándose de las lesiones provocadas y cuando se dio el juicio, el fiscal Eduardo Velazco, esgrimió que Ivana era mala madre y esposa, y que, por esa razón, se buscó la agresión. Además, solicitó un atenuante, lo que incidió en la decisión de los jueces Emilio Castro, José Andrada y Eduardo Badano, quienes le dieron cinco años de cárcel (Alcaraz 2021).

Luego de la sentencia, violó a sus hijas y huyó. Mayka, una de las niñas, se quitó la vida durante su adolescencia e Ivana falleció luego de un ataque epiléptico producido por las secuelas del intento de femicidio. En 2021, el Estado argentino pidió perdón ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Abril, la única de las víctimas que sigue con vida, por la revictimización, discriminación y estereotipos de género que interfirieron en las decisiones judiciales (Alcaraz 2021).

En 2012, luego de 3 años de la promulgación de la Ley 26.485 y a dos del inicio de las capacitaciones en género, el Tribunal de Familia n-3 de Lomas de Zamora, dio un fallo con argumentos cargados de estereotipos de género. El Tribunal decidió quitarle la tenencia de sus hijos a una mujer que había señalado que su exesposo violentaba y abusaba sexualmente de sus hijos. Además, ordenó que se le impidiera a la madre y a cualquier familiar de esta, acercarse a sus hijos. Esta sentencia se dio sin importar el testimonio de los menores de edad, quienes aseguraron que el hombre era malo y los torturaba. Según el Tribunal, los menores reproducían el discurso de la madre y apelan al diagnóstico de síndrome de alienación parental, que parte de la idea de que la madre quiere vengarse de su expareja (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género 2021).

El síndrome de alienación parental (SAP) no es reconocido por la Organización Mundial de la Salud, ni por la *American Psychological Association* (APA), ni por la *American Psychiatric Association*, sin embargo, es utilizado en el sistema de administración de justicia (Cruz 2020). Su uso ha sido ampliamente criticado por el feminismo, debido a que ha favorecido a los

hombres agresores (Galicia 2021), pues se administra justicia partiendo de estereotipos de género que presentan a la madre como la alienadora por antonomasia y al padre como la víctima.

La SAP se ha convertido en una expresión de violencia contra las niñas, niños y mujeres, ya que se ha utilizado para invalidar testimonios y restar importancia a la denuncia, como ocurrió en el caso citado. De allí, que el grupo de trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y niñas de la ONU llamó la atención a países donde se utiliza la SAP, como es el caso de España, para recordarles la normativa internacional y los estándares que buscan salvaguardar el derecho de mujeres y niñas(os) a vivir libres de violencia. Además, la ONU señaló la omisión del enfoque de género en la administración de justicia donde se acude a esta figura (Europress 2022).

En 2013, el Tribunal Oral en lo Criminal n-10 de CABA, se dio otro fallo con estereotipos de género, donde las(os) jueces(zas) María Bértola, Gustavo González y Fernando Larrain, absolvieron a Ramón Florentín por la acusación de abuso sexual agravado por acceso carnal y sometimiento ultrajante, cuya denunciante era su esposa. Según el Tribunal, el hombre consideraba que era obligación de su esposa mantener relaciones sexuales con él, por lo que con sus actos no buscaba cometer un abuso sexual, sino acceder a los derechos que creía tenía sobre su esposa.

En el mismo año, se dio otro fallo de este tipo por la Cámara en lo Criminal, Correccional, civil, Comercial, Familia y del Trabajo de la Novena Circunscripción Judicial de Córdoba, que absuelve a un hombre acusado de abuso sexual con acceso carnal frecuente contra su hija de 4 años. Ante las discrepancias entre las especialistas que atendieron a la menor, el testimonio de esta no pasó el test de veracidad y se señaló que el entorno de la niña, concretamente su madre, implantaron las situaciones que la niña señala, por lo que se usó nuevamente el síndrome de alienación parental (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género 2021).

Otro caso del 2013 fue el correspondiente a la Cámara Nacional de apelaciones en lo Criminal y Correccional de CABA, que por medio de una sentencia revocó el fallo del Juzgado Nacional de Instrucción contra un hombre acusa de abuso sexual agravado y decidió sobreseer (suspender el proceso por falta de causas) al denunciado. El hombre sostenía una relación con una joven 16 años menor que él (tenía 12 años), con quien tenía un hijo en común. Según la defensa la niña sedujo al sujeto y le mintió sobre su edad, debido a que esta estaba enamorada

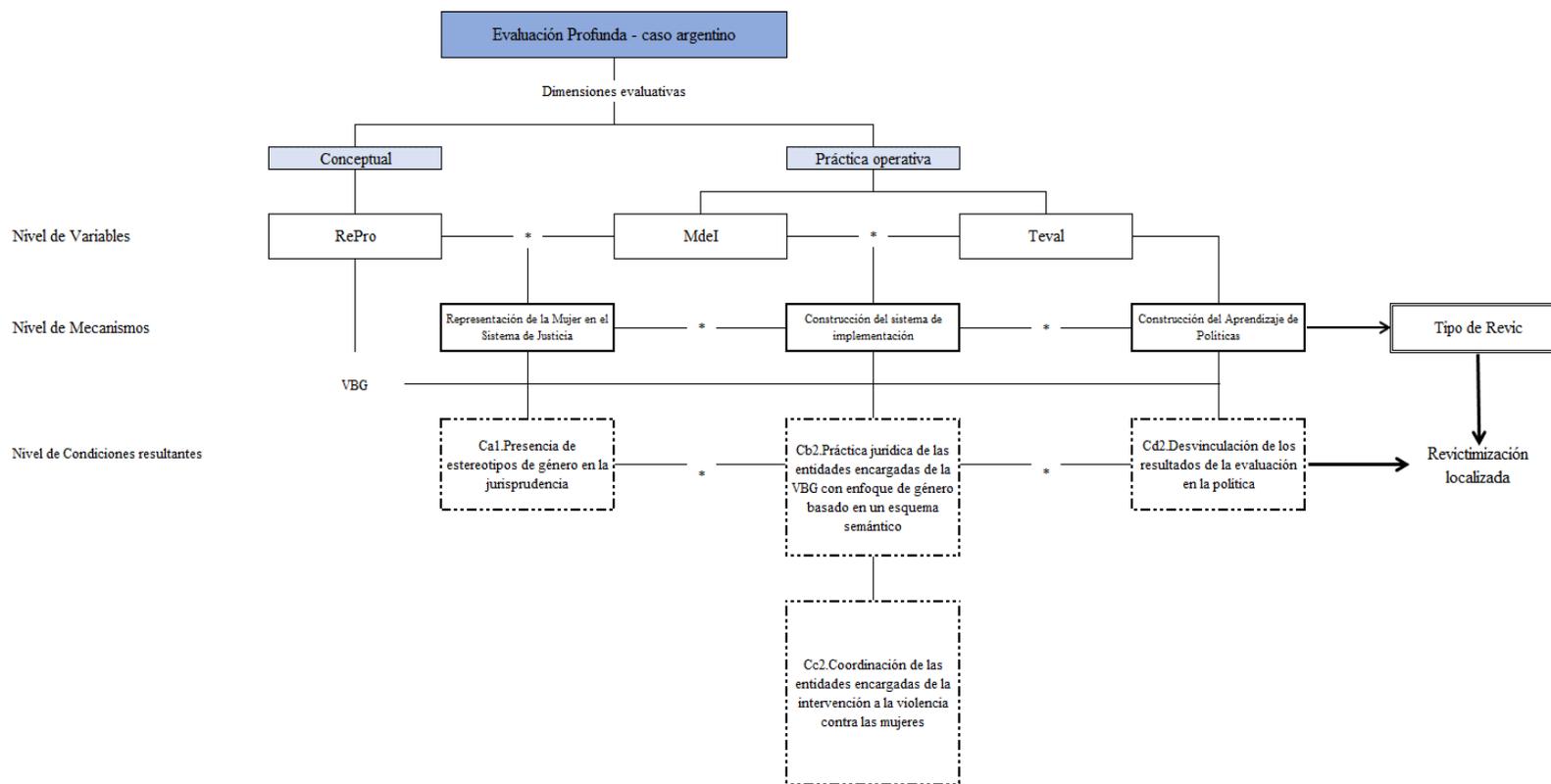
de él y el hombre creyendo que la niña tenía 16 años, consideró que estaba obrando bien, porque este creía que ella no era menor de 13 años. Todo este argumento, deja de lado la asimetría de poder existente entre el hombre y la niña.

En 2014, el Tribunal Oral en lo Criminal n-26 decide condenar a Guijuza por el homicidio agravado por vínculo contra su expareja, pero recalca que no se está ante un femicidio, porque no se dio en un contexto de subordinación asociada al género. Según el juez Fernández, él imputado no asesinó a Soledad Melo por ser una mujer, sino porque era su mujer. De acuerdo con este, el género mujer no determinó el asesinato, porque Guijiza no mató a cualquier mujer, asesino a su pareja (Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género 2021).

En 2015, el Tribunal Oral en los Criminal n-23 de CABA, dictó una sentencia relacionada con el abuso sexual de dos niñas de 13 y 15 años, que fueron agredidas por el encargado de trasladarlas a su colegio. En el caso de la primera se certifica que no hubo consentimiento, pero en el de la segunda, se plantea que no hay certeza de la violación. De acuerdo con la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género 2021), este caso evidencia como se termina obviando la diferencia entre consentimiento y violencia sexual, porque según las(os) juezas(ces), el consentimiento puede ocurrir cuando el hombre logra someter la resistencia de sus víctimas.

El juez Anzoátegui afirma que, si el hombre, tras sus esfuerzos, logra despertar el instinto de la víctima y vence su resistencia, no se está ante un delito, “porque no estaría demoliendo una plaza sitiada, sino que se estaría apoderando de una plaza rendida”. A estos ejemplos se agregan las palabras que el Procurador General de la Provincia de Entre ríos pronuncio en 2020, cuando esgrimió que hay víctimas que están predispuestas al abuso sexual, lo que proyecta la culpa a las víctimas. Además, el procurador terminó patologizando a los violadores, presentándolos como psicópatas y no como el resultado del patriarcado (Stola 2020)

**Figura 5.1. Esquema de resultados de la evaluación profunda del caso argentino**



Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

### 5.1.6. Comparación 3. Argentina – Patrón normativo

**Tabla 5.7. Comparación diádica. Argentina - Patrón normativo**

Mecanismos y condiciones necesarias	Comparación de casos	
	Argentina	Patrón normativo
<p><b>Detonante del mecanismo</b> Representación del problema.</p>	<p>La representación del problema en Argentina sigue lo planteado por la Convención Belém do Pará, ya que se ha legislado sobre los diversos tipos de violencias que pueden afectar la vida de las mujeres, los ámbitos donde puede darse y teniendo en cuenta las diferencias presentes en el colectivo social de las mujeres. También se tienen normas centradas en la prevención, atención, sanción y reparación, que son los ejes de intervención claves establecidos por el MESECVI y el país cuenta con un decálogo no sexista para el periodismo, lo que favorece la comunicación asociada a la política, a la violencia y la transformación cultural.</p> <p>Empero, los principales medios nacionales, continúan reproduciendo estereotipos de género en la comunicación de noticias y algunas leyes, como la Ley Brisa, focalizada en la reparación, fueron promulgadas hace un año, teniendo en cuenta el periodo temporal que toma la investigación (2009-2019), por lo que sus efectos no podían evidenciarse.</p>	
<p><b>Conclusión 3-D:</b> Para fortalecer la representación del problema en Argentina, es necesario fortalecer la intervención a los medios de comunicación para lograr una comunicación sin estereotipos de género en el país.</p>		
<p><b>Mecanismo 1:</b> RMSJ</p> <p><b>Condición necesaria Ca1:</b> Presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia</p>	<p>Esa concepción integral del fenómeno, que se adecua a lo planteado en la Convención, debería permitir que se transforme la representación de la mujer en el sistema de justicia (las normas en los países latinoamericanos han estado marcadas por estereotipos de género), pero este no ha sido el caso de Argentina, donde se evidencia la presencia de leyes que discriminan a las mujeres y que contienen expresiones sexistas. La falta de voluntad del Congreso Nacional para derogar los artículos basados en estereotipos de género, que legitiman acciones y prácticas discriminatorias, evidencia la irrelevancia que han tenido los asuntos de género para el estado.</p> <p>Adicionalmente, la falta de una unidad judicial encargada de identificar este tipo de normas y de proponer la derogación o diseño de proyectos de ley para transformarlas, como lo propone la Convención, pero, sí cuenta con una unidad fiscal especializada en violencia contra las mujeres (UFEM) y divulga las acciones encaminadas al respeto de</p>	

	las mujeres y sus derechos. La presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia ha determinado la presencia de un mimetismo patológico en Argentina y una separación con lo establecido en el MESECVI.
<p><b>Conclusión 3-Ca1:</b> La representación, formulación e implementación de la política pública de género en un contexto donde los asuntos de género son irrelevantes para la sociedad y el gobierno, las posibilidades de terminar con los estereotipos de género presentes en la jurisprudencia son escasas. Esto plantea, que una representación del problema que nombre a la violencia contra las mujeres como violencias basadas en género, es necesaria, más no suficiente para que se dé una transformación normativa, ya que se requiere, que paralelamente, se cuente con un contexto favorable, donde los asuntos de género se encuentren en la agenda de gobierno y tengan un lugar importante en esta.</p>	
<p><b>Mecanismo 2:</b> CSI</p> <p><b>Condición necesaria Cb2:</b> Práctica jurídica con enfoque de género basado en un esquema semántico</p>	<p>Un contexto donde se evidencia la irrelevancia política de los asuntos de género, sumada a la presencia de estereotipos de género en la jurisprudencia argentina, deviene en una práctica jurídica con enfoque de género basada en un esquema semántico. Ello se muestra en la falta de estrategias permanentes de sensibilización y capacitación para funcionarias(os). Situación que solo fue modificada en 2019 con la Ley Micaela y que es un componente fundamental para el MESECVI.</p> <p>Asimismo, las casas de acogida del país no son suficientes para la magnitud de víctimas que existe y han sido las organizaciones feministas comunitarias, las encargadas de suplir al Estado, creando redes de apoyo y refugios para mujeres. El presupuesto asignado a la política es mínimo, incluso, CABA llegó a superar el presupuesto nacional destinado a los asuntos de género, con el presupuesto fijado para este mismo ítem a nivel subnacional. Como lo sugiere el MESECVI, Argentina cuenta con líneas de atención que funcionan las 24 horas y brinda orientación, sostén y recomendaciones a las sobrevivientes o víctimas.</p>
<p><b>Conclusión 3-Cb2:</b> La claridad de los objetivos de género de la política entre las entidades del Estado se evidencia en el uso de la Ley 26.485 como base de protocolos, programas y normas. Esto supondría una concepción equiparable del género y el enfoque de género por parte de responsables y corresponsables, empero, los problemas en el programa de capacitación, que fue transformado en 2019, han impedido que el enfoque de género sea implementado adecuadamente por las(os) funcionarias(os), pues el anterior programa no establecía la capacitación como un proceso obligatorio y continuo. Además, no se acompañaba con la sensibilización pertinente.</p>	
<p><b>Condición necesaria Cc1:</b> Coordinación de las entidades</p>	<p>En el caso argentino se evidencian los componentes que postula el MESECVI como fundamentales para la coordinación de las entidades encargadas de la política: el país cuenta con un mecanismo de género o mecanismo institucional para el adelanto de la mujer (como se le llama desde el Comité de Expertas), que tiene una posición importante a nivel de estructura organizativa (es un ministerio); cuenta con espacios interinstitucionales que buscan consolidar la articulación. Además, cada estado tiene su mecanismo de género (cada uno accede a un presupuesto</p>

encargadas de la política	<p>diferente, que tiende a ser inferior al necesitado para su funcionamiento, no es lo mismo el mecanismo de Buenos Aires, que el de Mendoza).</p> <p>Esa descentralización del proceso de la política, que trae consigo la creación de mecanismos subnacionales de género, favorece la promulgación de una concepción homogénea sobre las violencias basadas en género, la intervención que requieren y sus obligaciones con la implementación. No obstante, esta respuesta uniforme no se ha logrado, de allí el resultado de la condición anterior. Por esa razón, hay un incremento patológico de las instituciones.</p>
<p><b>Conclusión 3-Cc1:</b> Los mecanismos subnacionales de género son claves para lograr la coordinación de las entidades, y, por ende, favorecer el proceso de implementación de la política, pues estos permiten que la política se territorialice y que la ejecución responda a las necesidades contextuales de cada parte del territorio. Es menester que se brinden más recursos a los diversos estados para lograr una implementación equiparable con la observada en CABA.</p>	
<p><b>Mecanismo 3:</b> CAP</p> <p><b>Condición necesaria Cd2:</b> Desvinculación de los resultados de la evaluación en la política.</p>	<p>Como lo establece el MESECVI, es fundamental que se construya un aprendizaje de política, cuyos resultados deben ser incorporados, pero los indicadores de este proceso no son positivos para Argentina, ya que, no cuentan con un mecanismo para el seguimiento y evaluación de la política, y se evalúan algunos programas, pero no la política desde todas sus líneas de intervención. El escaso o nulo rastreo que se le hace a la política impide una calibración, que parta de una visión general de lo que ocurre con las líneas y programas de la política, por lo que no se identifican problemas de diseño que favorezcan la erradicación de las violencias basadas en género. Ello, crea una inversión del objetivo institucional. Por último, es de resaltar, que en el país se miden los diferentes tipos de violencias basadas en género, como lo exige la Convención.</p>
<p><b>Conclusión 3-Cd2:</b> Es fundamental establecer indicadores y fechas para el seguimiento y evaluación de la política con cada uno de sus programas.</p>	
<p><b>Falla de política:</b> Revictimización localizada de las mujeres víctimas de violencia (Revic)</p>	<p>El caso argentino se observa una revictimización localizada, donde la representación del problema no evidencia su insuficiencia para explicar completamente la falla de política. En este caso el contexto marcado por la irrelevancia política de los asuntos de género está presente y afecta la transformación de la representación de la mujer en la jurisprudencia del país, lo que supone la perpetuación de sesgos de género que legitiman los estereotipos existentes en la estructura social.</p>

**Conclusión 3-Y:** La presencia de la revictimización localizada en Argentina está asociada al contexto y a la existencia de estereotipos en la jurisprudencia, lo que plantea que la probabilidad de que una acertada representación del problema de la violencia contra las mujeres impida la presencia de un fallo de política, como lo es la revictimización, se ve afectada por la probabilidad condicional de que no se transforme la representación de la mujer en la jurisprudencia nacional, debido a un contexto político donde exista una irrelevancia política de los asuntos de género. Esto quiere decir, que, para evitar la revictimización, se debe contar con una representación del problema que nombre a la violencia de género como violencias basadas en género, se debe propiciar un contexto donde los asuntos de género se encuentren presentes en la agenda de gobierno y tengan una posición relevante en ella, para profundizar la transformación de la representación de la mujer en la jurisprudencia, con el fin de que los mecanismos subsiguientes, se desarrollen de acuerdo con la representación del problema.

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

## Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo de la presentación de resultados y de la comparación individualizadora, la transformación en los significados de género que ha permitido la política para la erradicación de la violencia contra las mujeres en Chile, Argentina y Colombia, en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2019, en los tres países los significados de género continuaron anclados a las definiciones, concepciones y estereotipos, que fundamentaron la promulgación de las leyes de primera generación; siendo Argentina el país donde se evidenció el cambio más significativo. Esta situación se debe principalmente a cuatro cuestiones que permitieron evidenciar los mecanismos causales de la evaluación profunda secuencial que se realizó.

La primera, tiene que ver con el significado que ha adquirido el género, que, entendido como sinónimo de mujer o desde lo binario, ha coadyuvado en la fundamentación de la exclusión y discriminación contra las mujeres, y, por ende, de la violencia machista. De acuerdo con los resultados de los mecanismos de representación de la mujer en la jurisprudencia (RMSJ) y la construcción del sistema de implementación (CSI), los estereotipos de género que conforman la estructura social patriarcal, que han sido introyectados positivamente por toda la sociedad, afectan las interpretaciones y acciones de las(os) funcionarias(os). Esta situación impide que las capacitaciones tengan el impacto deseado y hacen que sea menester acompañar estos procesos formativos de sensibilizaciones.

Asimismo, cabe resaltar que, desde una perspectiva normativa, la transformación de la comprensión de la problemática de las desigualdades de género y la discriminación, desde el ámbito personal de quienes están en el poder, transformará el contexto político que está afectando el diseño de la política. El segundo componente identificado es la producción de género que realiza la política en los tres casos. En el caso chileno, hasta el 2019, la política continuaba promulgando las mismas relaciones de género que producen la violencia machista. El caso colombiano, la ambigüedad en la creación del género, favorece la perpetuación de los estereotipos que ocasionan la discriminación.

En Argentina, el intento por transformar las concepciones sobre el género que se estaban fabricando desde la política, ha sido efectivo en términos legislativos y desde la concepción de la violencia, pero no ha sido eficiente, debido a que las reformas que eliminarían los estereotipos de género no se han finalizado. Ello, ha incidido en que se asocie a la mujer con la debilidad y la necesidad de protección, de allí que se siga hablando de víctimas y no de

sobrevivientes, donde la primera alude a la impotencia y la segunda a la fortaleza y al empoderamiento.

La tercera característica identificada, está asociada a la comprensión de la normatividad masculinizada y cómo esta funciona para determinar las formas de entender y hacer las cosas, con el fin de perpetuar las ventajas de género. En los tres casos, tanto las instituciones formales como informales evidenciaron una masculinización que buscaba mantener el statu quo. En el caso de las formales, se pudieron identificar algunos artículos del Código Civil colombiano, otros de los Códigos Civil y Penal chileno y un par de leyes de contratación en Argentina, donde se comprueban los sesgos relacionados a las capacidades de las mujeres, a su supuesta debilidad, a la necesidad de un hombre en sus vidas, etc. Todos ellos vigentes para 2019.

En cuanto a las leyes informales, se comprobó la creencia de que las mujeres deben resguardar la unidad de la familia, así esto traiga consigo el abandono de sus derechos y la resistencia a las agresiones de su pareja sentimental y que las mujeres que visten de una forma determinada están buscando ser agredidas sexualmente. Además, se hace una diferenciación entre la protección que merece una madre y la que merece una mujer.

El último descubrimiento general, está relacionado con los factores contextuales que limitan las transformaciones que busca la política. En relación con este aspecto, se identificó que un contexto político donde los asuntos de género son irrelevantes para la/el mandataria(os) de turno, incide en la menor probabilidad de que la representación del problema de la violencia contra las mujeres, que cumple con los parámetros de la Convención Belém do Pará, logre impulsar la presencia de las condiciones necesarias para que la política repercuta positivamente en el problema y permita la erradicación de la violencia machista (como ocurre en el caso argentino).

Dejando de lado los descubrimientos generales, en relación con las conclusiones individuales encontradas en el capítulo anterior, se pueden establecer algunas específicas sobre cada parte del mecanismo secuencial. En cuanto al detonante, la representación del problema de la violencia contra las mujeres (RePro), se evidenció que la probabilidad de que no exista revictimización es mayor cuando la representación se hace a partir del uso de leyes de segunda generación, que priorizan la acepción política del concepto de género. Mientras que la ausencia de esta provoca una revictimización estructural, que hace de la misma política una acción gubernamental revictimizante.

Esto último, se debe a que el uso de leyes de primera generación para la representación del problema presenta a la mujer como madre y se fundamenta su protección debido al rol que cumple en la familia, obviando sus derechos humanos o dejándolos en segundo plano frente al bien jurídico que es la unidad familiar. Por esta razón, en el caso chileno se observó una revictimización mayor a la de Argentina y Colombia, y una situación problemática en todas las condiciones necesarias, especialmente en la resultante de la representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ), que es aquella que aumenta la probabilidad de que la representación del problema incida en la presencia de una nula revictimización o una revictimización localizada.

El atraso chileno en la transformación de la representación de las mujeres se debe al efecto directo de la representación del problema, a la existencia de la constitución pinochetista y al contexto político donde los asuntos de género no han tenido un papel preponderante en la agenda de gobierno. La ambigüedad en la representación del problema, evidenciada en Colombia, también ha significado una desventaja para el diseño de la política, porque se sigue disputando el objetivo de género de la política, pues continúan presentes las leyes de primera generación que dicen proteger a la mujer-madre, pero perpetúan las relaciones desiguales de género y los estereotipos que favorecen la violencia pervivencia de la machista.

Al mismo tiempo, las leyes de segunda generación propenden por una transformación del sistema sexo-genérico. Esta situación provoca un choque entre sistemas de representación que legitima la toma de decisiones que fundamente en ambos sistemas, incidiendo en la claridad de los objetivos de género de la política y posibilitando la toma de decisiones desde los sesgos de género.

La condición necesaria 1, que se desprende del mecanismo 1, es fundamental para el desarrollo de las demás condiciones. La presencia/ausencia de estereotipos de género en la jurisprudencia nacional es determinante para que el sistema de implementación se base en el uso eficiente del enfoque de género, se haga evidente la importancia de las problemáticas de las mujeres y su ubicación en la agenda de gobierno, se fortalezcan los objetivos de género de la política, se desmasculinicen las normas y se deslegitime la discriminación social e institucional.

En cuanto a la condición necesaria 2 del mecanismo 2: Práctica jurídica con enfoque de género/ Práctica jurídica con enfoque de género basado en un esquema semántico/Práctica jurídica sin enfoque de género, esta se ve condicionada por los objetivos de género de la

política y por la representación de la mujer en el sistema de justicia, siendo el componente interno clave de la condición, la capacitación de las(os) funcionarias(os). Además, se confirmó la importancia de la sensibilización como proceso precedente a la capacitación, debido a la introyección de los estereotipos de género en toda la sociedad.

La condición 3 del mecanismo 2: Coordinación/Desconexión de las entidades encargadas de la política mostró que la jerarquía del mecanismo nacional de género y la existencia de este a nivel subnacional en todo el territorio (mecanismos subnacionales de género) son fundamentales para que se logre la coordinación de todas las entidades responsables y corresponsables de la política. Asimismo, se debe contar con un espacio interinstitucional, con encuentros periódicos, que favorezca la articulación entre diferentes entidades en la ejecución de programas de la política.

La condición 4 del mecanismo 3: Vinculación/Desvinculación de los resultados de la evaluación en la política, permitió reconocer la importancia de realizar evaluaciones de toda la política y no solo de programas específicos y el escaso interés de los gobiernos de los países estudiados para incorporar los resultados de política para calibrarla y fortalecer o ampliar el impacto que tiene esta. Adicionalmente, a pesar de las fallas de política existentes, que impiden que se dé una erradicación de la violencia contra las mujeres, el aprendizaje de políticas se centra, principalmente, en lo instrumental.

Colombia es el único caso en el que se realizaron evaluaciones a todos los programas de la política, empero, solo Chile ha realizado un seguimiento a la calibración de los programas evaluados, donde establece el nivel de avance en la vinculación de los resultados y especifica cómo se ha cumplido con lo que se ha recomendado. Frente al fallo de política, se evidenció la incidencia del valor que adquiere el detonante en la orientación del diseño de política y en la revictimización. Asimismo, se pudo determinar la importancia que tiene la condición necesaria precedente del mecanismo de representación de la mujer en el sistema jurídico (RMSJ) del país, en la victimización secundaria, pues esta se presenta como la probabilidad condicional que favorece y refuerza la orientación del detonante en la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, se le da respuesta a la pregunta de investigación sobre ¿cómo la representación del problema de la violencia de género incide en la revictimización de las mujeres que han sufrido violencia machista? Ello, a partir de la confirmación de la presencia de la hipótesis general y de cada hipótesis del mecanismo. Concretamente, se confirmó que la representación del problema, cuyas ideas e hipótesis causales, siguen fundamentándose en un

paradigma patriarcal, conducen al diseño de instrumentos que siguen asignando roles tradicionales a cada género, lo que conlleva a la revictimización.

Para la confirmación de la hipótesis se cumplió el objetivo general, pues se pudo establecer el proceso a través del cual, la representación de los problemas de política genera un efecto indeseable: la revictimización de las mujeres víctimas de violencia de género, por parte de las entidades encargadas de la implementación. Los subprocesos identificados como condiciones necesarias, que conectan el detonante con el resultado de política, posibilitaron el acceso a la explicación del porqué la representación del problema orienta el diseño de la política y cómo la articulación entre la representación de la mujer en el sistema judicial (RMSJ), la construcción del sistema de implementación (CSI) y la construcción del aprendizaje de política (CAP), determinan la presencia de la victimización secundaria y el tipo específico que se presenta en cada país.

Además, se confirmó la presencia de cada parte del mecanismo secuencial, realizando los test preestablecidos en el capítulo 3. Como se puede observar en las Tablas 24 y 26, existe buena evidencia para confiar en la hipótesis del mecanismo representación de la mujer en el sistema de justicia (RMSJ) [Grado A], se encontró evidencia moderada para confiar en la hipótesis del mecanismo construcción del sistema de implementación (CSI) [Grado B], debido a que una de las siete evidencias necesarias para confirmar la presencia de esta parte del mecanismo obtuvo un grado de confianza F, lo que plantea que la evidencia es insuficiente (cualitativa y cuantitativamente) para confiar en esa dimensión del mecanismo. Asimismo, existe buena evidencia para confiar en la hipótesis del mecanismo construcción de un aprendizaje de política (CAP) [Grado A]. Por lo tanto, existe evidencia moderada para confiar en la hipótesis general del mecanismo secuencial.

**Tabla 6.1. Relación entre evidencia y hallazgo**

Parte del mecanismo secuencial	Caso	Evidencia	Hallazgo que soporta (Relación entre evidencia y hallazgo)
RMSJ	Chile	Proyectos de ley sobre mujeres y género presentadas en el congreso nacional desde 1990 a la fecha, realizado por el Congreso Nacional de Chile y el boletín 12084-13 de 2018 de la Cámara de Diputados de Chile, que evidencia cambios en las normas con estereotipos de género, principalmente a partir de 2017.	Se evidenció un cambio lento en las leyes que promulgan estereotipos de género, similar al cambio de las leyes de primera generación por aquellas de segunda generación.
	Colombia	El Código civil colombiano, los análisis realizados por Sarralde y el Observatorio sobre vigencia y reforma del Código Civil colombiano de la Universidad Externado de Colombia y los boletines de la Corte Constitucional, permitieron evidenciar un avance significativo en la transformación de normas con estereotipos, al mismo tiempo que se detiene el avance con la existencia del código civil	Se evidenciaron avances en la disminución de normas con estereotipos de género, pero opacados por la pervivencia del Código Civil, similares a la implementación de leyes de primera y segunda generación.
	Argentina	El informe presentado por el Sistema Argentino de Información Jurídica sobre la violencia contra la mujer y la respuesta del Estado frente a la pandemia, el análisis al Código Penal realizado por Jantus y Petrazzini, el análisis de la Ley 11.317 de 1927 por parte de Santi, los artículos de la Ley 11.317 de 1927 y la ubicación del Diario Judicial, donde abordan la sentencia contra Freddo SA, muestran que el avance que ha tenido el país en eliminación de normas con estereotipos no está completo y continúa afectando el acceso de las mujeres a sus derechos (en este caso al laboral) y perpetuando imaginarios negativos sobre las mujeres.	Se evidenciaron avances en la disminución de normas con estereotipos de género, que no se corresponden con los avances en el cambio de leyes de primera generación por leyes de segunda generación. Los proyectos de ley que buscan modificar los artículos de la Ley 11.317 no han sido atendidos por el legislativo, lo que permite entrever una irrelevancia política de la cuestión.
CSI	Chile	<b>Claridad de los objetivos de género:</b> De acuerdo con lo observado en la Ley 20.066 de 2005; Ley 20.607 de 2012; ley 21.153 de 2019; 20.507 de 2011; 21.212 de 2020; Cuenta pública participativa de gestión 2016 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género e	Los objetivos de género disímiles perseguidos por las diferentes entidades,

	<p>informe sobre el Ministerio de la mujer y la Equidad de Género de 2021 de la misma entidad; entrevista a socióloga feminista chilena; entrevista a política feminista chilena; campañas publicitarias: “Maricón es el que maltrata a una mujer”, “Nada justifica la violencia contra la mujer”, “Amar sin violencia”, el objetivo de género evidenciado en la documentación de las entidades responsables y corresponsables es diferente.</p> <p><b>Recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución:</b> El balance de gestión integral (BGI) del SERNAM y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de 2006 a 2021 del SERNAM y Ministerio de la Mujer; presupuesto por año y por institución del DIPRES; entrevista a socióloga feminista chilena; informe sobre la evolución del femicidio y de los demás delitos de violencia de género en Chile de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile de 2019, y las leyes de presupuesto, evidenciaron un presupuesto y una dotación de personal que se ve sobrepasada por la cantidad de víctimas para atender. El crecimiento de la asignación presupuestal para cada año es mínimo.</p> <p><b>Comunicación y relación intergubernamentales:</b> La Entrevista a socióloga feminista chilena, balance de gestión integral (BGI) del SERNAM y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de 2006 a 2021 del SERNAM y el Ministerio de la Mujer, boletín informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las unidades de género que debían crearse en cada ministerio, evidencian intentos del mecanismo de género para fortalecer la articulación entre entidades y las potencialidades de las unidades de género que desaparecieron durante los gobiernos de Piñera.</p> <p><b>Capacidad de implementación de la instancia encargada:</b> En el boletín informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las unidades de género que debían crearse en cada ministerio, en la entrevista a socióloga feminista chilena, estructura organizacional del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, BGI del Ministerio de la Mujer de 2017 (información sobre casas de acogida, casa para mujeres vulneradas por el delito de trata, centros</p>	<p>muestran la falta de claridad de los objetivos de género de la política.</p> <p>La asignación presupuestal del mecanismo nacional de género es una de las más bajas, a pesar de la magnitud de la problemática. La dotación de personal es insuficiente.</p> <p>Las problemáticas del mecanismo de género para fortalecer los espacios de articulación y su incidencia en los programas ejecutados por entidades corresponsables dan muestra de la poca comunicación y relación intergubernamental</p> <p>Las limitaciones económicas, de personal (encontradas en evidencias anteriores), de infraestructura y los problemas con las diferencias en los objetivos de género perseguidos por el mecanismo de género frente a las demás entidades, han incidido</p>
--	--	---

	<p>para hombres por una vida sin violencia, uso de las unidades de género, centros de atención a mujeres víctimas de agresiones sexuales, circuito de femicidio fono ayuda, deserción de mujeres de las casas y centros, se evidencia limitada capacidad económica del mecanismo e insuficientes instrumentos organizativos para la atención de las víctimas e intervención a los victimarios.</p> <p><b>Condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política:</b> En la entrevista a socióloga feminista chilena, entrevista a política feminista chilena, guía ilustrada para una comunicación sin estereotipos de género del Ministerio Secretaria General de Gobierno de 2016, encuesta Foco Ciudadano sobre estereotipos de género en el país, la segunda encuesta sobre estereotipos de género presentes en los hogares chilenos realizada por el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2020), campañas para desnaturalizar la violencia y los estereotipos de género: “No lo dejes pasar”, “No existe nada que justifique la violencia contra la mujer”, “Más mujeres en ciencia”, “Mujeres que inspiran”, “Te creo”, Programas de gobierno de Bachelet (2006-2010; 2014-2018) y de Piñera (2010-2014; 2018-2022) y acciones ejecutadas ubicadas en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, se evidenció la cultura patriarcal que se ha introyectado en la población, estereotipos de género que se han convertido en instituciones informales y han incidido en la legitimidad social e institucional de las violencias basadas en género. Asimismo, se observó la construcción de la agenda de género de cada gobierno, los avances, retrocesos y limitantes de sus acciones.</p> <p><b>Actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase:</b> En el segundo informe hemisférico sobre la implementación de la convención de Belém do Pará del MESECVI y publicada en 2012, BGI – información sobre capacitaciones del SERNAM y el Ministerio de la Mujer (2010-2019), se evidenció un aumento leve en la cantidad de procesos formativos en género, un leve aumento</p>	<p>negativamente en el aumento de la capacidad de implementación de la instancia encargada, a pesar de creación del ministerio.</p> <p>La legitimidad social de la violencia contra las mujeres continúa siendo significativa, la importancia de la agenda de género en los gobiernos es mínima en comparación con otros temas (agricultura, turismo, etc.) y los programas de la política no han aumentado, pero sí las acciones asociadas a estas.</p> <p>Los procesos formativos no son realizados por todas(os) las(os) funcionarias(os) que intervienen en la política, los realizan quienes deseen hacerlos, no hay claridades frente a los trabajos finales que realizan para obtener</p>
--	---	--

		<p>en la inscripción a los mismos, pero un estancamiento frente a la cantidad de personas que los culminan. También, se constató que estos procesos no son obligatorios ni se realizan periódicamente y cuentan con menos de 60 horas de trabajo.</p>	<p>los certificados ni los usos que se le darán en la entidad donde trabaja la persona capacitada. La formación no es progresiva y por etapas. Se realiza un único curso.</p>
	Colombia	<p><b>Claridad de los objetivos de género:</b> En la primera (2010) y Segunda (2015) medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres de 2015 realizado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional, Ley 575 de 2000, informe defensorial sobre violencias basadas en género y discriminación de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo de 2018, página del Ministerio de Salud y Bienestar Social, donde se define la violencia de género, se evidenció una ambigüedad en los objetivos de género que hace que algunos documentos, protocolos y proyectos, investigaciones, etc., partan de las definiciones de la Convención Belém do Pará y otros de las leyes que centran en su atención en la protección de la familia por encima de la integridad y dignidad de las mujeres..</p> <p><b>Recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución:</b> En el Presupuesto destinado a la política por entidad corresponsable presentado en la evaluación de resultados e institucional realizada por Proyectamos Colombia SAS de 2017, página de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el ítem de equipo de trabajo, se evidenció una disminución del presupuesto destinado a la implementación de la política y no se encontró información sobre la dotación de personal.</p> <p><b>Comunicación y relación intergubernamentales:</b> En el CONPES 161 de 2013 (creación de la Comisión Intersectorial), evaluación de resultados e institucional realizada por Proyectamos Colombia SAS en 2017 (espacios Intergubernamentales), informe ejecutivo de seguimiento a los indicadores del tablero de control del CONPES 161 de 2013, encuesta a funcionarias(os) sobre la participación en</p>	<p>No hay concordancia en las definiciones de la problemática utilizados en los documentos de las entidades responsables y corresponsables.</p> <p>No hay un crecimiento anual de la asignación presupuestal de las entidades encargadas de la política. En algunos periodos se observa un decrecimiento significativo en el presupuesto de la política.</p> <p>La poca importancia que se le ha dado a los espacios de articulación propiciados por el mecanismo nacional de género, por parte de las demás entidades corresponsables, ha</p>

	<p>redes, comités, etc. Esta se hizo en el marco de la primera y segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres, información sobre la articulación entre entidades corresponsable, contenida en la evaluación de resultados e institucional de Proyectamos Colombia SAS de 2017, Análisis de la gestión de la Comisión Intersectorial de coordinación para la implementación de la política nacional de equidad de género entre el periodo 2013-2015 de la Consejería Presidencia, se evidencian los intentos del mecanismo de género por lograr una articulación entre las entidades responsables y corresponsables de la implementación de la política, a través del uso del tablero de indicadores del CONPES 161 de 2013, no obstante, a estos espacios asistían funcionarias(os) sin poder de decisión, que no podían comprometerse con los procesos de la política.</p> <p><b>Capacidad de implementación de la instancia encargada:</b> En el Decreto 1182 de 1999, Decreto 1649 de 2014, Decreto 672 de 2017, Decretos 179 y 1784 de 2019, importancia de la activa participación del mecanismo de género, contenida en la evaluación de resultados e institucional de Proyectamos Colombia SAS de 2017, informe sobre los mecanismo nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano de ONU Mujeres, publicado en 2016, informe de la mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias sobre la implementación de la ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento de Sisma Mujer, se evidenció la debilidad del mecanismo de género para incidir en el quehacer de las demás entidades, para capacitar y asesorar en el uso del enfoque de género.</p> <p><b>Condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política:</b> En el primer y segundo estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género, Ley 1620 de 2013, Decreto reglamentario 1965 de 2013, actividades del Ministerio de Salud en plazas de mercado sobre vbg, estrategia de prevención del Ministerio de Tecnologías de la información: “En tic confío”, “Bajemos el tono”, “Mujer tienes</p>	<p>incidido negativamente en la coordinación intergubernamental.</p> <p>La posición que ocupa el mecanismo de género en el organigrama del gobierno impide que tenga la capacidad necesaria para realizar los acompañamientos que esperan las demás entidades, para incidir en las prácticas de estas y encargarse de implementar programas de la política.</p> <p>La legitimidad social e institucional de las violencias contra las mujeres ha determinado negativamente las prácticas institucionales.</p>
--	--	---

	<p>derechos”, Propaganda sobre la Línea 155, planes de gobierno de Santos (2010-2014; 2014-2018) e Iván Duque (2018-2022), informe de Dejusticia sobre la inexistencia de política de género en el primera año de gobierno de Santos (2011), encuesta realizada a lideresas de organizaciones sociales y de mujeres sobre la gestión del gobierno de Santos en materia de política de género (2018), llevada a cabo por RCN radio, noticias sobre las marchas contra los manuales de convivencia, durante el 2016 (El Tiempo), Programa más mujeres, más democracia del Ministerio del Interior, informes de gestión al Congreso de la República 2014-2015 realizado por el Ministerio del Interior, reglamento interno Comité Interinstitucional Observatorio Colombiano de las Mujeres /OAG, observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz del grupo GPAZ en 2019, se evidenció un cambio mínimo en la cultura patriarcal arraigada en la sociedad colombiana y en las(os) funcionarias(os). Además, la agenda de género ocupó un lugar secundario en los gobiernos estudiados y el aumento de los programas ha estado marcado por un énfasis en las violencias contra las mujeres en escenarios de conflicto armado.</p> <p><b>Actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase:</b>  En los lineamientos para el fortalecimiento de la capacidad y cultura organizacional en términos de enfoque de género y enfoque diferencial del CONPES 161, información sobre capacitaciones en género de la evaluación de resultados e institucional realizada por Proyectamos Colombia SAS, El primer y segundo estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género, Resolución 459 de 2012, Información suministrada por Mauricio Andrés Hernández Ibáñez, director de Derechos Humanos de Colombia, como respuesta al derecho de petición de información (OFI2021-16246-DDH-2400) presentado por la investigadora principal de este estudio el 5 de mayo de 2021, se observó que las capacitaciones solo se realizan antes de la ejecución de un proyecto, la cantidad de capacitaciones son mínimas, debido a la poca demanda que hay de ellas, por parte de las(os)</p>	<p>Los procesos de formación en género son mínimos y no logran incidir en la cultura patriarcal que atraviesa a funcionarios y funcionarias.</p>
--	---	--

		<p>funcionarias(os) que intervienen en la ejecución de la política, las capacitaciones no son obligatorias y no se realizan por etapas consecutivas. La Corte Constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de estos procesos.</p>	
	<p>Argentina</p>	<p><b>Claridad de los objetivos de género:</b> En la Ley 26.485, Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en organizaciones, desarrollada por el entonces Instituto Nacional de las Mujeres y la Dirección Nacional de Asistencia Técnica de 2018, El protocolo de actuación para la intervención y asistencia a víctimas de violencia y discriminación por razones de género u orientación sexual de la Agencia Federal de Inteligencia (Resolución 1077), presentado en agosto de 2020, que fue diseñado por la Unidad de Intervención y Asistencia en Cuestiones de Género del organismo, protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), diseñado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), presentado en 2018, Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) 2013-2018, presentado en 2019 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se evidencia la concordancia en las definiciones utilizadas por las diferentes entidades para la construcción de documentos (protocolos, normas, etc.) o realización de investigaciones.</p> <p><b>Recursos monetarios y humanos necesarios para la ejecución:</b> En el presupuesto desagregado por entidades 2017-2020, estudio sobre la evolución del presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres, realizado por ELA y ACIJ en 2016, entrevista a politóloga argentina, no hay información sobre la dotación de personal, solo se encontró un registro experiencial de cuatro funcionarias de la línea 144 donde señalan la falta de personal y los problemas de la ruta crítica, se observó un déficit presupuestal considerable: la política subnacional de CABA contó con más presupuesto y un programa de fútbol también. La información de los años anteriores a 2017, no se conoció directamente, pues los datos no se encontraron ni fueron suministrados por el gobierno tras la solicitud</p>	<p>El uso generalizado de las definiciones claves, que permiten el abordaje de la problemática, por parte de las entidades corresponsables plantea una claridad de los objetivos de género de la política.</p> <p>La poca asignación presupuestal de la política evidencia la irrelevancia de la agenda de género para los gobiernos estudiados.</p>

	<p>realizada. Se conoció la situación presupuestal de ese periodo gracias a investigaciones de organizaciones feministas y no se encontró información sobre la dotación de personal.</p> <p><b>Comunicación y relación intergubernamentales:</b> En las estrategias de articulación institucional 2010-2019 enumeradas en las memorias detalladas del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, informe de Gisela Villalba sobre la violencia contra la mujer y la respuesta del Estado frente a la pandemia, publicado por el SAIJ en 2020, se evidenciaron procesos de articulación constantes, la presencia de mecanismos subnacionales con mayor o menor capacidad de implementación, servicios y secretarías encargadas de la coordinación..</p> <p><b>Capacidad de implementación de la instancia encargada:</b> En la tesina de Melina Pérez sobre movimientos feministas y Estado entre 2015 y 2019, lectura feminista de las políticas públicas del Estado argentino de Anzorena, publicado en 2013, capacidad a nivel nacional y subnacional del mecanismo de género 2010-2019 enumeradas en las memorias detalladas del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, Informe sobre los Claroscuros en las políticas contra la violencia de género presentado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género en 2014, registro experiencial de cuatro funcionarias de la línea 144 donde señalan la falta de personal y los problemas de la ruta crítica, Informe de gestión del primer semestre de 2019 del Instituto Nacional de las Mujeres, Informe anual Línea 145 del Ministerio Público de 2020, entrevista a especialista en género de la Universidad de San Martín, entrevista a activista argentina, se observa que, a pesar de la reubicación del mecanismo de género en el organigrama estatal, la falta de presupuesto a limitado la capacidad de esta entidad, afectando el desarrollo de sus actividades.</p> <p><b>Condiciones económicas, sociales y políticas evidenciadas durante la ejecución de la política:</b> En el Análisis periodístico sobre el machismo en Argentina, estudio sobre la interiorización de</p>	<p>Los espacios intergubernamentales, los mecanismos subnacionales de género y el reposicionamiento del mecanismo de género en el organigrama estatal posibilitaron la coordinación entre entidades.</p> <p>El mecanismo de género carece de los recursos suficientes para tener capacidad de implementación.</p>
--	--	---

	<p>los estereotipos de género en la sociedad argentina realizado por Leila Torres en 2018, campañas publicitarias: “Caminata Construyamos un Camino Libre de Violencia y por Nuestro Derechos”, presentada en la provincia de Buenos Aires, en la que participaron la Secretaría de Deportes de la Nación, El Ministerio de Desarrollo social, el CNM y Naciones Unidas, “Otra Vida es Posible”, memorias detalladas del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, campaña Sacále tarjeta roja al maltratador, artículo de opinión sobre el fortalecimiento de la línea 144 de la Nueva Rioja en 2018, campañas: “Viví un noviazgo sin violencia”, #NoEstasSola, análisis periodístico de Verónica Smink sobre lo que perdió y ganó Argentina durante el kirchnerismo (2015), estudio sobre el significado del género en los más altos cargos políticos de Alemania, Chile, Argentina y España de Barbara Stiegler y Elisabet Gerber en 2009, nota de prensa sobre la postura de la presidente en el tema del aborto, publicada en 2011 y escrita por Daniel Gallo, nota de prensa sobre la desautorización del gobierno hacia su Ministro de Salud para hablar sobre el aborto, nota periodística sobre la ausencia de políticas de género durante el gobierno de Macri escrito por Mariana Carbajal en 2019, se observó que los estereotipos de género continúan presentes en la sociedad argentina, especialmente aquellos que están relacionados con las mujeres, pues se evidenció una disminución de los relacionados con los hombres. Además, la agenda de género de los gobiernos estudiados no ocupó una posición preponderante en la agenda de gobierno.</p> <p><b>Actitud de los encargados de la implementación, donde las percepciones, sesgos, etc., de quienes se encargan de esta fase:</b> en la información sobre capacitaciones de las memorias detalladas del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina 2010-2020, informe de gestión del Instituto Nacional de las mujeres 2018, se evidenció que los procesos de formación no eran constantes ni obligatorios para quienes se encargan de la implementación de la política, los contenidos no son pertinentes y</p>	<p>Las encuestas evidencian una perpetuación de la cultura patriarcal en el país, especialmente en lo relacionado a los estereotipos de género sobre las mujeres y las agendas de gobierno no han sido prioridad para los gobiernos del país.</p> <p>Antes de la ley Micaela, los procesos formativos eran insuficiente y no existían demanda por parte de las(os) funcionarias(os) para realizarlos, lo que impidió frenar los</p>
--	--	---

		la duración de los mismos es insuficiente para el abordaje de los temas necesario para la capacitación de las(os) funcionarias(os).	sesgos cognitivos que han sido introyectados positivamente al vivir en un contexto de cultura patriarcal.
CAP	Chile	En la evaluación del programa de prevención integral de la violencia contra las mujeres realizada por Tania Macuer, Marisa Weinstein y Christian Belmar en 2017, evaluación del programa para la atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres realizado por Mcuer, Weinstein y Blemar en 2017, evaluación al programa de capacitación realizado por ISONOMA y publicado en 2017, se evidenció una leve articulación de las recomendaciones de las evaluaciones realizadas en los programas de la política (no se evaluó completa). El país lleva un seguimiento del proceso de calibración y ninguno está completo a pesar de que las evaluaciones son de 2017.	La poca implementación de las recomendaciones de la política a impedido que se dé un aprendizaje de política optimo que permita el mejoramiento de la política.
	Colombia	En los informes de los seguimientos a los indicadores del tablero de control de CONPES 161 de 2013 realizados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, evaluación institucional y de resultados de Proyectamos Colombia SAS (2017), se observó el poco interés del país en articular las recomendaciones de las evaluaciones en el proceso de la política. Desde el seguimiento al tablero de indicadores en 2014, hasta la evaluación de resultados de 2017, se siguen realizando las mismas recomendaciones, pero para 2019 el país seguía sin implementarlas.	La política ha contado con un seguimiento de la política y una evaluación de toda la política, que han dado luces de la calibración de esta, pero el aprendizaje de política no se ha realizado y se han omitido las recomendaciones.
	Argentina	En la Evaluación titulada “Claroscuros en las políticas contra la violencia de género” realizado por ELA en 2015, evaluación sobre el cumplimiento del pacto internacional de derechos civiles y políticos realizada por la Comisión Argentina de Refugiados y Migrantes, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, la Fundación Siglo 21 y la Fundación Mujeres en Igualdad (2017), evaluación sobre el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales realizado por la Defensoría General de la Nación y presentada en 2015, evaluación	La falta de calibración a impedido el aprendizaje de política en el país.

		<p>de impacto de los talleres de perspectiva de género que han sido implementados por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizado por ELA por encargado del gobierno y presentada en 2019, se evidenció la falta de implementación de las recomendaciones realizadas en las evaluaciones, incluso fue necesario un crimen y las posteriores movilizaciones para que una de las recomendaciones sobre las capacitaciones se tuvieran en cuenta.</p>	
--	--	--	--

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

**Tabla 6.2. Interpretación de los grados de confianza de la evidencia**

Jerarquización de la evidencia	
Grado	Interpretación
<b>A</b>	Existe buena evidencia para confiar en la hipótesis de mecanismo
<b>B</b>	Existe evidencia moderada para confiar en la hipótesis de mecanismo
<b>C</b>	La evidencia disponible es contradictoria y no permite confiar en la hipótesis de mecanismo
<b>D</b>	Existe evidencia moderada para NO confiar en la hipótesis de mecanismo
<b>E</b>	Existe buena evidencia para NO confiar en la hipótesis de mecanismo
<b>F</b>	Existe evidencia insuficiente (cualitativa y cuantitativamente) para confiar en la hipótesis de mecanismo

Elaborado por la autora con base en Mella et al. (2012)

**Tabla 6.3. Grado de confianza en el mecanismo**

Parte del mecanismo secuencial	Evidencia esperada	Test	Evidencia encontrada	Grado
RMSJ	Se espera observar la presencia de normas que reivindicquen los derechos de las mujeres y la eliminación de aquellas fundamentadas en estereotipos de género	Hoop	Se observó la presencia de normas que reivindicaban los derechos de las mujeres y la eliminación, en mayor o menor medida, de las normas fundamentadas en estereotipos de género	A
CSI	Se espera observar la misma definición de la violencia contra las mujeres de la política pública en los protocolos, normas y programas	Hoop	Se evidenció que en los tres países se utilizó, en mayor o menor medida, la definición de la violencia contra las mujeres, que se había	A

	implementados por las diversas entidades		establecido en la ley base del marco normativo de la política pública, en los protocolos, normas y programas implementados por las diversas entidades.	
	Se espera observar la asignación presupuestal de la entidad encargada de la política y de las entidades corresponsables. También, la dotación de personal de la entidad encargada	Smoking gun	Se evidenció que el crecimiento anual de la asignación presupuestal y dotación de personal a la entidad encargada de la política y a las entidades corresponsables no es acorde con las acciones a cargo	F
	Se espera observar la firma de acuerdos de trabajo conjunto entre entidades del Estado para la implementación de la política	Hoop	Se observó un aumento de los acuerdos de trabajo mancomunado entre entidades desde la promulgación de la política, asociado a la existencia de un mecanismo de género con una posición jerárquica importante en el organigrama estatal.	A
	Se espera observar la posición de la entidad encargada de la política en el organigrama del Estado	Hoop	Creación de entidades encargadas de la política con una posición jerárquica alta a nivel nacional y subnacional	A
	Se espera observar investigaciones realizadas por organismo internacionales, el gobierno u organizaciones de la sociedad civil, sobre la legitimidad social de la violencia contra las mujeres.	Hoop  Smoking gun	La legitimidad social de la violencia contra las mujeres no se ha visto significativamente modificada.  Importancia de los asuntos de género, principalmente, la	A

	También, la agenda de gobierno y la rendición de cuentas de presidentes que estuvieron en el poder durante el periodo evaluado.		violencia de género en las agendas de gobierno y el aumento de los programas ejecutados por el gobierno ha estado marcado por el nivel de irrelevancia política	
	Se espera observar los resultados de los programas de capacitación y sensibilización a funcionarias (os).	Hoop	El aumento en la cobertura de los procesos formativos está determinado por la necesidad programática inmediata.	A
CAP	Se espera observar las recomendaciones de las evaluaciones e informes sobre su incorporación en la política o en programas de esta.	Hoop	Calibración parcial de la política	A

Elaborado por la autora con base en Bacchi (2010); Ramírez (2019); Muñoz (2011); Cook y Cusak (2020); Van Meter y Van Horn (1975); May (1992)

## Referencias

- Alcaraz, María. 2021. “Si Argentina quiere combatir a violencia de género, el acceso a la justicia tiene que cambiar”. *The Whashington*, 27 de septiembre. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/27/argentina-caso-ivana-rosales-femicidio-violencia-de-genero-estado-abril-rosales-cidh/>
- Amador, Marcela. 2016. De tulpas, mojanos, vacas y justicia. Una etnografía histórica de las experiencias de violación sexual de las mujeres Nasa del Norte del Cauca, Colombia. tesis de maestría, Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- Anarte, Enrique. América Latina no sabe cuántas mujeres son violadas en la región. DW, 30 de junio. <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-no-sabe-cu%C3%A1ntas-mujeres-son-violadas-en-la-regi%C3%B3n/a-54005930>
- Andrade, Xavier, y Gioconda Herrera. 2001. *Masculinidades en Ecuador*. Rispergraf: Quito.
- Anzorena, Claudia. 2013. Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas. Mendoza: EDIUNC.
- Añón, María. 2016. “Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres”. *CEFD* (33): 1-26.
- Arenas, Macky. 2018. América Latina, la región más violenta contra las mujeres... ¿Es posible erradicar esto? *Aleteia*. Tomado de <https://es.aleteia.org/2018/07/03/america-latina-la-region-mas-violenta-contra-las-mujeres-es-posible-erradicar-esto/>
- Arroyo, Lorena. 2017. Femicidios: la guerra invisible que mata a 12 mujeres por día en América Latina. Tomado de <https://www.univision.com/noticias/america-latina/femicidios-la-guerra-invisible-que-mata-a-12-mujeres-por-dia-en-america-latina>
- Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género. 2011. *Análisis regional de sentencias judiciales: consecuencias en los derechos de las mujeres. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la justicia de género. 2021. Observatorio de sentencias judiciales. <http://www.articulacionfeminista.org/a/app003/4/3/cnl3=1&fltrpais=3>
- Ávila, Lisette. 2020. ¿Por qué hemos marchado las mujeres en Chile?. La Tercera, 6 de noviembre. <https://www.latercera.com/paula/por-que-hemos-marchado-las-mujeres-en-chile/>
- Bacchi, Carol. 1999. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatmentl. *Journal of European Public Policy* 11: 128-46.
- \_\_\_\_\_. 2005, “Discourse, Discourse Everywhere: Subject “Agency” in Feminist Discourse Methodology, NORA”. *Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 13 (3): 198-209.
- \_\_\_\_\_. 2010. Gender/ing impact assessment: can it be made to work?. En *Mainstreaming Politics: gendering practices and feminist theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 17-37. Australia: University of Adelaide Press.

- Bacchi, Carol. 2012. "Strategic interventions and ontological politics: Research as political practice". En *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges*, editado por Angelique Bletsas y Chris Beasley, 141-156. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Bacchi, Carol. 2016. "Problematizations in Health Policy: Questioning How "Problems" Are Constituted in Policies". *Sage Open*: 1-16.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline. 2010. "Introduction". En *Mainstreaming Politics: gendering practices and feminist theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 1-17. Australia: University of Adelaide Press.
- Badinter, Elizabeth. 1993. *XY la identidad masculina*. Madrid: Alianza editorial.
- Bannister, Don y Fay Fransella. 1977. *Inquiring Man: The Theory of Personal Constructs*. Harmondsworth: Penguin.
- Barrios, Mariana. 2019. Consejo Nacional de la Mujer e INAM: lo que pudo ser, lo que fue y ¿cómo continuará? FUNDEPS, 7 de agosto. <https://www.fundeps.org/inam-27-anos/>
- Bartolo, Gabriela y Greta Díaz (2015). "Violencia de género entre estudiantes en la Universidad Autónoma del Estado de México". Tesis de pregrado, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2012. "Case selection techniques in process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously". Ponencia presentada en el *Annual Meeting Paper APSA*, Nueva Orleans, 30 de agosto al 2 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Process tracing methods. Foundations and guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms". *Sociological Methods & Research* 47(4):837-871
- Bendix, Reinhard. 1956. *Work and Authority in Industry: Ideologies of Management in the Cottrse of Industrialization*. Nueva York: Wiley.
- Benjumea et al. 2020. "Más que una condena. Reflexiones sobre la violencia contra las mujeres cometida por parejas y exparejas". Foro virtual de la Universidad Santo Tomas y Corporación Humanas, Colombia.
- Berto, Vanina, et al. 2017. Violencia de género y ruta crítica ¿El Estado siempre presente? Una experiencia desde la línea 144. Ponencia presentada en las *Jornadas de Sociología*, Mendoza, 15 y 16 de junio. <https://bdigital.uncu.edu.ar/fichas.php?idobjeto=10607>
- Bourdieu, Pierre. 1998. *La dominación masculina, aspectos sociales y culturales*. Barcelona: Anagrama.
- Bustamante, Rodrigo. 2010. Maricón es el que maltrata a una mujer. BBC, 28 de octubre. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101028\\_chile\\_antiviolenca\\_mujer\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101028_chile_antiviolenca_mujer_en)
- Bustelo, María. 2001. "La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999". Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cabrera, Diana. 2011. "Santos, sin política de género". *Dejusticia*, 25 de abril. <https://www.dejusticia.org/santos-sin-politica-de-genero/>

- Cámara de Diputados y Diputadas. 2018. “Modifica el decreto con fuerza de ley N° 150 de 1982, del Ministerio del Trabajo y Previsión social, con el objeto de eliminar la prohibición que tienen las mujeres para incorporar como carga legal a su cónyuge. *Boletín 12084-13*.  
[HTTPS://WWW.CAMARA.CL/VERDOC.ASPX?PRMTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCuenta&PRMID=76439](https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmtipo=documentocomunicacioncuenta&prmid=76439)
- Campbell, Rebecca. 2005. “What Really Happened? A Validation Study of Rape Survivors' Hel-Seeking Experiences With The Legal and Medical Systems”. *Violence And Victims* 20 (1): 55-68.
- Cappelletti, Mauro y Bryant Garth. 1996. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, Emanuela. 2015. “Mujeres y estereotipos de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (9): 26-48.
- Carbajal, Mariana. 2019. Cuatro años de ausencia en políticas de género. Página12, 19 de noviembre. <https://www.pagina12.com.ar/231729-cuatro-anos-de-ausencia-en-politicas-de-genero>.
- Caribe Afirmativo. 2018. Enterezas Mejorando la respuesta a casos de violencias contra mujeres lesbianas, bisexuales y trans. [https://www.researchgate.net/publication/338852555\\_Enterezas\\_Mejorando\\_la\\_respuesta\\_a\\_casos\\_de\\_violencia\\_contra\\_mujeres\\_lesbianas\\_bisexuales\\_y\\_trans](https://www.researchgate.net/publication/338852555_Enterezas_Mejorando_la_respuesta_a_casos_de_violencia_contra_mujeres_lesbianas_bisexuales_y_trans)
- Casal, Jesús et al. 2005. *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
- Castañeda, Ana. 2010. *Evitando la Revictimización: Desarrollo de la Entrevista a Niños, Niñas y Adolescentes*. Perú: Save the Children.
- CEPAL. 2010. Consenso de Brasilia. <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/40235/P40235.xml&xsl=/mujer/tpl/pl18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-pconferencia.xslt>
- CEPAL. 2021a. Leyes de violencia: Chile. <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/chile-8>
- CEPAL. 2021b. Leyes de violencia: Argentina. <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/argentina-5>
- CEPAL. 2021c. Leyes de violencia: Colombia. <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/colombia-9>
- Chaher, Sandra. 2014. *Políticas públicas de comunicación y género en América Latina: un camino por recorrer*. Buenos Aires: Comunicación para la igualdad.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Políticas públicas de comunicación y género en América Latina: Entre andares y retrocesos*. Buenos Aires: Comunicación para la igualdad.
- Christie, Christina y Marvin Alkin. 2013. “An evaluation theory tree”. En *Evaluation roots: a wider perspective of theorists views and influences*, comp por Marvin Alkin. Los Ángeles: SAGE.
- Clarín. 2012. “Todos contra la violencia ¡Sacá tarjeta roja al maltratador! *Clarín*, 4 de julio. [https://www.clarin.com/genero/saca-tarjeta-roja-maltratadorviolenciaviolencia-genero\\_0\\_HkOtt2Fwmg.html](https://www.clarin.com/genero/saca-tarjeta-roja-maltratadorviolenciaviolencia-genero_0_HkOtt2Fwmg.html)

- Comercio y Justicia. 2015. “Gollán quiere un debate sobre el aborto pero el gobierno lo desautorizó”. *Comercio y Justicia*, 2 de marzo.  
<https://comercioyjusticia.info/profesionales/gollan-quiere-un-debate-sobre-el-aborto-pero-el-gobierno-lo-desautorizo/>
- Comité Interinstitucional Observatorio Colombiano de las Mujeres /OAG. 2020. Reglamento Interno.  
[https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_66.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_66.pdf)
- Congreso Nacional de Chile. 2021. Proyectos de ley sobre mujeres y género presentadas en el congreso nacional desde 1990 a la fecha. Santiago de Chile: Boletín Legislativo Mujeres y género.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2015. *Informe ejecutivo de seguimiento a los indicadores del tablero de control del CONPES 161 de 2013*. Bogotá: Presidencia de la Republica.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2016. *Análisis de la gestión de la Comisión Intersectorial de coordinación para la implementación de la política nacional de equidad de género entre el periodo 2013-2015*. Bogotá: Presidencia de la Republica
- Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer. 2020. Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo.  
[https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_81.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_81.pdf)
- Consejo Superior de la Judicatura. 2019. *Herramientas para la aplicación del enfoque de género en la administración de justicia*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura
- Cook, Rebecca y Simone Cusak. 2010. *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Bogotá: Profamilia.
- Corporación Humanas. 2010. *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe Anual del Observatorio de Sentencias Judiciales*. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.
- Corporación Sisma Mujer. 2017. La erradicación de las violencias contra las mujeres: una tarea inaplazable en la construcción de la paz. Boletín N° 13. Informe especial.  
<https://www.colectivodeabogados.org/old/?La-erradicacion-de-las-violencias-contra-las-mujeres-una-tarea-inaplazable-en>
- Cortés, Yolanda. (2013). “Violencia de género en la educación superior de la Universidad Autónoma de Guerrero en Acapulco”. En *Ciencias Administrativas y Sociales*. Handbook T-III, editado por Miguel Ferrer y Miriam Pérez.
- Correa, María. 2008. “La violencia contra las mujeres en la legislación penal colombiana”. *Revista Nuevo Foro Penal* 14(90): 11-53.
- Cruz, Ingrid. 2020. “Alienación parental y violencia de género: impacto psicojurídico sobre los D.D.H.H. de niños, niñas, adolescentes y mujeres”. *Notas Criminológicas* IV (1): 8-21
- Cruz, María, María Reyes y Marcela Cornejo. 2012. “Conocimiento situado y el problema de la subjetividad del investigador/a”. *Cinta moebio* 45: 253-274.
- Defensoría General de la Nación. (2015). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales. Aportes, deudas y desafíos de la ley N°26.485*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.

- Diario Judicial. 2010. El helado tiene que ser mixto. *Diario Judicial*, 16 de julio. <https://www.diariojudicial.com/nota/8495>
- DIPRES. 2021. Leyes de presupuestos 2010-2019. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/125>
- Domínguez, María. 2016. “Violencia de género y victimización secundaria”. *Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia* VI (1): 3-22.
- El Tiempo. 2016. “Así fue la marcha contra supuestos cambios en manuales de convivencia”. *El Tiempo*, 10 de agosto. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/protestas-contra-cartillas-de-ideologia-de-genero-en-colegios-42293>
- Essayag, Sebastián. 2017. *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, 2016*. Panamá: ONU.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Políticas públicas y planes nacionales de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe”. *Rev. Est. de Políticas Públicas* 4(2): 110-127.
- Eveline, Joan. 1994. “The politics of advantage”. *Australian Feminist Studies* 19: 129-54.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género -ELA-. 2010. *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe Anual del Observatorio de Sentencias Judiciales*. Buenos Aires: ELA
- \_\_\_\_\_. 2014. *Claroscuros en las políticas contra la violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26.485 de Protección Integral contra la Violencia es tiempo de promover la rendición de cuentas*. <http://ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2051&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49>
- \_\_\_\_\_. 2015. *Una treintena de organizaciones exige el plan nacional contra la violencia hacia las mujeres*. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2160&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=37&opc=50>
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género -ELA- y ACIJ. 2016. *¿Cuánto valen los derechos de las mujeres?*. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/2016-Genero-y-presupuesto-Presentacion-ELA-ACIJ-1.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2018. *Las cifras de la igualdad de género: análisis del presupuesto 2018*. [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento\\_genero.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_genero.pdf)
- Europapress. 2022. “La ONU alerta de que la justicia española aplica el síndrome de alineación parental en casos de abusos a menores”. *Europapress*, 24 de enero. <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-onu-alerta-justicia-espanola-aplica-sindrome-alienacion-parental-casos-abusos-menores-20220124131510.html>
- Falleti, Tulia y James Mahoney. 2016. “El método secuencial comparado”. *Revista SAAP* 10 (2): 187-220.
- FEIM. 2017. El CNM es Instituto. FEIM, 8 de septiembre. <http://feim.org.ar/2017/09/08/el-cnm-es-instituto/>
- Fernández, Guillermo. 2019. *Evolución del femicidio y de los demás delitos de violencia de género en Chile*. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27391/1/BCN\\_GF\\_Evolucion\\_delitos\\_de\\_violencia\\_de\\_genero\\_FINAL.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27391/1/BCN_GF_Evolucion_delitos_de_violencia_de_genero_FINAL.pdf)

- Ferree, Myra, Judith Lorber y Beth Hess. 1998. *Revisioning gender*. London: Sage
- Galicia, Cynthia. 2021. “El síndrome de alienación aprental y la producción del género a través del derecho”. *Revista con la A* (78).
- Gallo, Daniel. 2011. “Aborto: debate sin aval presidencial”. *La Nación*, 1 de noviembre. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/aborto-debate-sin-aval-presidencial-nid1419462/>
- García, Fernando. 2001. “Donna Haraway: una epistemología feminista y postmoderna”. En *Ciencia y género*, coordinado por Eulalia Pérez y Paloma Alcalá, 357-372. Madrid: Complutense.
- García, Silvia. 2003. “Fertilizaciones cruzadas entre la psicología social de la ciencia y los estudios feministas de la ciencia”. *Athena Digital* 4: 109-150.
- Gerring, John. 2007. “Is there a (viable) crucial-case method?”. *Comparative Political Studies* 40 (3): 231-253.
- Gherardi, Natalia. 2016. “Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar”. *Serie Asuntos de Género N° 141*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gil, Ana. 2014. “La violencia de género en los diarios Clarín y La Nación: de sentidos hegemónicos y usos políticos”. *Comunicación y Medios* (30): 157.175.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Los sentidos de la “violencia de género” en la prensa argentina (2010-2013)”. Tesis doctoral, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Giraldo, Alicia. 1987. “Los derechos de la mujer en la legislación colombiana”. *Repertorio Histórico* 38 (250): 1-21.
- Giraudy, Agustina. 2012. “Conceptualizing state strength: moving beyond strong and weak states”. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 599-611.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2020. Hace 28 años se creó el Consejo Nacional de la Mujer. [https://www.gba.gov.ar/mujeres/noticias/hace\\_28\\_a%C3%B1os\\_se\\_cre%C3%B3\\_el\\_consejo\\_nacional\\_de\\_la\\_mujer](https://www.gba.gov.ar/mujeres/noticias/hace_28_a%C3%B1os_se_cre%C3%B3_el_consejo_nacional_de_la_mujer)
- Gobierno de Chile. 2018. Gobierno lanza campaña Tolerancia Cero a la Violencia Contra la Mujer. <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-lanza-campana-tolerancia-cero-la-violencia-contra-la-mujer/>
- Godoy, Carmen. 2013. “El estado chileno y las mujeres en el siglo XX. De los temas de la mujer al discurso de la igualdad de géneros”. *Diálogos Revista Electrónica* 14 (1): 97-123
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. “Concepts and measurement: ontology and epistemology”. *Social Science Information* 51 (2): 205-216.
- Goodwin, Ness. 1996. “Governmentality in the Queensland Department of Education: Policies and the Management of Schools”. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 17 (1): 65-74.
- González, Jorge, Amparo Miranda y José Bezanilla. 2016. “Revictimización: Definición, causas, consecuencias y modos de prevención en individuos sometidos a Violaciones a los Derechos Humanos”. *Working Paper*. <https://www.researchgate.net/publication/299934706>

- GPAZ. 2019. *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll Colombia, FOKUS Colombia y Global Network of Women Peacebuilders (GNWP).
- Guba, Egon e Yvonna Lincoln. 2005. "Paradigmatic controversies, contradictions and emerging confluences". En *The sage handbook of qualitative research*, editado por Yvonna Lincoln y Denzin, 191-215. Los Ángeles: SAGE.
- Gutmann, Matthew. 2000. *Ser Hombre de Verdad en Ciudad de México: Ni macho ni Mandilón*. México: El Colegio de México.
- Herane, Francisco. 2005. "Ley N° 20.066". *Revista Chilena de Derecho Privado* (5): 253-277.
- Hospital de Pediatría Garrahan. 2016. El primer índice nacional contra la violencia machista fue presentado en el hospital Garrahan. <https://www.garrahan.gov.ar/agosto-2016/agosto/el-primer-indice-nacional-contrala-violencia-machista-fue-presentado-en-el-hospital-garrahan>
- Infobae. 2021. "Condenada a cuatro años de prisión mujer que fue golpeada por su expareja en Colombia". *Infobae*, 25 de noviembre. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/25/condenada-a-cuatro-anos-de-prision-mujer-que-fue-golpeada-por-su-expareja/>
- Instituto Nacional de las Mujeres. 2018. Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guiaprevencionsituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2018. Gestión 2018. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2018.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2019. Política presupuestaria de la entidad. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19E918.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2019. Informe de gestión. Primer semestre 2019. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestion1er\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestion1er_2019.pdf)
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2016. "Violencia de género en Colombia. Análisis comparativo de las cifras de los años 2014, 2015 y 2016". *Boletín Epidemiológico*. <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/57985/Violencia+de+G%C3%A9nero+en+Colombia.+An%C3%A1lisis+comparativo+de+las+cifras+de+los+a%C3%B1os+2014%2C+2015+y+2016.pdf>
- Jackson, Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. New York, NY: Routledge.
- Jansen, Harrie. 2013. "La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social". *Paradigmas* 5 (1): 39-72.
- Jantus, Pablo y Martín Petrazzini. 2019. "Taxatividad, reforma y delitos sexuales". *Revista Jurídica* (5).
- Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina. 2010. Memoria detallada del estado de la nación del año 2009. <https://es.scribd.com/document/329024581/memoria-2009-pdf>

- \_\_\_\_\_. 2011. Memoria detallada del estado de la nación del año 2010.  
<https://es.scribd.com/document/329024580/Memoria-2010-pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012. Memoria detallada del estado de la nación del año 2011.  
<https://es.scribd.com/document/329024649/Memoria-2011-pdf>
- \_\_\_\_\_. 2013. Memoria detallada del estado de la nación del año 2012.  
<https://es.scribd.com/document/329024591/Memoria-2012-pdf>
- \_\_\_\_\_. 2014. Memoria detallada del estado de la nación del año 2013.  
<https://es.scribd.com/document/329024597/Memoria-2013-pdf>
- \_\_\_\_\_. 2015. Memoria detallada del estado de la nación del año 2014.  
<https://es.scribd.com/document/329024601/Memoria-2014-pdf>
- \_\_\_\_\_. 2016. Memoria detallada del estado de la nación del año 2015.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_detallada\\_del\\_estado\\_de\\_la\\_nacion\\_2015.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2015.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2017. Memoria detallada del estado de la nación del año 2016.  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2018. Memoria detallada del estado de la nación del año 2017.  
[https://issuu.com/secparlamentarias/docs/memoria\\_del\\_estado\\_de\\_la\\_nacion\\_2018](https://issuu.com/secparlamentarias/docs/memoria_del_estado_de_la_nacion_2018)
- \_\_\_\_\_. 2019. Memoria detallada del estado de la nación del año 2018.  
[https://issuu.com/memoria01032019/docs/memoria\\_detallada\\_del\\_estado\\_de\\_la\\_nacion\\_2019](https://issuu.com/memoria01032019/docs/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2019)
- \_\_\_\_\_. 2020. Memoria detallada del estado de la nación del año 2019.  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>
- Kabeer, Naila. 1994. "Gender aware policy and planning: A social relations perspective". En *Gender planning in developing agencies: Meeting the challenge*, editado por Mandy MacDonald. UK: Oxfam.
- Käes, René. 2004. "Complejidad de los espacios institucionales y trayectos de los objetos psíquicos". *Psicoanálisis APdeBA* XXVI (3): 655-670.
- Kaufman, Michael. 1989. *Hombres, placer, poder y cambio*. Santo Domingo: CIPAF.
- Kay, Adrian y Baker Phillip. 2015. "What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature". *Policy Studies Journal*, 43(1):1-21.
- Lamus, Doris. 2010. *De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia, 1975-2005*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Lang, Miriam. 2003. "¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México". *Iberoamericana* III (12): 69-90.
- Laurenzo, Patricia. 2005. "La violencia de género en la ley integral. Valoración político-criminal". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 7-8: 1-23.
- Laurenzo, Patricia. 2015. "¿Hacen falta figuras género específicas para proteger mejor a las mujeres?". *Estudios Penales y Criminológicos* XXXV: 783-830.
- Lasswell, Harold. 1951. "The policy orientation". En *The policy sciences. Recent developments in scope and method*, editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell, 3-15. Stanford: Stanford University Press.

- \_\_\_\_\_. 1956. *The decision process: seven categories of functional analysis*. Maryland: University of Maryland Press.
- León, Magdalena. 1997. *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- Lewis, Judith. 2003. "The mental health of Crime Victims: Impact of legal intervention". *Journal of Traumatic Stress* 16(2): 159-166.
- Lisboa, Teresa. 2014. "Violência de gênero, políticas públicas para o seu enfrentamento e o papel do serviço social". *Temporalis* 14 (27):33-56.
- Lisinska, Magdalena. 2019. "Las políticas de género durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2015)". *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 8: 173-188
- Lucca, Juan y Cintia Pinillos. 2012. "A la carte: decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos". Ponencia presentada en XXII World Congress of Political Science, Madrid.
- Lugo, Mar y Soledad Romero. 2014. "Evaluación de las políticas de igualdad desde la perspectiva del personal implicado". Presentado en el V Congreso Universitario Internacional, Sevilla, 3 y 4 de julio.
- Macuer, Tania, Marisa Weinstein y Christian Belmar. 2017. Informe final de evaluación. Programa de prevención integral de la violencia contra las mujeres y programa de atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres. Santiago de Chile: Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.
- Madariaga, Carlos. 2006. "Retraumatización: hacia una conceptualización necesaria". *Revista Reflexión Derechos Humanos y Salud Mental* 32: 4-8.
- Maddox, Marion. 1997. "A Critique of the National Action Plan for the Education of Girls". *Unpublished paper*. University of Adelaide, Politics Department.
- Mantilla, Saida. 2014. "Construcción de la escala SAMANTO para medir actitudes de los operadores judiciales hacia la víctima". Tesis de maestría, Bogotá: Universidad Santo Tomas.
- \_\_\_\_\_. 2015. "La revictimización como causal del silencio de la víctima". *Revista de ciencias Forenses de Honduras* 1(2): 3-12.
- Mardones, Daniela. 2020. "Representación mediática y cobertura de los medios de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en Chile: el caso de Nabila Rifo". *Política Criminal* 15(29): 331-361.
- Marín, Elena. 2017. "El marco normativo de la violencia de género: un estudio de derecho comparado acerca de las leyes de segunda generación y de la ley integral española". *Revista de Derecho Penal y Criminología* 3(17): 93-126.
- Martínez, Brenda. 2020. "Antonia Garros: la joven que se suicidó tras sufrir violencia en el pololeo". *El Dínamo*, 15 de enero. <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/01/15/caso-antonia-garros-demanda-estado-fundacion/>
- Martorella, Ana. 2011. "Abuso sexual infantil intrafamiliar: revictimización judicial". Ponencia presentada en el 12º Congreso Virtual de Psiquiatría, Argentina.
- May, Peter. 1992. "Policy learning and failure". *Journal of Public Policy* 12 (4): 331-354.

- Mazzoni, Giuliana. 2019. *Psicología del testimonio*. Madrid: Editorial Trotta
- Maturana, Paulina y Helena Olea. 2010. *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: informe anual del Observatorio de Sentencias Judiciales*. Santiago de Chile: Andros.
- Mella, Mario et al. "Niveles de evidencia clínica y grados de recomendación. *Rev. S. And. Traum* 29 (2): 59-72.
- Mertens, Donna y Amy Wilson. 2019. *Program evaluation. Theory and practice*. New York: The Guilford Press.
- MESECVI. 2012. *Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington: OEA
- \_\_\_\_\_. 2017. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.  
<http://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf> 2017
- \_\_\_\_\_. 2019. Comité de Expertas expresa preocupación por el tratamiento periodístico en casos de violencia contra las mujeres en Chile.  
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEVI-ComunicadChile1-2019-ES.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2009. Rendimos cuentas: diciembre 2007 - mayo 2009. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/rendimos-cuentas-diciembre-2007-mayo-2009/>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. 2016. Cuenta Pública participativa gestión 2016. [https://minmujeryeg.gob.cl/doc/PP\\_CP\\_2016\\_MMEG\\_FINAL.pdf](https://minmujeryeg.gob.cl/doc/PP_CP_2016_MMEG_FINAL.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2017. Balance de gestión integral año 2016.  
<https://www.senado.cl/site/presupuesto/2017/cumplimiento/Otras%20Leyes%202017/Ley%201.263%20Adm.%20Fin.%20Estado/ORD.%20140%20BGI%202016%20M.%20Mujer.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2019. Campaña nada justifica la violencia contra las mujeres.  
[https://minmujeryeg.gob.cl/?page\\_id=36021](https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=36021)
- \_\_\_\_\_. 2020. Campaña amar sin violencia.  
[https://minmujeryeg.gob.cl/?page\\_id=37840](https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=37840)
- \_\_\_\_\_. 2020. Balance de gestión integral año 2017-2019.  
[https://www.dipres.gob.cl/597/articles-218080\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-218080_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2021. Sobre el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.  
[https://minmujeryeg.gob.cl/?page\\_id=34975#](https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=34975#)
- Ministerio del Interior. s.f. Más mujeres, Más democracia.  
<http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/mas-mujeres-mas-democracia>
- \_\_\_\_\_. 2016. Informe de gestión al Congreso de la Republica 2014-2015.  
[https://pruebaw.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_al\\_congreso\\_de\\_la\\_republica\\_2014-2015.pdf](https://pruebaw.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_al_congreso_de_la_republica_2014-2015.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2014. Encargadas de género explican su misión en cada Ministerio. *Diario La Segunda*, 8 de octubre. [https://www.minrel.gob.cl/encargadas-de-genero-explican-su-mision-en-cada-ministerio/minrel\\_old/2014-10-08/170158.html](https://www.minrel.gob.cl/encargadas-de-genero-explican-su-mision-en-cada-ministerio/minrel_old/2014-10-08/170158.html)
- Ministerio Público Fiscal. 2020. Informe anual Línea 145.  
<https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2021/10/Informe-Anual-L%C3%ADnea-145-2020.pdf>

- Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2016. Guía ilustrada para una comunicación sin estereotipos de género. [https://kitdigital.gob.cl/archivos/160302\\_ManualPpctvaGeneroTRAZADO\\_baja.pdf](https://kitdigital.gob.cl/archivos/160302_ManualPpctvaGeneroTRAZADO_baja.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2018. Hoy se constituyó el Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género. <https://msgg.gob.cl/wp/2018/05/31/hoy-se-constituyo-el-comite-interministerial-para-la-igualdad-de-derechos-y-la-equidad-de-genero/>
- Miranda, Fabiola y Daniella Gac. 2020. “Etnografía y políticas públicas en materia de justicia y violencia contra las mujeres en Chile”. *Polis. Revista Latinoamericana* (55): 159-171.
- Munévar, Dora y Luz Mena. 2009. “Violencia estructural de género”. *Rev. Fac. Med* (57): 356-365.
- Muñoz, Arturo. 2011. “La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación”. *InDret: Revista para el análisis del Derecho* (2): 1-39
- Nagel, Stuart. 2002. *Handbook of public policy evaluation*. California: Sage Publications, Inc.
- No es hora de callar y la Fundación para la Libertad de Prensa. 2019. Medios de comunicación y violencia de género. Informe. [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_69.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_69.pdf)
- Nueva Rioja. 2018. El fortalecimiento de la línea 144. <https://www.nuevarioja.com.ar/opinion/48-el-fortalecimiento-de-la-linea-144>
- Núñez, Guillermo. 2016. “Los estudios de género de los hombres y las masculinidades: ¿qué son y qué estudian?”. *Culturales IV* (1): 9-31.
- Observatorio contra el acoso callejero. 2015. ¿Está Chile dispuesto a sancionar el acoso callejero? Estudio de caracterización y opinión sobre el acoso sexual callejero y sus posibles sanciones. <https://www.ocac.cl/wp-content/uploads/2015/03/Informe-Encuesta-OCAC-2015.pdf>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. 2021a. Leyes de violencia en Colombia. <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/colombia-9>
- \_\_\_\_\_. 2021b. Leyes de violencia en Argentina. <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/argentina-5>
- ONU. 1992. La violencia contra la mujer. Recomendación General N° 19 de la CEDAW. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
- \_\_\_\_\_. 1993. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- \_\_\_\_\_. 1995. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>
- \_\_\_\_\_. 1998. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- \_\_\_\_\_. 2014. *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. New York: Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_. 2020. La ONU y Argentina luchan con la otra pandemia del coronavirus, la violencia de género. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082>
- ONU mujeres. 2016. Documento Técnico: Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Imagenes/Publicaciones/2017/FINAL\\_ESTUDIO\\_MNM.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Imagenes/Publicaciones/2017/FINAL_ESTUDIO_MNM.pdf)
- Pateman, Carol. 1995. *El Contrato Sexual*. México: Anthropos.
- Pardo, Daniel. 2016. ¿Es Argentina más o menos machista que otros países de América Latina?. BBC, 1 de diciembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38134916>
- \_\_\_\_\_. 2021. “Jineth Bedoya, la periodista que logró que condenaran a Colombia por la violación que sufrió a manos de paramilitares”. BBC, 18 de octubre <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58962036>
- Peláez, Margarita. 2001. *La política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales*. Medellín: Fundación nacional de Salud pública.
- Pereda, Alicia. 2011. “Violencia en contra de las mujeres y de género en las instituciones de educación superior del distrito federal y área metropolitana. Orientaciones para el diseño pedagógico de propuesta de formación docente”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Investigación educativa, Coyoacán.
- Pérez, Melina. 2020. “Movimientos feministas y Estado. Un acercamiento en torno a las violencias contra las mujeres en Mendoza de 2015 a 2019”. Tesina de licenciatura, Cuyo: Universidad Nacional del Cuyo.
- Peroni, Andrea y Dominique Keim. 2012. *Investigación evaluativa de políticas públicas, programas y/o proyectos sociales*. Santiago de Chile: RELAC.
- Pickvance, Chris. 1986. “Comparative Urban Analysis and Assumptions about Causality”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 10 (2): 162-184.
- Plantenga, Janneke. 2000. “Gender impact assessment and the employment strategy: The case of the Netherlands”. External report commissioned and presented to the European Commission. [mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA\\_NL.pdf](https://mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/GIA_NL.pdf)
- Pontificia Universidad Católica de Chile. 2020. Azul y rosado: la -aún presente- trampa de los estereotipos de género. <https://www.uc.cl/noticias/la-aun-presente-trampa-de-los-estereotipos-de-genero/>
- Proyectamos Colombia SAS. 2017. *Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la política de equidad de género para las mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013*. [http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad\\_de\\_Genero-Conpes\\_161.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf)
- Puyana, Yolanda. 1998. “La política para la mujer colombiana. Un lenguaje democrático que no logró plasmarse en actuar democrático”. *Revista de Trabajo Social* (1): 80-86.
- Ramírez, José. 2019. *Perspectiva de género, prueba y proceso penal: una reflexión crítica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- RCN Radio. 2018. “Santos pasó “raspando” en materia de equidad de género”. *RCN Radio*, 1 de agosto. <https://www.rcnradio.com/politica/santos-paso-raspando-en-materia-de-equidad-de-genero>
- Red chilena contra la violencia hacia las mujeres et al. 2016. Informe sombra Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará” (MESECVI). <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Round3-ShadowReport-Chile.pdf>
- Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM). 2019. *Resultados 2013-2018 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población
- República de Chile. 1990. Sesión 16ª. Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 321ª, Extraordinaria, 27 de noviembre, 6-11.
- Rossi, Peter y Howard Freeman. 1989. *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Ruiz-Rico, Catalina. 2014. “Aproximación a los nuevos retos jurídicos de la Violencia de género: la responsabilidad pública”. *Derecho y Cambio Social* 11(35): 1-16.
- Ruiz, Rosalva y María Ayala (2016). “Violencia de género en instituciones de educación”. *RaXimhai* 12(1): 21-32.
- Sagot, Montserrat. 2000. Proceso de investigación de la ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina (estudios de caso de diez países). Organización Panamericana de la Salud, OPS. Programa Mujer, Salud y Desarrollo.
- Saldarriaga, Dora y Nathalia Álvarez. 2020. *Naturaleza y alcance de medidas de protección en violencia de pareja. Análisis desde la perspectiva de género*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Santi, Mariana. 2019. “Las leyes argentinas son las segundas más machistas de Sudamérica, sólo superadas por Surinam”. Chequeado, 27 de junio del 2019. <https://chequeado.com/el-explicador/las-leyes-argentinas-son-las-segundas-mas-machistas-de-sudamerica-solo-superadas-por-suriname/>
- Sarralde, Milena. 2019. “¿Por qué el código civil colombiano es machista?”. El Tiempo, 22 de junio del 2019 <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/el-codigo-civil-colombiano-es-machista-378328>
- Sepúlveda, Lissette. 2020. Azul y rosado: la -aún presente- trampa de los estereotipos de género. Pontificia Universidad Católica de Chile, 14 octubre. <https://www.uc.cl/noticias/la-aun-presente-trampa-de-los-estereotipos-de-genero/>
- Sepúlveda, Paulina. 2020. Machismo en Chile: 4 de cada 10 personas considera que “el lugar más adecuado para la mujer es su casa con su familia”. *La Tercera*, 23 de octubre. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/machismo-en-chile-4-de-cada-10-personas-considera-que-el-lugar-mas-adecuado-para-la-mujer-es-su-casa-con-su-familia/7JB74S2NX5BGVAQIUBZ7TF2FLM/>
- Servicio Nacional de la Mujer. 2010. Balance de gestión integral año 2009. [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-60737\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-60737_doc_pdf.pdf)

- \_\_\_\_\_. 2011. Balance de gestión integral año 2010. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-75354\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-75354_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2012. Balance de gestión integral año 2011. [http://www.dipres.cl/597/articles-88186\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-88186_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2013. Balance de gestión integral año 2012. [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-104064\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-104064_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2014. Balance de gestión integral año 2013. [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114861\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114861_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2015. Balance de gestión integral año 2014. [http://www.dipres.cl/597/articles-133301\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-133301_doc_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2016. Balance de gestión integral año 2015. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-147189\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-147189_doc_pdf.pdf)
- Scott, Joan. 2008. *Género e historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scriven, Michael. (1993). *Hard-Won Lessons in Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sernameg. 2020. Sernameg capacita a más de 200 carabineros de la región de Ñuble. <https://www.sernameg.gob.cl/?p=33131>
- Shaw, Ian, (2003). *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Paidós Ediciones.
- Smink, Veronica. 2015. Qué ganó y qué perdió Argentina durante el kirchnerismo. BBC, 25 de octubre. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151022\\_elecciones\\_argentina\\_kirchnerismo\\_vs](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151022_elecciones_argentina_kirchnerismo_vs)
- Spósito, Danielly. 2012. “Violencia contra las mujeres y políticas públicas: evaluación de la política de asistencia a las mujeres en situación de violencia de la ciudad Recife/Pernambuco/Brasil 2005-2009”. Tesis doctoral, Valencia: Universitat de Valencia.
- Stiegler, Barbara y Elisabet Gerber. 2009. *Género y poder. El significado del género en los más altos cargos políticos: los casos de Alemania, Chile, Argentina y España*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Stinchcombe, Arthur. 1978. *Theoretical Methods in Social History*. Nueva York: Academic Press.
- Stola, Enrique. 2020. “La justicia y la revictimización continua de las mujeres”. *Telam*, 13 de marzo. <https://stolaenrique.co/2020/03/>
- Stone, Deborah. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. New York: HarperCollins.
- Subirats, Joan. 2005. “Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”. *Ekonomiaz* 1(60): 18-37.
- Tilly, Charles. 1991. *Procesos amplios, estructuras gigantes, comparaciones enormes*. Madrid: Editorial Alianza
- Torres, Leila. 2018. “Interiorización de los estereotipos de género en la sociedad argentina y el ideal de belleza en los mensajes publicitarios. Estudio transversal en 4 rangos de

- edad que abarca de los 18 a los 49 años”. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Tversky, Amos. y Daniel Kahneman. 1974. “Judgment under uncertainty: heuristics and biases”. *Science* 185: 1124-1131.
- Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM). 2018. Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios). <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2018/03/UFEM-Protocolo-para-la-investigaci%C3%B3n-y-litigio-de-casos-de-muertes-violentas-de-mujeres-femicidios.pdf>
- Van Meter, Donald y Carl Van Horn. 1975. “The policy implementation process: a conceptual framework”. *Administration & Society* 6 (4): 445-488.
- Vélez, Graciela. 2018. “Violencia de género, masculinidades y políticas públicas”. *Revista Temas Sociológicos* (22): 151-176.
- Venegas, Lola, Isabel Reverte y Margó Venegas. 2019. *La guerra más larga de la historia. 4.000 años de violencia contra las mujeres*. Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.
- Venetoklis, Takis. 2002. *Public policy evaluation: introduction to quantitative methodologies*. Helsinki: VATT.
- Verloo, Mieke y Connie Roggeband. 1996. “Gender impact assessment: The development of a new instrument in the Netherlands”. *Impact Assessment* 14 (1): 3-31.
- Vicepresidencia de la República de Colombia. 2020. Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo. [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_81.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_81.pdf)
- Villalba, Gisela. 2020. La violencia contra la mujer y la respuesta del Estado frente a la pandemia. <http://www.saij.gob.ar/gisela-paola-villalba-violencia-contra-mujer-respuesta-estado-frente-pandemia-dacf200085-2020-05-05/123456789-0abc-defg5800-02fcanirtcod?q=%20titulo%3A%20La%20AND%20titulo%3A%20violencia>
- \_\_\_\_\_. 2021. La violencia contra la mujer en la legislación Argentina. La otra cara de la pandemia. SAIJ, 6 de enero de 2021. <http://www.saij.gob.ar/gisela-paola-villalba-violencia-contra-mujer-legislacion-argentina-otra-cara-pandemia-dacf210011-2021-01-06/123456789-0abc-defg1100-12fcanirtcod?q=fecha-rango%3A%5B20200801%20TO%2020210129%5D&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Eltica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=131>
- Villegas, Myrna; et al. 2017. *Violencia contra la mujer en Chile y derechos humanos. Informe temático*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Vincent, Karen y Joan Eveline. 2010. “The invisibility of gendered power relations in domestic violence policy”. En *Mainstreaming Politics: gendering practices and feminist theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 215-236. Australia: University of Adelaide Press.
- Viveros, Mara. 2016. “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”. *Debate Feminista* 52: 1-17.

- Weiss, Carol. 1988. "Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?". *Evaluation Practice* 9 (1): 5-19.
- White, Sarah. 1994. "Making men an issue: Gender planning for "the other half". En *Gender planning in development agencies: Meeting the challenge*, editado por Mandy Macdonald. Oxford: Oxfam.
- Young, Iris. 1997. *Intersecting Voices: dilemmas of Gender, Political Philosophy and Policy*. New Jersey: Princenton University Press.