



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Departamento de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Ciencias Sociales  
*Informe Final de Práctica Profesional Supervisada*

# Gobierno local y violencia de género:

Sugerencias para fortalecer los servicios de  
atención a mujeres en situación de violencia del  
Municipio de Quilmes

- ❖ **Autora:** Lucila Mezzadra
- ❖ **Tutor:** Matías Penhos
- ❖ **Coordinador del Taller de PPS:** Valeria de la Vega
- ❖ **Organismo Público:** Dirección General Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad – Secretaría de Desarrollo Social, Municipio de Quilmes.
- ❖ **Instructora del Municipio de Quilmes:** Ileana Lingua

*Abril, 2018*

## Contenido

Introducción .....	2
1. Violencia contra las mujeres: abordajes desde la intervención estatal. Fundamentos teóricos y legales.....	4
<b>1.1 Marco teórico</b> .....	4
<b>1.2 Marco legal: análisis y desarrollo histórico de las normativas</b> .....	11
2. Metodología .....	16
3. Descripción del Organismo .....	18
4. Análisis de la Información .....	24
REFLEXIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL ÁREA .....	34
5. Lineamientos Propuestos.....	35
6. Conclusiones.....	48
7. Bibliografía .....	50
Anexo I: Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social .....	54
Anexo II: Plan de Trabajo.....	58

## **Introducción**

La violencia contra las mujeres constituye una problemática que ha cobrado visibilidad en las últimas tres décadas, y cuya incorporación a la agenda de políticas públicas es relativamente reciente. En Argentina, la intervención estatal en la materia comienza a institucionalizarse a partir de la década de 1990, resquebrajando la frontera imaginaria que divide las cuestiones de orden público de aquellas consideradas privadas. En este período empiezan a formalizarse proyectos de organizaciones de la sociedad civil y se crean los primeros programas estatales, sobre todo a nivel municipal. Desde entonces, la defensa de los derechos de las mujeres, problemática considerada ajena a las incumbencias del gobierno local, comienza a ser asumida como competencia y responsabilidad propia.

El trabajo que a continuación se presenta, se inscribe en el marco de un diseño y una investigación generados desde la Práctica Profesional Supervisada, programa que impulsa la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes con el propósito de efectuar aportes genuinos al desarrollo de políticas públicas. La práctica profesional ha sido desarrollada en la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de la Municipalidad de Quilmes durante el año 2017. Tanto el análisis como las propuestas que se exponen en las siguientes páginas han tenido como objetivo principal aportar al fortalecimiento del carácter integral de las acciones que la Dirección General actualmente despliega en materia de violencia contra la mujer en el ámbito doméstico.

La premisa que subyace al desarrollo del trabajo es el reconocimiento de los derechos humanos como fundamento ético y objeto mismo de la acción del Estado, que tiene el deber de respetar, cumplir y proteger. La perspectiva de derechos debe ser transversal a cada una de las fases del desarrollo de las políticas públicas: los derechos humanos son el fin último de las políticas, y a su vez, el medio idóneo para su realización. La concreción de las obligaciones y deberes del Estado con los ciudadanos y ciudadanas supone no sólo el reconocimiento de los derechos humanos como principios rectores de la acción

pública, sino también la promoción de aquellos recursos y capacidades públicas que demandan las políticas públicas a las que se hace referencia.

En este sentido, se hace imprescindible preguntar por los atributos institucionales que toda intervención en materia de género y derechos humanos requiere: ¿la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad reconoce explícitamente los derechos humanos y la perspectiva de género como principios rectores de las intervenciones del área? ¿Con qué herramientas cuenta la organización para diseñar políticas y lineamientos de actuación con perspectiva de género? Los trabajadores y trabajadoras de la Dirección, ¿comparten criterios de actuación a la hora de intervenir en pos de la restitución de derechos de las mujeres afectadas por distintos tipos de violencias? Los funcionarios y empleados públicos del Municipio de Quilmes ¿están preparados para prevenir, detectar e intervenir en aquellas situaciones donde los derechos de las mujeres puedan verse vulnerados?, en otras palabras, ¿han sido capacitados para actuar con la diligencia debida y evitar que, por acción o inacción, los derechos de las mujeres puedan verse nuevamente afectados? ¿De qué manera se incentivan los espacios de diálogo sostenido y comunicación recíproca dentro de la Dirección General, entre la Dirección y las distintas unidades del Municipio y la Dirección General y otros actores no gubernamentales?

A fin de dar respuesta a tales interrogantes, el trabajo presentado inicia con el desarrollo de los fundamentos teóricos y legales imprescindibles: la violencia masculina contra las mujeres y la legislación de referencia. Posteriormente, se describe el funcionamiento de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad para luego analizar las políticas del área a partir de los ejes que introducen las preguntas de investigación. Finalmente, en línea con el análisis de la Dirección General, se expone el producto final del trabajo: las recomendaciones y lineamientos formulados.

## 1. Violencia contra las mujeres: abordajes desde la intervención estatal. Fundamentos teóricos y legales

### 1.1 Marco teórico

#### RELACIONES DE GÉNERO Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El problema de la violencia contra las mujeres en el ámbito del hogar y/o la pareja ha sido estudiado, principalmente, desde dos perspectivas: una perspectiva micro, que privilegia el análisis del individuo y el núcleo familiar, y un enfoque macro, que analiza la influencia de los factores estructurales en el ejercicio de la violencia (Frías, 2008). Dentro de la primer perspectiva, que reconoce como unidad de análisis al individuo o pareja, predominan las investigaciones que se ocupan de la violencia a partir de una aproximación biológica (las conductas violentas responderían a la estructura biológica masculina), o bien psicológica-cognitiva (identifican una serie de factores de riesgo, vinculados al desarrollo de la personalidad y/o a las dinámicas familiares, que contribuirían a que un hombre ejerza violencia contra su pareja) (Alencar-Rodriguez y Cantera, 2012).

Por el contrario, teorías macrosociales –que comprenden las distintas corrientes del feminismo–, han intentado desarrollar conexiones teóricas entre la estructura social patriarcal, su influencia sobre el comportamiento individual, las relaciones de pareja y las conductas violentas. En su obra *Política Sexual* (2010), Kate Millet afirma que las relaciones de género en la sociedad patriarcal son relaciones de poder y dominación. Millet define el concepto de patriarcado como un sistema de relaciones sociales jerárquicas que coloca al varón en una posición privilegiada respecto a la mujer. Contreras Urbina (2008), lo sintetiza siguiendo el trabajo de Walby (1990) como

(...) un sistema de estructuras y prácticas sociales en las cuales los hombres dominan a las mujeres, siendo éste el sistema de género que prevalece en la mayoría de las sociedades, cuya base fundamental reside en la jerarquía y la estratificación (p. 44).

En este marco, resulta útil la definición de género que aporta Joann Scott (2010). La historiadora interrelaciona dos proposiciones centrales: el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en la diferencia sexual, y el género es una forma primaria de las relaciones significantes de poder (p. 44). En relación a la primera proposición, Scott afirma que el género comprende cuatro elementos interrelacionados. En primer lugar, símbolos culturales que remiten a distintas representaciones (incluso contradictorias) sobre la feminidad y la masculinidad. En segundo lugar, conceptos normativos que condensan la significación de los símbolos y, expresados en doctrinas de distinta índole (religiosas, políticas, educativas, etc.), manifiestan categóricamente qué es ser mujer y ser varón, qué es la feminidad y qué la masculinidad. En tercer lugar, la definición abarca no solo a la familia –como sí lo hacen los estudios antropológicos–, sino también otras instituciones (mercado de trabajo, educación, política, etc.) que actúan de manera independiente al parentesco. Finalmente, el cuarto y último aspecto, es la construcción de la identidad subjetiva en relación al género.

La segunda premisa de la definición de la historiadora, inscribe el género como relación de poder, en tanto constituye no sólo una categoría de diferenciación, sino también un factor de dominación y discriminación que se interrelaciona con otros ejes de poder, como la clase, la raza y la etnia. El discurso patriarcal versa sobre las determinaciones del género en aspectos como la personalidad, la sexualidad y los roles sociales, restringiendo y encuadrando las prácticas, tanto a nivel individual como social (Segato, 2003). En este mismo sentido, Pierre Bourdieu (1998) afirma que la división establecida a partir de un conjunto de diferencias biológicas con pretensión de referencias objetivas, estructuran la organización concreta y simbólica de la vida social. El género se implica en la concepción y construcción del poder en el sistema patriarcal en la medida que a partir de dichas referencias se establece un acceso y control diferencial a los recursos tanto materiales como simbólicos.

Con respecto a la violencia del hombre contra la mujer, son las normas de género las que legitiman tales conductas como parte del privilegio

de la dominación masculina (Contreras Urbina, 2008). Para Hannah Arendt (2006) la violencia se reconoce por su carácter instrumental, en tanto siempre es empleada como medio para imponer un fin: la dominación. El ejercicio de la violencia supone una relación de poder, sin embargo, según Michel Foucault (1980), no toda relación de poder implica el uso –explícito– de la violencia: mientras la relación de violencia, que actúa sobre el cuerpo, supone doblegar la resistencia del otro/a, la existencia de una relación de poder abre un campo de respuestas, acciones e intervenciones posibles. En el patriarcado, los varones ejercen distintos niveles de poder para mantener su situación de privilegio, mientras las mujeres resisten y colaboran de distintas formas (Frías, 2008). En este marco, el ejercicio de la violencia masculina constituye la acción que posibilita sostener su supremacía y el sometimiento femenino.

En este mismo sentido, las relaciones sociales de género que Scott define se encuentran atravesadas por mandatos y prácticas sociales que se inscriben en los cuerpos y se constituyen en emblemas de masculinidad y femineidad (Faur, 2003). En este sentido, es necesario introducir al análisis la configuración de los modelos hegemónicos masculinos y femeninos. Según el modelo hegemónico de la femineidad, el “ser femenino” implica fragilidad, sutileza, dependencia afectiva y económica, sumisión, disposición para el cuidado de los otros (Mantilla de Ardilla, 1996). Para Eleonor Faur (2003), la presunta fragilidad femenina instala un orden de jerarquías simbólicas que sitúa a los varones en la posición de asistir a las mujeres.

Por otra parte, el modelo hegemónico masculino se caracteriza ante todo por eliminar o minimizar todos aquellos rasgos físicos y de la personalidad que pudiesen ser considerados femeninos. En esencia, significa “ejercer el dominio sobre aquellos individuos que se encuentran jerarquizados en posiciones inferiores en a escala de poder, tal como las mujeres, niños(as), ancianos(as), homosexuales, entre otros(as)” (Contreras Urbina, 2008, p. 49). Los rasgos de la masculinidad hegemónica (virilidad, valentía, fuerza, coraje, exposición al riesgo, autodeterminación) construyen un escenario donde las relaciones de género también se tornan problemáticas para los varones; el poder masculino encierra una paradoja que Michael Kaufman (1999) ha

denominado la “tríada de la violencia”: violencia contra las mujeres, contra otros hombres, y contra sí mismo.

### **GÉNERO: CATEGORÍA ANALÍTICA APLICABLE AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La incorporación de la perspectiva de género a la gestión pública y al desarrollo de políticas supone considerar el impacto diferencial de la acción pública en hombres y mujeres, como así también su incidencia en el balance de poder y en la distribución de recursos entre los géneros. La inscripción de dicha perspectiva como uno de los ejes estructurantes de una política implica recuperar el género en tanto categoría analítica (Burin y Meler, 1998).

En este sentido, el género es, en primer lugar, una categoría siempre relacional que remite a las relaciones entre el género femenino y masculino, como así también a las relaciones intragénero. En virtud de ello, las políticas de atención abordadas en este trabajo deben superar la mirada centrada exclusivamente en las mujeres en situación de violencia para pensar en términos de relaciones de género.

Por otra parte, el género es también una construcción histórico-social que se nutre de elementos que por ser mutables en el tiempo y el espacio son también susceptibles de modificación mediante intervenciones. Las relaciones de género no sólo no son idénticas para todas las culturas y sociedades (Rubin, 1986), sino que además, su ritmo de cambio no se extiende en la sociedad de forma pareja (Faur, 2003) en tanto en un mismo contexto coexisten distintos modelos de género. Por lo tanto, las políticas de atención a mujeres en situación de violencia no deben perder de vista la posibilidad de incidir en las normas de género que incitan y legitiman la violencia.

Asimismo, es necesario tener presente que el género no es el factor único de la constitución de la subjetividad, sino que siempre cruza otras determinaciones que constituyen al sujeto: raza, religión, clase social, orientación sexual, etc. Una de las manifestaciones de la construcción social del género es el acceso asimétrico e institucionalmente estructurado a los recursos. Por lo tanto, es pertinente considerar que una política de atención a

mujeres en situación de violencia debe necesariamente tener presente los privilegios e iniquidades sociales que las relaciones de género producen y cómo la violencia genera desigualdades en otros órdenes.

## PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente trabajo reconoce que la incorporación estratégica de la perspectiva de género a las principales decisiones y acciones en materia de políticas públicas de un gobierno supone actuar sobre las causas estructurales de las desigualdades y la violencia de género. De esta manera debe abogarse tanto por su transversalización como por su institucionalización, es decir, su permanencia en el tiempo más allá de la voluntad de los actores involucrados (Zaremborg, 2015).

Ahora bien, en tanto el problema de la desigualdad de género y de la violencia contra las mujeres constituye un problema de derechos humanos, resulta enriquecedor incorporar al presente trabajo aquellos puntos donde la incorporación de la perspectiva de género dialoga con la propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos (PPED). La propuesta de las PPED radica en comprender que el cumplimiento de los derechos humanos no debe ser sólo el horizonte de las políticas públicas, sino parte del proceso, el estándar que estructura la gestión de las políticas tendientes a garantizar uno o más derechos (Jimenez Benitez, 2007).

La premisa central del enfoque es la incorporación irrenunciable en toda política de los principios de universalidad, igualdad, no discriminación, participación, integralidad y exigibilidad de los derechos humanos. Siguiendo a Nuria Cunill Grau (2010), ello demanda la presencia de ciertos atributos en las instituciones que asumirán su implantación: *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público.

Por *accountability* se entiende la “responsabilización” y la rendición de cuentas de quienes formulan políticas públicas y se encargan de su implementación. En línea con la exigibilidad de los derechos, el Estado debe

garantizar la existencia de autoridades independientes, la disponibilidad de recursos ciudadanos (información sobre derechos y sobre la actuación pública, mecanismos de “contraloría social”), y una institucionalidad prestadora de los servicios acordes con este principio. Sobre este último punto, Cunill Grau destaca la importancia la definición de reglas administrativas y procedimientos que acoten la discrecionalidad de los empleados y empleadas públicas, al menos en aquellos casos donde su actuación pueda implicar la lesión de uno o más derechos.

Por su parte, la noción de gobernanza refiere al compromiso que, necesariamente, distintos actores vinculados directa o indirectamente al ejercicio de un derecho ciudadano, deben sostener a fin de aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que dicho derecho interpela. Cabe recordar que la integralidad de los derechos humanos supone que la vulneración de un derecho humano lesiona el disfrute de otros derechos. En este sentido, la gestión de políticas debe considerar las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como entre actores relacionados con el cumplimiento de un derecho (Cunill Grau, 2010). A efectos de garantizar la integralidad de los derechos humanos, es necesario adoptar un estilo de gobernar antagónico al del gobierno pensado como un ente centralizado con mecanismos sostenidos por la autoridad y la imposición.

De acuerdo con Gisela Zaremborg (2015), la complejidad de las políticas de género demanda la construcción de redes institucionalizadas dentro y fuera de la organización que articulen a los diversos actores implicados. La gobernanza conlleva la reflexión sobre la calidad de las interacciones que generan los arreglos institucionales y la posibilidad de articular, o no, acciones con distintos actores.

En virtud de ello, deben gestarse espacios sostenidos de comunicación recíproca con incidencia en las distintas fases de las políticas públicas. Esto supone, además, construir incentivos institucionales para garantizar dentro del sector gubernamental, una gestión deliberativa e integrada. Asimismo, es necesario que los directivos públicos asuman el compromiso con los derechos

humanos y valores consecuentes con la actuación integrada y que los actores que interactúan compartan valores y criterios de actuación coherentes con los derechos humanos.

La médula de la propuesta de las PPED es la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, es necesario avanzar en la construcción de un nuevo espacio público entre el Estado de la ciudadanía acorde con los principios de exigibilidad, integralidad y participación social propios del paradigma de los derechos humanos. La existencia de un nuevo espacio público se expresa en la consolidación de arreglos institucionales que se traduzcan en participación ciudadana deliberativa y autónoma, con incidencia real en cada una de las instancias de las políticas públicas.

Los gobiernos municipales argentinos, dadas sus características, conforman un escenario sumamente propicio para pensar la instalación de las PPED. En tanto instituciones territorializadas de la democracia y la gestión pública (Massolo, 2007), los gobiernos locales han adquirido un rol protagónico en el desarrollo local y en el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Aún reconociendo la tendencia a transferir competencias en favor del Estado nacional<sup>1</sup>, su función clásica –prestación de servicios y obras públicas– ha sido, en los hechos, claramente rebasada. La intervención municipal relativa a la prevención, erradicación y sanción de la violencia de género, que en Argentina comienza en la década de 1990, es una muestra contundente de la ampliación de las funciones de la administración pública local.

Desde la perspectiva del presente trabajo, el conocimiento acabado de la realidad territorial donde actúa y la cercanía con los ciudadanos y ciudadanas sitúan el nivel local en una posición estratégica para intervenir ante la violencia contra las mujeres. La complejidad de la problemática obliga a los

---

<sup>1</sup> Cravacuore (2017) sostiene que en los últimos quince años en Argentina y en el resto de América Latina se asiste a un proceso de recentralización municipal. En Argentina, a diferencia de la tendencia de la región, la recentralización municipal no se ha dado por reformas legales, sino por la ejecución de políticas nacionales, principalmente en materia social y de infraestructura.

gobiernos a reconocer la fuerza que tiene la coordinación de diversos actores implicados en las políticas de género. En este sentido, el desafío es doble: por un lado, articular las distintas unidades de gobierno para así superar las intervenciones aisladas ejecutadas al calor de las demandas individuales y sociales; por el otro, incorporar la presencia crítica, propositiva y activa de los distintos actores de la sociedad civil implicados en la materia.

La proximidad del gobierno local, que se materializa en el contacto con instituciones educativas, sanitarias, universidades, policía local, organismos de justicia, organizaciones feministas y otras organizaciones no gubernamentales, etc., constituye el principal fundamento para desarrollar y gestionar, a nivel local, políticas públicas que sean resultado del intercambio activo de actores comprometidos en la erradicación de la violencia de género.

El desarrollo de los atributos institucionales necesarios para pensar en la gestión de políticas públicas desde la perspectiva de derechos humanos y género implica revisar la estructura organizacional, es decir, el marco de la organización (Robbins, 1987), que consta de tres partes: complejidad, centralización y formalización.

La complejidad es la variable que considera cuánta diferenciación hay en la estructura. Por su parte, la formalización remite al grado en que el funcionamiento de la organización y del personal que la conforma descansa sobre procedimientos y reglas establecidas. La centralización refiere a la distribución –o no– del poder y la toma de decisiones. La observación del grado de cada una de estas variables habilita la reflexión sobre las posibilidades y obstáculos que una organización presenta para generar gobernanza sistémica, accountability y espacio público, y avanzar en pos de la transversalización de la perspectiva de género y derechos humanos.

## **1.2 Marco legal: análisis y desarrollo histórico de las normativas**

A partir de la década de 1980, la preocupación por la violencia contra las mujeres comienza a ser plasmada en distintas convenciones y

declaraciones de orden internacional, a saber: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada en 1979), la II Conferencia Mundial de la Mujer (Copenhague, 1980), la Declaración de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993); la Cuarta Conferencia de las Mujeres de Beijing (1995), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Belém do Pará (1994).

La utilización del término *violencia* supone la existencia de una serie de conductas que rebasan los límites de “lo aceptable” en un determinado momento y lugar (Marugán Pintos, 2012). La definición de las conductas que vulneran los derechos de las mujeres y atentan contra su dignidad están ligados a un proceso de disputas y acuerdos, tanto institucionales como sociales. El análisis comparativo del contenido de las declaraciones e informes permite observar el cambio que en poco más de una década ha ido generándose respecto de la comprensión de la problemática de la violencia de género.

Mientras que el informe de la II Conferencia Mundial de la Mujer (1980) denuncia que la *violencia en el hogar* atenta contra la dignidad humana, dañando tanto a la familia como a la sociedad, la Declaración de las Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra las mujeres (1993) remite directamente a la *violencia contra la mujer*, entendida como todo acto motivado por la pertenencia al “sexo femenino” de la persona afectada. La expresión “violencia en el hogar” otorga la entidad de problema público, que demanda la intervención del Estado, a un hecho que sucede en el –supuesto– ámbito privado. Asimismo, desmitifica el hogar como espacio de realización femenino, para mostrarlo como escenario de conflicto. Sin perjuicio de lo anterior, también contribuye a mantener oculta la diferencia de género entre quien ejerce y quien padece la violencia (Marugán Pintos, 2012). Por su parte, el cambio en la terminología que introduce la Declaración supone develar la relación entre la violencia y la relación de dominación que los varones mantienen sobre las mujeres no sólo en el hogar, sino también en instituciones distintas de la familia.

Por otra parte, la Declaración del año 1993 reconoce, a diferencia del Informe de la II Conferencia Mundial de la Mujer, que la violencia contra las mujeres no sólo es perpetrada por particulares, sino también, por el Estado. Debe mencionarse que también se introducen cambios en la interpretación de la problemática. En el Informe mencionado, el origen de la violencia se atribuye a motivos coyunturales que se expresan en las vivencias de individuos concretos: aislamiento geográfico y social, dificultades económicas, irregularidad del empleo, abuso de alcohol y de drogas, inseguridad, sentimiento de inferioridad e inestabilidad de las mujeres<sup>2</sup>. Por el contrario, la Convención Interamericana de Belém Do Pará de 1994 entiende que es una “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Asimismo, señala la existencia de otros factores que pueden profundizar la situación de vulnerabilidad de la mujer, como por ejemplo, la raza, orientación sexual, etnia, situación de migrante o refugiada, edad, discapacidad, embarazo, etc.

La Convención Interamericana establece además la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. En el año 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó por primera vez la Convención en el Caso María da Penha<sup>3</sup> y responsabilizó al Estado brasileño por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres. El Fallo de la Corte marca un antes y un después en el tratamiento de la violencia y la responsabilidad del Estado en tanto establece que el deber de acción preventiva diligente aplica también a la actuación de actores no estatales (Abramovich, 2010). La atribución de la responsabilidad estatal por actos de particulares puede darse cuando el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes, con su función de protección de los derechos humanos.

En Argentina, la Convención de Belém do Pará fue aprobada en 1996 por la Ley Nacional N° 24.632. Sin embargo, más de diez años demoró la

---

<sup>2</sup> Resolución 5. Página 67.

<sup>3</sup> Véase <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm> (Consultado por última vez 27/03/2018)

aprobación de una legislación que diera una respuesta integral a la violencia, tal como lo establece el Artículo 7 del instrumento normativo del sistema de protección americano: en el año 2009, Argentina sancionó la Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

La legislación nacional a la que se hizo referencia anteriormente, define la violencia contra la mujer en su Art. 4 como

(...) toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

Asimismo, la norma establece y define distintos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica), como así también las modalidades, entendidas como las formas en que la violencia se manifiesta en distintos ámbitos (doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática). A los fines del presente trabajo, es menester destacar que la legislación define la violencia doméstica de manera amplia: establece que es aquella ejercida por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio donde ocurra. Asimismo, el grupo familiar abarca no solo las relaciones de parentesco o convivencia vigentes, sino también, las relaciones finalizadas y aquellas que no impliquen cohabitación.

Por otra parte, uno de los cambios recientes en la normativa nacional es la incorporación en el Artículo 80 el delito de “femicidio”, que instala definitivamente la problemática de género en el digesto punitivo.

La categoría fue originalmente acuñada por Diana Russell y Jill Radford en el libro *Femicide: The politics of woman killing* (1992). En su obra, las autoras caracterizan los crímenes cometidos contra mujeres y niñas como la

muestra más cruenta de la dominación a la que son sometidas en el patriarcado. Tomando como referencia los estudios de Russel y Radford, la antropóloga mexicana Marcela Lagarde (2006) propone nombrar tales crímenes como *feminicidios*. En una apuesta por (re)politizar la violencia, Lagarde sostiene que los asesinatos de mujeres son parte de una serie de prácticas sociales legitimadas que vulneran los derechos de las mujeres. El Estado, por acción u omisión, favorece la perpetuación de estos crímenes y la impunidad de los responsables; por lo tanto, el feminicidio es un crimen de Estado.

Respecto a la normativa provincial, Buenos Aires dispone de la Ley N° 12.569 sancionada en el año 2001 que versa sobre la violencia familiar. La misma fue modificada en el año 2013 por la Ley 14.509; sin embargo, se mantuvo la comprensión restrictiva de la violencia a aquella ejercida en el ámbito del hogar y/o la pareja. Por otra parte, en el año 2012 se promulga la Ley 14.407 que declara la emergencia pública en materia social por violencia de género por un período de dos años, extendida luego por el mismo período en 2015 (Ley 14.731). Para Begoña Marugán Pintos (2012), el abordaje como emergencia de la violencia de género supone un tratamiento despolitizado y excepcional de la misma, en tanto sólo se aboca a limitar sus manifestaciones más brutales, que en este caso corresponden a los asesinatos y a la violencia física.

La sanción de leyes, especialmente la Ley 26.485, supone un avance en una de las dimensiones del fenómeno jurídico, que es la que refiere al componente formal normativo. Ahora bien, la estrategia legislativa presenta una serie de limitaciones para prevenir y erradicar la violencia. Es por ello que resulta necesario considerar las políticas públicas que se impulsan en los distintos niveles del Estado, en consonancia con las iniciativas legales.

La Ley 26.485 decreta la protección integral a las mujeres en situación de violencia en dos niveles de intervención (Fidel et al, 2014). Uno de ellos, se relaciona con el establecimiento de derechos y garantías en los procedimientos judiciales y administrativos. El otro, está conformado por la obligación de los

tres poderes del Estado en los tres niveles de gobierno, de adoptar principios de transversalidad y perspectiva de género en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Sin embargo, según afirman Verónica Genissel y Natalia Laski (2011), en el contexto actual:

(...) nos encontramos frente a interpretaciones dispares del marco legal, a la ausencia de protocolos institucionales y de los resguardos éticos necesarios en las intervenciones, tanto en el campo de la sexualidad, como de la reproducción y la violencia hacia las mujeres. Las respuestas institucionales muchas veces quedan sujetas al libre arbitrio de los valores e ideologías de quienes intervienen, que suelen judicializar u omitir intervenciones afectando la atención integral, las exigencias de la ética y la responsabilidad profesional. (p. 5)

## **2. Metodología**

La Práctica Profesional Supervisada se llevó a cabo con el objetivo aportar al fortalecimiento del carácter integral de la atención que en la actualidad brinda la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad a mujeres en situación de violencia. Para ello, se formularon diversas recomendaciones y lineamientos de actuación. En este sentido fue necesario conocer en profundidad el funcionamiento del área y las acciones que se despliegan en la misma, en pos de identificar aspectos susceptibles de mejora.

Durante el desarrollo del trabajo de campo se optó por el uso de técnicas cualitativas. En principio se realizó la recolección y análisis de los instrumentos organizacionales de mayor relevancia: el Protocolo General de la Dirección General y el formulario utilizado para la entrevista de primera admisión. Posteriormente, fueron realizadas entrevistas semi-estructuradas a trabajadores y trabajadoras, y a la Directora General del área. Mediante la realización de entrevistas se buscó conocer las tareas que los trabajadores y

las trabajadoras desempeñan en el área, su valoración respecto de las mismas, reconocer sus preocupaciones y propuestas de mejoras, profundizar el conocimiento sobre el funcionamiento del área y contrastar aquello que se ha establecido en los documentos de la Dirección General con su actual funcionamiento. En relación a este último punto, también se realizaron observaciones no participantes en la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad de Quilmes, denominada “La Fortaleza”.

Por otra parte, se desplegaron diversas entrevistas y consultas a profesionales con experiencia en materia de atención a mujeres en situación de violencia o en diseño de proyectos y políticas vinculadas a la problemática. En este sentido fueron consultados la Licenciada en psicología María José Fillipelli, quien participó de la redacción del Protocolo contra la Violencia de Género en la Universidad Nacional de Avellaneda, Licenciado en Psicología Diego Gomez, y la Licenciada en Trabajo Social Verónica Gallardo, quien se desempeñó en el programa "Las víctimas contra las violencias" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Asimismo, se relevaron documentos que recaban diversas experiencias de atención integral a mujeres que sufren violencia en el nivel municipal como así también documentos de tipo técnico que formulan recomendaciones sobre cómo debiera ser el abordaje de la violencia. En esta línea se abordaron:

- ❖ "Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019)", del Consejo Nacional de las Mujeres, 2016.
- ❖ "El modelo de abordaje territorial de la violencia familiar en la provincia de Buenos Aires: diagnóstico, propuestas e instrumentos técnicos". Elaborado por Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y Observatorio de Violencia de Género. S/F.
- ❖ "Mesas Locales Intersectoriales". Provincia de Buenos Aires. S/F
- ❖ “Protocolo de la Red Provincial de Hogares de Protección Integral”, Anexo de la Resolución N° 403/16 de Secretaría de Derechos Humanos, Provincia de Buenos Aires.

- ❖ “Manual para la constitución y funcionamiento de las mesas locales intersectoriales”, Anexo de la Resolución N°403/16 de la Secretaría de Derechos Humanos, Provincia de Buenos Aires.
- ❖ "Protocolo interinstitucional de atención a mujeres víctimas de violencia de género y agresiones sexuales de Llodio". Ayuntamiento de Llodio, 2015.
- ❖ Guía de Capacitación en Derechos Humanos de las Mujeres: “Tejiendo el cambio”. IIDH, San José de Costa Rica, 2009.

Dadas las conclusiones del trabajo de investigación, se señalaron ciertos ejes de gestión y actuación considerados prioritarios según el objetivo de la Práctica Profesional. A continuación se listan dichos ejes, a partir de los cuales se desarrollaron las propuestas y las directrices:

- Instalación de los derechos humanos en general, y especialmente, de los derechos de las mujeres, como principios rectores de la labor realizada por la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes.
- Incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos en los principales documentos e instrumentos utilizados en el área.
- Incorporación de la perspectiva de género a las prácticas y acciones realizadas desde el Municipio y la Dirección General.
- Reconocimiento de la interdependencia de los derechos humanos y su incidencia en las políticas públicas y en las prácticas de los agentes encargados de su ejecución.
- Integración de los distintos actores vinculados o comprometidos con la problemática de la violencia contra las mujeres.
- Creación de mecanismos de responsabilización ante la ciudadanía.

### **3. Descripción del Organismo**

La Dirección de Políticas de Género, Familia y Diversidad fue creada en diciembre de 2016. Anteriormente, el Municipio contaba con una Dirección

Operativa de Programas Especializados en Restitución y Promoción de Derechos con Perspectiva de Género, que había sido instituida en el año 2009.

En la actualidad, la Dirección se encuentra bajo la órbita de la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes. En el Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social (Anexo I), queda establecido que de dicha Secretaría dependen, de forma directa, cuatro subsecretarías y dos direcciones generales. A su vez, en el marco de cada subsecretaría se observan distintas direcciones y direcciones generales.

A los fines del presente trabajo, se describirá la intervención de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad en relación a la atención de mujeres en situación de violencia. Cabe mencionar que la Dirección actúa en otros ámbitos: trata de personas y otros delitos conexos, promoción de los derechos de las mujeres, campañas de información sobre la violencia de género, producción de datos estadísticos sobre violencia hacia las mujeres, fortalecimiento de programas educativos con perspectiva de género, promoción y restitución de derechos de personas LGBT, promoción de los derechos de adultos mayores desde la perspectiva de género, entre otros.

La intervención de la Dirección en materia de violencia contra la mujer consiste, básicamente, en brindar una atención integral a toda mujer que siendo mayor de 18 años de edad, se aperciba en el establecimiento manifestando haber sufrido o encontrarse actualmente en situación de violencia. La Dirección procede suministrando información y orientación con el objetivo de trazar de manera conjunta una estrategia de acción con quien solicita atención y el equipo interdisciplinario que asiste. La finalidad de la intervención es brindar una respuesta oportuna y eficaz a dichas situaciones, de modo tal de evitar una *segunda victimización*<sup>4</sup> de la mujer y propiciar su empoderamiento.

---

<sup>4</sup> El concepto de victimización secundaria o revictimización refiere a la reproducción de situaciones de violencia de carácter simbólico en el marco de instituciones sociales. Actitudes profesionales como la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, las derivaciones precipitadas, la minimización de los hechos narrados y la

La Dirección articula con otras dependencias municipales, especialmente con la Secretaría de Desarrollo Social. La relación con la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, permite operar sobre la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares donde se ejerce violencia de género. Asimismo, en caso de que las personas afectadas requieran además otro tipo de asistencia social y/o económica, se procede a articular con otras áreas de Desarrollo Social.

En el caso de que la persona afectada sea menor de 18 años, la misma debe dirigirse en primer lugar a la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, quienes solicitarán la intervención de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad en caso de considerarlo oportuno. En este tipo de situaciones, la consultante debe además asistir acompañada por una persona que haya alcanzado la mayoría de edad.

La intervención del área inicia mediante una *entrevista de primera admisión* a la consultante, mediante la cual una operadora registra sus datos personales y *ordena* su relato. Además, la operadora debe brindar contención, informarla acerca de sus derechos y explicar cómo continuará el procedimiento. Por otra parte, es importante mencionar que en ningún caso se establece como requisito haber realizado una denuncia en sede policial para dar curso a la intervención de la Dirección.

A partir de la *entrevista de primera admisión*, la continuidad del acompañamiento y asesoramiento puede seguir dos caminos, de manera paralela o no. Por un lado, la intervención puede derivar en la inclusión de la consultante en *Grupos de Ayuda Mutua* (GAM), un dispositivo grupal donde se reflexiona sobre la situación de violencia y que constituye uno de los pilares del trabajo del área. La Dirección también organiza terapias grupales y terapias individuales, cuyo acceso depende de la derivación previa de las trabajadoras

encargadas del GAM. De forma simultánea o no a este proceso de contención, puede solicitarse asesoría legal gratuita en la Dirección de Legal y Técnica que depende de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. Cabe mencionar que el área no realiza patrocinio jurídico.

En caso de que hubiere niños y/o niñas involucrados en dichas situaciones de violencia, la Dirección, de manera obligatoria, debe solicitar la intervención del área pertinente: la Dirección General de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La Dirección se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes, y depende de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Para dar curso a la articulación entre las áreas se emplea un Formulario de Derivación.

La Dirección cuenta con dos *equipos de territorio* que realizan intervenciones en diversos puntos del municipio. En primer lugar, los equipos se encargan de realizar asesoramiento en los Centros de Intervención Comunitaria (CIC), localizados en barrios periféricos. Asimismo, los *equipos de territorio* actúan según demanda de otras instituciones de la localidad: centros de salud, comisarías, escuelas. En aquellos casos en que se detecte que una mujer está atravesando una situación de violencia, las instituciones puede recurrir a los equipos de la Dirección, solicitando su intervención. Asimismo, en aquellos casos en que la persona afectada no pueda trasladarse a los CIC o a “La Fortaleza”, el equipo puede acercarse a su domicilio para realizar en ese lugar la *entrevista de primera admisión*.

En aquellas situaciones donde, una vez realizada la *entrevista de admisión*, las *operadoras* consideren que la persona en situación de violencia no puede regresar a su hogar porque el *riesgo de vida* es alto, el *equipo de territorio* se encarga de organizar su derivación a un Hogar de resguardo. En la actualidad, el Municipio de Quilmes no cuenta con ningún espacio de estas características. Sin embargo, la Dirección General, la Subsecretaría de Niñez y la Secretaría de Seguridad se encuentran implementando un proyecto para inaugurar el Hogar Convivencial “La Fortaleza” para mujeres en situación de

violencia y sus hijos y/o hijas. La finalización del proyecto había sido establecida para Agosto de 2016, pero el Hogar aún no ha abierto sus puertas.

Asimismo, en octubre de 2017, el Honorable Concejo Deliberante (HCD) sancionó el Convenio de Cooperación y Financiamiento con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación para la construcción de un Hogar de Protección Integral en el territorio de Quilmes. La Ordenanza 12789/17<sup>5</sup> fue aprobada luego de que el HCD de Quilmes sancionase la adhesión del Municipio a la Resolución N° 403/2016 de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, en julio de 2017<sup>6</sup>. La resolución mencionada crea la Red Provincial de Hogares de Protección Integral y el Sistema Integrado Provincial (SIP); este último es una instancia de coordinación de diversos actores provinciales y locales que intervienen en la problemática de la violencia contra las mujeres.

Todos los casos de violencia en los que interviene la Dirección General son registrados por el Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos (en adelante, Observatorio Municipal), dependiente de dicha Dirección. El registro y análisis cuantitativo son considerados como fundamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. En este sentido, resulta interesante mencionar que las trabajadoras entrevistadas manifestaron que el Observatorio Municipal no cuenta con datos digitalizados anteriores a diciembre de 2015, fecha de asunción de la actual gestión del Municipio. Es por ello que los trabajadores y trabajadoras del área se encuentran procesando las intervenciones que la Dirección Operativa de

---

<sup>5</sup> Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-275.pdf>. Consultado por última vez 06/03/2018

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-270.pdf>. Consultado por última vez: 06/03/2018

Programas Especializados en Restitución y Promoción de Derechos con Perspectiva de Género realizó entre 2009 y 2015.

Por otra parte, la Dirección cuenta con un *equipo de educación*, encargado de realizar distintas actividades de capacitación y sensibilización. Se trabaja, especialmente, sobre dos líneas: la prevención de la violencia a partir de charlas y talleres en las escuelas, y la capacitación de efectivos de la policía local sobre cuestiones de género y abordaje de mujeres en situación de violencia o que hayan padecido situaciones de violencia. Es importante destacar que más allá de las actividades mencionadas anteriormente, los varones no son destinatarios de las políticas implementadas por el Municipio: no son partícipes de las campañas de prevención, tampoco se los insta a involucrarse en la erradicación de la violencia de género, ni se realizan intervenciones con varones agresores.

Con respecto a la articulación de políticas públicas, la Ley provincial de Violencia Familiar N° 14.509 y su reglamentación, prevén la creación de un Sistema Provincial Integrado de prevención y atención a las mujeres en situación de violencia y sus familias. Para el funcionamiento del Sistema, las “Mesas Locales de prevención y atención de la violencia” cumplen un papel fundamental, en tanto instancia que nuclea al Municipio y a diversos actores que deben intervenir frente a la violencia de género, a saber: la Policía Local del Municipio de Quilmes, representantes de los centros de salud, educativos y de la Universidad Nacional de Quilmes, y referentes de organizaciones de la sociedad civil. La coordinación y organización de la Mesa de Quilmes, según el Protocolo del área, está a cargo del Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos y de la Directora General de Políticas de Género, Familia y Diversidad. La convocatoria es mensual, y consta de un encuentro en donde la metodología de trabajo consiste en una presentación de los datos relevados por el Observatorio durante el período.

Respecto de la formalización de los procedimientos, entendida como la descripción de los puestos de trabajo en la estructura o estandarización de labores, debe destacarse que la respuesta de la Dirección General al solicitar

Manuales de Procedimientos fue que aún no contaban con los mismos. Sí se ha facilitado un Protocolo interno que sistematiza el funcionamiento de las distintas unidades que componen la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. Sin embargo, éste es sólo de uso y conocimiento interno, y no ha sido presentado para su aprobación en el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes.

En relación a la formación de los equipos de la Dirección General, se observa que están compuestos por trabajadores y trabajadoras de diversa formación: Trabajo Social, Abogacía, Comunicación Social, Antropología, Psicología. Entre quienes trabajan como operadoras no todas han completado formación de grado en alguna de las áreas, pero poseen experiencia en trabajo territorial; no pareciera ser un requisito la formación profesional para desempeñar dicha tarea. Por otra parte, se destaca que la mayoría de las personas que trabajan en la Dirección General son de sexo femenino, como así también las personas que circulan por el establecimiento “La Fortaleza”.

#### **4. Análisis de la Información**

A continuación se desarrolla el análisis de la estructura de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad a partir de la información recabada en el organismo. Para ello se consideran tres dimensiones estructurales clave: complejidad, formalización y centralización.

##### **COMPLEJIDAD DEL ORGANISMO**

De acuerdo con Hall (1996), un primer análisis de la complejidad del organismo puede elaborarse a partir de la información disponible en el organigrama. Para ello, el autor plantea tres elementos a considerar: la diferenciación horizontal, la diferenciación vertical, y la dispersión espacial. Con respecto al primer elemento, la proliferación de Direcciones y Departamentos permite concluir que el ejercicio de las competencias se encuentra desconcentrado (*Ver Fig. 1*). Asimismo, al utilizar como indicadores la existencia de distintas subunidades a lo largo del eje vertical, se observa claramente la diferenciación jerárquica del organismo. Por último, al considerar

la dispersión espacial, debe comprenderse que las áreas se encuentran en diversas ubicaciones, en distintos puntos del municipio<sup>7</sup>.

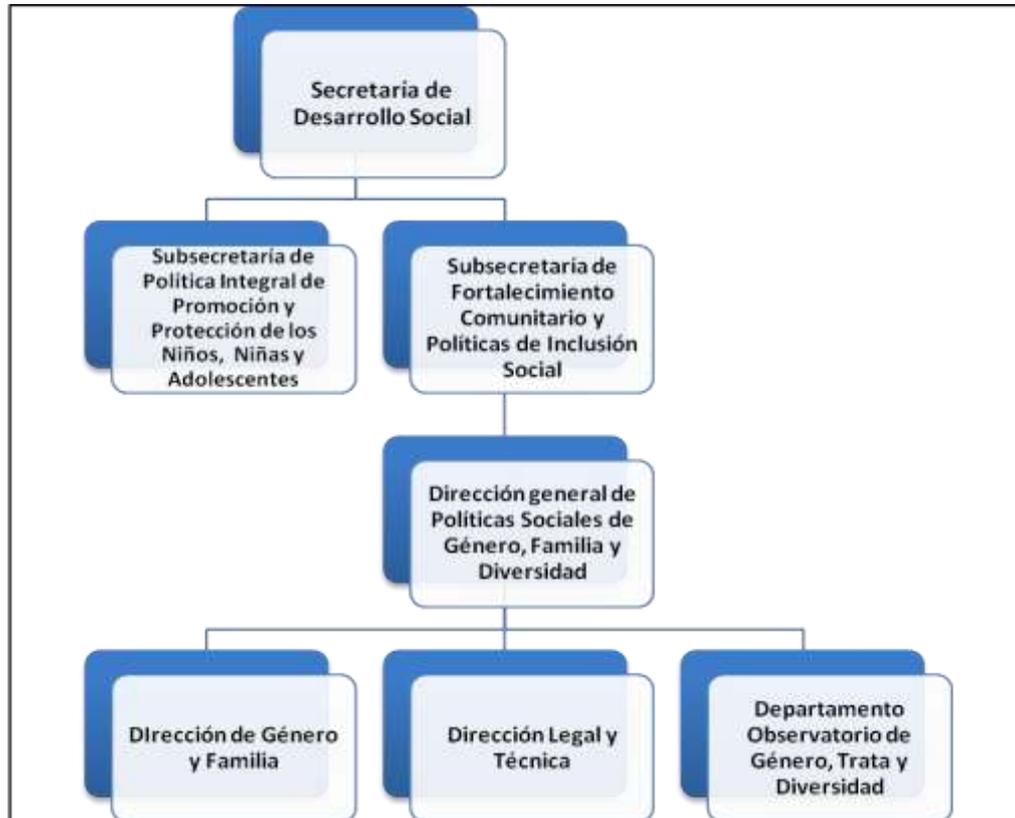


Fig. 1 – Dependencias de la Dirección General de Políticas Sociales, Género, Familia y Diversidad

Asimismo, la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad cuenta con equipos de atención en los Centros de Integración Comunitarios (CIC) de Quilmes. Actualmente existen en el territorio seis CIC, en distintos puntos del municipio (Ver Fig. 2). Sin embargo, el dispositivo principal de atención se encuentra en “La Fortaleza”, donde también se concentran las distintas unidades que dependen de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad.

<sup>7</sup> La Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tiene sus oficinas de atención en Carlos Pellegrini 370, si bien ciertos trabajos administrativos se realizan en el edificio de la Municipalidad de Quilmes, en Alberdi 500. Por otro lado, la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad se encuentra en San Martín 786, dicho espacio ha sido nombrado en 2016 como “La Fortaleza”.

En conclusión, tomando como referencia el análisis propuesto por Hall, puede afirmarse que la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes, y la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad, son

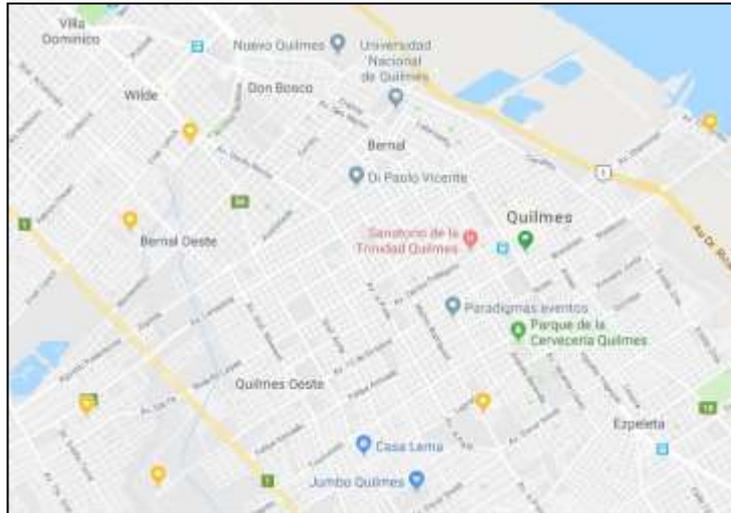


Fig. 2 – Los marcadores amarillos señalan la distribución de los CIC. En verde se muestra la ubicación de “La Fortaleza”

organizaciones donde se

conjugan la división del trabajo, la proliferación de niveles verticales en la jerarquía y la dispersión geográfica entre las unidades de la organización, por lo tanto, nos encontramos frente a organizaciones complejas. Ello supone problemas de control, comunicación y coordinación entre las distintas unidades de las organizaciones (Hall, 1996, p. 60).

Tal como se ha mencionado anteriormente, desde la perspectiva del presente trabajo la violencia contra las mujeres debe ser encuadrada como un problema de derechos humanos que, considerando su carácter integral, no sólo supone la vulneración del derecho a vivir una vida libre de violencias. Por lo tanto, cada situación particular demanda la labor articulada de distintas áreas municipales<sup>8</sup>, instituciones sanitarias, de justicia y de seguridad. Sin embargo, para el caso analizado, las distintas instancias por las que transitan las mujeres no están articuladas bajo una política de atención coherente y unificada, y por

<sup>8</sup> En el caso del Municipio de Quilmes se observa que dadas las particularidades de cada caso, intervienen junto con la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad, otras áreas de la Secretaría de Desarrollo Social: en caso de que hubiere niños, niñas o adolescentes involucrados en las situaciones de violencia, el área procede solicitando la intervención del servicio de promoción y restitución de derechos de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Cuando la violencia fuese ejercida contra una mujer de edad avanzada, se solicita la intervención de la Dirección de Adultos Mayores. Lo mismo ocurre cuando la mujer posee una discapacidad, en tanto debe intervenir la Dirección de Discapacidad. Además, en caso de que la situación amerite asistencia económica, asesoramiento para tramitar documentación o la inscripción en programas de ayuda social estatal, también se da curso a la intervención de distintas áreas de Desarrollo Social.

ende, no existen criterios de actuación compartidos ni una perspectiva común sobre la problemática.

En este sentido, los problemas de comunicación y coordinación que presupone la alta complejidad del organismo pueden incidir negativamente la integralidad de la atención brindada. En el trayecto por la “ruta crítica” del Municipio de Quilmes, las mujeres se ven obligadas a exponer su relato repetidas veces, exponiéndose en numerosas ocasiones a funcionarios, empleados y profesionales sin perspectiva de género ni conocimiento de la legislación vigente en la materia. La ausencia de espacios y mecanismos de articulación no preserva a las mujeres de una segunda victimización.

A mayor complejidad del organismo, mayores serán las dificultades para garantizar que las intervenciones con mujeres en situación de violencia operen considerando la integralidad de los derechos humanos. De aquí se infiere la necesidad de garantizar atención y asesoramiento integral en las diversas instancias del proceso, apelando al trabajo interdisciplinario y a una adecuada coordinación intra/interinstitucional.

#### **FORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y TAREAS: ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES Y CRITERIOS DE USO**

La segunda variable estructural que debe analizarse es la formalización. El comportamiento de los trabajadores y trabajadoras se ve afectado de manera sustancial según el grado de formalización, en tanto influye directamente sobre la discrecionalidad en la ejecución de las tareas (Robbins, 1987, p. 69-70). En el caso de la Dirección General se constató la ausencia de Manuales de Procedimientos, aunque sí existe un Protocolo interno que describe la actuación de la Dirección General y las Direcciones bajo su órbita. El análisis del mismo permite señalar diversas cuestiones.

En primer lugar, se destaca que el Protocolo disponible no está completo: en repetidos fragmentos se hace referencia a cuestiones que serán definidas en “próximas instancias”. Asimismo, si bien se menciona que la

Dirección actúa en tres niveles de atención y los dispositivos correspondientes a cada uno, sólo se desagregan y detallan las actividades, objetivos y puntos críticos de intervención del Primer Nivel

En segundo lugar, cabe mencionar que el Protocolo hace referencia a servicios que no provee la Dirección General. En este sentido, se afirma que la Dirección brinda “patrocinio jurídico gratuito” cuando, en realidad, solo ofrece asesoramiento legal. Además, se apela a la existencia de Unidades Convivenciales aún cuando el Hogar no se encuentra en funcionamiento. Por otra parte, no se explicitan ni los objetivos de posible derivación al Hogar, los criterios para hacerlo y los aspectos que abarcará la intervención del área mientras la o las personas afectadas se encuentren en el establecimiento. Según el Decreto Reglamentario 1011/10 de la Ley N° 26.485, las instancias de tránsito y albergue deberán “tener disposiciones claras respecto de la permanencia de la mujer, los servicios ofrecidos y las obligaciones de las víctimas”.

Por otro lado, se destaca que algunos aspectos claves de la intervención se encuentran mencionados pero no explicados. Una de las cuestiones más notorias es que se establece que durante la entrevista de admisión se realizará una *primera evaluación tentativa de riesgo* para establecer el *riesgo de vida*. Ahora bien, no se explicita cuándo ni quién deberá realizar una segunda evaluación de riesgo o evaluación “definitiva”. Tampoco se desarrolla cuáles son las variables que se tomarán en consideración para determinar en qué casos existe riesgo de vida y en qué casos no. Fundamentalmente, tampoco se establece criterios de actuación diferenciales para casos donde existe riesgo de vida y casos en los que no.

Otro de los aspectos a destacar es que el documento reproduce una imagen estereotípica de las mujeres en situaciones de violencia claramente observable en ciertas afirmaciones. Por ejemplo, se asevera que la violencia “imprime niveles de infantilización y labilización yoica”, se hace referencia a “estados de terror”, al “estado emocional intenso” y a “niveles de ansiedad y angustia” que las mujeres presentan. Para Bárbara Biglia (2007) este tipo de

discursos gubernamentales reconocen un único rol para la mujer en situación de violencia: la *víctima*. De esta manera, el Estado despoja a las mujeres de su capacidad de agencia y genera una “indefensión aprendida”, es decir, una nueva trama de dependencia y subordinación que reproduce el orden de género. Este tipo de paradigma asistencialista y paternalista imposibilita la configuración de un imaginario donde las mujeres puedan intervenir activamente como agentes transformadores de su propia situación, como sujetos políticos con capacidad de acción (Dema, 2013), sino que su actuación es tutelada por el Estado (Marugán Pintos y, Vega, 2002).

Finalmente, cabe mencionar que la constante apelación a las afectaciones psicológicas de la violencia de género remite a las interpretaciones microsociales de la problemática. El Protocolo incurre en una interpretación psicológica de la violencia de género y sus efectos (Marugán Pintos, 2012), más no se aborda la violencia desde una perspectiva social macro.

En este sentido, es importante destacar que el Protocolo, en tanto herramienta normativa, posee una función fundamentalmente performativa en la construcción simbólica de las relaciones de género, que se da tanto dentro de las instituciones como fuera de ellas. La norma es discurso, es lenguaje (Arroyo, 2012), y tal como señala Pierre Bourdieu (1992), en el acto de nombrar se imponen distintas visiones de la sociedad, diferentes formas de comprender y narrarla, que encierran consecuencias políticas determinadas. Por lo tanto, el hecho de que el Protocolo reproduzca el rol victimista de las mujeres en situación de violencia no es un aspecto nada desdeñable, y su revisión adquiere un carácter de urgencia.

Por otra parte, se ha mencionado anteriormente que las operadoras utilizan, a la hora de realizar la entrevista de primera admisión, un instrumento de recolección de datos estandarizado: el *formulario de admisión*. El instrumento consta de una serie de preguntas e ítems organizados en distintos bloques: en primer lugar, se recogen los datos personales de la consultante, su familia y el agresor; luego se avanza con las preguntas referidas a la “salud de

la víctima”, la “salud mental de la víctima”, el “contexto socioambiental”, y finalmente, se listan una serie de ítems referidos al “relato” de la violencia.

El análisis de las preguntas e ítems del instrumento, pone de manifiesto dos cuestiones centrales a tener en consideración. En primer lugar, se destaca nuevamente la tendencia de definición del “perfil psicológico” tanto de quien se encuentra en situación de violencia como de quien perpetúa la agresión. Por ejemplo, respecto de la mujer consultante se pregunta si actualmente se encuentra bajo tratamiento psiquiátrico y/o psicológico, el motivo de dicho tratamiento, la frecuencia, si ha tenido intentos de suicidio o ideas suicidas, si “posee antecedentes psiquiátricos familiares” y, finalmente, si “algún familiar presenta conductas extrañas o ‘llamativas’”. Finalmente, en la sección denominada “relato”, también se pregunta por la “existencia de antecedentes de violencia de género en la familia” y si “ha sufrido violencia por parte de anteriores parejas”.

Los ítems y preguntas mencionadas denotan la interpretación coyuntural de la violencia de género (Marugán Pintos, 2012): las posibles respuestas apuntan a la construcción de perfiles psicológicos tanto de la “víctima” como del “agresor”, se indaga el carácter “hereditario” y los motivos de la violencia relativos al contexto (dificultades socioeconómicas, abuso de alcohol y drogas, desempleo). El contenido y la intencionalidad de las preguntas se corresponden con la ausencia de una perspectiva macrosocial de la violencia, también reconocible en el Protocolo de la Dirección General.

En un instrumento de estas características, cada una de las interpelaciones y las respuestas consignadas deben ser utilizadas para dirigir las posteriores intervenciones del organismo. Sin embargo, para el caso analizado, se destacan algunas preguntas cuyos objetivos no se encuentran claros y que, además, pueden generar cierto malestar e incomodidad en la persona que es interpelada.

Un caso ilustrativo al respecto se observa en el apartado “relato” donde se presenta el ítem “aborto provocado por el agresor”. Dado que la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina es una práctica fuertemente criminalizada

y moralmente sancionada, especialmente en sectores vulnerables, una pregunta de esta índole puede ser contraproducente en una primera entrevista. En la misma línea, las preguntas relativas a “intentos de suicidio” e “ideación suicida” no son recomendables para esta instancia, en tanto la persona que es entrevistada no se encuentra en el contexto apropiado ni frente a profesionales capacitados para abordar una posible situación de crisis o desborde emocional.

Finalmente, cabe mencionar que el instrumento utilizado ha sido formulado por las funcionarias de la Dirección General y luego entregado para su implementación a las operadoras y personal del Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos. Es importante destacar que desde la Dirección General no se consultaron las opiniones de los trabajadores y trabajadoras que emplean cotidianamente dicho instrumento.

Por otra parte, retomando nuevamente el análisis de la formalización, además de considerar el nivel de estandarización de los procedimientos e instrumentos deben tomarse en cuenta cuáles son los criterios de actuación subyacentes a cada una de las labores del área y las perspectivas respecto de la violencia y las relaciones de género de los trabajadores y trabajadoras que las llevan adelante.

El trabajo de campo permitió constatar que no todos los trabajadores y trabajadoras comparten los mismos parámetros de actuación ni las mismas herramientas para intervenir. En algunos casos podría incluso afirmarse que sus actuaciones no están permeadas por la perspectiva de género ni son acordes al parámetro de los derechos humanos: sólo por dar un ejemplo, dos trabajadoras señalaron que cuando las mujeres se acercan sin haber presentado una denuncia se les “recuerda” que, de no hacerlo a la brevedad, “*les pueden sacar a los hijos*”. Resulta necesario mencionar, nuevamente, el deber de debida diligencia del Estado y sus agentes, y la implicancia que cada actuación de los operadores estatales tiene en el cumplimiento o la vulneración de un derecho. En palabras de Fabián Salvioli (2009):

Los derechos humanos no pueden ubicarse en compartimientos de alienación para el trabajo cotidiano profesional, sino que cabe

identificarlos más allá de su función de guías de parámetros éticos de comportamiento y dimensionarlos como herramientas a efectos del más correcto y valioso ejercicio laboral (p. 240).

La atención de las mujeres en situación de violencia debe reconocer una serie de pautas a fin de evitar que la intervención institucional derive en una victimización secundaria. En ningún caso el tratamiento ofrecido desde el área puede suponer minimizar los hechos narrados por la consultante, su infantilización, el uso de “amenazas” o recomendaciones de carácter paternalista, las derivaciones precipitadas a otros servicios, la reproducción de relaciones jerárquicas entre la persona que asiste y quien consulta, ni el desprecio por el saber y por las estrategias de supervivencia que la mujer ha utilizado para llegar a la instancia de consulta en un área especializada de violencia.

En este sentido, la capacitación del personal constituye una instancia fundamental para unificar las conductas y criterios puestos en práctica durante el desarrollo de las tareas. En el caso estudiado, se constató que las capacitaciones carecen de sistematicidad: de las trabajadoras entrevistadas, sólo dos manifestaron haber sido capacitadas al ingresar al área, mientras que las demás refirieron a su capacitación como la “observación” del trabajo de sus compañeras. Las capacitaciones y los espacios colectivos de resolución de conflictos, donde los y las trabajadoras puedan diseñar estrategias de intervención en conjunto –actualmente inexistentes en la Dirección General–, permitirían unificar la labor que se realiza desde el área, como así también, evitar que los y las trabajadoras incurran en una nueva vulneración de los derechos de las mujeres.

### **CENTRALIZACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES**

Por otra parte, las observaciones y entrevistas realizadas en la Dirección General permitieron concluir que la toma de decisiones recae sobre los funcionarios del área, tanto para cuestiones administrativas u operativas vinculadas al funcionamiento cotidiano del sector, como aquellas decisiones relacionadas al modo de llevar adelante una intervención. Según Robbins

(1987), la centralización puede ser observada en el hecho de que ante un problema su resolución suponga la definición de la autoridad en los niveles superiores de la estructura. En este sentido, es pertinente afirmar que la Dirección General presenta un grado de centralización alto.

El grado centralización de la Dirección General tiene una serie de implicancias directas con la atención que se brinda a mujeres en situación de violencia. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, en el área no existen espacios participativos de resolución de conflictos, de mejoramiento, evaluación ni formulación de nuevas propuestas. En la misma línea, los documentos del área –como el formulario utilizado en la entrevista y el Protocolo de la Dirección General–, han sido propuestos por los funcionarios del organismo en procesos completamente ajenos a los trabajadores y trabajadoras. En tercer lugar, no se propician espacios de participación ciudadana: la formulación de políticas los incluye como meros receptores de las acciones desplegadas, más no se vislumbra posibilidad alguna de incidencia sobre el proceso de las políticas. Por último, la centralización de la toma de decisiones impacta de manera negativa en el funcionamiento de la Mesa Local de prevención y atención de la violencia: el equipo de Comunicación que se encargaba de llevar adelante la convocatoria fue disuelto, y la agenda de la Mesa Local fue absorbida por los funcionarios del área.

El impacto de este cambio en la Mesa Local ha sido notable. La decisión de convocar es tomada por los funcionarios del área con algunos días de anticipación a la fecha definida; luego es comunicada a los trabajadores y trabajadoras del Observatorio Municipal, que son quienes se encargan de invitar a las distintas entidades y actores participantes. Dado que no existen programaciones periódicas que permitan a los asistentes conocer en tiempo y forma las fechas de los encuentros, la concurrencia a la Mesa nunca es total. Asimismo, la metodología de trabajo en los encuentros reproduce la centralidad del Municipio en la toma de decisiones: quienes asisten son meros *oyentes* de aquello que la Dirección General decide comunicarles, más no se posibilitan el debate, la participación y la negociación entre los distintos actores en pos de consensuar políticas y actuaciones.

## REFLEXIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL ÁREA

A partir del análisis realizado es pertinente afirmar que el enfoque del organismo en la atención a mujeres en situación de violencia se corresponde con la caracterización general hecha por Raneiro, Rodrigou y Perez (2005) de los servicios de violencia de género en el nivel local. Las autoras identifican cuatro rasgos principales de las políticas de intervención: primero, una *concepción asistencialista* que, en el caso analizado, se verifica en el rol pasivo que se confiere a las mujeres desde los documentos del área y durante la intervención; en la misma línea, se verifica un *enfoque victimista* que genera nuevas dependencias, esta vez, con la Dirección General; la *desarticulación de las distintas instancias*, en tanto no se aborda la estructura institucional en su conjunto; y finalmente, el *énfasis en la violencia familiar*, que se observa en el énfasis que durante las entrevistas de admisión se hace de la situación de los niños y niñas en el hogar.

Por lo tanto, resulta imperioso diseñar estrategias para transversalizar la perspectiva de género en la Dirección General en miras a restituir los derechos de toda mujer en situación de violencia. Cabe destacar que la transversalización de la perspectiva de género no es un objetivo *per se*, sino un medio para alcanzar la igualdad de género y la plena vigencia de los derechos de las mujeres.

Además, es importante recordar que las PPEd demandan la presencia de una serie de atributos institucionales, a saber: accountability, gobernanza sistémica y espacio público. A partir del análisis estructural presentado, resulta pertinente concluir que existe una brecha entre dichos atributos y la actual situación del organismo que supone varios obstáculos para proponer su implantación.

La dispersión espacial de la Secretaría de Desarrollo Social, sumada al alto nivel de diferenciación horizontal y vertical, suponen un alto nivel de complejidad del organismo, que dificulta la integración de las políticas y acciones que se desarrollan en el marco de la organización. Asimismo, el elevado nivel de centralización que se presenta en la Dirección General y la

ausencia de espacios institucionalizados de intercambio y trabajo articulado, no permiten pensar las actuales políticas de atención a mujeres en situación de violencia en los términos de la gobernanza sistémica.

Respecto de la “accountability” de la Dirección General, se constata la falta de espacios donde la ciudadanía pueda tener incidencia real en las políticas, el funcionamiento deficitario de los espacios existentes –la Mesa Local–, y la ausencia de procedimientos y normas instituidos que permitan la “responsabilización” de funcionarios/as y trabajadores/as. En este caso, se conjugan un alto grado de centralización y baja formalización: la codificación de los puestos de trabajo, la falta de normas que regulen el funcionamiento de la Mesa Local, la ausencia de procedimientos y la falta de sistematicidad incrementan la discrecionalidad de los funcionarios del área para direccionar las intervenciones según su criterio y cerrar la posibilidad de instituir un espacio público, tal como proponen las PPED. Para el caso analizado, la alta centralización y la baja formalización suponen un impacto negativo en la capacidad de “responsabilización” del organismo y en la proyección de un espacio público acorde con los principios democráticos.

Finalmente, se destaca la falta de capacitación de empleados públicos y funcionarios en derechos humanos y abordaje de mujeres en situación de violencia. Resulta necesario unificar sentidos y criterios de actuación tanto dentro de la Dirección General como a nivel general, en toda la estructura municipal de acuerdo con el enfoque de derechos. De esta manera es posible comenzar a pensar en la aplicación efectiva de la legislación nacional y de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos.

## **5. Lineamientos Propuestos**

Las propuestas que se presentan a continuación contribuyen al objetivo principal de la Práctica Profesional Supervisada: aportar al fortalecimiento del carácter integral de las acciones que la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad implementa en materia de violencia contra las

mujeres en el ámbito doméstico. Para ello se pensaron distintas estrategias interrelacionadas en línea con estimular los atributos institucionales que permitan incorporar, definitivamente, la perspectiva de género en la gestión municipal y el enfoque de los derechos humanos.

## **A. FORMACIÓN LABORAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS A LOS/AS TRABAJADORES/AS DEL MUNICIPIO DE QUILMES.**

Objetivos:

- ❖ Transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género en la Municipalidad de Quilmes.
- ❖ Promover el desarrollo de competencias profesionales para detectar situaciones de violencia contra la mujer e intervenir oportunamente.
- ❖ Sensibilizar a los trabajadores y trabajadoras de la Municipalidad sobre la importancia de reconocer los derechos humanos de las mujeres.
- ❖ Promover, en el ámbito de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad, el desarrollo de competencias profesionales para realizar intervenciones oportunas con mujeres en situación de violencia.
- ❖ Evitar la revictimización de las mujeres en situación de violencia.

## **PERTINENCIA DE LA PROPUESTA**

Los trabajadores y trabajadoras del municipio no son ajenos a la cultura patriarcal que naturaliza la violencia contra las mujeres e impregna de prejuicios las formas de actuar y pensar. Si bien las modificaciones introducidas en la legislación nacional y las normativas institucionales son fundamentales para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres, es importante considerar el plano subjetivo de los trabajadores y trabajadoras, quienes garantizan –o no– su efectiva aplicación.

La propuesta presentada se encuentra en sintonía con los ejes transversales del Plan Nacional para la erradicación de la violencia hacia las mujeres (2017-2019) que señalan la formación de actores claves implicados en el abordaje de la problemática. Uno de los ejes contempla la formación en género a empleados/as y funcionarios/as de la administración pública. Cabe mencionar que la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas es una exigencia jurídica derivada de los compromisos adquiridos por el Estado nacional para cumplir los términos de las convenciones, declaraciones y tratados suscritos.

La formación ha sido pensada en dos niveles: por un lado, resulta necesario trabajar con funcionarios, trabajadores y trabajadoras de la Dirección General de Políticas Sociales de Género y Familia y Diversidad, por el otro, con el personal y los funcionarios de otras áreas del Municipio.

En el caso de la Dirección General la formación supone preparar a los trabajadores y trabajadoras para brindar una adecuada atención a aquellas mujeres que se encuentren en situación de violencia. Ello supone la adquisición de una serie de competencias además de conocimientos teóricos. El objetivo no debe ser sólo capacitar, sino también formar: mientras la capacitación supone que el personal adquiera conocimientos sobre teorías de género, normativas, lenguaje jurídico, disponibilidad de dispositivos de atención a la violencia, etc., la formación supone la adquisición de una nueva perspectiva que transforme en aptitudes los conocimientos adquiridos.

Por su parte, la propuesta de extender la capacitación y formación a todo el Municipio se fundamenta en el principio de integralidad de los derechos humanos: es menester contar con personal capacitado en todas las áreas para identificar a aquellas mujeres que puedan encontrarse en situación de violencia y saber cómo proceder.

Si bien excede al propósito del presente trabajo, es importante mencionar que la formación en género también podría posibilitar el reconocimiento y la intervención ante posibles situaciones de violencia laboral contra las trabajadoras municipales, como así también, estimular la

incorporación de la perspectiva de género a políticas que no necesariamente tengan a las mujeres del municipio como destinatarias principales.

### **CRITERIOS SUGERIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN**

Tanto en la formación específica del personal de la Dirección General, como en la municipalidad a nivel general, el proceso formativo debe conjugar la incorporación de conocimientos teóricos y herramientas prácticas. Respecto al espacio de formación se recomienda una modalidad de taller con unos cinco encuentros, con una participación de entre treinta a cuarenta personas.

El espacio debe propiciar debates, intercambios y reflexiones compartidas. Es recomendable combinar una metodología expositiva que dé lugar a abordar los aspectos teóricos del taller con actividades prácticas que inviten reflexionar sobre sus aplicaciones prácticas. Los contenidos mínimos que se recomienda abordar son los siguientes:

- ❖ Introducción al sistema sexo-género.
- ❖ Relaciones de género.
- ❖ Perspectiva de género.
- ❖ Conceptos básicos sobre violencia de género: Ley 26.485 y tipologías sobre violencia.
- ❖ Políticas de género en la Provincia de Buenos Aires.
- ❖ Políticas de género y de atención a mujeres en situación de violencia en el Municipio de Quilmes. La “ruta crítica” de Quilmes.

Por su parte, es también recomendable incluir dentro de las actividades prácticas “estudios de caso” donde los trabajadores y trabajadoras puedan poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos a través experiencias concretas que ayuden a sensibilizar al equipo técnico-administrativo sobre los padecimientos que afectan la dignidad de las personas. Finalmente, cabe mencionar que es importante que el personal del municipio posea información sobre las áreas que deben intervenir en cada caso y cómo ponerse en contacto con cada una de ellas. En este sentido, cabría recomendar la elaboración,

desde la Dirección General, de una *guía de recursos* que sistematice dicha información.

Si bien la formación en género no garantiza que la perspectiva se integre efectivamente a la línea de acción del Municipio, no deja de ser un requisito indispensable para garantizar la debida diligencia y el adecuado abordaje de las mujeres en situación de violencia.

## **B. REVISIÓN DE INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN EL ÁREA.**

### **B.1 REVISIÓN DEL FORMULARIO DE ADMISIÓN Y SU IMPLEMENTACIÓN.**

Objetivos:

- ❖ Mejorar la atención brindada por las operadoras durante la primera entrevista.
- ❖ Evitar la victimización secundaria.

### **PERTINENCIA DE LA PROPUESTA**

Tal como se expuso en el apartado sobre formalización de los procedimientos y tareas, el análisis de los instrumentos y documentos del área arroja luz sobre ciertos aspectos del Formulario de Admisión que podrían conducir a la revictimización de la consultante, e incluso, a la decisión de no continuar con la intervención. Resulta necesario reconsiderar no sólo qué y cómo se pregunta, sino también, cómo debiera ser la instancia de revisión del instrumento.

### **REVISIÓN DEL FORMULARIO**

En una primera entrevista con una mujer que se encuentra en situación de violencia, la asistencia brindada debe plantearse en dos niveles: primero, la contención emocional y la escucha, y segundo, la orientación, asesoramiento e información (Jovaní Roda, 2014). En este sentido, es preciso formular una serie de criterios y recomendaciones que, sin incurrir en una excesiva estandarización, permitan guiar el desarrollo de la entrevista: el instrumento

utilizado debe recoger un relato personal sin perder de vista la singularidad del sujeto y sus vivencias.

En consonancia con otras propuestas que fomentan la incorporación de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones del área, se propone revisar el Formulario en una instancia que habilite la participación del personal. En la misma deben ser convocados, al menos, las operadoras y los/as trabajadores/as del Observatorio Municipal, quienes se encargan de procesar la información recogida durante las entrevistas.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL FORMULARIO**

Por otra parte, es imprescindible revisar no sólo las preguntas contenidas en el Formulario, sino también el proceso de implementación. Por lo tanto, se recomienda:

1. **Capacitar:** toda modificación debe ser acompañada de un proceso de capacitación previo a la implementación del nuevo instrumento. La capacitación debe contener tanto aspectos teóricos, donde se analice qué es lo que debe preguntarse y por qué, como aspectos prácticos donde se dilucide cómo debe guiarse el desarrollo de la entrevista. En esta última instancia es recomendable realizar un “Juego de rol” donde las trabajadoras asuman el papel de “Operadora” y “Consultante”, y representen el desarrollo de una entrevista.

2. **Establecer pautas para la realización de la entrevista:** a continuación se listan una serie de recomendaciones generales para la primera entrevista a una mujer en situación de violencia.

a) La entrevista debe ser realizada por más de una operadora con el fin de garantizar la escucha y la recolección de la información.

b) Debe transcurrir en un espacio que garantice la comodidad de la consultante y la confidencialidad de su relato.

c) Es imperioso generar un vínculo de confianza entre la consultante y la operadora. Es por ello que debe evitarse direccionar la primera conversación al nudo de la entrevista. Se aconseja comenzar con una presentación de las operadoras y de la Dirección General, seguida de una charla vinculada a la información personal de la consultante, su situación familiar, alojamiento, intereses, actividades, etc., que permitirá no sólo comenzar a recabar una serie de datos formales necesarios, sino también conocer los recursos (personales y materiales) que podría disponer durante la intervención.

d) Las operadoras deben adoptar una posición de escucha activa, permitiendo a la consultante que desarrolle libremente su relato y que asuma el rol protagónico de dicha instancia. Las trabajadoras deben reconocerla como protagonista de la entrevista, y por ende, respetar los tiempos y el ritmo del relato. Deben intervenir oportunamente, invitando a la consultante a ampliar su relato o interpellándola en aquellos enunciados que contengan justificaciones o naturalizaciones de la violencia de género, sin acudir a la lógica del referente cultural ni a expresiones paternalistas.

e) Las operadoras deben brindar información sobre los derechos de las mujeres en situación de violencia y clarificar las competencias de la Dirección General, a fin de disipar aquellas expectativas que no se correspondan con las intervenciones que pueden realizarse desde el área.

f) Las operadoras deben tener plena consciencia del carácter de sus intervenciones. Dado que toda intervención debe conducir a fortalecer la autonomía de las mujeres en situación de violencia, las operadoras deben indagar qué es lo que la consultante desea hacer y cómo piensa que la Dirección puede intervenir. Las trabajadoras deben reconocer a la consultante como protagonista y agente de su propio cambio, y evitar recurrir a la autoridad que su posición en el

procedimiento les otorga para intervenir en el nombre de los intereses de la persona afectada.

g) Finalmente, se aconseja explicar cómo continuará la intervención luego de la entrevista e invitar a la consultante a participar en alguna de las actividades y programas que disponen tanto la Dirección como la Secretaría, a fin de mantener el contacto, preguntar si aún posee dudas y, finalmente, agradecer que haya expuesto su relato.

## **EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN**

Por último, puede sugerirse la evaluación del desarrollo de la entrevista de admisión, instancia inexistente hasta el momento. La evaluación permitirá mejorar la labor de las operadoras, como así también problematizar formas de violencia simbólica que pudieran estar presentes en los dichos, recomendaciones, gestos y actitudes de las trabajadoras. Para ello debe invitarse a las operadoras a evaluar su propio desempeño y el de su compañera durante la entrevista. Además, sería recomendable invitar a los trabajadores y trabajadoras del Observatorio Municipal a realizar una devolución acerca de su intervención a las operadoras, dado que desde dicha área se procesa la información recogida en el formulario.

## **B.2 REVISIÓN DEL PROTOCOLO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES DE GÉNERO, FAMILIA Y DIVERSIDAD.**

Objetivos:

- ❖ Garantizar la atención a mujeres en situación de violencia desde una perspectiva de género y derechos humanos.
- ❖ Orientar a los trabajadores y trabajadoras sobre los criterios a tener en cuenta en la ejecución de sus tareas.
- ❖ Evitar la victimización secundaria.

## **PERTINENCIA DE LA PROPUESTA**

Los Protocolos de Actuación recopilan una serie de conductas, acciones y lineamientos que deben ser respetados para garantizar una correcta intervención ante una situación concreta. Es preciso que funcionarios y trabajadores de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad cuenten con una guía actualizada de atención a mujeres en situación de violencia cuyas líneas de actuación sean elaboradas con perspectiva de género y derechos humanos. En virtud de las problemáticas del Protocolo expuestas en el apartado de análisis de la Formalización de los procedimientos y tareas del área, se propone convocar espacios participativos para revisar el instrumento.

### **RECOMENDACIONES PARA LA MODIFICACIÓN DEL PROTOCOLO**

En primer lugar, se recomienda abrir la participación al personal de la Dirección General para reformular el Protocolo del área. Los y las trabajadoras poseen conocimientos acabados sobre sus propias intervenciones, por lo tanto, es necesario que tengan voz y voto en este proceso, y que puedan compartir sus percepciones acerca de las fortalezas y déficits del área, y las posibilidades de mejorar las intervenciones que se realizan desde el organismo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante que el Protocolo recoja una serie de principios fundamentales que deben regir las intervenciones de todos los servicios de atención a mujeres en situación de violencia, de acuerdo con el marco normativo nacional e internacional y las recomendaciones de los organismos de derechos humanos:

- a) Respeto a los Derechos Humanos.
- b) Promoción de la seguridad.
- c) Consentimiento informado. Brindar información para la toma de decisiones.
- d) Respeto a la autodeterminación de la consultante.
- e) Confidencialidad y privacidad.
- f) Articulación y coordinación entre distintas áreas. Evitar la victimización secundaria.

- g) Celeridad.
- h) Promoción y fortalecimiento de la autonomía.

### **C. FORTALECIMIENTO DE LA MESA LOCAL**

Objetivos:

- ❖ Articular el trabajo en red del Municipio de Quilmes, los organismos provinciales en el territorio (comisarías, establecimientos sanitarios, establecimientos educativos, dependencias del poder judicial, etc.), Universidades nacionales y los grupos sociales y/o comunitarios involucrados en la problemática de la violencia contra las mujeres.

### **PERTINENCIA DE LA PROPUESTA**

Tal como se expuso anteriormente, la complejidad de la violencia contra las mujeres demanda la articulación de distintos actores: judiciales, policiales, educativos, sanitarios, municipales (género, desarrollo social). La Ley provincial de Violencia Familiar y su reglamentación contemplan la interseccionalidad de la problemática, y para ello ordenan la organización de Mesas Locales para prevención y atención de la violencia. No está de más decir que la Mesa Local es un espacio privilegiado para diagnosticar y evaluar las políticas en materia de violencia contra las mujeres.

Actualmente, la convocatoria a la Mesa Local de Quilmes es exigua, por lo tanto, se desaprovecha un espacio privilegiado desde el cual abordar la problemática.

### **RECOMENDACIONES PARA LA MESA LOCAL**

Si bien los documentos técnicos de armado y gestión de las Mesas Locales depositan sobre el Municipio la decisión de organizar la convocatoria y

trazar el funcionamiento de la Mesa, cada área debería formular criterios claros y consensuados que permitan un funcionamiento regular de la misma.

En primer lugar, es aconsejable formar nuevamente un equipo a cargo de la gestión de la Mesa Local. El equipo tendrá dentro de sus funciones la comunicación y la convocatoria, además de la coordinación de cada reunión de trabajo. Ello supone, por lo menos, realizar en lo inmediato tres tareas básicas que permitirán dar mayor dinamismo a la convocatoria y garantizar una mayor participación y diversidad de actores:

1. Crear una agenda de contactos con los datos de cada uno de los actores que debiera participar del espacio.
2. Definir canales de comunicación con cada uno de los participantes.
3. Confeccionar un calendario de reuniones anuales, cuya periodicidad quedará a criterio de la Dirección General.

En segundo lugar, es necesario que la Dirección defina cuáles son los objetivos de convocar este espacio de trabajo que, hasta el momento, parecieran no estar claros. De acuerdo con los lineamientos de Provincia de Buenos Aires, el objetivo principal debiera ser articular acciones y políticas con los distintos actores implicados en la problemática. En línea con este objetivo, es necesario:

1. Garantizar la convocatoria de diversos actores y su sostenimiento en el tiempo.
2. Informar a los actores sobre la situación de la violencia en el partido de Quilmes, de modo tal que toda propuesta se base en un diagnóstico del nivel de la problemática.
3. Realizar capacitaciones a fin de unificar los criterios que deben sustentar las intervenciones de los actores y las instituciones sociales implicadas en la problemática.
4. Avanzar en la confección de una agenda de trabajo articulada que considere las incumbencias de cada actor pero que también coordine acciones grupales

## **D. PROMOCIÓN DE INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES DE GÉNERO, FAMILIA Y DIVERSIDAD.**

Objetivos:

- ❖ Mejorar la articulación entre los profesionales y áreas de la Dirección General que intervienen en el acompañamiento a mujeres en situación de violencia.
- ❖ Generar espacios institucionalizados de trabajo en equipo y resolución colectiva de conflictos.
- ❖ Generar espacios institucionalizados de interconsulta y/o supervisión.
- ❖ Estimular a los trabajadores y trabajadoras a tomar decisiones sobre sus propias prácticas y a desarrollar propuestas de intervención para el área.

## **PERTINENCIA DE LA PROPUESTA**

Los equipos que integran la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad están conformados, como se señaló anteriormente, por trabajadores y trabajadoras de distintas disciplinas que han recorrido diversas trayectorias. La complejidad que presenta la violencia contra las mujeres demanda la articulación de los conocimientos teóricos y prácticos de cada una de estas disciplinas, dado que si cada uno de ellos se aboca a su especialidad sin relacionarse ni modificarse con respecto a las otras, el resultado será siempre una fragmentación de la atención brindada.

## **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS**

En este marco, se sugiere institucionalizar espacios de trabajo en equipo que fomenten la colaboración entre trabajadores y trabajadoras de la Dirección General. Por lo tanto, se propone:

**Práctica Profesional Supervisada – Universidad Nacional de Quilmes:**

*Gobierno local y violencia de género: Sugerencias para fortalecer los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del Municipio de Quilmes*

1. Organizar reuniones periódicas y obligatorias de discusión y labor colectiva: se trabajarán en conjunto los casos y situaciones que se hayan presentado durante el período, se señalarán las dificultades encontradas y se fomentará la autoevaluación de la atención brindada.
2. Habilitar la convocatoria de reuniones a demanda de trabajadores/as y/o equipos: el personal podrá convocar, a partir de ciertas dudas o problemáticas, reuniones con otros equipos, trabajadores y trabajadoras. De esta manera se habilitarán espacios de interconsulta (resolución de conflictos con profesionales de otras disciplinas o áreas) y de supervisión (consulta con profesionales de una misma disciplina o área).

La dinámica de dichas instancias quedará a criterio de la Dirección General, procurando incentivar la coordinación entre trabajadores y trabajadoras, la reflexión sobre sus propias prácticas y la formulación de recomendaciones, propuestas y proyectos para el organismo.

## **6. Conclusiones**

El 3 de junio de 2015, las mujeres argentinas protagonizaron una multitudinaria jornada de movilización bajo la consigna “Ni Una Menos”. En distintos puntos del país, las calles fueron el escenario donde se manifestó la preocupación por la violencia contra las mujeres y el repudio al asesinato de la adolescente Chiara Perez a manos de su pareja. Si bien la recuperación democrática en 1983 ya había posibilitado el diálogo del Estado con las organizaciones sociales y políticas de mujeres y la problematización de la violencia, las marchas de “Ni Una Menos” elevaron a la agenda pública dimensiones de la violencia históricamente negadas y ocultadas. A partir de entonces, la problemática de la violencia contra las mujeres está siendo discutida en numerosos espacios políticos, institucionales y sociales.

La propuesta de la Práctica Profesional Supervisada que aquí se presenta reconoce la existencia de un acuerdo social y político sobre la necesidad de generar políticas públicas para atender las situaciones de violencia que muchas mujeres transitan en la actualidad. Si bien, de un tiempo a esta parte, es posible afirmar que se han logrado numerosos avances, la acción estatal continúa siendo deudora de una política que organice de manera integral los distintos niveles de intervención y servicios asistenciales disponibles, y que responda a las diversas modalidades y ámbitos en que la violencia contra las mujeres se ejerce y se expresa.

En este sentido, las propuestas presentadas en este trabajo a propósito de la experiencia del Municipio de Quilmes buscan (re)pensar las políticas actuales para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, entendiendo que en el nivel local existen saberes sobre la ciudadanía y el territorio que posicionan al gobierno local en una posición estratégica para intervenir en línea con garantizar los derechos de las mujeres.

En el caso puntual que constituye el objeto de investigación e intervención de este trabajo, se observa que las valiosas iniciativas y proyectos impulsados en materia de género y violencia contra las mujeres se inscriben en

un marco institucional que presenta serios obstáculos para su correcto desarrollo. La institucionalización y transversalización de la perspectiva de género es un proceso estratégico y complejo que supone revisar las funciones y prácticas del gobierno local, y adecuarlas a la responsabilidad que el Municipio de Quilmes ha asumido al respecto.

Desde la perspectiva utilizada en este trabajo, las respuestas institucionales ante la problemática deben partir de una perspectiva social a la vez que individual de la violencia de género, es decir, comprender que las vivencias únicas que cada sujeto transita en el marco de un sistema que habilita y legitima el ejercicio de la violencia. En este sentido, las políticas de género deben responder un doble desafío: por un lado, garantizar el abordaje integral de cada caso de violencia contra las mujeres, atendiendo a la subjetividad de las personas afectadas; por el otro, elaborar estrategias que reconozcan la contingencia de las relaciones de género e incidan en línea con su transformación.

En el presente trabajo se optó por elaborar estrategias para contribuir al reto de garantizar la atención integral a mujeres en situación de violencia. Si bien excede al objeto de esta Práctica Profesional, es necesario subrayar la importancia de que toda intervención contemple al otro sujeto clave presente en esta problemática: el varón que ejerce violencia. La legislación sobre violencia de género en Argentina, y el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019) reconocen como una obligación del Estado instrumentar políticas que contemplen el trabajo con varones que ejercen violencia. Es por ello que en presentaciones posteriores se espera poder indagar y formular propuestas en este sentido.

## 7. Bibliografía

Abramovich, Victor (2010). Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “Campo Algodonero” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derechos Humanos 2010*, pp. 167-182.

Alencar-Rodrigues, Roberta; Cantera, Leonor (2012). Violencia de género en la pareja: una revisión teórica. *Psico*. Vol. 43, Nº 1, pp 116-126.

Arendt, Hannah (2006). *Sobre la Violencia*. Madrid: Alianza Editorial.

Arroyo, Mariela (2012): La performatividad de los procesos de regulación normativa. La norma como espacio de disputa por la direccionalidad de las políticas educativas para el nivel secundario en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata: “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”. La Plata, 5-6 de diciembre.

Beck, Ingrid; Romero, Martín (2016). Primer Índice Naciones de Violencia Machista. Disponible en <http://contalaviolenciamachista.com/wp-content/uploads/2016/11/Informe-ejecutivo-final.pdf>

Biglia, Bárbara (2007). “Resignificando violencia(s): obra feminista en tres actos y un falso epílogo”. En Biglia, Bárbara y San Martín, Conchi (coord.), *Estado de Wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. Barcelona: Virus Editorial.

Bourdieu, Pierre (1998). *La dominación masculina*. Barcelona, Anagrama.

Burin, Mabel (2000). Género: una herramienta teórica para el estudio de la subjetividad masculina. En Burin, Mabel y Meler, Irene (Ed.), *Varones. Género y subjetividad masculina*. Buenos Aires: Paidós.

Calle Fernandez, Soledad (2004). Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de violencia de género. *Portularia*, Nº 4. pp. 61-66

Casique, Irene (2008). El complejo vínculo entre empoderamiento de la mujer y violencia de género. En Castro, Roberto; Casique, Irene (comp). *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. Cuernavaca: UNAM.

Castañeda Abascal, Ileana et al (1999). Algunas reflexiones sobre el género. *Revista Cubana de Salud Pública* V. 25. N2. Ciudad de la Habana, Cuba.

Contreras Urbina, Juan Manuel (2008). La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja. Un estudio cualitativo con varones en la ciudad de México. En Castro, Roberto; Casique, Irene (comp). *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. Cuernavaca: UNAM.

Cravacuore, Daniel (2017). La recentralización municipal en América Latina. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26-28 de Julio de 2017.

Cunill Grau, Nuria (2010) Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *CLAD Reforma y Democracia* N° 46. Febrero 2010. Caracas.

Dema Moreno, Sandra (2013). Género, conflictos y violencia contra las mujeres. En Amaia del Río y Sandra Dema (coords.). *Voces y saberes feministas hacia una agenda de cooperación emancipadora*. (pp. 65-86). Bilbao: Hegoa-Universidad del País Vasco.

Faur, E. (2003). *Género Sexualidad y Derechos Reproductivos en la Adolescencia*. Buenos Aires: Paidós.

Fidel, Carlos [et Al.] (2014). *Mujeres, violencias y sociedad urbana*. Buenos Aires: Ediciones CCC y Universidad Nacional de Quilmes.

Foucault, Michel (1980). *Microfísica del poder*. España, Madrid: Ediciones La Piqueta.

Frias, Sonia (2008). Diferencias regionales en violencia doméstica en México: el rol de la estructura patriarcal. En Castro, Roberto; Casique, Irene (comp). *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. Cuernavaca, UNAM.

Genissel, Verónica, Laski, Natalia (2011). Lo personal es político. Análisis y desarrollo de las intervenciones de trabajo social en violencia de género en la atención primaria de la salud. *Revista de Trabajo Social*, Tandil, Año 4, Núm. 6.

Guzmán, Virginia y Bonan Jannotti, Claudia (2013). Políticas del género: modernización del Estado y democratización de la sociedad. En Díaz, Capitolina y Dema, Sandra (ed.) *Sociología del género* (pp. 369-386). Madrid: Tecnos.

Hall, Richard (1996). La estructura organizacional, sus formas y resultados. En, Hall, Richard (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos, resultados*. Pretince Hall Hispanoamericana, S. A.

Jimenez Benitez, William Guillermo (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y Políticas Públicas. Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 31-46, enero-junio de 2007.

Kaufman, Michael (1999). Las siete P's de la violencia de los hombres. Disponible en [www.michaelkaufman.com](http://www.michaelkaufman.com) (Consultado el 19/12/2017).

Lagarde, M. (2006). Prefacio. En: Rusell, D. y Radford, J. *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México: Ceiiich/Unam

Lamas, Marta (Comp.) (2003). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Mantilla de Ardila, Amparo (1996). *Género: variable clave en educación sexual*. Bogotá: Ed. Fundación Gamma Idear.

Marugán Pintos, Begoña (2009). Pasando a la acción: feminismos, violencia e institucionalización, en Miranda López, M, Martín-Palomo, M., Marugán Pintos, B., (eds.) *Amor, razón y violencia*. Madrid: Los libros de la catarata. PP. 91-115.

Marugán Pintos, Begoña (2012). Domesticar la violencia contra las mujeres: una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas* 2012, vol. 3, (pp. 155-166)

Marugán Pintos, Begoña; Vega, Cristina (2002). Gobernar la violencia: Apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado. *Política y Sociedad*, pp. 415-435

Massolo, Alejandra (2007). Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades. En Falú, Ana; Segovia, Olga (Ed.). *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres*. Pp. 133-154 Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Millett, Kate (2010). *Política Sexual*. España: Cátedra.

Radford, Jill; Russell, Diana (1992). *Femicide. The politics of woman killing*. Nueva York: Twayne Publishers.

Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.

Roda, Jovaní, Esther (2014). Cuando nos llega una mujer maltratada: la primera entrevista. *Documentos de Trabajo Social*. N°54, pp. 251-269.

Rubin, Gayle (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo. *Revista nueva antropología*. Noviembre, Vol. 8, Núm. 30. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. Pp. 95-154.

Salvioli, Fabián (2009). *La Universidad en el Siglo XXI: los derechos humanos como pilares de la nueva reforma universitaria*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Scott, Joan (2010). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, Marta *El género: construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG. Pp. 265-302

Segato, Rita (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

**Práctica Profesional Supervisada – Universidad Nacional de Quilmes:**

*Gobierno local y violencia de género: Sugerencias para fortalecer los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del Municipio de Quilmes*

Walby, S. (1990). *Teorizing Patriarchy*. Oxford: Blackwell.

Zarembeg, Gisela (2013). *El género en las políticas públicas. Reglas, Redes y Recursos*. México, FLACSO México.

# **Anexo I: Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social**



GOBIERNO

**ANEXO 8. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

8.1 Subdirección de Despacho

**8.2 Dirección General de Administración**

**8.2.1 Dirección de Administración**

**8.2.2 Dirección de Análisis Presupuestario**

**8.2.3 Dirección de Suministros**

8.2.4 Departamento de Mantenimiento

**8.3 Subsecretaría Emergencia Social e Inclusión**

8.3.1 Departamento de Despacho

**8.3.2 Dirección General de Emergencia**

**8.3.2.1 Dirección Territorial**

**8.3.2.2 Dirección Emergencia**

8.3.2.2.1 Departamento de gestión operativa

8.3.2.2.2 Departamento de Logística

8.3.3 Departamento Asistencia Social

8.3.3.1. División Asistencia Social

8.3.4. Departamento de Equipos Técnicos de Servicios Sociales

8.3.4.1. División de seguimiento y evaluación

**8.3.5 Dirección de Seguridad Alimentaria**

8.3.5.1. Departamento de Prestaciones Sociales

8.3.6. Departamento de Discapacidad e inclusión

8.3.6.1. División de Inclusión y Restitución de Derechos

**8.3.7. Dirección de Gestión Comunitaria y Atención Inmediata**

8.3.7.1. Departamento de Gestión Barrial

8.3.8. Departamento de Proyectos Sociales

8.3.9. Departamento Administrativo de Documentación

8.3.9.1. División Ascensoramiento

**8.4 Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.**

8.4.1 Departamento de Despacho

**8.4.2 Dirección General de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

8.4.2.1 Subdirección de Promoción y Protección de Derechos y Fortalecimiento

8.4.2.2 Departamento de Políticas de Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes

8.4.2.3 Departamento de Protección y Restitución de Derechos de niños, niñas y adolescentes

8.4.2.3.1 División Observatorio de Políticas de Niñez y Adolescencia

8.4.3. Departamento de Equipos Técnicos de Restitución



- 8.4.3.1. División de trabajo de equipos territoriales
- 8.4.4 Subdirección de Gestión Integral
- 8.4.5 Dirección de Asuntos Legales y Justiciables.**

**8.5 Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social**

- 8.5.1 Departamento Despacho
  - 8.5.1.1 División Administrativa
- 8.5.2 Dirección General de Juventud**
  - 8.5.2.1 Dirección de Inclusión y Políticas de Juventud**
    - 8.5.2.2 Subdirección de Políticas Sociales de Juventud
    - 8.5.2.3 Departamento de Desarrollo Estratégico y Observatorio de Juventud
  - 8.5.3 Dirección General Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad.**
    - 8.5.3.1 Departamento Observatorio de Género, Trata y Diversidad
    - 8.5.3.2 División Administrativa
    - 8.5.3.3 Departamento de Educación con Equidad de Género
    - 8.5.3.4 Departamento de Planes y Programas
    - 8.5.3.5 Dirección de Género y Familia**
    - 8.5.3.6 Dirección Legal y Técnica**
      - 8.5.3.6.1 Subdirección de Legales
    - 8.5.3.7 Dirección de Diversidad**
  - 8.5.4. Dirección General de Adultos Mayores**
    - 8.5.4.1. Dirección de Promoción, Protección y Restitución de Derechos de los Adultos Mayores**
      - 8.5.4.1.1. Departamento de tiempo libre
      - 8.5.4.2. Dirección Centro de Cuidado de los Adultos Mayores**
        - 8.5.4.2.1. Subdirección de Fortalecimiento del Adulto Mayor
        - 8.5.4.2.2. Subdirección de Centro de Cuidado Ave Fenix
    - 8.5.5 Dirección General de Fortalecimiento Comunitario y Social**
      - 8.5.5.1 Subdirección de Compromiso Barrial y Voluntariado Social
      - 8.5.5.2 Subdirección de Coordinación de Centros Barriales
        - 8.5.5.2.1 Departamento Sede La Paz
        - 8.5.5.2.2 Departamento Sede Solano
        - 8.5.5.2.3 Departamento Sede Triangulo de Bernal
        - 8.5.5.2.4 Departamento Sede La Matera
        - 8.5.5.2.5 Departamento Sede Ribera
        - 8.5.5.2.6 Departamento Sede IAPI
        - 8.5.5.2.7 Departamento Sede La Odisea

**8.6 Subsecretaría De Hábitat y Vivienda Social**

- 8.6.1. Departamento de Despacho
- 8.6.2. Departamento de Legal y Técnica



**QUILMES**  
GOBIERNO

8.6.3. Departamento de proyectos especiales

8.6.4. Departamento de Concejo de hábitat y vivienda

8.6.5. Subdirección de Tierras y Regularización dominial

8.6.5.1 Departamento de Regularización dominial

8.6.5.2 Departamento Social

**8.6.6 Dirección General Hábitat e Inclusión**

**8.6.6.1 Dirección de hábitat e inclusión territorial**

8.6.6.1.1 Subdirección de Territorio

8.6.6.1.1.1 Departamento de Planificación y Proyectos

**8.6.7. Dirección General de Vivienda Social**

8.6.7.1 Subdirección de Vivienda y Planificación

8.6.7.1.1 Departamento Obras y planeamiento

8.6.7.1.2 Departamento de Estudios y Proyectos

8.6.7.1.2.1 División de Inspecciones

**8.7 Dirección General de Planificación y Coordinación de  
Programas Sociales**

**8.7.1 Dirección de Planificación de Programas Sociales**

8.7.2 Subdirección de Participación Social

8.7.3 Subdirección de Capacitación y Evaluación

**8.8. Asesores**

1815

# **Anexo II: Plan de Trabajo**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIAS SOCIALES**

**Plan de Trabajo de la Práctica Profesional Supervisada**

**1. Antecedentes y justificación**

La violencia contra las mujeres constituye una problemática que ha cobrado visibilidad en las últimas tres décadas, y cuya incorporación a la agenda de políticas públicas es también reciente. Si bien representa un problema político y social de gran magnitud, durante mucho tiempo fue relegado de la agenda pública por considerarse una cuestión privada en la que el Estado no podía intervenir (Fidel et.al., 2014).

La intervención del movimiento de mujeres –especialmente las vertientes feministas– en pos de la visibilización de las distintas formas de violencia y su reconocimiento como una problemática que atañe al Estado, ha sido una pieza clave del proceso de legitimación e institucionalización de la violencia contra las mujeres como cuestión de Estado. Es este sentido, cabe aclarar que la definición de los alcances de la intervención estatal en la materia ha estado vinculada a un proceso de disputas y acuerdos que produjo indudables resistencias, tanto institucionales como sociales (Nuño, 2007).

En el ámbito internacional se produjeron numerosos avances en el orden normativo. Dada su incorporación, a partir de la reforma de 1994, a la Constitución Nacional como parte de nuestro plexo normativo vigente, cabe mencionar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belem do Pará, 1994). Asimismo, en el año 1996 se incorporan al derecho interno las obligaciones asumidas por Argentina mediante la Ley N° 24.632 que ratifica la Convención de Belem do Pará, y un año después, en 2007, es ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

Con respecto a la situación nacional, diversos autores afirman que la intervención pública en la problemática de la violencia contra las mujeres ha tenido un carácter errático. (Rosales 2011, Ministerio de Desarrollo Social Prov. Bs. As. 2009, Genissel y Laski 2011). Dicha intervención comienza a institucionalizarse en la década de 1990, a partir de la formalización de proyectos de algunas organizaciones, y la creación de los primeros programas estatales, sobre todo a nivel municipal (Chejter, 2009).

En este contexto, las respuestas estatales se circunscriben de modo casi exclusiva a la asistencia a la violencia doméstica –traducida como “violencia familiar”-, con escasos dispositivos en el campo de la prevención (Chejter, 2009). En esta línea, Claudia Anzorena (2013) afirma que las políticas neoliberales profundizaron la asociación entre mujeres, ámbito doméstico y maternidad, mientras que las políticas posteriores a 2003 en relación a dicho tópico se caracterizan la consideración de las mujeres como sujetas titulares de derechos específicos.

Asimismo, Fidel (2014) sostiene que los avances en la formulación de leyes a nivel nacional permiten afirmar que se ha avanzado en una de las dimensiones del fenómeno jurídico, que es la que atañe al componente formal normativo. Efectivamente, desde mediados de la década del 90, se sancionaron leyes específicas de prevención y sanción de la violencia *familiar*. En el año 2000 se sancionó Ley 12.569 de Violencia Familiar de la Provincia de Buenos Aires, que luego fue modificada por las Leyes 14.509 y 14.657 (Régimen Provincial de Armas de Fuego). Posteriormente, en el año 2009, se sanciona la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones personales. Según el Art. 4 de dicha Ley se entiende por violencia contra la mujer,

(...) toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad,

dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

La normativa, siguiendo a Fidel et. Al., establece una protección integral a las mujeres en situación de violencia en dos niveles de intervención. El segundo nivel, se relaciona con el establecimiento de derechos y garantías en los procedimientos judiciales y administrativos. El primer nivel, en el cual se inscribe el presente trabajo, está conformado por la obligación de los tres poderes del Estado de los tres niveles de gobierno, de adoptar principios de transversalidad y perspectiva de género<sup>9</sup> en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Sin embargo, según afirman Verónica Genissel y Natalia Laski, en el contexto actual

(...) nos encontramos frente a interpretaciones dispares del marco legal, a la ausencia de protocolos institucionales y de los resguardos éticos necesarios en las intervenciones, tanto en el campo de la sexualidad, como de la reproducción y la violencia hacia las mujeres. Las respuestas institucionales muchas veces quedan sujetas al libre arbitrio de los valores e ideologías de quienes intervienen, que suelen judicializar u omitir intervenciones afectando la atención integral, las exigencias de la ética y la responsabilidad profesional (Genissel y Laski, pág. 60, 2011).

En el contexto descrito se reconoce y fundamenta el estímulo principal del presente Plan de Trabajo, en el que se plantea una propuesta de mejoramiento de las capacidades institucionales de la Dirección de Género de

---

<sup>9</sup> La perspectiva de género, siguiendo a Marcela Lagarde (2006), "(...) permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva de género analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen".

la Municipalidad de Quilmes. Dicha Dirección depende de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, creada a fines del año 2015<sup>10</sup>.

## **2. Objetivos**

### **General/es**

Aportar al fortalecimiento de la atención de carácter integral que actualmente brinda la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad a mujeres en situación de violencia.

### **Específicos**

Promover la transversalización de la perspectiva de género en la gestión municipal.

Contribuir al desarrollo de capacidades institucionales acordes con la implementación de políticas con enfoque de derechos humanos.

Desarrollar propuestas tendientes a evitar que las acciones desplegadas desde el área incurran en una nueva vulneración de los derechos de las mujeres en situación de violencia.

## **3. Resultados**

Elaboración de propuestas para incentivar la integralidad y la incorporación de la perspectiva de género en la atención brindada por la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad a mujeres en situación de violencia.

## **4. Actividades a desarrollar**

- 1- Revisión y análisis de bibliografía y normativa.
  - 2- Revisión y análisis de normativa.
  - 3- Identificar necesidades del organismo.
- 3.1- Entrevista inicial con funcionario/a de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad (M. Quilmes).

---

<sup>10</sup> Anteriormente, el Municipio contaba con una Dirección Operativa de Programas Especializados en Restitución y Promoción de Derechos con Perspectiva de Género, creada en 2009.

**Práctica Profesional Supervisada – Universidad Nacional de Quilmes:**

*Gobierno local y violencia de género: Sugerencias para fortalecer los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del Municipio de Quilmes*

4- Reconocimiento y análisis del funcionamiento de la Dirección de Género.

4.1- Entrevista a trabajadores/as.

4.2- Recopilación y análisis de normativas que rigen el funcionamiento del organismo.

5- Relevamiento de experiencias de otras municipalidades en relación a la atención integral a mujeres en situación de violencia.

6- Diseño del Protocolo de atención integral a mujeres en situación de violencia de la Dirección de Género, Quilmes.

7- Elaboración de informe de avance.

8- Correcciones del Protocolo.

9- Elaboración y entrega de informe final.

**5. Cronograma de actividades**

<b>Actividades / Semanas</b>	<b>S.1</b>	<b>S.2</b>	<b>S.3</b>	<b>S.4</b>	<b>S.5</b>	<b>S.6</b>	<b>S.7</b>	<b>S.8</b>
1. Revisión y análisis de bibliografía y normativa	X	X	X					
2. Entrevista/s inicial/es con funcionarios de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, y la Dirección de Género Quilmes		X	X					
3. Recopilación y análisis de normativas que rigen el funcionamiento del organismo		X	X					
4. Confeccion de entrevistas y observaciones generales.			X					
5. Entrevistas a trabajadores/as y otros/as informantes claves				X	X			
6. Análisis del área. Localización de las problemáticas					X	X		

**Práctica Profesional Supervisada – Universidad Nacional de Quilmes:**

*Gobierno local y violencia de género: Sugerencias para fortalecer los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del Municipio de Quilmes*

7. Entrega del informe de avance						X		
8. Diseño de propuestas y elaboración del informe final							X	X
9. Entrega de informe final								X

**Tiempo de duración de la Práctica:** 180 horas distribuidas en ocho semanas.

## 6. Responsables institucionales

**Director de la Licenciatura en Ciencias Sociales:** Federico Gobato

**Tutor de la Práctica (Universidad):** Matías Penhos

**Responsable de la Práctica (Gobierno Municipal):** Ileana Lingua

## 7. Bibliografía

Fidel, Carlos [et. Al] (2014). Mujeres, violencias y sociedad urbana. Buenos Aires: Ediciones CCC y Universidad Nacional de Quilmes.

Chejter, Silvia (2009). Violencia de Género: Modelos de abordaje. En Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, *Abordajes frente a la violencia familiar desde una perspectiva de género e infancia: fortalecimiento de equipos de trabajo de género*. Buenos Aires.

Rosales, María Belén (2011). Políticas públicas con enfoque de género en el estado municipal: sentidos y representaciones de las mujeres que participan en la mesa local para la prevención de la violencia. *Question*, Vol. 1, Núm. 31.

Genissel, Verónica, Laski, Natalia (2011). Lo personal es político. Análisis y desarrollo de las intervenciones de trabajo social en violencia de género en la atención primaria de la salud. *Revista de Trabajo Social*, Tandil, Año 4, Núm. 6.

Anzorena, Claudia (2013). Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas. Mendoza: EDIUNC.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2009). *Abordajes frente a la violencia familiar desde una perspectiva de género e*

**Práctica Profesional Supervisada – Universidad Nacional de Quilmes:**

*Gobierno local y violencia de género: Sugerencias para fortalecer los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del Municipio de Quilmes*

infancia: fortalecimiento de equipos de trabajo de género. Buenos Aires:  
Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.