

Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (Ley 26.485)

Primer infome de monitoreo

Autora:

Cristina López Mayher

En colaboración con:

Carolina Atencio

Carla Bamonde

Editores:

Andrea Monje Silva

Claudia Piras

Carla Majdalani

División de Género y Diversidad

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-01748

Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (Ley 26.485)

Primer infome de monitoreo

Autora:

Cristina López Mayher

En colaboración con:

Carolina Atencio

Carla Bamonde

Editores:

Andrea Monje Silva

Claudia Piras

Carla Majdalani

Agradecimientos: Fabiana Tuñez, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) de Argentina

Noviembre, 2019

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
López Mayher, Cristina.

Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia
contra las Mujeres 2017-2019 (Ley 26.485): primer informe de monitoreo / Cristina
López Mayher; coordinadoras, Andrea Monje Silva, Claudia Piras.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1748)

1. Women-Violence against-Government policy-Argentina. 2. Women-Violence
against-Argentina-Prevention. 3. Gender mainstreaming-Argentina. I. Monje Silva,
Andrea, coordinadora. II. Piras, Claudia, coordinadora. III. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Género y Diversidad. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-1748

JEL Codes: I39, J12, J16

Palabras clave: Género, violencia contra las mujeres, monitoreo, marco lógico,
indicadores

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA
PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y
ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES 2017-2019
(LEY 26.485)
Primer Informe de Monitoreo

Cristina López Mayher



AUTORÍA Y AGRADECIMIENTOS

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

AUTORES

Cristina López Mayher (consultora en género y diversidad), en colaboración con Carolina Atencio y Carla Bamonde (INAM)

COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN

Andrea Monje Silva y Claudia Piras (BID). Carla Majdalani (INAM). Revisión Técnica.

AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen las aportaciones de todos los organismos que compartieron en forma y tiempo sus reportes de avances sobre la implementación del Plan. En concreto, a Agustina Ramón Michel y Carolina Alamino del Ministerio de Justicia; Alberto Celesia, de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural; Carolina Barone y Sofía Duarte, del Ministerio de Seguridad; Deborah Goren del Ministerio de Defensa; Gimena Delorenzi, Soledad Cepeda y Victoria Ferro de ENACOM; Guillermina D’Onofrio y Victoria Tignino de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Micaela Saban y Agustín Analian de INADI; Viviana Dalla Zorza, de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa; Gabriela Zimmermann y Julieta Valmaggia de la Secretaría de Políticas Universitarias; Victoria Pedrido y Natalia Suárez, de la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva; Cristina Antunez, Matilde Garuti y Sofía Perelstein de la Coordinación de Equidad de Género, Diversidad Sexual e Igualdad de Oportunidades en Mundo Laboral; Patricia Saenz y Dimittrof Casanova de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral; Helena Estrada y Juana Solari de CEDEM; Julian Rodríguez e Iván Bahl de la Secretaría de Modernización Administrativa; Cristina Massa y Gladys Massé, de INDEC.

Especial agradecimiento al INAM, fundamentalmente a Fabiana Tuñez, directora ejecutiva del INAM, y a los equipos de Carla Majdalani, Nicole Neiman, Heidi Canzobre, y Nair Castillo.

Resumen

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) elaboró el Plan Nacional De Acción Para La Prevención, Asistencia y Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres (2017-2019), en adelante “el Plan”, como respuesta a los tratados internacionales firmados por Argentina, a la Ley 26.485 de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres En Los Ámbitos En Que Desarrollen Sus Relaciones Interpersonales, y a la situación de violencia de género del país. El entonces Consejo Nacional de las Mujeres (ahora INAM) fue el encargado de coordinar el diseño y ejecución del plan, de ser organismo responsable de muchas de sus acciones, y de ser organismo asociado para acompañar a los demás organismos responsables de otras acciones.

El Plan consta de 69 medidas y 132 acciones. Una de dichas acciones es el monitoreo del Plan, y este es el primer informe con los resultados de dicho monitoreo, analizando la ejecución del Plan durante el año 2017, y la primera mitad del 2018. En concreto, el objetivo de este informe es doble: i) analizar la existencia de información y grado de avance para cada una de las 132 acciones, y ii) analizar el diseño propio del marco lógico del Plan, en el cual se basa este ejercicio de monitoreo, y proponer recomendaciones de reformulación, si fuera oportuno, que lleven a una mayor facilidad en su medición para un potencial futuro nuevo plan.

Para el ejercicio de monitoreo, los organismos ejecutores nacionales fueron contactados, y se les acompañó en el proceso de reporte, teniendo que completar un formulario homogéneo, pero con la información adaptada para cada organismo según las medidas y acciones que tuvieran bajo su responsabilidad. Este ejercicio de recolección de información permitió entender los avances de las acciones, establecer valor a los indicadores, y obtener recomendaciones y observaciones por parte de los organismos sobre las medidas y acciones. Este ejercicio se repite cada 6 meses, dentro del periodo de vigencia del Plan (hasta diciembre 2020).

Este primer ejercicio de monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres arroja que el Plan está en un estado de avance considerable, con productos tangibles, y organizaciones comprometidas que están realizando actividades por la equidad de género y en contra de la violencia machista, incluso más allá de lo considerado por el Plan.

Palabras Clave: Género, violencia contra las mujeres, monitoreo, marco lógico, indicadores

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. OBJETIVOS	7
3. METODOLOGÍA	8
4. ESTADO DE REPORTE DEL PLAN A JUNIO 2018	12
A. “ACCIONES” COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	13
A.1 ANÁLISIS GENERAL DEL PLAN	13
A.2 ANÁLISIS POR EJE	15
B. LAS MEDIDAS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	16
B.1 ANÁLISIS GENERAL DEL PLAN	17
B.2 ANÁLISIS POR EJE	18
5. ESTADO ESTIMADO DE PROGRESO DEL PLAN	19
A. ACCIONES COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	19
A.1 ANÁLISIS GENERAL DEL PLAN	20
A.2 ANÁLISIS POR EJE	21
B. MEDIDAS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	26
B.1 ANÁLISIS GENERAL DEL PLAN	26
B.2 ANÁLISIS POR EJE	27
6. ORGANISMOS EJECUTORES DEL PLAN	28
7. PRESUPUESTO	33
8. EL INAM COMO ORGANISMO EJECUTOR Y COORDINADOR DEL PLAN	36
A. INAM COMO EJECUTOR DEL PLAN	36
A.1 NIVEL DE REPORTE	36
A.2 NIVEL DE AVANCE	37
B. EL INAM COMO COORDINADOR DEL PLAN	38
9. ANÁLISIS DE DISEÑO DEL MARCO LÓGICO: RETOS Y RECOMENDACIONES DE DISEÑO	40
A. MEDIDAS	41
B. ACCIONES	42
C. INDICADORES	44
10. RELACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES CON EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	46
11. LECCIONES APRENDIDAS	47
A. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	48
B. ORGANISMOS EJECUTORES	48
C. PROCESO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	49

C.1 FORMATO DEL FORMULARIO	49
C.2 TIEMPOS	50
C.3 CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN	51
12. CONCLUSIONES	52
ANEXO I. FORMULARIO DE REPORTE	54

1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) elaboró el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019), en adelante “el Plan”, como respuesta a los tratados internacionales firmados por Argentina, a la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales y a la situación de violencia de género del país. El entonces Consejo Nacional de las Mujeres (ahora INAM) fue el encargado de coordinar el diseño y ejecución del Plan, de ser organismo responsable de muchas de sus acciones, y de ser organismo asociado para acompañar a los demás organismos responsables de otras acciones.

El documento del Plan consta de tres apartados: una introducción al Plan Nacional, un diagnóstico estimado de la prevalencia de la violencia contra las mujeres en Argentina, y una planificación estratégica del Plan donde se encuentra el marco lógico del mismo. **Este marco lógico, con 69 medidas y 132 acciones, es el objeto de análisis del presente informe de monitoreo. Este informe responde a la medida 68 Evaluación integral del Plan, en su segunda acción Evaluación de medio término.**

Este informe muestra un ejercicio de monitoreo del Plan, y no una evaluación del mismo, dado que el Plan sigue activo, en su fase final de implementación. En concreto, se monitorea la ejecución durante el año 2017 y hasta junio 2018. En ese marco, se analiza la existencia o no de información sobre el avance de cada una de las 132 acciones del Plan. Y con dicha información, se estima el grado de avance de las acciones y medidas. Adicionalmente, se ha realizado un análisis del diseño del marco lógico, estudiando si las acciones seleccionadas permiten efectivamente lograr las medidas correspondientes, si los indicadores establecidos permiten efectivamente medir las acciones, y si los organismos responsables están asignados adecuadamente, entre otros aspectos.

De este ejercicio de monitoreo han surgido lecciones aprendidas y recomendaciones para que el INAM pueda, eventualmente, diseñar un nuevo Plan Nacional a partir de 2019 que se ajuste a la realidad institucional argentina, y facilite su monitoreo y evaluación posterior.

La elaboración de este informe, y el ejercicio de monitoreo del Plan, han sido posibles gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contratando una consultora para tal fin. También ha sido indispensable la labor del INAM por la información compartida, coordinación de reuniones y dedicación de su equipo a estos fines. Finalmente, las organizaciones ejecutoras nacionales han aportado gran valor con su dedicación en reportar según lo solicitado, y las organizaciones de la sociedad civil a través de su demanda de transparencia.

2. OBJETIVOS

El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019, es el primer plan de esta naturaleza en Argentina. Su misión es muy ambiciosa, ya que la violencia contra las mujeres un fenómeno de naturaleza interdisciplinar, y sus causas muy diversas. La violencia de género, conforme lo determina la legislación vigente, incluye violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y simbólica, además de violencia institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica y mediática. La violencia, por tanto, puede provenir de la pareja, de un familiar, de una ex-pareja, de personas desconocidas, de instituciones privadas y públicas, de los medios de comunicación, entre otros. Por tanto, desde su concepción, el Plan se encuentra con el reto de luchar contra una realidad que requiere de múltiples frentes de actuación y múltiples agentes intervinientes. Esto, sumado a la realidad argentina de federalización, que otorga autonomía de decisión y actuación a las provincias en ciertos ámbitos, hace que alcanzar la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres en todo el territorio nacional sea de por sí una misión muy compleja. Entender esta complejidad es fundamental para comprender los retos a los que se enfrentó el INAM a la hora de diseñar un Plan con dichos objetivos, máxime teniendo en cuenta el rol de organismo rector de políticas públicas de género que tiene el INAM, por el que no cuenta con funciones estrictamente de ejecución

Abarcar una problemática con tantas aristas supuso elaborar un Plan con un número alto de medidas, acciones, indicadores, y organismos ejecutores y asociados. El marco lógico del Plan es extenso, y en ocasiones las relaciones entre acciones, medidas e indicadores pueden presentar desafíos metodológicos. Al ser el primer Plan en este ámbito, y no existir una encuesta nacional de prevalencia de la violencia basada en género, no hubo posibilidad de crear una línea de base, lo que impidió establecer, desde la creación del Plan, metas a alcanzar. **Todas estas consideraciones hacen que no sea posible medir el impacto del Plan a mitad de término. Por ello, el objetivo de este informe es doble: i) reflejar los resultados arrojados del ejercicio de recolección de información sobre la ejecución de las acciones por parte de los organismos nacionales según la asignación de responsabilidades del Plan, y ii) analizar el diseño propio del marco lógico y proponer recomendaciones de reformulación, si fuera oportuno, que lleven a una mayor facilidad en su medición.**

La solicitud de realizar este informe proviene del propio marco lógico del Plan, que establece en su medida 68 la elaboración de una evaluación de medio término. Además, el INAM es parte del compromiso de Gobierno Abierto, una de las prioridades del gobierno nacional para avanzar en materia de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación¹. En concreto, el compromiso 15 de dicho Plan establece el Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención,

¹ III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República de Argentina 2017-2019. Ministerio de Modernización. Presidencia de la Nación.

Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019. Dicha medida del Gobierno Abierto establece como objetivo principal “Garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria del primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019) de modo que sea factible el monitoreo de las acciones, que esté asegurado el presupuesto para el Plan y que se identifiquen sus prioridades”. El compromiso implica publicar “periódicamente información accesible que detalle la ejecución de las acciones implementadas en el marco del Plan a partir de una matriz de indicadores elaborados en la mesa intersectorial”. Como parte del proceso de elaboración del presente informe, se recopiló información proveniente de los organismos nacionales ejecutores y se publicó en la plataforma que la iniciativa de Gobierno Abierto dispuso a tales efectos², que permite que toda la ciudadanía pueda consultarla de manera autónoma y espontánea.

3. METODOLOGÍA

El INAM solicitó el apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para contratar una consultoría externa que monitoreara el avance del Plan. En mayo de 2018 se contrató a una profesional para comenzar el trabajo de diseño de herramientas de recolección de información, y ejecutar todo el proceso de captura y análisis de datos correspondiente.

Con la finalidad de optimizar el mecanismo de rendición de cuentas en el marco de la iniciativa de gobierno abierto y a fin de incorporar las recomendaciones realizadas por la consultora externa, se extendió el plazo de vencimiento de uno de los hitos de la meta consignada y se llevó adelante un proceso de mejora en la matriz de rendición.

Por tanto, el proceso de monitoreo del Plan comenzó en mayo de 2018, con el **análisis de los informes de progreso 2017** entregados y compartidos en la plataforma de Gobierno Abierto por los diferentes organismos nacionales responsables. Y se completó con la recolección de información de los avances hasta junio 2018. Cabe destacar que, al tratarse de un primer ejercicio de rendición de cuentas, estos informes son heterogéneos tanto en el formato, como en el detalle de la información compartida. La consultora trasladó toda esa información al marco lógico del Plan. Si bien en ocasiones estaba identificada la medida y acción que se estaban reportando, en otras instancias se tuvo que inferir con qué acciones se relacionaban las actividades reportadas, y posteriormente confirmar esta clasificación con los organismos.

En junio de 2018 comenzaron las **reuniones con los organismos nacionales** responsables de la ejecución de acciones del Plan. A estas reuniones siempre acudía el equipo del INAM y la consultora externa. Las reuniones se realizaban con las personas encargadas de las acciones de género en el organismo correspondiente,

² <https://trello.com/tercerplandeacciondegobiernoabierto>

previo envío de una carta oficial por parte de la Directora Ejecutiva del INAM al Ministro o superior correspondiente avisando de la realización de dichas reuniones. El propósito de estas reuniones era la presentación de los objetivos de la nueva metodología de reporte (figura 1), la explicación de la nueva plantilla de reporte (ver anexo I), la solicitud de revisión de la información disponible en 2017, y la petición de completar la información para 2018. Como novedad principal, se añadió un apartado de “Observaciones” en el formulario de reporte, donde los organismos podían explicar con más detalle la información reportada, explicar las causas de falta de información, proponer medidas, acciones e indicadores nuevos más acordes a sus actividades, entre otros. La consultora externa quedaba siempre como persona de contacto para cualquier duda en el proceso de completar el formulario. Se solicitó a los organismos presentar un primer borrador del reporte a las 2 semanas de la fecha de la reunión.

Figura 1. Objetivos de la nueva metodología de reporte



Salvo un reporte, todos los organismos necesitaron más de 1 mes para entregar el primer borrador. Todos los reportes fueron revisados y devueltos con comentarios y sugerencias, con el objetivo de i) aclarar la información reportada; ii) proponer relacionar la narrativa con otras acciones/medidas; iii) verificar si no era posible aportar la información faltante, y iv) retomar el formato original que en ocasiones se modificaba para reportar. La versión

final lista para compartir en la plataforma de Gobierno Abierto sería aquella que, una vez propuestos cambios por parte de la consultora externa, el organismo correspondiente los aceptaba. Es decir, era una versión consensuada. Al observar que todas estas interacciones llevaban más tiempo del estimado, se decidió posponer la fecha límite de entrega de la versión final de los reportes. En paralelo, se informó a las organizaciones sociales parte del proceso de gobierno abierto de esta decisión y de que finalmente, con fecha 21 de septiembre se compartirían todos los informes disponibles en la plataforma. Esto motivó a los organismos a entregar sus versiones consensuadas en fecha. Se recibieron las últimas versiones hasta dicho día 21, y la consultora externa las subió al portal. Se obtuvieron 11 informes de avance de mitad de año 2018³ (de 13 organismos consultados), además del reporte del INAM.

Estos 12 informes individuales de mitad de año 2018 fueron **trasladados al marco lógico**, junto a la información anterior de 2017. La única información que quedó fuera

³ En noviembre 2018 se recibieron dos informes adicionales. Si bien se subieron al portal de Gobierno Abierto, no llegaron a incluirse en los análisis de este informe salvo en el apartado de Presupuesto. No obstante, no se estiman cambios a los resultados expuestos.

del marco lógico fue la narrativa adicional que algunos organismos compartieron, de actividades que aportan a la equidad de género y disminución de la violencia pero que no están contempladas en el Plan Nacional⁴. Este ejercicio de trasladar toda la información de los diferentes reportes individuales a un marco lógico es fundamental para poder tener una visión completa de la disponibilidad de información y del progreso del Plan. Además, permite tener la visión conjunta de los diferentes organismos responsables y asociados para una misma acción.

Con el marco lógico completo con la información disponible, se pasó a la **etapa de análisis**. El primer análisis se centró en la **disponibilidad de información** a nivel narrativa e indicador. El objetivo de este análisis es tener una mejor comprensión del porcentaje del Plan que dispone de información suficiente para sacar conclusiones, para potencialmente establecer una línea de base, y para conocer su progreso de ejecución. Este análisis se acompañó con un estudio de cada medida, acción e indicador del Plan, viendo si la redacción de los mismos era la más adecuada para facilitar la comprensión y reporte por parte de los organismos, así como si se seguía la lógica de relación directa entre ellos.

En relación a estos estudios se examinó la **asignación de responsabilidades a los organismos** como responsables o asociados. Más de 50 organismos son nombrados en el Plan como responsable directo o asociado, pero sólo 13 organismos fueron contactados para el reporte. Esto se explica principalmente por la naturaleza de los organismos. Los organismos contactados son ministerios nacionales u organismos independientes nacionales, con un punto focal ejecutor fácilmente identificable. Los organismos no contactados eran o bien provinciales, o se refería a un grupo heterogéneo de actores, como por ejemplo “sindicatos”, que no permite identificar un único interlocutor. Adicionalmente, algunos de estos organismos contactados reportaron no tener competencia para ejecutar alguna de las acciones asignadas por el Plan. Es decir, es relevante entender qué organismos son responsables de ejecutar y reportar las acciones, y las consecuencias de tener una pluralidad de organismos responsables o asociados para una misma acción. Los resultados de este análisis se encuentran en el apartado seis de este informe.

Finalmente, se decidió hacer una nueva lectura del contenido reportado de forma tal que se pudiera hacer una clasificación de las acciones según el **progreso realizado**, en concreto si la acción se está “ejecutando”, está “en progreso”, “sin avances” o “sin datos”. Cabe destacar que esta clasificación es una estimación realizada por la consultora externa, y debe tomarse como una aproximación y no como un dato

⁴ Por ejemplo, el Ministerio de Defensa reportó en 2018 el diseño de un instrumento de admisión único para casos de violencia intrafamiliar para las tres Fuerzas. En ese momento se estaba evaluando su configuración en base a lo requerido legislativamente sobre datos públicos para finalizar el armado y oficializar su utilización. El Ministerio de Justicia, por su parte, reportó el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia (ADAJUS), para fortalecer sus derechos como actores o denunciantes, demandados, víctimas o denunciados.

cerrado del estado de avance de las acciones del Plan. El objetivo de este ejercicio es poder conocer, más allá de la existencia o no de información completa, qué nos está diciendo dicha información respecto al avance de los compromisos del Plan.

Todos estos análisis se han realizado tanto para el Plan en su conjunto, como para cada uno de los cinco ejes del Plan (Prevención, Atención Integral, Formación, Fortalecimiento Institucional, y Monitoreo y Evaluación). Estos resultados preliminares se han presentado en cinco ocasiones antes de entregar el presente informe, cada vez ajustando el contenido al público y según los comentarios y recomendaciones recibidos en las presentaciones anteriores. En concreto se presentó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como financiador de este trabajo; al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como diseñador, ejecutor, y coordinador del Plan en dos ocasiones y responsable del monitoreo; a los organismos que reportaron para mostrar los resultados de forma conjunta; y a las organizaciones de la sociedad civil como organismos clave para la retroalimentación y aprendizaje.

Si bien el proceso de recolección de información para monitorear los avances del Plan va a continuar mínimo cada 6 meses hasta 2019, el presente informe presenta los resultados, lecciones aprendidas y recomendaciones que se pueden extraer de este primer ejercicio de recolección y análisis de información con la nueva metodología aquí explicada, que incluye el año 2017 y hasta junio 2018.

Formulario de Reporte

El nuevo formulario de reporte se diseñó con la intención de facilitar lo más posible el ejercicio de rendición de cuentas a los organismos, y con el objetivo simultáneo de que dicho reporte sirva para monitorear el Plan. La lectura y traspaso al marco lógico de los informes disponibles de 2017 dejó en evidencia que la narrativa por sí misma de las actividades realizadas no permite en todos los casos dar valor a los indicadores establecidos por el Plan para las diferentes acciones. También se observó que había una diversidad de formatos de informes, en los que no siempre era sencillo relacionar lo reportado con las acciones de responsabilidad del organismo correspondiente. Por ello, el nuevo formato debía

- a) visibilizar el indicador asignado por el Plan para cada acción a reportar;
- b) marcar para cada organismo qué acciones eran de su responsabilidad directa o como asociado;
- c) dejar espacio para que los organismos reportasen de forma libre todo aquello que vienen haciendo, pero no ven cómo relacionar con las medidas asignadas por el Plan.

Por tanto, se creó un formulario con tres apartados: A. Medidas de responsabilidad directa; B. Medidas como organismo asociado; y C. Otras acciones. Los apartados A y B se personalizaron para cada organismo, identificando sus acciones asignadas por el Plan, incluyendo también la información ya reportada en 2017 para que la tuvieran de base, con la posibilidad de revisarla y modificarla. Se creó un espacio para la narrativa y un espacio con el indicador claramente identificado para darle valor. De

esta forma, se podía ver que la narrativa debía venir acompañada, si era posible, por un valor del indicador que cuantifica los avances que representan las actividades que se vienen haciendo. Sabiendo que el diseño de un marco lógico conlleva retos posteriores en su ejecución, se decidió incluir para cada acción a reportar un espacio de observaciones. Este espacio permite al organismo que reporta explicar cualquier aclaración necesaria sobre la narrativa, el indicador, y el presupuesto. Estas aportaciones han incluido desde clarificaciones de competencias para alcanzar los objetivos, hasta la sugerencia de nuevos indicadores para poder darles valor que sean más consistentes con las acciones que en efecto realiza cada organismo.

Además del apartado de narrativa e indicador, se añadió una columna para reportar el presupuesto. Este componente del reporte fue una solicitud expresa del INAM para visibilizar el gasto público en acciones dirigidas a eliminar la violencia hacia las mujeres y asistir a aquellas que son víctimas de violencia. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil también vienen solicitando transparencia en los esfuerzos públicos económicos por reducir la violencia de género y, además, la construcción de un presupuesto con perspectiva de género es uno de los ejes rectores de la agenda de género en el país, retomada en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) presentado en diciembre de 2018. Teniendo en cuenta la realidad de los organismos, que en general no poseen una línea presupuestaria identificada para realizar las actividades correspondientes a género en general, y menos a las acciones concretas del Plan, no se pidió un presupuesto asignado, sino ejecutado. Conscientes de las dificultades, se sugirió un ejercicio de construcción presupuestaria basado en el cálculo estimado las horas promedio del personal de la organización dedicadas a las actividades reportadas, dando un valor económico a dicho tiempo, y adicionándole cualquier otro costo incurrido en la ejecución de las acciones, tales como viáticos, traslados, materiales impresos, etc.

El resultado, con el apoyo de la consultora externa que revisó todos los informes entregados, es que todos los organismos han seguido un formato homogéneo de reporte, y el mismo permite de forma directa trasladar al marco lógico la mayor parte de la información compartida por los organismos ejecutores. La información del apartado C, si no ha sido posible relacionarla con ninguna acción del marco lógico, queda fuera del análisis del mismo. Sin embargo, tiene valor en sí misma, ya que por un lado visibiliza los esfuerzos adicionales que están realizando los organismos en materia de equidad de género y reducción de la violencia contra las mujeres, y por otro lado permitirá en un posible nuevo Plan, identificar nuevas acciones a considerar.

4. ESTADO DE REPORTE DEL PLAN A JUNIO 2018

Para poder conocer los progresos en la ejecución del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres es necesario que los organismos ejecutores compartan las actividades que vienen realizando en relación a las diferentes acciones asignadas. Sin esta información, es posible que se

esté avanzando, pero no se puede dar cuentas de ello ni obtener lecciones aprendidas. Es por esto que el primer paso que se ha dado en el monitoreo de mitad de término del Plan ha sido analizar si se dispone de información para las diferentes acciones del Plan de los avances realizados desde 2017.

A. “Acciones” Como Unidad de Análisis

El análisis de disponibilidad de información supone verificar si se ha dado valor a los indicadores y/o se tiene narrativa (explicación y descripción) de las actividades realizadas para la acción correspondiente durante el periodo establecido de análisis. Ya que para una misma acción en la mayoría de las 132 acciones hay al menos dos organismos asignados, uno como organismo responsable y otro como organismo asociado, se considera en este análisis el reporte de uno de ellos como suficiente para considerar existencia de información para la acción.

La disponibilidad de información se ha clasificado en:

- ✓ **Completas narrativa e indicador:** hay información disponible para 2017 y la primera mitad de 2018 para un mismo organismo responsable o asociado, tanto para el indicador como para la explicación narrativa de las actividades realizadas.
- ✓ **Sólo narrativa completa:** hay información disponible tanto para 2017 como para la primera mitad de 2018, para un mismo organismo responsable o asociado, para el apartado de explicación de las actividades realizadas en el periodo correspondiente. Sin embargo, no se ha podido dar valor al indicador en al menos uno de los periodos. Esto significa que, habiendo habido avances, no se han podido contabilizar a través del indicador.
- ✓ **Reporte incompleto:** ningún organismo responsable o asociado ha reportado para ambos periodos (2017 y primera mitad de 2018) la narrativa o el indicador. Es decir, se tiene sólo información de uno de los periodos para los diferentes organismos asignados por el Plan.
- ✓ **Sin datos:** no se tiene ninguna información sobre la acción por parte de los organismos responsables o asociados, lo que no implica estrictamente la no ejecución de políticas, sino la ausencia de reporte.

A.1 Análisis General del Plan

Estudiando las 132 acciones del Plan, se observa que **el 78% del Plan dispone de narrativa que explica las actividades realizadas** por al menos un organismo responsable o asociado, durante al menos uno de los periodos de reporte. Un porcentaje menor de acciones, un 60% del Plan, dispone al menos para uno de los periodos valor para el indicador correspondiente. El hecho de que hay más acciones

con narrativa que con indicadores con valor, refleja la dificultad en ocasiones para sintetizar el trabajo diario de un organismo en un producto o resultado concreto. También supone que se está haciendo más por el avance de los compromisos del Plan que lo que reflejan los indicadores.

Como refleja la figura 2, para el 39% de las acciones del plan, a junio 2018 se dispone de información completa tanto de narrativa como de indicadores, para al menos un organismo responsable o asociado de cada acción. Tener información completa permite no sólo entender mejor la evolución de la ejecución de dicha acción, sino que además se podría establecer una línea de base para un futuro Plan de Acción similar al que es objeto de monitoreo de este informe. Adicionalmente, un 11% de acciones del Plan dispone de narrativa completa para los dos periodos de reporte para al menos un organismo responsable o asociado, pero no valor completo para los indicadores. Es decir, para 14 acciones se sabe cuáles han sido las actividades que han realizado los organismos correspondientes desde el inicio del Plan. Sin embargo, no se ha podido dar valor a los indicadores para al menos un periodo. Esto puede significar que dichos indicadores necesiten ser revisados para poder reflejar las actividades ejecutadas. O, por otro lado, puede suceder que las acciones establecidas por el Plan suponen realizar una serie de actividades adicionales que no se ven fácilmente reflejadas por el indicador seleccionado para el Plan. Por ejemplo, puede ocurrir que para poder realizar una cierta acción se necesite realizar una serie de procesos previos, que pueden ser de naturaleza diversa y que no se traducen fácilmente en la medición de un indicador de producto único, y menos aún en un indicador de resultado.

Figura 2: Estado de Reporte de las Acciones del Plan



Otras 37 acciones del Plan, que representan el 28% del total, contienen información incompleta, es decir, para un solo periodo por parte de los organismos que reportan. Al momento de redactar este informe se disponía de más información para 2017 que 2018 en el conjunto de acciones con reporte incompleto. Esto se debe principalmente a que para septiembre 2018 no se obtuvo información

completa por parte de algunos organismos⁵. Se espera que para final de 2018 (o principios de 2019) se obtengan estos reportes para la totalidad del año y, por tanto,

⁵ Dos de estos informes se recibieron en noviembre 2018, no llegando a ser parte de este análisis.

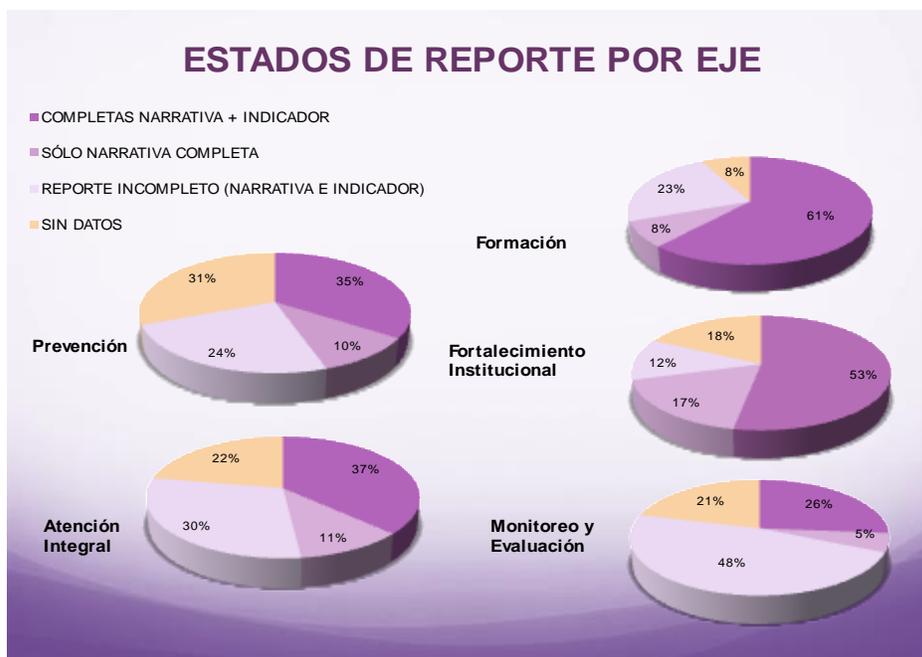
gran parte de estas acciones incompletas puedan pasar a alguna de las dos categorías anteriores.

Finalmente, para un 22% de las acciones del Plan no se ha obtenido reporte para ningún periodo desde el comienzo del Plan. Esta falta de información puede explicarse bien por falta de avance en dichas acciones, o bien por falta de reporte por parte de los organismos correspondientes (es decir, pudiera ser que se está avanzando, pero no hay conocimiento de ello). Sería deseable, sin embargo, poder obtener por parte de los organismos correspondientes información sobre las razones de la falta de información. Como se verá más adelante, hay organismos responsables que no se han contactado y otros que no han reportado. Si un organismo explica las razones por las que no se ha podido ejecutar la acción correspondiente, dicha acción pasa a ser clasificada en alguno de los niveles anteriores de reporte. Porque informar de la falta de actividad es en sí mismo un reporte.

A.2 Análisis por Eje

Para tener un entendimiento más profundo del estado de reporte del Plan, conviene bajar el análisis a los diferentes ejes en los que está clasificado. Viendo la figura 3 se puede comprender qué ejes tienen un mayor nivel de reporte. Los ejes transversales de **formación** y **fortalecimiento institucional** presentan más de la mitad de sus acciones con reporte completo tanto en narrativa como para los indicadores. El eje de **formación** es además el que presenta un menor porcentaje de acciones sin datos, con sólo el 8% de sus acciones. Esto va a permitir conocer mejor el nivel de avance de ejecución de este eje frente a los otros.

Figura 3: Estados de Reporte por Eje



En sentido contrario, el eje de **prevención** es el que posee un mayor porcentaje de sus acciones sin datos, un 31%, lo que puede significar que no se está avanzando, o que no se tiene información reportada por parte de los organismos responsables. Sin embargo, a su vez este eje presenta el 45% de sus acciones con narrativa completa (e incluso 35% con valor para los indicadores para todos los periodos de reporte) de forma que se puede analizar para casi la mitad de las acciones, las actividades que se vienen haciendo desde el inicio del Plan para avanzar en la prevención de violencia contra las mujeres.

El eje de **atención integral** presenta un estado de reporte muy similar al de prevención, con la diferencia principal que el porcentaje de acciones sin datos es menor, siendo un 22% del total de acciones de este eje, y a su vez el número de acciones con información incompleta es relativamente mayor (un 30% de las acciones de este eje, frente al 24% que representa para el eje de prevención). Por tanto, se puede tener un entendimiento aproximado del estado de avance y el contenido de las actividades que se están realizando para la atención integral de las mujeres en situación de violencia basada en género en Argentina, ya que se tiene información más o menos completa para el 78% de las acciones de este eje.

El eje de **monitoreo y evaluación** es el que tiene una mayor proporción de acciones con información incompleta, un 48% del total de las acciones del eje, es decir, con falta de narrativa y valor del indicador para al menos un periodo. En este sentido, la falta de narrativa para el periodo de enero a junio 2018 representa el 66% de esa falta de información completa. Esto se explica en parte por falta de reporte por parte de uno de los organismos responsables, y en parte por una potencial falta de avances durante estos 6 primeros meses del año 2018. La naturaleza propia de las actividades de monitoreo y evaluación puede intervenir en este hecho. Es decir, no se monitorea ni evalúa todos los periodos, sino que se debe dejar un tiempo para la ejecución, que puede ser distinto según la actividad a monitorear. Por tanto, se podría esperar un posible aumento de reporte para este eje para el final de 2018.

B. Las Medidas Como Unidad De Análisis

El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019) está dividido en 69 medidas, y estas a su vez en 132 acciones, que han sido la unidad de análisis principal de este informe, y del apartado anterior en concreto. Sin embargo, a pedido del INAM, se ha realizado también un estudio del Plan a nivel de medidas, que agrupan las diferentes acciones. Como una medida puede estar compuesta por más de una acción, y que cada una de esas acciones puede depender de organismos responsables diferentes, se ha tenido que establecer un criterio de clasificación de las medidas según el nivel de reporte distinto al de las acciones. Dicho criterio ha sido el siguiente:

- ✓ **Completas narrativa e indicador:** una medida se considera que tiene información completa tanto en narrativa e indicador cuando todas las acciones que componen la medida contienen también información completa para todos los periodos, aunque los organismos que reporten cada acción no sean el mismo.
- ✓ **Sólo narrativa completa:** se clasifica así una medida cuando todas sus acciones tienen la narrativa completa para todos los periodos de reporte desde el inicio del Plan, pero al menos una acción carece de valor de su indicador para al menos un periodo de reporte.
- ✓ **Reporte incompleto:** en el momento en el que falta reporte narrado (y por tanto valor del indicador también) para algún periodo para algunas de las acciones que componen la medida, se considera que la medida tiene reporte incompleto.
- ✓ **Sin datos:** si ninguna acción contiene información para los diferentes periodos de reporte, la medida se clasifica en esta categoría.

B.1 Análisis General del Plan

Al tener como unidad de **análisis las medidas, se obtiene que un 97% del Plan tiene algún nivel de reporte para al menos un periodo por al menos un organismo**. Es decir, de forma global este análisis arroja unos resultados más favorables en cuanto a nivel de reporte del Plan que cuando se analizan los avances de las acciones. Por tanto, también el porcentaje del Plan que está con información incompleta es mayor, representando un 59% del Plan (frente a un 28% al analizar acciones). Mientras que la proporción de medidas con narrativa e indicador completos o sólo narrativa completa es 32% y 6% respectivamente. Todas las acciones deben poder clasificarse como acciones con reporte completo para que la medida pueda ser considerada como completa. Cuando una medida está compuesta de un número relativamente elevado de acciones, la probabilidad de que haya reporte completo disminuye, especialmente si hay una diversidad de organismos ejecutores. A pesar de estas complejidades, el análisis por medida aporta valor ya que es una de las unidades principales de organización del Plan. Da una perspectiva diferente, que complementa el análisis a nivel de acciones. Las medidas recogen objetivos del Plan a mediano plazo, siendo más ambiciosas que las acciones. Por tanto, conocer el nivel de información disponible para estos propósitos que ordenan el Plan permite tener un entendimiento mayor sobre el mismo.

Figura 4: Estado de Reporte por Medida

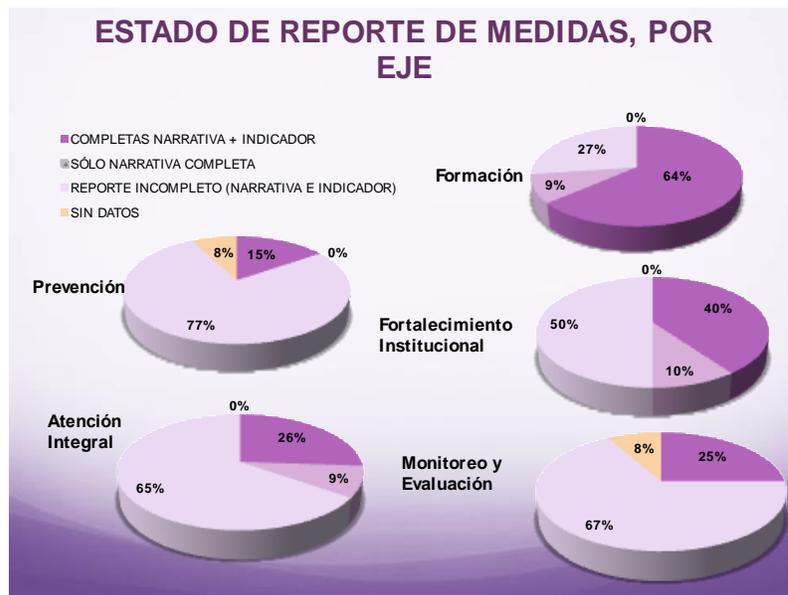


B.2 Análisis por Eje

El análisis por medida de los ejes arroja unos resultados similares al análisis por acciones para el caso de información completa. Es decir, nuevamente los ejes de **formación** y **fortalecimiento institucional** son los que presentan un mayor porcentaje de medidas con información completa (como era esperable, ya que sin acciones con información completa no se puede llegar a medidas con información completa). En concreto 64% de las medidas del eje de formación, y el 40% de las medidas del eje de fortalecimiento institucional poseen información para todos los periodos de reporte desde el inicio del Plan, tanto para la narrativa como para los indicadores, para al menos un organismo responsable o asociado. Estos dos ejes además no tienen medidas sin información, si bien para el caso de fortalecimiento institucional el 50% de las medidas se clasifican como con información incompleta.

Los dos únicos ejes con medidas sin datos son **prevención** y **monitoreo y evaluación**, suponiendo en ambos casos un reducido 8% de cada eje. Son también los ejes en los que las medidas con reporte incompleto representan los porcentajes más altos, un 77% y 67% respectivamente. El caso de **atención integral** se debe destacar, ya que en el análisis por acciones presentaba un 22% de las mismas sin datos, pero en este análisis por medidas no tiene ninguna dentro de esta clasificación. Esto significa que esas acciones sin datos para el eje de atención integral forman parte de medidas con varias acciones, y que para al menos una de ellas se tiene información para un periodo de reporte. Por ello, las medidas se acaban clasificando dentro de la categoría reporte incompleto. **En otras palabras, para todas las medidas del eje de atención integral, además de los ejes de formación y fortalecimiento institucional, se sabe que se está avanzando (o las razones por las que no, en su caso).**

Figura 5: Estado de Reporte de las Medidas por Eje



5. ESTADO ESTIMADO DE PROGRESO DEL PLAN

A. Acciones Como Unidad de Análisis

Tener información más o menos completa para un 78% de las acciones del Plan permite hacer un estimado de los avances que se están realizando para dichas acciones. Al no haber metas, por los motivos detallados más arriba, se deben establecer otros criterios para considerar el avance de una acción. Es decir, el marco lógico del Plan no establece el valor deseado a alcanzar para los diferentes indicadores. Por ello, se ha realizado una lectura de todo lo reportado desde el comienzo del Plan y se han clasificado las acciones de la siguiente manera⁶:

- **Sin datos:** para aquellas acciones que los organismos responsables o asociados no han sido consultados, o no han compartido sus reportes.
- **Sin avances:** aquellas acciones que i) se han mantenido en blanco en el informe elaborado por los organismos ejecutores o asociados (infiriéndose por tanto que no hay nada que reportar por falta de avances), o ii) se reporta explícitamente que no se ha podido avanzar en la ejecución de dichas acciones.

⁶ Para el presente informe, esta clasificación de las acciones la ha realizado una consultora externa, por lo que debe tomarse como un estado estimado, y no definitivo, de progreso de las acciones.

- **En proceso:** aquellas acciones en las que el reporte existente permite establecer que se está trabajando en ellas, pero no se puede confirmar que se ha logrado realizar la acción y/o el indicador.
- **En Ejecución:** aquellas acciones para las cuales el indicador tiene valor y/o la narrativa permite inferir que el espíritu de la acción está ya en funcionamiento.

A.1 Análisis General del Plan

Los reportes compartidos por parte de los organismos ejecutores del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de las Violencias Contra las Mujeres 2017-2019 permiten establecer que **a mitad de término (junio 2018), al menos un 74% de las acciones de dicho Plan estaban en funcionamiento.** La mitad de dichas acciones se han clasificado como “en ejecución”, y la otra mitad “en proceso”. El restante 26% de acciones del Plan se reparten de forma equitativa entre acciones “sin avances” y “acciones sin datos”.

Figura 6: Avance General de las Acciones del Plan

El grado de avance y/o reporte para las acciones con progreso es dispar, teniendo acciones donde queda en evidencia la multiplicidad de actividades que se están realizando, y otras que están en primeras fases o con actividades débilmente relacionadas con la descripción de la acción o indicador del Plan. A pesar de esto, no cabe duda de que el Plan está encaminado y se están haciendo



esfuerzos evidentes para cumplir con las asignaciones y compromisos para la mayor parte de las acciones del Plan.

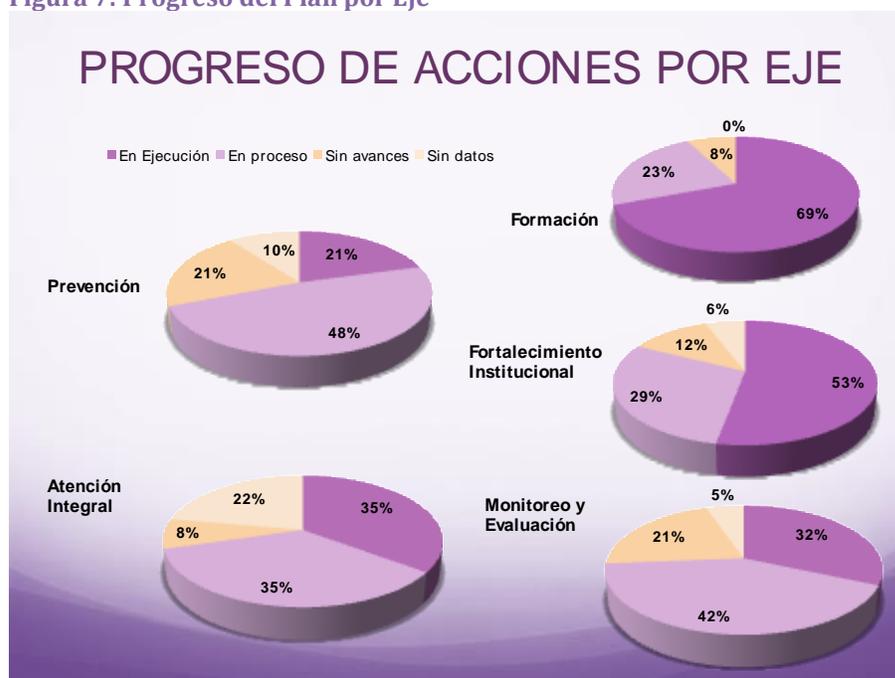
Para aquellas acciones en las que no hay datos o se han clasificado como “sin avances”, hay que tener en cuenta que i) puede haber acciones programadas para periodos futuros y por ello no han comenzado su ejecución; ii) ha podido haber cambios en las prioridades políticas y capacidades de los organismos ejecutores dada la situación económica y política compleja que ha atravesado la Argentina durante 2018, iii) no se ha conseguido toda la información sobre el trabajo que se está realizando por parte

de los diferentes organismos en Argentina para reducir la violencia contra las mujeres, por lo que es probable que en realidad el número de acciones y estado de avance sean mayores.

A.2 Análisis por Eje

Al analizar el estado de avance de las acciones del Plan por eje, los ejes transversales tienen mayor evidencia de avance que los ejes de actuación, y en concreto los ejes de **formación** y **fortalecimiento institucional** son los que más progreso tienen, con el mayor porcentaje de acciones "en ejecución". Los dos ejes de actuación del Plan, **prevención** y **atención integral** de las mujeres en situación de violencia de género, tienen avances para un 69% y 70% de sus acciones, respectivamente.

Figura 7: Progreso del Plan por Eje



Avances destacados

Como indicativo de los esfuerzos que se vienen haciendo desde la aprobación del Plan, se destacan aquí algunos de los avances que se están realizando en los diferentes ejes.

- ❖ En el eje de **prevención** del área de trabajo, cabe mencionar la **medida 9 "Efectivo cumplimiento de Protocolos de detección temprana de la violencia en el sector privado y público"**, con su acción correspondiente "Unificación de criterios para la creación de un Protocolo marco de detección y atención ante casos de violencia laboral". El **INAM**, como organismo asociado, reportó en 2017 que estos protocolos están pensados para los distintos sectores con competencia para el abordaje de la violencia contra las mujeres, tales como el sector salud, trabajo,

educación, fuerzas de seguridad, entre otros. En este sentido, se confeccionó una Guía con recomendaciones generales para la elaboración de protocolos, en articulación con la Dirección de Proyectos del INAM. Asimismo, se encuentra abocado al relevamiento de distintas legislaciones, tanto nacionales como provinciales, con el objetivo de que sirvan de insumo e información para conformar una base de datos actualizada sobre los derechos de las mujeres. Con la Secretaría de Modernización se realizaron dos encuentros con representantes federales del organismo para trabajar sobre el protocolo de intervención en casos de violencia laboral en el marco del Empleo Público. Se trabajó también con ANSES, con la Honorable Cámara de Diputados, y con Asociación Trabajadores del Estado (ATE)- Congreso de la Nación, en asistencias técnicas para el armado de Protocolos de Actuación en casos de Violencia contra las Mujeres en el ámbito laboral. Con el Instituto Nacional de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizó una actividad de capacitación para la transversalización de la perspectiva de género en la labor de las diferentes áreas del Instituto, con la apertura del Presidente del mismo, destinada tanto a la visibilización y erradicación de las violencias a las trabajadoras como al abordaje de demandas que se relevan en el trabajo territorial. Asimismo, se enmarcó la actividad en la suscripción de un convenio y un trabajo de asesoría técnica para la elaboración de un protocolo interno de actuación en situaciones de violencia. Adicionalmente, el equipo del Observatorio de la Violencia del INAM llevó a cabo tareas de asesoramiento y asistencia técnica a representantes del área de género de la empresa pública Fabricaciones Militares, para la elaboración de una encuesta direccionada a relevar la violencia de género, dirigida a las/os trabajadoras/es de la empresa. Se realizaron una serie de reuniones con el equipo de la División de Derechos Humanos en el Trabajo de dicho organismo, donde se acordó incluir preguntas relacionadas con la equidad de género en el ámbito laboral y doméstico. Una vez implementada la encuesta se definió el procesamiento de la información y se consensuó la elaboración del Informe para la presentación en el organismo.

Las actividades relacionadas con esta acción continuaron en 2018, con la elaboración de protocolos para la prevención e intervención en situaciones de violencia con las siguientes instituciones: ANSES, Honorable Cámara de Diputados de la Nación HCN, NATURA, Trenes Argentinos, Fundación UOCRA, Ministerio de Salud, TELAM, Avon y Parques Nacionales. Además, se realizó la edición e información en materia de lenguaje inclusivo y recomendaciones para “Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones” elaborada por Dirección Nacional de Asistencia Técnica del INAM (para organismos gubernamentales y no gubernamentales).

❖ En el eje de **atención integral**, el **Ministerio de Justicia** reporta para la **medida 35 “Fortalecer y perfeccionar mecanismos de protección para las mujeres en situación de violencia con medidas cautelares”**, en la acción “Implementar el uso de tobilleras para los agresores con medidas cautelares a nivel nacional”, que durante 2017 se distribuyeron en el marco de una prueba piloto 144 dispositivos entre las provincias de Córdoba, Mendoza, Provincia de Buenos Aires, Salta, Chubut (la primera etapa, arrancó en septiembre 2016, con un total de 120

dispositivos), Santa Fe, Neuquén, la Pampa y Tierra del Fuego (la segunda etapa se realizó entre septiembre y octubre 2017 con una ampliación de 24 dispositivos). Cada provincia instaló -con recursos técnicos y humanos propios- centros de monitoreo. Se realizaron 139 implementaciones en 139 parejas (sobre una base de 120 dispositivos entregados, ya que un dispositivo puede ser utilizado más de una vez. La utilización está sujeta a una medida cautelar dictada por un juez que puede caer por violación de la misma y posterior detención del agresor o porque se determine su cese por no continuar existiendo peligro para la víctima). Cada provincia cuenta con un protocolo de implementación adecuado al funcionamiento de la justicia local. Para la redacción de cada protocolo provincial se prestó asesoramiento desde esta cartera ministerial. Desde el Ministerio nacional se realiza un seguimiento permanente del estado de las implementaciones, dando respuesta a los inconvenientes e inquietudes de las provincias.

En el reporte de 2018 se añadió que hasta el 11 de junio del 2018 se continuó con la prueba piloto en las provincias informadas y se adhirieron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán, La Rioja y Entre Ríos. A partir del 12 de junio se puso en marcha la implementación efectiva de los dispositivos duales (ya no se trata de una prueba piloto). Se distribuyeron 310 dispositivos en el territorio nacional, habiéndose implementado los mismos en 226 parejas en total. Como un dispositivo se puede usar más de una vez, es difícil de medir su costo efectivo. La medición de impacto presupuestario debería atenerse a los recursos que se ponen a disposición. Justicia reporta que sí pueden medir luego el impacto efectivo, pero siempre atendiendo al contexto y coyuntura, ya que hay que tener en cuenta que es la primera vez en la historia que se utilizan estos dispositivos y su implementación efectiva dependen de un acuerdo entre dos poderes locales.

❖ El eje de **formación** es el que presenta un mayor nivel de información disponible, y también un mayor grado de avance en la ejecución de las acciones. De forma resumida se destaca la **medida 41 “Capacitación a personal fuerzas de seguridad y defensa en perspectiva de género”**, para la cual tanto Defensa, y Seguridad como organismos responsables, como el INAM como organismo asociado, han ejecutado actividades para la acción “Ampliación del convenio con Ministerio de Defensa y Seguridad”. En 2017, el Ministerio de **Defensa** realizó diversas charlas de sensibilización y difusión sobre corresponsabilidad de cuidado. Además, se hicieron, en conjunto con el INAM, capacitaciones en los Núcleos de Instrucción Básica de las tres Fuerzas Armadas, sobre noviazgos no violentos. También se realizó el Seminario Internacional “Género, Mujer, Paz y Seguridad”, y se otorgaron capacitaciones en pre despliegues a Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Se realizó un taller sobre violencia simbólica y empoderamiento con la artista plástica Lala Pasquinelli con las y los miembros del Consejo de Políticas de Género. Adicionalmente se realizaron capacitaciones específicas en violencia de género: se desarrolló una capacitación para auditores del Ejército, en el marco del 25 de noviembre; y se realizó una clase especial de la Diplomatura de Género a través del Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial (INDAE), con una obra de teatro sobre violencia intrafamiliar en razón de

género. También se brindaron becas en el posgrado Especialización en Violencia Familiar, dictado en la Universidad del Museo Social Argentino.

Seguridad reportó que en 2017 se otorgaron un total de 24 becas a personal de las Fuerzas de Seguridad (FFSS) y del Ministerio de Seguridad, para el Diplomado en Género dictado por la universidad tecnológica nacional (UTN), además de los cursos que se dictan desde la plataforma virtual vinculados con la temática. Se realizaron varias jornadas de concientización y sensibilización en Género, Violencia Laboral y Diversidad de Sexual, entre otras temáticas relacionadas, a la Policía Federal Argentina, a la prefectura naval argentina y a la policía de seguridad Aeroportuaria.

El **INAM** por su parte, además de asistir en las actividades anteriormente mencionadas, brindó 5 actividades de sensibilización sobre prevención de la violencia en los noviazgos en las instalaciones de Campo de Mayo y City Bell, provincia de Buenos Aires (PBA) y en localidades de Salta Capital, San Miguel de Tucumán y San Salvador de Jujuy, con un total de alrededor de 250 participantes, en su mayoría soldados voluntarios que inician su entrenamiento en las fuerzas armadas. Se dieron capacitaciones de fortalecimiento para los Centros de Acceso a la Justicia en Río Gallegos (Provincia de Santa Cruz) y Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires), además de capacitaciones en Junín (PBA) y La Rioja sobre procedimientos para la atención de mujeres en situación de violencia, de acuerdo al Protocolo de las Fuerzas de Seguridad de la Nación y la incorporación del enfoque de género en la atención. También se brindó capacitación sobre masculinidades en la Diplomatura de Género y Gestión Institucional del Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial (INDAE), dirigido integrantes de las distintas fuerzas de seguridad y defensa.

Durante 2018, las acciones de capacitación continuaron. Ministerio de **Defensa** ha continuado sus capacitaciones en corresponsabilidad del cuidado, supervisión de equipos, diversidad, conceptualización del género, nuevas masculinidades y nuevos liderazgos femeninos en las Fuerzas. Se realizó una capacitación y un ateneo de caso sobre el perfil y la atención a varones violentos para los Equipos de Violencia Intrafamiliar, entre otras actividades reportadas. Ministerio de **Seguridad** ha preparado el taller “Perspectiva de género y principios de gestión” con el objetivo de fortalecer las competencias vinculadas a la perspectiva de género para lograr un desempeño eficiente de las tareas asignadas como referentes de los Centros integrales de género de las cuatro fuerzas federales. Está también planificado realizar capacitación presencial sobre “Femicidios: aspectos generales y el rol de las fuerzas policiales y de seguridad”. El **INAM** por su parte, en la localidad de Quebrachal, Salta, dictó un taller a la policía regional sobre las temáticas de Género, Educación Sexual Integral, Cuidado del Cuidador y Violencia de Género. Ministerio de **Salud** ha compartido sus objetivos de que para final de 2018 el 25% de las provincias del territorio nacional reciban capacitación para instructores y formadores de las Fuerzas Provinciales y Federales de Seguridad (Gendarmería, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria) sobre abordaje de situaciones de crisis en personas con presunto padecimiento mental y en situaciones de consumo problemático teniendo en cuenta la perspectiva de género.

❖ El **INAM** es el responsable de las acciones del eje de **fortalecimiento institucional**. Para la medida 50 “**Fortalecimiento del Consejo Federal de las Mujeres**”, se han alcanzado ya las dos acciones previstas, “a) Creación de una Secretaría permanente para el seguimiento de reuniones y compromisos asumidos; b) Creación y validación de carta orgánica del Consejo Federal”. En 2017 se puso en funcionamiento la Secretaría Permanente que permite dar seguimiento a los compromisos asumidos en este ámbito de articulación federal. Durante dicho año se llevaron a cabo 4 reuniones del Consejo Federal de las Mujeres en las que se realizaron intercambios acerca de los principales temas de la agenda de la Secretaría: hogares de protección integral, programas de fortalecimiento, Línea 144 y demás acciones que llevan a cabo las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el INAM, tales como campañas de difusión, capacitaciones, atención a mujeres víctimas de violencia, acuerdos interinstitucionales y otras acciones y políticas públicas cuya finalidad es la de promover el ejercicio de derechos de las mujeres. Además, se implementó la Resolución Aprobatoria del Reglamento Interno del CFM RESOL – 2017 – 75 – APN – CNM#CNCPS. Este año 2018 se han realizado 2 reuniones del Consejo (Bariloche, abril 2018 y Buenos Aires, agosto 2018). En Buenos Aires, además de la reunión ordinaria del Consejo Federal, se realizó una reunión conjunta con el Consejo Federal de Derechos Humanos para tratar la temática de Educación Sexual Integral.

❖ En el eje de **monitoreo y evaluación**, el entonces **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva** (a septiembre 2018 con rango de Secretaría) reportó para la **medida 59 “Fortalecimiento de la investigación en materia de género”**, en su acción “Desarrollo de una línea de investigación sobre género y ciencia”, que durante 2017 se puso en marcha del Proyecto SAGA. Esto supuso la creación del “Equipo Argentino” del Proyecto SAGA de la UNESCO, creado por Resolución 2016-749-E-APN-MCT, compuesto por 28 personas, una coordinadora, una secretaria ejecutiva y una técnica. Se realizaron 3 reuniones plenarios del Equipo Argentino, realizadas en Buenos Aires, con el traslado de algunos integrantes desde el interior del país. Además, se realizó un relevamiento aplicando la Encuesta de Políticas e Instrumentos de Ciencia, Tecnología e Innovación, con 78 respuestas válidas de instituciones del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Argentino. También supuso la realización de un relevamiento de información para la construcción de una Matriz de Indicadores en género, ciencia y tecnología, respondiendo a los requerimientos de SAGA. Se seleccionaron 69 indicadores, calculados y visualizados.

Durante 2018, para la continuación del trabajo del proyecto SAGA, se está realizando una encuesta sobre el uso del tiempo basada en la Encuesta sobre Factores Impulsores y Barreras para las Carreras en Ciencia e Ingeniería del Proyecto SAGA. Se ha aplicado a una muestra de 20.000 investigadores e investigadoras de todas las disciplinas. Adicionalmente, se ha creado una sección temática destacada sobre Equidad de Género dentro del Portal de Información de Ciencia y Tecnología Argentino (<http://datos.mincyt.gob.ar/#/>) conteniendo la información relevada en

el Proyecto SAGA. Hay una sección desarrollada y puesta en línea. La publicación está prevista para el segundo semestre de 2018. También se han realizado talleres de difusión de indicadores de equidad de género en ciencia y tecnología a partir de resultados del proyecto SAGA. Se realizó un taller en Santa Fe y se prevé la realización de otro en Buenos Aires en septiembre de 2018. Está previsto para el segundo semestre de 2018 la creación de un Programa de Equidad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación, con el objeto de garantizar una planificación de acciones de corto y mediano plazo, orientadas a mejorar la situación de las mujeres en la CTI, incluyendo estrategias de monitoreo y evaluación del mismo.

B. Medidas Como Unidad de Análisis

Otro nivel de análisis del progreso del Plan, es entender el estado de avance de las 69 medidas que lo componen. Como una medida está compuesta, generalmente, por más de una acción, hay que establecer nuevos criterios para la clasificación de las medidas por estado de avance.

- **Sin datos:** aquellas medidas en las que todas sus acciones carecen de datos.
- **Sin avances:** aquellas medidas en las que todas sus acciones se han clasificado sin avances
- **En progreso:** Si la medida está compuesta por una sola acción, dicha acción está en progreso. Para aquellas medidas que están compuestas por varias acciones, si al menos una de sus acciones está avanzando, sea en estado de progreso o en ejecución, la medida completa se clasifica en progreso.
- **En Ejecución:** Sólo aquellas medidas en las que todas sus acciones han sido previamente clasificadas como estado de avance "en ejecución", podrán clasificarse también como en ejecución.

B.1 Análisis General del Plan

El análisis por medida arroja que el Plan se encuentra avanzando en un 94% de las medidas. Mientras que el porcentaje de medidas en ejecución (32%) es similar al de acciones, el porcentaje de medidas en progreso (62%) casi se duplica con respecto al análisis de las acciones. Esto es así porque vale con una acción en progreso para que la medida se clasifique como tal, aunque las otras acciones que componen dicha medida no estén avanzando. Se recomienda complementar el análisis de progreso de las medidas con el anterior análisis de progreso de las acciones, para tener un mejor entendimiento del estado de avance del Plan.

Figura 8: Progreso de las Medidas del Plan

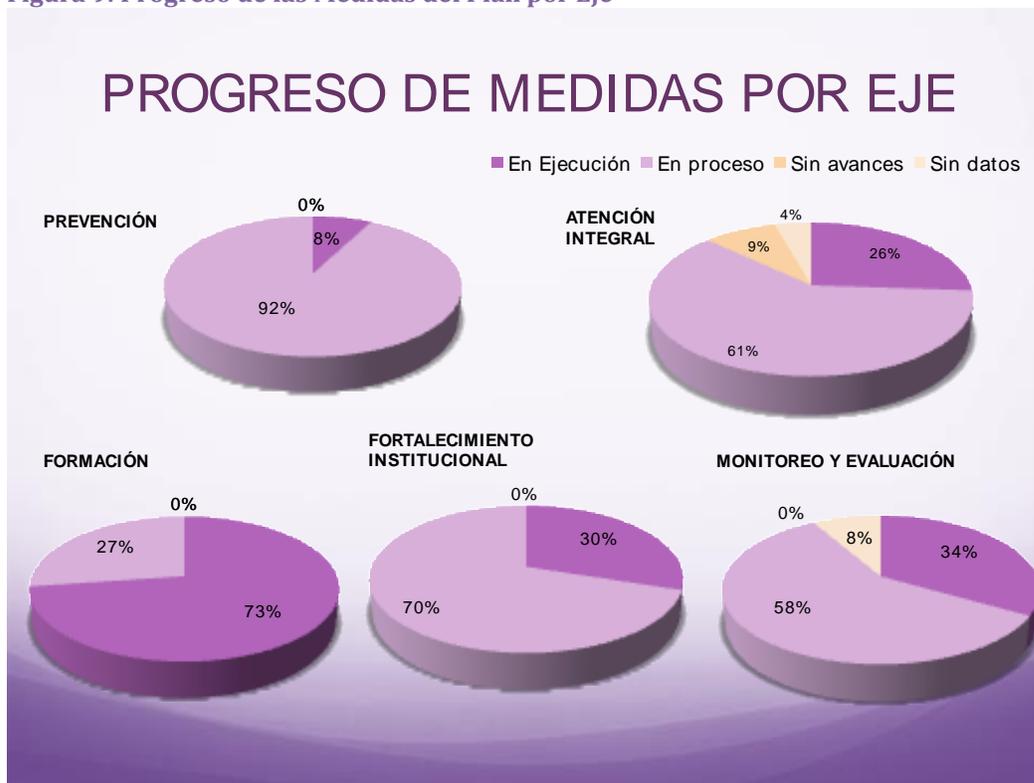


B.2 Análisis por Eje

Todos los ejes tienen más del 80% de las medidas con algún grado de avance. Dentro de los ejes de actuación, el eje de **prevención** tiene el 100% de sus medidas avanzando, con el 92% en estado de progreso, y el 8% de medidas clasificadas como en ejecución. El eje de **atención integral** por su parte, tiene un mayor porcentaje de medidas en ejecución, un 26%, pero un menor porcentaje en estado de progreso (61%). El restante porcentaje de medidas están sin avances en un 9%, y para un 4% de medidas no se posee información.

En los ejes transversales, el eje de **formación** es el más avanzado, con un 73% de sus medidas consideradas en ejecución. De hecho, es el eje con mayor progreso de todo el Plan. Hay que tener en cuenta que, al no haber metas, una medida de formación se considera en ejecución cuando se ha formado al grupo objetivo, con independencia del número de personas o número de instancias de capacitación que se hayan realizado. Los ejes de **fortalecimiento institucional y monitoreo y evaluación** tienen un estado de avance de sus medidas similar. La principal diferencia es que no se tienen datos para un 8% de las medidas del eje de **monitoreo y evaluación**. El 58% de sus medidas están en proceso, y el 34% restante se consideran en ejecución. En el caso de **fortalecimiento institucional**, hay un mayor porcentaje de medidas en proceso, un 70%, mientras un 30% se consideran en ejecución. **Es decir, también el 100% de las medidas de este eje están con algún grado de avance.**

Figura 9: Progreso de las Medidas del Plan por Eje



6. ORGANISMOS EJECUTORES DEL PLAN

Cada una de las 132 acciones del Plan están asignadas a mínimo un organismo responsable, y para la gran mayoría, al menos un organismo asociado. Según el propio documento del Plan, “se diferencian los **organismos responsables** que estarán encargados de la ejecución de las medidas propuestas, de aquellos **organismos asociados** cuyo rol es más bien acompañar y coordinar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las mismas.”

La asignación de responsabilidades en el diseño de un marco lógico no siempre es una tarea sencilla. Para garantizar la máxima apropiación por parte de los organismos es conveniente un diálogo previo que lleve a un diseño conjunto de las acciones y medidas. Adicionalmente, pueden surgir eventos inesperados que modifiquen la capacidad de los organismos para ejecutar las acciones asignadas. En este sentido, para nueve acciones del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Atención Integral, y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019, los organismos responsables consultados han informado que excede de sus competencias alcanzar dichas acciones y medidas. No es un número elevado de acciones, pero sí un dato importante a tener en cuenta si se diseña un nuevo plan para un periodo futuro. Cabe destacar dos hechos que han podido afectar a la capacidad de los organismos ejecutores a realizar sus asignaciones según el Plan. Por un lado, la demanda social

por tener un plan de acción contra la violencia de género se alineó con la voluntad política de crear dicha herramienta con urgencia. Los tiempos de aprobación se estrecharon y el diseño del marco lógico no pudo realizarse siguiendo todos los pasos deseados de involucración de los diferentes organismos ejecutores. Esto llevó a diseñar algunas acciones desde las oficinas del INAM sin consulta profunda a los organismos ejecutores que, en algunos casos, no se encuadran adecuadamente con las responsabilidades de dichos organismos asignados. Por otro lado, de enero a septiembre de 2018 se produjeron cambios importantes en la estructura del gobierno nacional de Argentina, con impacto sobre competencias y presupuestos de los diferentes organismos nacionales. Por ejemplo, los ministerios de Salud y Trabajo pasaron a ser secretarías bajo el Ministerio de Desarrollo Social y de Producción, respectivamente. Estos cambios son impredecibles en el momento de diseño de un plan y tienen consecuencias directas en las responsabilidades de ejecución.

El marco lógico establece para muchas acciones varios organismos responsables y organismos asociados, cada uno de ellos aportando valor desde su quehacer específico. Sin embargo, la multiplicidad de organismos involucrados en una misma acción no carece de complejidades.

- **Reparto de responsabilidades:** Si para lograr cierta acción se considera necesaria la actuación de varios organismos, es preciso aclarar cuáles son las funciones de cada uno de ellos. En el documento del presente Plan no se establecen las responsabilidades correspondientes a cada organismo responsable u asociado, por lo que no se ha podido establecer si el reporte de un solo organismo es suficiente para entender el estado completo de ejecución de dicha acción. Aun así, como se mencionan en los apartados correspondientes, se han establecido criterios mínimos para realizar el ejercicio de análisis del Plan.
- **Coordinación:** Sería deseable que estos organismos estuvieran coordinados y conocieran cada uno las actividades llevadas a cabo o planificadas por los otros organismos involucrados, para el avance de las acciones correspondientes. Las reuniones con los 13 organismos responsables han dejado entrever que esta coordinación no se da generalmente, y no hay un conocimiento de los esfuerzos de otros organismos para las acciones que se comparten, incluido en ocasiones el INAM como organismo asociado.

El marco lógico del Plan establece 40 organismos responsables y 58 organismos asociados de los cuales 21 son también organismos responsables en otras acciones. El INAM está presente en todas las acciones. Como se ve en la figura 10, la nomenclatura utilizada para referirse a las organizaciones no siempre se mantiene de una acción a otra. Es recomendable tener unificada dicha nomenclatura para una fácil identificación de las organizaciones.

Figura 10: Organismos Responsables y Asociados del Plan

En morado en la columna de organismos asociados se marcan los organismos que también están presentes en la columna de organismos responsables.

Organismo Responsable	Organismo Asociado
CONAMI	ANSES Dirección Nacional de Adultos Mayores
Cámaras Empresariales	Asociaciones y Colegios de Profesionales
Cámaras Legislativas	Cámaras Empresariales
Centro de Desarrollo Económico de la Mujer	Centrales Sindicales
Centros Médicos de todo el país	Colegios y asociaciones de profesionales
COFEFUP	Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS)
CONAMI	CONADIS
CONSAVIG	CONSAVIG
Consejo Consultivo	Consejo Federal de Educación
Consejo Federal de Educación	Consejo Federal de la Mujer
Consejo Federal de la Salud	Consejo Federal de la Salud
Consejo Federal de las Mujeres	Consejo Federal de las Mujeres
CTIO	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
ENACOM	Defensoría del Público
INADI	Dirección de Diversidad Sexual
INAM	Dirección Nacional de Juventud
INAM (Observatorio de la violencia contra las mujeres)	Dirección Nacional de Migraciones Ministerio del Interior
INAM Escuela de formación en género	Dirección Nacional de VIH y ETS.
INDEC	ENACOM
Ministerio de Ciencia y Tecnología	INADI
Ministerio de Desarrollo Social	INAI
Ministerio de Educación	INAM
Ministerio de Modernización	Jefatura de Gabinete de Ministros
Ministerio de Trabajo	Ministerio Comunicación
Ministerio Defensa	Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	Ministerio de Educación
Ministerio Justicia	Ministerio de Seguridad de las Provincias

Ministerio Producción	Ministerio de Trabajo
Ministerio Producción Secretaría de Emprendedores y Pymes Centro de Desarrollo Económico de la mujer	Ministerio Defensa
Ministerio Salud Nación	Ministerio Desarrollo Social
Ministerio Seguridad	Ministerio Interior
Ministerio Trabajo CTIO	Ministerio Justicia
Oficina de la mujer de la CSJN	Ministerio Salud Nación
OIT	Ministerio Seguridad
OSC	Municipios
Poder Judicial	Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión
Provincias/Municipios	Observatorios Provinciales
Secretaría de Emprendedores y Pymes	OM de la CSJN
Sindicatos	Organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales
Universidades Nacionales y Privadas	Organización Internacional de Migraciones
	OSC
	Partidos Políticos
	Poder Judicial
	Poder Legislativo
	Poderes Ejecutivos de todas las provincias
	Procuración Violencia Institucional (PROCUVIN)
	Procuraduría Penitenciaria Nacional
	PRONALCI
	Provincias
	Provincias/Municipios
	Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales
	SEDRONAR
	SENAF, Plan Nacional Primera Infancia (Decreto 574/2016)
	Sindicatos

Sistema ONU
Sistema ONU Argentina
Sistemas Estadísticos Provinciales
Universidades

Para el monitoreo de la ejecución del Plan se ha consultado a 13 organismos⁷ con responsabilidad directa, que pueden también actuar como asociados, además del INAM. Para el 69% de las acciones del Plan se ha obtenido reporte por parte de los organismos responsables; las demás acciones del Plan han sido reportadas por organismos asociados, o voluntarios, o están sin datos. En este sentido, como para una misma acción puede haber más de un organismo responsable y más de un organismo asociado, el número de acciones que han quedado sin datos por falta de consulta a todos sus organismos responsables son únicamente 18, es decir un 13% del Plan.

La razón principal para esta ausencia de consulta a algunos de los organismos responsables del Plan es la naturaleza de los mismos, que no ha facilitado tener acceso oficial a un punto de contacto. Por ejemplo, los organismos que representan a un colectivo, como “sindicatos” o “cámaras de comercio” no son fácilmente identificables para solicitar reunión y rendición de cuentas. Tampoco se ha tenido acceso directo a los organismos federales. La consecuencia directa de no haber contactado a parte de los organismos responsables y asociados del Plan es la pérdida de conocimiento sobre las potenciales actividades que estén realizando para avanzar en las acciones que les han sido asignadas. Es decir, **hay una probabilidad relativamente alta de que, desde que se aprobó el Plan, haya habido más avances que lo reflejado por los informes de reporte obtenidos y, por consiguiente, por los reflejados en el presente informe.**

Además del reporte de los organismos responsables y asociados, se ha obtenido reporte de lo que se ha denominado **organismo voluntario**. Se trata de organismos que sin haber sido asignados por el Plan como responsables o asociados, están realizando por decisión propia actividades que aportan a la consecución de acciones y medidas del Plan. Se han podido identificar estas aportaciones gracias a incluir el apartado C en el formulario de reporte, en el cual se da libertad para informar sobre todas aquellas actividades adicionales que estén haciendo los organismos a favor de la equidad de género y/o por la violencia contra las mujeres. En 14 oportunidades se ha identificado la aportación de diferentes organismos a acciones del Plan sin haber

⁷ Al comienzo del Plan los organismos estaban organizados de la siguiente manera (a finales de 2018 algunos ministerios se fusionaron): 1) Ministerio de Defensa, 2) Ministerio de Seguridad, 3) Ministerio de Trabajo, 4) Ministerio de Salud, 5) Ministerio de Educación, 6) Ministerio de Justicia 7) Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI) 8) Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (CEDEM) 9) Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) 10) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) 11) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 12) Ministerio Modernización y 13) INAM

estado considerados como organismos responsables o asociados, en ocasiones siendo la única aportación reportada como avance de una acción (si bien no se ha contabilizado como avance o reporte en los análisis de este informe, como explicado en los apartados correspondientes). También se han reportado actividades complementarias que realizan los organismos, no contempladas directamente por el Plan y que sería interesante considerar en el potencial diseño de un nuevo Plan para un periodo futuro.

7. PRESUPUESTO

El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres establece un presupuesto que “refleja únicamente las políticas y programas que lidera el Consejo Nacional de las Mujeres (actual INAM), y la partida presupuestaria prevista para la construcción de hogares de protección integral en todo el país. La inversión total del Estado para la implementación del Plan se completa con la información presupuestaria prevista para el 2017-2019 de todos los organismos públicos involucrados”.

Resulta importante destacar que en tanto el INAM es el órgano rector en materia de políticas públicas, pero en modo alguno el ejecutor de todas ellas, pensar el presupuesto asignado sólo en términos de lo pautado para el INAM implica una visión parcializada de la realidad, toda vez que pretende desconocer los esfuerzos que se realizan desde todas las demás agencias gubernamentales.

Los diferentes organismos, que se tenga conocimiento para este informe, no establecieron compromisos a nivel presupuestario para la ejecución de las acciones asignadas por el Plan. Tampoco se realizó un trabajo de estimación del valor monetario que podrían suponer dichas acciones. Por tanto, durante el ejercicio de recolección de información sobre los avances del Plan, se sugirió a los diferentes organismos que reportaran el presupuesto ejecutado para cada acción durante el periodo de reporte. La realidad de la mayoría de los organismos es que no cuentan con una línea presupuestaria propia con montos diferenciados para las acciones de género, por lo que no les resultaba evidente qué monto reportar. De hecho, en diversas ocasiones se informó durante las reuniones realizadas que el organismo en cuestión no contaba con presupuesto para realizar las acciones que se iban a reportar. Sin embargo, sin presupuesto no se puede realizar ninguna acción. En la mayoría de las acciones, el recurso principal necesario es el recurso humano. Por ello, se recomendó que cada organismo estimase el tiempo invertido de su personal en la consecución de las acciones realizadas, y establecer un valor económico a dicho tiempo, considerando un salario promedio del equipo. A esto se le pueden sumar otros costos adicionales, como material o viáticos. En otras ocasiones, especialmente cuando la acción conlleva una licitación, el presupuesto es más claro, si bien en estos casos suele reportarse el monto total disponible para la licitación, y no se ajusta si difiere de lo finalmente ejecutado.

Esta guía en la estimación de un presupuesto permitió tener algunos valores por parte de ciertos organismos. En concreto, se reportó presupuesto ejecutado (o presupuestado en el caso de licitaciones) para un 13.6% de las acciones para el periodo 2017, y para un 25.7% de las acciones de enero a junio 2018. Esto refleja que, cuando no hay un presupuesto específico asignado de antemano, se complica el ejercicio de calcular un estimado monetario de los esfuerzos realizados para ejecutar las acciones.

No se puede dejar de mencionar las complejidades que supone realizar un presupuesto con perspectiva de género, ya que una misma actividad puede estar teniendo productos en diferentes ámbitos (por ejemplo, en concienciar sobre violencia de género dentro de una actividad más amplia y diversa de formación), y el presupuesto total dedicado a dicha actividad sólo puede, por cuestiones metodológicas, asignarse a una categoría. Adicionalmente a las dificultades de cálculo, los organismos se encuentran con obstáculos burocráticos para poder reportar públicamente el presupuesto que se está estimando. El presupuesto público es una herramienta tanto de trabajo como política, por lo que es sensible cómo se transmite.

Figura 11: Presupuesto Reportado

PRESUPUESTO

- Sólo incluye presupuesto que se ha conseguido estimar para un porcentaje reducido de acciones del Plan.
- El presupuesto ejecutado real es superior, dada la cantidad de acciones en ejecución pero sin estimación presupuestaria

PRESUPUESTO POR EJE	2017	2018
Prevención	\$11,666,788.59	\$22,544,168.93
Atención Integral	\$99,018,642.00	\$768,333,695.00
Formación	\$ 1,959.400	\$37,000.00
Fortalecimiento Institucional	\$8,847,248.00	\$11,460,000.00
Monitoreo y Evaluación	\$64,733.00	\$16,094.00
TOTAL	\$119,597,411.59	\$802,390,957.93
		Incluye licitaciones en trámite

El valor del presupuesto reportado para **2017**, en pesos, es de \$119.597.411,59, teniendo en cuenta que las acciones de formación, comunicación y educación, dentro de los diferentes ejes, no presentaron presupuesto estimado para ninguna de sus acciones, siendo a su vez las áreas de mayores avances del Plan. El monto reportado para **2018** (adicional a 2017), es de \$802.390.957,93, que incluye una licitación por 593 millones para las tobilleras para los agresores con medidas cautelares. Según reportó Ministerio de Justicia, en mayo 2018 se adjudicó la Licitación Pública 32-0012-LPU17, con una orden de compra abierta por hasta 1925 dispositivos duales, con un valor de pesos cuatrocientos veintidós (\$ 422) diario por dispositivo. Este reporte incluye también el presupuesto ejecutado para la ESI (Programa Nacional de

Educación Sexual Integral), más allá de las acciones reportadas para el Plan.⁸ En casos así, en los que el reporte del organismo puede quedar cuestionado en su encaje con las acciones del Plan, se consideró con el INAM que es responsabilidad del organismo ejecutor lo que decide reportar, y el INAM sólo puede reflejar dichas decisiones, una vez pedidas las aclaraciones oportunas.

Se espera que el ejercicio de estimación presupuestaria arroje nuevos datos a final del 2018. Varios organismos comenzaron a realizar las estimaciones tras las reuniones, pero dadas las dificultades mencionadas se les aconsejó reportar la narrativa e indicadores, y dejar el reporte presupuestario para final de año, y evitar así retrasos en los informes de mitad de 2018. Esto incluye al INAM que, si bien tiene líneas presupuestarias más claras para cada área de actuación, se evidenció la complejidad de calcular un estimado ejecutado para cada acción, y más a mitad de año.

Tener un valor monetario del gasto público para la ejecución del Plan es valioso, pues muestra los esfuerzos que están realizando los organismos para trabajar en contra de la violencia de género. Ahora bien, **se recomienda analizar cuidadosamente cómo se transmite esta información**, ya que, por un lado, permite visibilizar dicho gasto público, por otro, puede producir un efecto indeseado a nivel político si la lectura que se realiza es que sin presupuesto asignado se consigue avanzar igualmente en los diferentes compromisos asumidos. Debería hacerse una presentación de costo de oportunidad: cuánto más se podría hacer con un presupuesto adecuado de género; y qué se está dejando de ejecutar por dirigir los esfuerzos humanos a realizar estas acciones dentro del presupuesto general.

Sobre este particular, es dable destacar la inclusión de la meta “Presupuesto con Perspectiva de Género” en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) que implica el trabajo articulado entre el INAM y el Ministerio de Hacienda en, primero, la identificación de partidas que redunden en el ejercicio de Derechos de las mujeres y luego, en la implementación de una metodología que permita cuantificar, prever y proyectar el gasto, tomando a la variable de brechas de género como eje.

Este ejercicio, sin dudas implicará un salto cualitativo en el modo en que se proyecta el gasto y también en materia de transparencia y rendición de cuentas para una mejor planificación y evaluación de las políticas públicas.

⁸ Desde el Ministerio de Educación se compartió, en noviembre 2018, presupuesto para 2017 y 2018 sin desagregar. Viendo el monto presupuestado para la ESI, se infiere que dichos montos compartidos son el presupuesto ejecutado para el programa ESI, que excede el ámbito del Plan. Pero no se tiene forma de estimar la parte correspondiente a las acciones del Plan, por lo que se mantienen los montos totales compartidos desde Educación.

8. EL INAM COMO ORGANISMO EJECUTOR Y COORDINADOR DEL PLAN

A. INAM Como Ejecutor del Plan

El INAM está presente en el marco lógico del Plan en todas sus 132 acciones, sea como responsable directo o como organismo asociado. En este apartado del informe se analiza el estado de reporte y avance de aquellas acciones en las que el INAM es organismo responsable.

En concreto, **el INAM tiene asignadas 74 acciones como organismo responsable, esto es un 56% de las acciones del Plan.** Sólo cuatro de estas acciones tienen a otro organismo adicional como responsable. Es decir, para el 95% de estas 74 acciones el INAM es el único organismo responsable (habiendo organismos asociados). Del total de las 74 acciones, el 22% están en el eje de Prevención, el 26% en el eje de Atención Integral, el 11% en el eje de Formación, el 22% en el eje de Fortalecimiento Institucional, y el 20% en el eje de Monitoreo y Evaluación. En este contexto, a continuación, se analiza el estado de reporte y avance de las 74 acciones.

A.1 Nivel de Reporte

Como a los demás organismos, al INAM se le compartió el nuevo formato de reporte con todas las acciones en las que es responsable directo u organismo asociado. Como el número de acciones es muy elevado, con ayuda de personal del INAM se dividieron dichas acciones entre direcciones y personal responsable dentro del INAM.

Siguiendo los mismos criterios que en el apartado 4, el 46% de las acciones de responsabilidad directa del INAM tienen información completa para todos los periodos de reporte, incluido valor para el indicador. A esto hay que sumarle un 8% de acciones que tienen la narrativa completa, aunque para alguno de los periodos no se haya podido dar valor al indicador. Es decir, para aproximadamente **un 54% de las acciones de responsabilidad directa del INAM tenemos información sobre los avances desde el inicio del Plan hasta el último periodo de reporte** a fecha de este informe, junio 2018, aunque no siempre se haya podido dar valor al indicador. En el lado opuesto están las 14 acciones (un 19% de las acciones de responsabilidad directa del INAM), para las que no hay reporte para ningún periodo de vigencia del Plan. Esto deja un 27% de acciones para las cuales el INAM ha reportado como responsable directo un solo periodo, sea 2017 o bien enero a junio 2018. (ver figura 12)

Figura 12: Estado de Reporte de las Acciones del INAM



Este nivel de reporte de las acciones de responsabilidad directa del INAM es ligeramente superior al nivel de reporte del Plan completo (apartado 4). En concreto, el porcentaje de acciones con información completa para el Plan en general es del 39% frente al mencionado 46% de las acciones de responsabilidad del INAM. Adicionalmente, el porcentaje de acciones sin datos es menor en el caso de las acciones de responsabilidad del INAM (19%) que en el reporte general (22%), lo que da lugar a un porcentaje total mayor de acciones con algún nivel de reporte para las acciones de responsabilidad directa del INAM en comparación con el reporte general del Plan.

Analizando por eje, Formación y Fortalecimiento Institucional son los ejes con mayor nivel de reporte completo para las acciones asignadas al INAM, con 63% de las acciones en cada eje. El eje de Monitoreo y Evaluación es por su parte el de menor porcentaje de acciones asignadas al INAM con reporte completo, con un 20%. Para todos los ejes, el porcentaje de acciones con información completa de la narrativa, pero falta de valor de algún periodo para los indicadores no llega al 15%. Dos datos adicionales a destacar es el hecho de que el eje de Monitoreo y Evaluación presenta un 53% de las acciones asignadas al INAM con información incompleta (muy superior comparado con el resto de los ejes), y el eje de Prevención es el que tiene un mayor porcentaje de acciones sin datos (un 38% de las acciones de responsabilidad directa del INAM para dicho eje).

A.2 Nivel de Avance

El porcentaje de acciones de responsabilidad directa del INAM en estado avanzado es mayor que para el Plan en general. En concreto, 43% de estas acciones han sido clasificadas como “en ejecución”, y un 35% adicional se consideran “en proceso”. El

restante 22% está clasificado “sin avances”. Es preciso recordar que para el caso del INAM aquellas acciones sin reporte se han considerado “sin avance” en lugar de “sin datos”. Esto es así porque “sin datos” refleja que el organismo responsable no compartió el informe, o no se pudo contactar a dicho organismo responsable. En el caso del INAM, todos los formularios fueron completados, por lo que para las acciones que no recibieron reporte se considera que aún no hay avances en la ejecución de las medidas por cuestiones que obedecen a la planificación interna del organismo y a la priorización de algunas acciones por sobre otras.

Figura 13: Avance de las Acciones de Responsabilidad del INAM



Analizando el avance por eje, el 31% de las acciones en estado “en ejecución” son del eje de Atención Integral, y un 25% del eje de Fortalecimiento Institucional. En el caso de las acciones “en proceso”, un 27% pertenecen al eje de Monitoreo y Evaluación, y un 23% al eje de Atención Integral y otro tanto al eje de Fortalecimiento Institucional. En el caso de las acciones sin avances de responsabilidad del INAM, un 44% se encuentran en el eje de Prevención, seguido de un 25% de acciones en el eje de Monitoreo y Evaluación.

B. El INAM Como Coordinador Del Plan

Un plan con más de 50 organismos ejecutores o asociados requiere de un organismo coordinador que permita guiar y sistematizar las actividades de cada uno de ellos. El INAM, habiendo diseñado el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, además de coordinador es el organismo con mayor entendimiento del Plan. Esto le permite tener además un papel importante de apoyo a los organismos.

Reconociendo que no se tiene toda la información sobre el trabajo del INAM en torno al Plan, aquí se destacan las actividades evidenciadas y se proponen algunas recomendaciones.

Actividades claves del INAM como Coordinador

- ***Facilita reuniones con los organismos nacionales y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC).*** El INAM crea instancias de reunión de organismos que de otro modo posiblemente no se darían. En estas reuniones se informa sobre el Plan, se intenta llegar a consensos sobre reporte, se aclaran dudas, y se da espacio a las OSC para participar.
- ***Apoya a los organismos para la adecuada ejecución de las acciones:*** A través de capacitaciones y otras actividades, el INAM acompaña a los organismos ejecutores para que la implementación de las acciones del Plan estén lo más alineadas posibles con la misión del Plan, del INAM, y las acciones del resto de organismos ejecutores.
- ***Es poseedora de información sobre el Plan.*** Al ser organismo asociado de todas aquellas acciones en las que no es organismo ejecutor, el INAM tiene conocimiento de la mayor parte de las acciones y actividades que están realizando los diferentes organismos. Esto queda evidenciado en el reporte del INAM, en el que informa de acciones en las que participa como asociado, y complementa el reporte de los organismos responsables (o incluso es el único reporte existente para la acción).
- ***Monitorea el Plan.*** El INAM, junto con el apoyo de una consultora externa desde mayo 2018 financiada por el BID, centraliza el reporte de avance de los diferentes organismos, para dar respuesta al compromiso de Gobierno Abierto, y ofrecer información a las OSC y el público en general. Adicionalmente, el presente informe es el producto de una de las acciones del Plan, como monitoreo de mitad de termino.

Sugerencias

(Nota: es posible que algunas de estas sugerencias estén ya vigentes dentro del INAM, pero no se tenga conocimiento de ellas a la hora de realizar este informe.)

- ***Centralizar la información sobre el Plan.*** El INAM, a través de sus diferentes direcciones, está presente en todas las acciones del Plan y en contacto con los diferentes organismos ejecutores. Sin embargo, este conocimiento sobre los avances o retos del Plan está disperso dentro del INAM. Se sugiere crear un mecanismo de centralización de información sobre el Plan dentro del INAM. Un método sencillo podría ser reuniones bimensuales de las directoras y demás personal involucrado, en el que se actualice un documento que

centralice toda la información sobre el Plan (como pudiera ser una versión interna del Excel del marco lógico).

- ***Asignar puntos focales dentro del INAM para los organismos ejecutores.***
Los organismos ejecutores se beneficiarían de tener una persona fija de contacto dentro del INAM con todo lo relacionado con el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres. Esta persona haría un seguimiento sobre la ejecución de las acciones (proactiva), acompañaría en el reporte, entre otras actividades. Como los organismos están participando en otros dos nuevos planes coordinados desde el INAM (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, y Plan Nacional de Derechos Humanos), estos puntos focales por organismo lo serían también para los otros dos planes, para poder así resolver dudas que puedan surgir y coordinar las acciones entre los diferentes planes para cada organismo ejecutor.

- ***Compartir entre los organismos ejecutores las actividades de los demás.***
Como forma de visualizar y coordinar las iniciativas y avances de los diferentes organismos ejecutores nacionales, el INAM podría compartir periódicamente los avances de los que tenga conocimiento como organismo asociado del Plan, y anunciar las acciones que se van a realizar en el próximo periodo. Es una forma de tener a todos los organismos involucrados informados de lo que realizan los demás y así permitir una mayor coordinación. Podría hacerse a través de un simple email (por ejemplo, trimestral).

9. ANÁLISIS DE DISEÑO DEL MARCO LÓGICO: RETOS Y RECOMENDACIONES DE DISEÑO

El marco lógico se ha estudiado con el objetivo de confirmar que las acciones seleccionadas permiten alcanzar las medidas, y que los indicadores establecidos permiten medir las acciones a realizar. El objetivo de este ejercicio es comprender si el propio diseño del marco lógico podría estar facilitando o, por el contrario, dificultando el reporte de los avances. Hay otros elementos del marco lógico que en esta instancia no se han considerado habida cuenta de que se trata de un primer ejercicio de monitoreo del que se espera un proceso de aprendizaje en un Plan ambicioso que involucra muchos actores heterogéneos y, en virtud de ello, se priorizaron ciertos elementos de reporte.

Elementos no analizados

Medios de verificación: Los medios de verificación son aquellos instrumentos que se usan para obtener la información necesaria para contabilizar el valor del indicador. Es la forma de *verificar* que el indicador ha alcanzado el valor que se reporta. Por ejemplo, si se quieren medir número de personas capacitadas, el medio de

verificación puede ser el número de diplomas entregados, o la lista de asistentes al taller. Sí se ha hecho un análisis inicial de los medios de verificación del Plan, pero **no se ha comprobado si dichos medios de verificación planificados son los realmente utilizados por las organizaciones finalmente**. En este primer ejercicio con los organismos para que reportasen siguiendo el marco lógico, se ha considerado que el número de elementos nuevos que se introducían para dichos organismos eran ya elevados (nuevo formato de reporte, dar valor al indicador y al presupuesto). Por tanto, se consideró que incluir el medio de verificación, un término que puede no ser familiar, podría ser contraproducente. Además, podía correrse el riesgo de que los organismos tomasen el medio de verificación como una forma de control externa y crear rechazo. Se tiene la impresión de que una parte de los datos reportados no están oficialmente registrados en herramientas que puedan ser compartidas. Aun así, sí se recomienda en una futura instancia tener esta conversación con los organismos, desde un enfoque de facilitarles a ellos el registro de esta información para simplificar el ejercicio de reporte de los avances del Plan.

Plazos: El marco lógico establece los plazos esperados de ejecución de cada una de las acciones. Este componente del marco lógico no se ha analizado. Por un lado, se entendió que en el propio diseño se tomaron como plazos estimados. Por otro lado, porque conocer por qué no se están cumpliendo los plazos, si fuera el caso, supone un análisis adicional que puede dar lugar a que los organismos se sientan cuestionados y no era esa la intención de un primer ejercicio de monitoreo, teniendo en cuenta también la incipiente cultura de rendición de cuentas que tienen. Una vez finalizado el Plan, sí se recomienda hacer el ejercicio de comparar el plazo estimado en el diseño, y el plazo en el que se reportó la ejecución de cada acción, para sacar lecciones aprendidas para un futuro Plan.

Elementos analizados del marco lógico

Como parte de este informe se ha entregado un documento Excel que contiene todo el marco lógico, dividido en pestañas por eje. Cada una de las 132 acciones tiene su fila correspondiente para incluir observaciones a los diferentes elementos del marco lógico, incluido el reporte. Estas observaciones incluyen comentarios por parte de la consultora externa, marcados como "BID", y comentarios por parte de los organismos que reportan. Como resumen de los comentarios concretos que se encuentran en dicho archivo, se expone a continuación la naturaleza y razón principal de los comentarios por elemento del marco lógico.

A. Medidas

Las 69 medidas del Plan han suscitado comentarios en su diseño, en concreto sobre su redacción y su alcance. Los comentarios realizados se pueden agrupar según su objetivo:

- **Especificar más la redacción:** El objetivo de estos comentarios es que la medida en sí misma sea fácilmente comprensible por el lector. Dado que hay medidas muy similares en los diferentes ejes, es recomendable que la narrativa de cada medida explique en sí misma en qué ámbitos se aplica, y usar palabras cuya interpretación no dependan del lector.

Ejemplo: ***Medida 1: Efectivo cumplimiento de protocolos para la detección temprana de la violencia de género.*** Esta medida, sin un contexto, no permite saber en qué ámbitos se espera que se cumplan estos protocolos. Por ello, se recomienda la redacción “Cumplimiento de protocolos en hospitales y/o clínicas para la detección temprana de la violencia de género”. De esta forma se especifica el lugar de aplicación de los protocolos, y se puede deducir que la medida 1 pertenece al área de salud, si fuera leída fuera del contexto del marco lógico.

- **Repensar el alcance de la medida:** La formulación actual de la medida puede estar dificultando su ejecución. Los verbos utilizados, y la descripción que se acompañe tienen un impacto sobre la comprensión de los objetivos de las medidas.

Ejemplo: ***Medida 29 “Reformulación de protocolos de detección y actuación en el nivel inicial, escuelas primarias y secundarias desde una perspectiva de género.”*** En esta medida se sugiere analizar si se trata sólo de reformulación, o también puede incluirse la formulación de protocolos para aquellas escuelas que no tengan. Además, se debería completar la frase especificando a qué tipo de protocolos se está refiriendo. Se podría considerar la redacción “Formulación o actualización de protocolos de detección y actuación ante casos de violencia de género en el nivel inicial, escuelas primarias y secundarias.”

B. Acciones

Las acciones han sido analizadas en su redacción, en su relación con la medida, y en su relación con otras acciones del Plan. Las recomendaciones tienen por objetivos generales:

- **Concretar la redacción:** La acción debe ser lo más específica posible para evitar interpretaciones diferentes por parte de los organismos ejecutores. Esto incluye establecer el ámbito de aplicación de la acción, hasta usar palabras que reduzcan al mínimo la subjetividad de su comprensión.

Ejemplo: ***Medida 19, Acción “Sistematización del trabajo realizado”.*** Si bien toda acción es parte de una medida, se recomienda que en la redacción de la acción se sea lo más específico posible, ya que hay acciones muy similares entre las diferentes medidas, y de esta forma se facilita la comprensión. En este caso, además, se deja a interpretación el significado de “sistematización”. Por tanto, se

sugiere una redacción similar a “Registrar en un formulario estándar el contenido de las mesas de trabajo realizadas con familiares víctimas de femicidio”.

- **Analizar el alcance:** La redacción de la acción puede estar limitando el alcance de la misma o, por el contrario, ser tan amplia que dificulta el registro de avances concretos.

Ejemplo: **Medida 38, Acción “Introducción de un módulo de género en el Programa de Apoyo a la formación sindical”.** Esta acción está dentro del eje de formación, y contribuye a la medida *Capacitación a dirigentes gremiales en perspectiva de género*. Dado que es la única acción que alimenta a esta medida, se sugiere no restringir la capacitación sindical a un módulo dentro de un programa específico. Como muestran los reportes de avance, se están realizando talleres, charlas, y otras actividades de capacitación. Por tanto, se sugiere que la redacción de la acción permita incluir estas actividades de capacitación. Una posible redacción sería “Realizar instancias de capacitación a dirigentes y/o personal de los sindicatos, en perspectiva de género. Puede incluir la introducción de un módulo de género en el Programa de Apoyo a la Formación sindical”. Por otro lado, se aconseja aclarar qué se está considerando dentro de la formación en perspectiva de género: ¿se refiere a acoso laboral; violencia de género; lenguaje inclusivo?

- **Fortalecer la conexión con la medida:** Hay acciones que por sí solas no consiguen que la medida se vaya a lograr. Si no hay acciones adicionales que complementen a dichas acciones, se recomienda reformular la acción para que incluya actividades que permitan acercarse más a la consecución de la medida.

Ejemplo: **Medida 41, Acción “Ampliación del convenio con Ministerio de Defensa y Seguridad.** “Esta acción es la única que alimenta a la medida 41 *Capacitación a personal fuerzas de seguridad y defensa en perspectiva de género*. La mera ampliación de un convenio no lleva en sí mismo a la capacitación de personal, por eso hay que incluir acciones específicas de capacitación. Por tanto, habría que considerar, por un lado, especificar que la ampliación del convenio supone incluir nuevas y/o adicionales actividades de capacitación. Por otro lado, se podrían añadir actividades de capacitación que no precisen de un convenio para llevarlas a cabo. La redacción sugerida es “Realizar actividades de capacitación con el personal de defensa y/o seguridad. Esto puede suponer ampliar el convenio existente entre INAM y dichos organismos si fuera necesario para ejecutar dichas actividades de capacitación”. O establecer dos acciones, una para la ampliación del convenio, y otra que sea la realización de actividades de capacitación.

- **Considerar consolidar acciones similares:** hay acciones, incluso medidas, que tienen objetivos muy similares. Se recomienda o a) concretar más cada acción o b) considerar consolidar acciones que tienen objetivos muy similares en el mismo ámbito de actuación. A la hora de reportar, puede resultar complicado dividir en

partes muy pequeñas un trabajo que supone un proceso compuesto por elementos diversos.

Ejemplo: La acción de la **medida 7, “Convocar Mesa de Trabajo con legisladores, comisiones, Bancada de la Mujer en el Senado para el tratamiento de los proyectos vigentes”**, podría consolidarse con la acción de la **medida 51 “Creación de mesa de trabajo con la Bancada de la Mujer del Senado de la Nación y con las Comisiones pertinentes de la Cámara de Diputados”**. Si bien la medida 7 está centrada en el acoso laboral y la medida 51 en el fortalecimiento institucional, podría analizarse la creación de una acción que permita fortalecer a la institución a través del apoyo, entre otros, en la creación de proyectos de acoso laboral. Esto simplifica el marco lógico y la coordinación del trabajo con el organismo ejecutor, que, según lo diseñado actualmente, debería participar en mesas de trabajo para objetivos distintos con el INAM, lo que puede causar confusión.

C. Indicadores

Los indicadores son el elemento del marco lógico que más comentarios han recibido al analizarlos. Elegir un indicador adecuado para una acción no siempre es una tarea fácil. Hay acciones que por su naturaleza pueden tener una multiplicidad de aristas que resulta complejo medir y resumir en un número. Dicho esto, también hay que diferenciar entre indicadores de producto e indicadores de resultado. Para este marco lógico se sugieren indicadores de producto, que miden aquello que se logra de forma inmediata con los insumos. El marco lógico actual del Plan tiene una mezcla de indicadores de resultados (que buscan cuantificar la medida), e indicadores de producto (que buscan cuantificar la acción).

Las recomendaciones generales a los indicadores incluyen:

- **Sustituir indicadores de resultado por indicadores de producto:** A lo largo del marco lógico del Plan se han elegido en ocasiones indicadores de resultado que buscan medir la consecución de la medida. Si bien alcanzar la medida y poder medirlo a través de un indicador es deseable, hacer esto sin medir antes un indicador de producto no es recomendable. Los organismos ejecutores tienen (salvo en los casos que excede sus competencias) capacidad para actuar sobre las acciones, pero no siempre sobre el resultado posterior de dichas acciones (alcanzar la medida). Por lo que monitorear el Plan supone, entre otros, analizar si los organismos están realizando las acciones y en qué medida, a través de los indicadores de producto (y la narrativa). Una evaluación de impacto sí miraría los indicadores de resultado. En definitiva, ambos tipos de indicadores son deseables, pero primero se ha de medir la acción, y si esta ha ocurrido, entonces se pasaría a analizar la medida.

Ejemplo:

Medida 28, *“Fomentar la elaboración de Protocolos de detección y actuación ante situaciones de discriminación y/o violencia de género en todas las Universidades Nacionales.”*

Acción *“Participar activamente en la Red Interuniversitaria por la igualdad de género y contra las violencias.”*

Indicador *“Cantidad de Universidades con protocolos elaborados e implementados”*

El objetivo final de esta medida es que las universidades implementen protocolos de detección y actuación ante violencia de género. Ahora bien, la propia medida está redactada con un nivel menor de ambición que el indicador, que es la elaboración de los protocolos, sin mencionar su implementación. Seguidamente, una de las acciones seleccionadas para llegar a la medida es participar en redes interuniversitarias. El compromiso directo, por tanto, de los organismos asignados, es esa, participar en reuniones de la red interuniversitaria. Por tanto, el organismo cumple o no su responsabilidad según participe o no de dichas reuniones. Que estas reuniones den lugar a la elaboración de protocolos por parte de las universidades, y que posteriormente las universidades usen adecuadamente dichos protocolos, lleva un tiempo y requiere de elementos que escapan a la responsabilidad directa de los organismos con respecto a esta acción del Plan (siendo además potestad de cada universidad elegir si crear e implementar dichos protocolos). Por tanto, el indicador seleccionado no permite saber si los organismos han participado o no de las reuniones interuniversitarias. Pudiera ser que se han celebrado multitud de reuniones, se ha participado de todas ellas, pero las universidades aún no están en situación de elaborar el protocolo, o están en fase de realizarlo. Este indicador seleccionado arrojaría un valor nulo, si bien la acción estaría siendo realizada. Por ello, se recomienda elegir un indicador de producto, más cercano a la acción, como pudiera ser *“porcentaje de reuniones de la Red Interuniversitaria en las que se ha participado para tratar la elaboración de protocolos de detección y actuación ante discriminación y/o violencia de género”*.

- **Seleccionar indicadores que permitan contabilizar actividades diversas:**
Para avanzar en ciertas acciones se pueden realizar actividades diversas, todas ellas encaminadas a un mismo objetivo, pero con características singulares. Cuando esto es así, se recomienda que el indicador seleccionado permita contabilizar esas actividades diferentes que pueden realizarse, y no sólo una de ellas, salvo que haya una razón específica para centrarse en la contabilización de únicamente una de esas potenciales actividades concretas.

Ejemplo:

Medida 52, *“Coordinación con poder legislativo de conformidad con el art 9 inciso i Ley 26485.”*

Acción: *“Creación de espacio de debate y capacitación en perspectiva de género.”*

Indicador: *“Cantidad de mesas de trabajo realizadas”*

La creación de espacios de debate y capacitación en perspectiva de género al poder legislativo puede realizarse de diversas maneras, entre las que se encuentran mesas de trabajo, pero no exclusivamente. Por ello, la selección de este indicador deja fuera de la contabilización esas otras formas de interactuar con el poder legislativo para llegar al mismo fin. Por ello, se recomienda un indicador similar al siguiente “instancias de debate y/o capacitación al poder legislativo en perspectiva de género”.

- **Adecuar el indicador a la acción:** El indicador de producto que se seleccione debe ser lo más cercano posible a la acción. Esto incluye usar la misma terminología, y considerar el mismo alcance en lo posible. De esta manera se puede realizar una medición más exacta sobre la realización de la acción.

Ejemplo:

Medida 2, “Efectivo cumplimiento de la Ley Nacional 25929 (Parto Humanizado)”

Acción: “Incorporación del Parto Humanizado en la currícula desde el inicio de las carreras de medicina, licenciatura obstetricia y enfermería (Ley 25929)”

Indicador: “Cantidad de Universidades/Institutos Superiores de formación con currícula modificada”

La acción incluye 3 carreras, por lo que se debería modificar la currícula de las 3 carreras para poder contabilizar a la universidad/ instituto superior, para medir la acción tal cual está redactada. Ya que esperar a que las tres carreras modifiquen su currícula puede llevar un tiempo considerable, se podría establecer un indicador por carrera: *Número de universidades/ institutos superiores con currícula en carrera medicina modificada que incluya el parto humanizado; Número de universidades/institutos superiores con currícula en carrera de enfermería modificada que incluya el parto humanizado etc.* O se podría diseñar un indicador proxi: *Número de universidades/institutos superiores con al menos 1 carrera en el ámbito de salud con currícula modificada que incluya el parto humanizado.*

10. RELACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES CON EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La violencia de género obedece a una diversidad de factores, desde culturales, sociales, económicos, políticos, legales, entre otros tantos. Estos factores reflejan la desigualdad de género. A su vez, hay diferentes tipos de violencia, física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica. Es por tanto un fenómeno complejo, cuyo abordaje requiere trabajar en y desde diferentes ámbitos. A esta multitud de elementos a tratar se sumó que en el momento de diseño del Plan Nacional de Acción

para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres no había otro plan en la Argentina que trabajara sobre la desigualdad de género. Es por ello que el presente Plan incluye medidas y acciones dirigidas a reducir la desigualdad de género y a aumentar la comprensión de la sociedad general, y de los organismos en particular, de actuar con perspectiva de género, como forma de reducir las probabilidades de continuar sumando casos de violencia contra las mujeres.

Esta situación ha cambiado desde que se aprobó el Plan, y en el momento de redacción de este informe está por publicarse el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (en adelante, PIOD) que es un nuevo plan nacional en Argentina dirigido a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Se prevé por tanto que haya medidas y acciones incluidas en este Plan que vayan a estar reflejadas en el mencionado PIOD. Esto va a requerir una coordinación de los equipos que estén manejando desde el INAM los diferentes planes. Por un lado, esta coordinación interna es necesaria para comunicar adecuadamente a los organismos ejecutores las diferencias y similitudes entre los dos planes, para así facilitar su involucramiento y la ejecución de las acciones respectivas. Por otro lado, en el momento del reporte, debe haber coordinación tanto para decidir el momento de solicitud de información, como en los criterios de reporte en los casos en que un organismo considere que una misma actividad puede estar aportando a los dos diferentes planes. Este posible solapamiento entre los dos planes sólo se espera que ocurra durante el año 2019, que es el último periodo que cubre el presente Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de las Violencia Contra Las Mujeres.

En el caso de que se fuera a diseñar un nuevo plan enfocado en violencia contra las mujeres a partir del 2020, es aconsejable identificar aquellas medidas y acciones que efectivamente están siendo cubiertas por el PIOD. Esto permitiría simplificar el plan de violencia, y concentrarlo en medidas y acciones más específicas. Además, evitaría dobles esfuerzos y las mencionadas potenciales confusiones por parte de los organismos ejecutores. Al no tener conocimiento del contenido específico del PIOD, no se pudo en este informe hacer recomendaciones concretas sobre qué medidas y acciones podrían quedar cubiertas por dicho plan. Pero en el documento Excel compartido, complementario a este informe, con todas las medidas, acciones e indicadores del Plan, y las correspondientes observaciones, se han preidentificados acciones que podrían estar ya abarcadas por el PIOD.

11. LECCIONES APRENDIDAS

Este informe muestra un ejercicio de monitoreo del Plan y no una evaluación del mismo, dado que el Plan sigue activo, en su fase final de implementación. En concreto, se monitorea la ejecución durante el año 2017 y hasta junio 2018. En ese marco, se analiza la existencia o no de información sobre el avance de cada una de las 132 acciones del Plan. Y con dicha información, se estima el grado de avance de las acciones y medidas. Adicionalmente, se ha realizado un análisis del diseño del marco lógico, estudiando si las acciones seleccionadas permiten

efectivamente lograr las medidas correspondientes, si los indicadores establecidos permiten efectivamente medir las acciones, y si los organismos responsables están asignados adecuadamente, entre otros aspectos.

El ejercicio de solicitud, recolección, y análisis de informes para el monitoreo del Plan ha permitido obtener una serie de lecciones aprendidas útiles tanto para el siguiente periodo de reporte, como para futuros planes. Por ello, se comparten a continuación dichas lecciones aprendidas, si bien se han ido comentando a lo largo del informe.

A. Análisis de la Información

- ✓ ***Es necesario establecer criterios para la contabilización de progreso y nivel de reporte para cada acción.*** Para poder establecer el grado de avance y el grado de reporte del marco lógico, se requiere saber cómo realizar esa clasificación. La diversidad de organismos que reportan para una misma acción, y la heterogeneidad en la existencia de narrativa y valor de los indicadores, no permite llegar a conclusiones claras sin dichos criterios.
- ✓ ***La unidad de análisis seleccionada arroja conclusiones relativamente diferentes.*** Cuanto más desagregada sea la unidad de análisis, mayor exactitud e independencia va a tener el resultado. Es decir, analizar las acciones, tanto en su grado de reporte como de avance, depende del reporte de los organismos. Hay que tener en cuenta narrativa e indicador, y organismo que ejecuta. Pero una vez que están puestos los criterios de análisis, se puede establecer si la acción está avanzando o no, y su nivel de reporte. Las medidas, sin embargo, suelen estar compuestas por diferentes acciones. Y cada acción puede tener un nivel de avance y de reporte muy dispar. Por tanto, establecer que una medida está avanzando porque una de sus acciones está así clasificada, aunque el resto de acciones no muestre avance, no permite transmitir fielmente el estado de avance del Plan. Por tanto, todos los niveles de análisis deben tenerse en cuenta en conjunto, y no aisladamente.
- ✓ ***El análisis está influido por la interpretación de la persona que realiza dicho análisis.*** El estudio del estado de situación del marco lógico lo realiza una persona independiente a los organismos ejecutores, que centraliza la información recibida, y la interpreta. Esta persona, al no haber estado en la ejecución de dichas actividades reportadas, tiene un entendimiento parcial del contenido del reporte, y de su conexión con las acciones del marco lógico. Es por tanto inevitable que el análisis que haga este/a profesional se vea impactada por su comprensión personal de la narrativa compartida por los organismos ejecutores.

B. Organismos Ejecutores

- ✓ ***Se debe poder identificar a un punto focal/responsable de las acciones dentro de los organismos ejecutores.*** No se recomienda asignar como organismo

responsable o asociado a un sector en general (como “sindicatos” o “partidos políticos”), en lugar de a un organismo concreto (como por ejemplo Ministerio de Seguridad o ENACOM), puesto que esto no permite asignar a una persona responsable de centralizar la información y que sea punto de contacto con el INAM. Por un lado, porque no será fácil transmitirles y consensuar las responsabilidades asignadas. Por otro lado, porque en el momento del monitoreo, no se obtendrá la información necesaria para conocer los avances o dificultades que están teniendo en la ejecución de las acciones bajo su responsabilidad.

- ✓ ***Cuando más de un organismo es responsable de la ejecución de una acción, no tienden a estar coordinados.*** Los organismos ejecutan las acciones asignadas sin gran conocimiento de qué actividades están realizando otros organismos para el mismo fin. Si la corresponsabilidad en la ejecución de una acción supone complementariedad, esta falta de coordinación puede impactar en el resultado. Por tanto, tener una persona que coordine las acciones de los diferentes organismos responsables puede ser de gran valor, incluso por el mero ejercicio de compartir entre organismos información sobre las iniciativas que cada uno está realizando.

C. Proceso de Recolección de Información

C.1 Formato del Formulario

- ✓ ***Un formulario de reporte adaptado para cada organismo, con apartados concretos a rellenar, con un esquema homogéneo para todos los organismos, facilita el posterior uso de la información compartida y la comparación.*** Si el reporte que se espera obtener debe incluir información específica, se debe guiar lo más posible a las personas que van a reportar. Por ejemplo, si se espera dar valor a un indicador, el mismo se debe especificar en el reporte para que el organismo tenga en cuenta cómo reportar para establecer las unidades de medida que se demandan por el indicador. Además, que todos los organismos usen el mismo formato de reporte facilita su lectura y permite comparaciones entre organismos y en el tiempo.
- ✓ ***Un espacio a completar aporta más información que un listado de puntos a informar por parte del organismo ejecutor.*** A la hora de reportar, ver un cuadro en blanco tiende a crear mayor motivación a completarlo que ver un listado de puntos sobre los que se espera tener reporte. El cuadro sin completar deja evidencia de la falta de reporte, y puede incentivar a, al menos, reportar las causas por las que no hay mayor información sobre la acción en cuestión. Estos datos arrojan mayor conocimiento que un punto de una lista sin contestar.

- ✓ ***Dar espacio para observaciones motiva a los organismos a dar información adicional de valor.*** Si para cada elemento a reportar se le permite al organismo dar comentarios, se puede aprender si hay sugerencias al diseño de los elementos a reportar, o si por alguna razón se ha tenido que modificar el reporte ese periodo. Es normal que del diseño a la ejecución de un marco lógico o plan se produzcan cambios, diferencias y disonancias, que pueden ser reportadas en estos espacios adicionales.
- ✓ ***No restringir el reporte a las acciones asignadas por el Plan permite visibilizar acciones no contempladas a priori.*** En el formulario de reporte se incluyó un apartado (apartado C) en el cual los organismos podían reportar todo aquello que estuvieran realizando en torno a la equidad de género y en contra de la violencia machista, pero que no encontraran lugar en las medidas asignadas. Esto les permite a los organismos visibilizar el trabajo que vienen haciendo, e incluso identificar actividades que aportan al avance de acciones que no le habían sido asignadas en el diseño del Plan. Se pueden también obtener ideas interesantes para futuros planes en la temática.

C.2 Tiempos

- ✓ ***Considerar al menos 1 mes desde que se solicita la información hasta que se entrega un primer borrador permite gestionar mejor los tiempos de los organismos.*** Si bien los organismos esperan entregar la información en un tiempo menor, la experiencia demostró que se necesitaba mínimo 1 mes para recopilar la información, consensuarla a nivel interno del organismo, y compartirla. A estos tiempos hay que sumarle la revisión, devolución, y espera a una respuesta para obtener una versión final consensuada, que lleva mínimo 2 semanas adicionales en promedio.
- ✓ ***El reporte del presupuesto tiende a ser el elemento que lleva más tiempo.*** Tanto por complicaciones de cálculo, como por necesidad de aprobaciones internas para su publicación, el presupuesto ejecutado es el elemento que más tiempo les lleva a los organismos tener listo. Se recomienda considerar pedir esta información sólo 1 vez al año, o al menos, ser flexibles si está suponiendo un retraso en compartir el resto del reporte.
- ✓ ***Anunciar públicamente una fecha en la que se compartirán los reportes en la plataforma de Gobierno Abierto incentiva a que los organismos le den prioridad.*** Saber que las organizaciones de la sociedad civil estarán atentas a la publicación de los reportes incentiva a las organizaciones a preparar y compartir sus informes para poder dar visibilidad al trabajo que vienen realizando.
- ✓ ***El periodo mínimo de reporte se recomienda que sean 6 meses para dar tiempo a los organismos a ejecutar las acciones.*** Para que los organismos tengan espacio para ejecutar avances en las acciones, y evitar a su vez un

agotamiento en el ejercicio de reporte, no se considera adecuado solicitar información más de 2 veces al año.

- ✓ ***Es preferible evitar los periodos críticos del año para solicitar reporte.*** El periodo de vacaciones, o cierre de año, son momentos en los que los organismos están desbordados o con falta de personal por licencias. Por tanto, para obtener una mayor cantidad y calidad del reporte, es recomendable solicitarla en momentos del año en los que se espera que tengan más tiempo para su dedicación.
- ✓ ***Para evitar confusión y/o cansancio en los organismos ejecutores, es preferible coordinar la demanda de información de los diferentes planes que coordina el INAM.*** En las reuniones con los organismos ejecutores se evidenció que no diferenciaban bien los diferentes planes en los que están participando. Al pedirles información para el presente Plan, preguntaron en diversas ocasiones si era el mismo que el PIOD o el de Derechos Humanos. También preguntaban si podían reportar lo mismo en diferentes planes, si sus actividades daban respuesta a varios planes a la vez. Es aconsejable, por tanto, aclarar el papel del organismo en los diferentes planes antes de esperar a que muestren su potencial confusión, y facilitarles la coordinación de los reportes.

C.3 Consolidación de la Información

- ✓ ***Una vez obtenidos los reportes individuales de los organismos ejecutores, se deben consolidar en el formato de marco lógico para obtener la comprensión global del Plan.*** Los formularios individuales compartidos por los organismos deben centralizarse en un solo documento (se recomienda Excel) para poder realizar un análisis global del Plan. Esto permite consolidar las actividades que vienen haciendo diferentes organismos para una misma acción. Además, para realizar estudios como el presente informe de monitoreo es necesario tener el marco lógico completo con los reportes compartidos.
- ✓ ***Tener una persona dentro del organismo ejecutor que centralice la información y sea punto de contacto con INAM facilita la homogeneidad de los reportes.*** Los organismos no siempre siguen el formulario de reporte compartido, o no comprenden bien cómo completarlo, a pesar de las reuniones y guías entregadas. Por ello, que haya una persona a la que puedan consultar en el proceso, y que realice la revisión de todos los informes compartidos y asegure que se mantiene el formato del formulario para poder pasar posteriormente la información al marco lógico, aporta valor al proceso total de monitoreo del Plan.

12. CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de las Mujeres 2017-2019 incluye entre sus 132 acciones la “Evaluación de medio término” del Plan. Este informe da respuesta a dicho compromiso. Con sólo un año y medio de ejecución del Plan, no es posible hacer una evaluación acabada del mismo. Por eso, **este informe se centra en el monitoreo de las actividades de los organismos ejecutores, incluido el ejercicio de reporte de los avances.** El marco lógico es la herramienta del Plan que marca las acciones, asigna responsabilidades, y establece la forma de medir dichos avances a través de indicadores. Así, para realizar el monitoreo del Plan se ha creado una metodología nueva de recolección y análisis de información, con el objetivo de facilitar el reporte a los organismos ejecutores y completar a su vez el marco lógico del Plan para medir los avances.

Una primera fase del análisis ha consistido en comprender cuántas acciones del Plan contienen reporte por parte de los organismos. Sin información no es posible conocer los avances o retos del Plan. Pero a su vez, la información que se tiene sobre las diferentes acciones no refleja el total de los avances que se están realizando. Por tanto, hay que estimar que los avances del Plan son mayores a los incluidos en el marco lógico con los reportes.

Un paso posterior ha sido justamente examinar si la información que han compartido las organizaciones ejecutoras y que se ha clasificado en las acciones del marco lógico, permite establecer si las acciones están en ejecución (el grado de avance más alto), si se están realizando actividades que son parte del proceso para llegar a realizar la acción, o si no se ha avanzado aún. De nuevo, esta clasificación es un estimado y no un reflejo definitivo del estado de avance del Plan. Por un lado, porque en general no se tiene el reporte de todos los organismos involucrados en la ejecución de las acciones (puede haber más de un organismo responsable, y siempre acompaña al menos un organismo asociado). Por otro, porque la estimación del avance de cada acción la ha realizado una persona externa a las organizaciones ejecutoras, con la lectura de los reportes. Se ha propuesto que en los siguientes periodos de reporte sean los propios organismos que reportan los que hagan esta clasificación del estado de avance de las acciones. **Teniendo en cuenta estas salvedades, se sabe que el 74% de las acciones del Plan están avanzando, y el 37% se encuentra en el estado más avanzado de ejecución. Quedando aún la mitad del periodo que abarca el Plan para continuar ejecutando, es un resultado satisfactorio.**

Para completar el entendimiento del progreso de los compromisos del Plan, se ha examinado el propio diseño del marco lógico. El objetivo de este estudio ha sido entender si las acciones e indicadores del Plan permiten medir las actividades realizadas y alcanzar los objetivos de las medidas del Plan. En el caso de que no fuera así, se han compartido recomendaciones para facilitar el diseño del marco lógico del Plan para el periodo siguiente, si tuviera lugar.

El análisis del conjunto de estos elementos permite deducir que el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres está en un estado de avance considerable, con productos tangibles, y organizaciones comprometidas que están realizando actividades por la equidad de género y en contra de la violencia machista, incluso más allá de lo considerado por el Plan. Si bien hay retos, tanto los reportes como las reuniones que coordina el INAM con todas las organizaciones, vislumbran compromiso por seguir avanzando y compartiendo lo más posible los esfuerzos, incluidos los económicos, que están realizando las organizaciones nacionales en contra de la violencia de género.

ANEXO I. FORMULARIO DE REPORTE

REPORTE DE EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 2017-2019. LEY 26.485

Organismo que reporta:

Periodo:

A. Medidas de Responsabilidad Directa

Medida		Indicador	Presupuesto (horas x salario + viáticos+ impresión material + eventos+ compras, etc)
Acción:			Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			
	Observaciones		
2018			
	Observaciones		
Acción:			Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			
	Observaciones		
2018			
	Observaciones		

Medida		Indicador	Presupuesto (horas x salario + viáticos+ impresión material + eventos+ compras, etc)
Acción:			Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			
	Observaciones		
2018			
	Observaciones		

B. Medidas Como Organismo Asociado

Medida		Indicador	Presupuesto (horas x salario + viáticos+impresión material + eventos+ compras, etc)
Acción:			Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			
	Observaciones		
2018			
	Observaciones		

C. Otras Acciones

Narrativo