

Eje 1. Comisión 1. Políticas públicas, acceso a la información, derecho y comunicación
Coordina Camila Fernández

Ley Micaela, una experiencia pionera a nivel mundial

Sofía Lezcano | Universidad Nacional de La Plata, Argentina
sofialezcano@gmail.com

Resumen

En diciembre de 2018, en Argentina, se sancionó la Ley Nacional N° 27.499, "Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado". Luego de esta iniciativa, en marzo del 2019, la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 15.134, conocida popularmente como Ley Micaela Bonaerense. Ambas normativas surgen a partir de la conmoción social que generó el femicidio de Micaela García, una joven militante del Movimiento Evita, que fue violada y brutalmente asesinada a los 21 años en la localidad entrerriana de Gualleguay en el 2017.

La siguiente ponencia describe brevemente los antecedentes que permitieron el surgimiento de esta ley y retoma los aspectos centrales de la normativa para luego describir los hitos fundacionales de su implementación durante el 2020. En esta oportunidad se trabaja específicamente con los programas desarrollados para el Poder Ejecutivo bonaerense durante el primer año de gestión del gobernador Axel Kicillof.

Es importante señalar, que para la implementación de la Ley Micaela, el recientemente creado Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual fue designado como la **Autoridad de Aplicación**, siendo el responsable de certificar las capacitaciones en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso particular del Poder Ejecutivo de la provincia, el decreto N° 541/2020 designó también a este organismo como **Órgano de Implementación**.

En este trabajo, se reflexiona, sobre los sentidos construidos acerca de los significados de transversalizar los debates de género en la gestión de políticas públicas desde la perspectiva comunicación/cultura a partir del desarrollo de programas y dispositivos educativos. Además se tiene en cuenta el contexto particular de aislamiento y distanciamiento promovido mundialmente para evitar la propagación del Covid-19. En este mismo sentido, también se establecen los alcances y limitaciones de los programas ejecutados durante el período seleccionado y los desafíos implicados en la promoción de la formación en temáticas de género.



Palabras clave: Ley Micaela, formación en temáticas de género, políticas públicas

Cronología de una Ley pionera a nivel mundial

El viernes 31 de marzo de 2017 Micaela García asistió a una fiesta que había organizado junto a sus compañeras y compañeros de la Facultad de Ciencias de la Vida y la Salud de la Universidad Autónoma De Entre Ríos, en Gualeguay. Ella se retiró antes de la finalización del evento, alrededor de las cinco de la mañana del 1° de abril y se dirigía a su casa, porque el sábado temprano tenía un viaje planificado para ir a visitar a su familia.

Mica nunca llegó a su casa y ese día no se comunicó con nadie, a partir de entonces y durante una semana se realizó una intensa búsqueda para dar con el paradero de la joven. Su cuerpo fue encontrado el sábado 8 de abril cerca del mediodía y ese mismo día por la tarde, Flora Acselrad¹ escribe en su muro de Facebook:

“Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado ya” (Acserad, 2017)

Este fue el primer registro público que se puede encontrar acerca de la Ley Micaela y el reclamo viene emparentado con la exigencia del cumplimiento de los tratados internacionales firmados por Argentina, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en vigencia desde 1981 y en nuestro país desde 1996) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (1994).

Se puede entender, a grandes rasgos, que la CEDAW fomenta la eliminación de la discriminación hacia las mujeres practicadas por personas, empresas y organizaciones, y a su vez, promueve la igualdad de género. Y en este mismo sentido, establece que:

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas, orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. (Poder Legislativo Nacional. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem Do Pará” Ley N° 24632. Artículo N° 7. Año 1994)

Por otra parte, se puede mencionar que la Convención de Belém do Pará, apunta a la eliminación de la violencia contra las mujeres, porque considera que es una condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida (Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Preámbulo. 1994). Además establece en su Artículo N° 8 que los Estados que adhieren al tratado deberán realizar medidas específicas, inclusive programas, para:

¹ Flora Acselrad, una abogada que en su momento había sido una de las secretarías privadas de Carmen Argibay cuando fue Jueza de la Corte Suprema de Justicia de Nación

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerbaban la violencia contra la mujer;
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; (Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Artículo N° 8. 1994).

En este mismo artículo, que establece un total de ocho apartados para promover actividades en pos de erradicar la violencia contra las mujeres, también propone:

fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda (Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Artículo N° 8, apartado e. 1994).

Entonces, se puede considerar que el primer hito que se encuentra con respecto a la Ley Micaela es la publicación en el perfil de Facebook de Flora Acselrad quien, como ya se mencionó, retoma estos marcos normativos para exigir la creación de una Ley de capacitación obligatoria en temáticas de género y además pone a disposición todos los materiales elaborados por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, asegurando que hay al menos mil personas pertenecientes a las diferentes provincias que están formadas para realizar este tipo de capacitaciones.

Acselrad, escribe el primer proyecto de Ley y paralelamente también se empieza a gestar un segundo proyecto, que:

lo presenta Araceli Ferreyra que era Diputada Nacional por Corrientes y lo acompañan todos los diputados y diputadas del movimiento Evita y algunos otros que se sumaron a acompañar este proyecto. (García, 2021)

En cuanto a la familia de Micaela García, sus padres tuvieron la posibilidad de leer ambos proyectos antes de ser presentados y les brindaron la posibilidad de hacer mo-

dificaciones o sugerencias, ellos al considerarlos complementarios lo único que solicitaron fue:

que se unificaran en comisiones, en un único texto y esto fue lo que se hizo. Pasó por dos comisiones, "Familia, Niñez y Adolescencia" y "Presupuesto y Hacienda", en ambas acompañado por unanimidad de las diputadas y diputados presentes y llegó a estar disponible en la Presidencia de la Cámara para que se incluyera en el temario de alguna reunión ordinaria. Esto fue en el 2018. Pasó una reunión ordinaria en la cual no se incluyó la Ley Micaela. (García, 2021)

En un contexto en el que, el proyecto de Ley para establecer la obligatoriedad de las capacitaciones en temáticas de género para las personas que integran los tres poderes del Estado no era tratado, Thelma Fardín², en diciembre de 2018, denuncia al actor Juan Darthes con el acompañamiento del Colectivo de Actrices Argentinas. Este hecho, toma una rápida impronta mediática y fue el empujón que hacía falta para que:

diputadas y diputadas de la oposición le pidieran a Mauricio Macri³ que incluyera el tratamiento de la Ley Micaela en una sesión extraordinaria que había sido convocada desde la Cámara de Diputados para el 18 de diciembre, donde se trataría la Ley de Barrabravas del Fútbol, porque se había suspendido la final de la Copa Libertadores entre River y Boca. Y así, medio por la ventana, entró el tratamiento de Ley Micaela. (García, 2021)

Finalmente, el 18 de diciembre de 2018, se aprueba el proyecto de Ley Micaela con ciento setenta y un votos positivos y solamente un voto negativo de Aldredo Olmedo. Ese mismo día, el entonces presidente de la Cámara Baja Emilio Monzó, se acercó a la familia de Micaela García para informales que:

había acuerdo para que al otro día se tratará el proyecto de Ley Micaela sobre tablas en la Cámara de Senadores. Finalmente, al día siguiente se trató sin discusión abierta, sólo una presentación en la Cámara de Senadores, los cincuenta y nueve senadores y senadoras presentes acompañaron el proyecto de Ley. (García, 2021)

Estado y perspectiva de género

Oficialmente el 18 de diciembre de 2018, en Argentina, se sanciona la Ley Nacional N° 27.499, "Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado". Luego de esta iniciativa, en marzo del 2019, la provin-

² Integrante del Colectivo de actrices argentinas.

³ Presidente de la Nación Argentina durante el periodo 2015/2019.

cia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 15.134, conocida popularmente como Ley Micaela Bonaerense. Como ya se mencionó, ambas normativas surgieron a partir de la conmoción social que generó el femicidio de Micaela García, una joven militante del Movimiento Evita, que fue violada y brutalmente asesinada a los 21 años en la localidad entrerriana de Gualeguay en el 2017. El asesino, Sebastián Wagner, autor principal del crimen, se encontraba en libertad condicional, luego de recibir una condena de 9 años de prisión por haber violado a dos mujeres en el 2010. Wagner asesinó a Micaela antes de cumplir su condena y la libertad condicional se la otorgó el Juez Carlos Alfredo Rossi, quien de contar con formación en temáticas de género y violencia por razones de género quizás hubiera tenido herramientas para tomar una decisión diferente. Su femicidio, al igual que el de tantas otras mujeres, era evitable.

Se puede considerar que, la indignación y las movilizaciones sociales que se generaron en torno a su lamentable muerte junto a la mediatización de la denuncia de Thelma Fardín, instalaron de forma definitiva en la agenda pública la necesidad y la urgencia de capacitar a las personas que forman parte del Estado en temáticas de género y violencia por razones de género.

La "Ley Micaela" es una normativa ejemplar a nivel mundial y promueve desde de la formación, la planificación, el diseño y la gestión de políticas públicas integrales y buenas prácticas para prevenir y erradicar las violencias, desigualdades y discriminaciones generadas a partir de las relaciones jerarquizadas entre los géneros.

Así mismo, se puede considerar que este movimiento social, que se generó en torno a la demanda concreta de establecer la obligatoriedad de las capacitaciones en temáticas, fue capaz de en palabras de Judith Butler, "elaborar el duelo y transformar el dolor en un recurso político sin resignarse a la inacción" (Butler, J. 2006; pág. 57). En este sentido, también es posible pensar que el femicidio de Micaela, quien además era militante del movimiento #NiUnaMenos, puso de manifiesto en la esfera pública, la vulnerabilidad frente a la que nos encontramos las mujeres y las personas LGTB+ y pudo concretamente, alzar las voces de un discurso social, hasta entonces, prácticamente silenciado.

La Ley Micaela, es producto de una dolorosa lucha histórica que logró visibilizar la ausencia de la formación en temáticas de género en gran parte del Estado y considero que sirvió para comprender la necesidad urgente de revertir esta situación. En este sentido, se evidencia la vulnerabilidad y al ser reconocida adquiere "el poder de reconstituir la vulnerabilidad" (Butler, J. 2006; pág. 71). Esta normativa recoge la militancia de Micaela y su profundo deseo de construir un mundo más equitativo, transformando el dolor ocasionado por su lamentable muerte en una ley nacional. Como resultado, quedan reconocidos, y manifiestos, nuevos sentidos y subjetividades en los discursos acerca de la importancia de pensar las políticas públicas desde y a través de los debates de género.

Este tipo de leyes, podemos asociarlas a las normativas de reconocimiento que son fundamentales para el movimiento feminista y para la sociedad en general, porque:

"son esenciales para la constitución de la vulnerabilidad como condición de lo 'humano'; por eso necesitamos y deseamos que estas normas estén en el lugar apropiado, que luchemos por su establecimiento y que evaluemos su acción amplia y continua". (Gago, V. 2019; pág. 250)

Es a través de la formación que la Ley Micaela, propone profundizar el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, demanda histórica del movimiento feminista. Aunque sin dudas y como sostiene Verónica Gago con mucha claridad, "el movimiento feminista no agota sus demandas ni sus luchas en un horizonte estatal, aun si no desconoce ese marco de acción" (Gago, V. 2019; pág. 251). En este sentido, la autora también plantea que "los feminismos resisten ser reducidos a un «cupo» o a una «tematización»" (Gago, V. 2014; pág. 287). Por lo cual, podemos pensar que los feminismos en Argentina, a través del caso de Micaela, supieron interpelar al Estado y a la institucionalidad existente, constituyendo así (valga la redundancia) su propia institucionalidad a través de la sanción de la normativa (Gago, 2019).

El Estado tomó una demanda popular concreta que contaba con el respaldo de algunos sectores de la sociedad y pudo construir nuevas subjetividades y sentidos para intervenir desde los debates de género en la planificación y gestión de políticas públicas. A través de esta Ley, se valoriza formal e institucionalmente la formación y la capacitación en temáticas de género como marco de acción para el cambio social.

En diciembre del 2018, el movimiento feminista suma una nueva conquista a sus filas, todas las personas que forman parte del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo en Argentina tienen que, obligatoriamente, estar capacitadas en género y en violencias por razones de género. Pero es importante no perder de vista que:

"el tiempo de la política se altera. Las conquistas populares y su duración tienen una precariedad temporal asumida. Además, al dejar de ser utópicas se vuelven parciales. ¿En qué sentido? En el recorte que necesariamente produce un reconocimiento por parte de las instancias de gobierno y porque siempre hay un exceso comunitario irrealizable en términos de demanda". (Gago, V. 2014; pág. 287)

La Ley Micaela fue el resultado de intercambios entre diferentes sectores políticos y de la sociedad civil y quizás sea mejorable pero sin dudas es una normativa que funciona como antecedente, permitiendo incorporar otras subjetividades a la gestión estatal.

La Ley Micaela en la provincia de Buenos Aires

A tres meses de asumir el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el 13 de febrero del 2020, Axel Kicillof y su gabinete de Ministr*s fueron capacitad*s en temáticas de género y violencia por razones de género en el marco de la Ley N° 15.134; este primer curso de

formación estuvo organizado por el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. Las palabras de apertura de la actividad estuvieron a cargo de la Ministra de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, Estela Díaz y del Gobernador Axel Kicillof, quien señaló que:

estamos en un momento bisagra donde el Estado tiene que jugar un papel fundamental, los cambios sociales en general vienen de abajo hacia arriba pero es también una responsabilidad de l*s funcionari*s y de los gobiernos plasmar y cristalizar esos cambios en políticas de Estado. (Kicillof, A. 2020)

En este sentido, se puede considerar a la creación de este Ministerio como parte del compromiso del nuevo gobierno con las temáticas de género y también como un reconocimiento a las luchas del movimiento de mujeres.

La capacitación que recibió Kicillof y todo su gabinete, marcó el comienzo del programa de Capacitaciones para máximas autoridades del Poder Ejecutivo bonaerense que posteriormente debió adaptarse a la modalidad virtual. Es importante contextualizar el primer año de implementación de la Ley Micaela, porque se dio en un momento excepcional a nivel mundial que considero no puede ser obviado.

La crisis sanitaria originada por el Covid-19 paralizó al planeta entero. En nuestra provincia -al igual que en la mayoría de las provincias/regiones/estados del mundo- durante gran parte del año se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Es posible pensar, que el confinamiento además de poner en evidencia la precariedad de un sistema sanitario sostenido mayoritariamente por mujeres puso en la agenda pública muchas de las discusiones que se plantearon históricamente dentro del feminismo: ¿quiénes son las personas que cuidan y reciben una remuneración a cambio?, ¿quiénes son las personas que educan?, ¿quiénes son las personas que realizan las tareas de cuidado en las familias y hogares?, ¿y en los barrios?, ¿quienes están inmers*s y atad*s a la economía informal? ¿laboral y económicamente, a quiénes afecta más una crisis de estas características? El denominador común a todos estos interrogantes es: a mujeres y personas LGTB+ y la situación se agrava a medida que agudizamos nuestra mirada interseccional y la interrelación social incluye orientación sexual, etnia, clase, lugar de nacimiento, etc. El confinamiento profundizó estas brechas y también encerró a muchas mujeres con sus agresores, surgiendo entonces otros posibles contextos -desconocidos hasta entonces- para reflexionar acerca de ¿cómo se interviene?, ¿qué estrategias se utilizan?, ¿desde qué instituciones/organizaciones?, ¿a dónde acudir cuando se está en peligro y el mundo está cerrado?, ¿con qué recursos (humanos y materiales) se cuenta?, ¿hay programas o políticas públicas capaces de abordar estas problemáticas de forma integral? Judith Butler, nos propone pensar estos interrogantes en el marco de un capitalismo brutal, en este sentido podemos observar que estas problemáticas no son particulares de una región, las muje-

res del mundo entero estamos atravesadas por situaciones de similares características. La crisis sanitaria mundial profundizó las desigualdades -desde la salud y la economía, hasta la protección social- y es en este contexto que comienzan las capacitaciones en el marco de la Ley Micaela, con el objetivo de transversalizar la perspectiva de género en el diseño y la gestión de las políticas públicas. Las inquietudes por estas problemáticas se replican a nivel internacional y la urgencia de incluir a los debates de género en el Estado no puede esperar. La magnitud es tal, que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su agenda hacia el 2030, traza 17 Objetivos Desarrollistas del Milenio (ODS) para transformar el mundo y uno de ellos, el ODS N°5, propone lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Por todo lo mencionado y atendiendo las sugerencias de las autoridades sanitarias, las capacitaciones en el marco de la Ley Micaela en la provincia de Buenos Aires fueron adaptadas a la modalidad virtual. Durante el 2020 se capacitaron a más de dos mil trescientas máximas autoridades de los siguientes organismos provinciales: Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia; Autoridad del Agua; Organismo de Control de Energía de Buenos Aires; Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible; Instituto de la Vivienda; Organismo Provincial de Integración Social y urbana; Ministerio de Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación; Instituto Provincial de la Administración Pública; Banco de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; Grupo del Banco Provincia y Microcréditos; Ministerio de Producción; Ministerio de Desarrollo Agrario; Honorable Tribunal de Cuentas; Tesorería General de la Provincia; Ministerio de Hacienda y Finanzas; Agencia de Recaudación de Buenos Aires; Patronato de Liberados; Instituto de Lotería y Casinos; Ministerio de Gobierno; Comité Cuencas del Río Reconquista; Comité de Cuencas del Río Luján; Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado; Servicio Penitenciario Bonaerense; Salud Penitenciaria; Fiscalía de Estado, Dirección provincial de Vialidad; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Comisión de Investigaciones Científicas; Universidad Provincial de Ezeiza, Universidad Provincial del Sudoeste; Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministras; IOMA; Ministerio de Comunicación Pública; Instituto de Previsión Social; Ministerio de Salud; Consejo de la Magistratura; Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado; Secretaría General; Ministerio de Desarrollo a la Comunidad y Ministerio de Seguridad⁴.

El Programa de Capacitaciones para Máximas Autoridades del Poder Ejecutivo impulsado por el Ministerio a cargo de Estela Díaz fue:

destinado a quienes tienen mayor responsabilidad en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, está conformado por dos etapas. La Etapa de Sensibilización (I) se llevó a cabo con el Gobernador y su gabinete de

⁴ Orden establecido cronológicamente.

ministras y ministros y 40 ministerios y organismos, alcanzando a más de 2300 funcionarias y funcionarios. La Etapa de Formación (II) se realizó en 37 ministerios y organismos del Poder Ejecutivo y participaron más de 1700 máximas autoridades. (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires. Informe de Gestión 2020, pág.10)

Entre ambas etapas el Programa para máximas autoridades de la Provincia, tuvo una duración de seis semanas en cada organismo y durante este año (2021) se alcanzaron la totalidad de los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo y actualmente se encuentra en desarrollo el programa de Formación de Formadoras y Formadores para todas las personas que integran el Poder Ejecutivo provincial para, de esta forma, dar cumplimiento de manera efectiva a lo establecido en la Ley N° 15.134.

Referencias bibliográficas

Acselrad, Flora. [flora.acselrad.9] (8 de abril de 2017). Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del estado. Facebook. <https://www.facebook.com/flora.acselrad.9/posts/10212048054937744>

Butler, Judith (2006). *Vidas Precarias*, Paidós, Buenos Aires.

———(2020). El capitalismo tiene sus límites, disponible en: <https://www.lavaca.org/notas/el-capitalismo-tiene-sus-limites-la-miradade-judith-butler-sobre-el-coronavirus/>

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1979)

Convencion Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convencion de Belém do Pará" (1994).

Gago, Verónica (2019). *La Potencia Feminista*. O el deseo de cambiarlo todo. Ed Tinta Limón. Bs.As.

———(2014). *La razón neoliberal*. Ed Tinta Limón. Bs.As.

García, Néstor (2021). Cronología de la Ley Micaela. Entrevistado por Sofía Lezcano.

Ley N° 15.134 de 2019. Ley Micaela Bonaerense. Marzo de 2019

Ley Nacional N° 27.499 de 2018, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 18 de diciembre de 2018.

Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires. Informe de Gestión 2020.

Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires. (13 de febrero de 2020) Primera capacitación de la Ley Micaela al gabinete de la Provincia de Buenos Aires. https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/primera_capacitaci%C3%B3n_de_la_ley_micaela_al_gabinete_de_la_provincia_de_buenos_aires