

“Implementación de políticas de prevención primaria para la erradicación de la violencia de género en el ámbito doméstico: un análisis del caso de la CABA en el año 2016”.



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

Tesis

Universidad de San Martín

Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Georgetown University

Degree of Master of Public Policy

Elaborada por

Lic. Tatiana Pamela Fagúndez Cleimbosky

## Agradecimientos

A Beatriz Schmukler por guiarme durante todo el proyecto con cariño y ánimo;

A Luciano Andrenacci que fue muy paciente y práctico;

A mis amigos y amigas por su confianza;

Al matriarcado que me crió: Malka, Ariela, Magalí y Eliana, Ethel, Edith;

A Myriam Soae por ayudarme a ver mejor

A las trabajadoras y trabajadores de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer por la militancia, convicción, por permitirme visibilizar su trabajo y resistencia constante.

A la Comandanta de las Mariposas: Lohana Berkins. Gracias por enseñarme que “el motor de cambio es el amor. Ese amor que nos negaron, nuestro impulso para cambiar el mundo”.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	IV
CAPITULO 1: ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	1
1 .1. El género como construcción	1
1 .2. La percepción de la violencia doméstica en la CABA	3
1 .3. La mujer y el desarrollo	4
1.4 Violencia de género en el ámbito doméstico	5
1.5 Aproximaciones al estudio de Políticas Públicas de Género	8
1.6 La prevención como proceso de resignificación y la ley 26.485	10
CAPITULO 2: ANTECEDENTES DE LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL	15
2. 1. Marco normativo internacional	15
2. 2. Marco normativo nacional	16
2. 3. Marco normativo jurisdiccional	19
2. 4 Creación de la Dirección General de la Mujer	21
CAPITULO 3: CUESTIONES METODOLÓGICAS	25
3.1 Criterio de construcción de la muestra y selección de entrevistados/as	25
3.2. Cantidad de entrevistados/as	25
3.3. Características de las personas entrevistadas	26
3.4 Características generales de las entrevistas	28
3.5. Instrumento de recolección de datos utilizados	28
3.6. Método de análisis adoptado	28
3.7 Registro de eventos observados	29
3.8 Modalidades de observación	30
CAPITULO 4: HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	
4.1 Descripción de la Dirección General de la Mujer	31
4.2 Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades	32

4.2.1	Observatorio de Equidad de Género	33
4.2.2	Áreas descentralizadas representadas por delegadas en las Comunas	33
4.2.3	Centro Integral de la Mujer Arminda Aberastury	34
4.2.4	Evento Premio Lola Mora	37
4.2.5	Sistematización de Datos Estadísticos	38
4.2.6	Área de Promoción y Capacitación comunitaria	38
4.2.7	Líneas FPIO-“Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades”	39
4.3	Obstáculos	40
4.3.1	Falta de perspectiva de género en los/as funcionarios/as públicos	40
4.3.2	Recursos insuficientes	40
4.3.3	Incapacidad de planificación y evaluación	44
4.3.4	Falta de difusión de las actividades desarrolladas por la Gerencia	46
4.3.5	No se considera como variable transformación de la masculinidad hegemónica	48
4.3.6	Estructura vertical que imposibilita la democratización de decisiones.	48
4.4	Logros	49
4.4.1	Autogestión de recursos para realizar las actividades	49
4.4.2	Equipos de trabajo sólidos y comprometidos con la temática	50
4.4.3	Nivel de profesionalización de los equipos de trabajo	51
4.4.4	Institucionalidad de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	51
4.5	Observaciones realizadas de la Ley 26.485/2009 “Ley de protección integral a las mujeres”	51
4.6	Conclusiones	53
	BIBLIOGRAFÍA	56

## Introducción

*“El día que una mujer pueda no amar con su debilidad sino con su fuerza, no escapar de sí misma sino encontrarse, no humillarse sino afirmarse, ese día el amor será para ella, como para el hombre, fuente de vida y no un peligro mortal”*

Simone de Beauvoir

### Objeto de estudio

Este trabajo aborda la cuestión de la erradicación de la violencia de género en el ámbito doméstico en Argentina, a través del análisis de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2016.

### El problema de investigación.

A partir del análisis de la implementación de los programas desarrollados por la mencionada Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades se puede obtener información para conocer si se ha propuesto y trabajado en la prevención primaria de la violencia de género en el ámbito doméstico en una jurisdicción particular. Entendemos a la política de prevención primaria como una propuesta de transformación de las representaciones sociales de género en las poblaciones con las que se trabaja a través de programas específicos. Estas representaciones constituyen un sistema de creencias, actitudes y valores socialmente elaboradas y compartidas de los que se nutren las conductas violentas en las relaciones de género. (Jodelet, 1986)

Es a través de los mandatos de género que la mujer adquiere como comportamiento social ser la cuidadora central de los hijos y las hijas en la vida doméstica. Esto se basa en la ética del altruismo (Gilligan, 2013) donde la mujer se descuida a sí misma y pierde

registro de sus necesidades y deseos. La estructura familiar resulta ser el cimiento de la desigualdad existente entre los géneros que condiciona la participación de la mujer en el ámbito público. Por esa razón, la violencia aparece como un efectivo medio de control social sobre el comportamiento de las mujeres. Estos mecanismos de control social, que constituyen lo que denominamos “patriarcado”, no se generan de un día para el otro, sino que se han construido históricamente. El patriarcado ha desarrollado un sistema de autoridad unipersonal, no participativo, y jerárquico en las familias. Este sistema es la base de la violencia intrafamiliar que desconoce las voces y los derechos humanos de las mujeres, los niños, niñas y jóvenes, adultos mayores y otros miembros vulnerables de las familias.

La prevención primaria apela a resolver estos problemas a través de la transformación de estereotipos y valores socialmente establecidos y naturalizados. Por lo tanto, una política preventiva primaria implica necesariamente una redefinición de los mandatos de género establecidos que se basan en relaciones de dominación/sometimiento. Desde esta perspectiva, no basta con concientizar, sino que es fundamental la promoción de nuevas formas de vinculación entre seres humanos para que las relaciones y los vínculos violentos dejen de naturalizarse y pasen a estar basados en la igualdad entre las personas. Como señala Schmukler, “este modo de entender las relaciones de dominación y subordinación nos permite entender que no son los hombres quienes ejercen violencia porque quieren, sino por desigualdades económicas, sociales y simbólicas que han generado históricamente relaciones de dominación basadas en representaciones sociales de la feminidad y la masculinidad”. (Schmukler, B 2011 p. 262)

Este trabajo supone, junto con una gran parte de la literatura relevante en el tema, que las políticas de prevención primaria son modalidades de intervención estatal clave en pos de generar transformaciones de la cultura de género que, a largo plazo, podrían facilitar el camino a la igualdad y a la erradicación de la violencia de género.

En este sentido, es indudable la relevancia que tuvo la aprobación de 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 (2009)<sup>1</sup>, No sólo porque intenta responder al gran porcentaje de femicidios y de mujeres violentadas, sino porque también reconoce y visibiliza esa forma de violencia particular y establece objetivos específicos. La Ley 26.485/2009 estableció como organismo competente para regularizar la problemática de violencia de género al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM).<sup>2</sup> Según el propio Consejo, el área de competencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le corresponde a la Dirección General de la Mujer (DGM).

La DGM presenta dos Gerencias: de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades y de Atención. Esta investigación se limitó al análisis de la implementación de los programas de la primera Gerencia, en base a los objetivos planteados en la normativa y las entrevistas realizadas a los equipos de trabajo. Es en la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades donde se desarrollan y se generan políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Como antecedente para este trabajo, se consideró el informe elaborado por el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana, junto a la ONG Mumala, y la diputada Nacional por el Movimiento Libres del Sur, Victoria Donda, en un trabajo titulado "Deudas pendientes en la eliminación de la violencia contra las mujeres en la Argentina" (2015), donde se elaboró una evaluación de la ley 25.485/2009.

---

<sup>1</sup> "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales"

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

<sup>2</sup> "Mujeres" porque no se reconoce a una mujer, sino a una multiplicidad de tipos de mujer. Cabe aclarar que a principios de septiembre de 2017, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) a partir del decreto 1000/17. Este organismo, sujeto a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, adquiere rango de Secretaría y reemplaza al Consejo Nacional de las Mujeres. Hasta el momento, continúan con vigencia los programas implementados y Fabiana Tuñez continúa a cargo del organismo por lo que lo más relevante es el cambio jerárquico.

Luego de un monitoreo de indicadores seleccionados en 10 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un período comprendido entre abril del año 2009 y agosto del año 2014, el informe concluye que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la única jurisdicción que ha logrado poner en marcha las estructuras institucionales promovidas por la ley. En consecuencia, este trabajo aborda las políticas específicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se seleccionó el año 2016 porque en ese período se produjo un cambio de gestión relevante a nivel nacional que permitió evidenciar las posibilidades y límites del área investigada a partir de la articulación con el gobierno local<sup>3</sup>.

Las preguntas que guiaron el proceso de investigación fueron:

- ¿Qué acciones referidas a la prevención primaria lleva a cabo la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?
- ¿Cuáles son las dificultades y obstáculos más frecuentes que enfrenta la Gerencia?

El supuesto que guio la investigación fue que la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección de la Mujer en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período investigado no contaba con los recursos necesarios para la implementación de las políticas que se plantearon como objetivos, lo que redundó en resultados limitados.

---

<sup>3</sup> En diciembre de 2015, asume la presidencia de la Nación Argentina el empresario y ex Jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mauricio Macri.

## Objetivo general

El objetivo es contribuir a comprender el desarrollo y los alcances de una política de prevención primaria dirigida a promover procesos de resignificación de la cultura de género.

## Objetivos específicos

- Describir la forma de funcionamiento de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades
- Ilustrar en qué consisten los programas adelantados por la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades
- Identificar como los programas adelantados por la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades posibilitan la resignificación de la cultura de género.
- Identificar las debilidades y las fortalezas de la forma de funcionamiento de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades y de los programas y/o actividades de prevención primaria que se ejecutan a través de esta.

Esta tesis se divide en cuatro secciones. Luego de esta introducción general, se presenta un recorrido sobre cómo fue variando el concepto de violencia de género en el ámbito doméstico y la importancia del vértice preventivo primario a la hora de hablar de erradicación de la violencia hacia las mujeres. Comprender la historia de la inserción de la mujer en el ámbito público/político también genera herramientas para interpretar las modalidades en que se implementan las intervenciones en los organismos estatales y permite entender la complejidad que propone el concepto relacional de género en el análisis de las políticas públicas de prevención primaria.

En la segunda parte se estudian los marcos normativos pertinentes para la problemática de la violencia de género en el ámbito doméstico. El propósito es entender los criterios establecidos para desarrollar acciones y alcanzar metas relacionadas en pos de la

erradicación de la violencia. A su vez, se describen los antecedentes del área estatal investigada.

En la parte final se presentan los hallazgos que caracterizaron la implementación de las políticas públicas de prevención primaria en la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2016. A su vez, se ofrecen las conclusiones de la investigación y un conjunto de recomendaciones que derivan de ella.

## **CAPITULO 1: Aspectos teóricos y conceptuales**

*“La peor violencia no es la más visible. Si las mujeres no huyen de ella es porque han caído en una trampa: porque, poco de a poco, se encuentran cada vez más sometidas a una situación de dominación. Comprender esa forma de dominio es también desprenderse de ella”*

Marie France Hirigoyen

### **1.1 El género como construcción**

El concepto de género relevante para esta investigación es el que lo entiende como la construcción social de la diferencia sexual entre varones y mujeres (Butler, 1990). El concepto de género, en principio, ni cuestiona ni considera especialmente relevantes las diferencias biológicas entre los dos sexos. Es un principio organizativo fundamental de la vida social y de la conciencia humana. No hay esfera o nivel de la vida individual y social que no sea susceptible de un análisis de ésta dimensión. (De Miguel, 2004).

Lo femenino y lo masculino son categorías sociales y la perspectiva del género invita a investigar cómo se construyen y cómo operan estas definiciones.

Saltzman (1992) distingue entre las teorías que han investigado la situación de las mujeres en el ámbito público (referidas a la división de la fuerza de trabajo, el rol preestablecido de la mujer en los ámbitos educativo y reproductivo) y las teorías que han dirigido su atención al ámbito privado, es decir, a las relaciones entre varones y mujeres en el marco de la familia, las relaciones amorosas y la sexualidad.

El género hace referencia a una construcción social y cultural que organiza nociones sobre aquello que sería propio de lo masculino y de lo femenino a partir de la diferencia sexual. (Lamas, 1996). No se trata de una configuración identitaria individual de las personas, relacionadas con su modo de vivir la femineidad o la masculinidad, sino que

influye de forma crítica en todas las relaciones sociales como la división sexual del trabajo, la distribución de recursos o el establecimiento de jerarquías. (Saltzman, 1992)

Esta configuración identitaria enlaza con la socialización entendida como un “proceso que se inicia en el momento del nacimiento y perdura durante toda la vida, a través del cual las personas en interacción con otras personas, aprenden e interiorizan los valores, las actitudes, las expectativas y los comportamientos característicos de la sociedad en la que han nacido que permiten desenvolverse” (Ferrer Pérez & Bosch Fiol , 2013 p. 106)

Scott (1996) plantea dos usos posibles del concepto género: el que se refiere exclusivamente a las mujeres y el que alude a las relaciones sociales entre los sexos. La historiadora estadounidense considera que cuando se hace referencia a violencia hacia la mujer, se perpetúa la ficción de que la experiencia de un sexo tiene poco o nada que ver con la experiencia del otro sexo. El foco está puesto en que la mujer está siendo víctima de violencia, pero se anula la vinculación dominante por parte del género masculino. Por lo tanto, cuando tomamos a la violencia de género, estamos dejando en claro que es un género que utiliza la fuerza para dominar al otro. Grollmus (como se citó en Burin & Meler, 2000) asegura que el poder no se puede definir en relación a sí mismo, en tanto siempre se supone el poder de uno ejercido sobre otro.

En ese sentido, el género femenino al transitar por la vida al servicio de las necesidades ajenas y de tanto profundizar (se) en los deseos ajenos, pierde la habilidad para descifrar los propios. En el amor romántico se valora la dependencia de la mujer cuando se reproduce la idea de que el amor es lo que le da sentido a su vida (Ferrer Pérez & Bosch Fiol, 2013).

El amor es, para cada género, algo distinto. Es en la pareja donde se concentran los poderes de dominación. La construcción del vínculo afectivo no se realiza a partir de la individualidad, sino que se basa en la dependencia. Por eso se considera que la

experiencia de amor es también una experiencia política. (Lagarde & Vigil, 2001). El maltrato se produce en la intimidad de una relación de pareja donde uno de los dos miembros, con independencia de su sexo, trata de imponer su poder por la fuerza.

## 1.2 La percepción de la violencia doméstica en la CABA

La primera encuesta acerca de la percepción que las mujeres porteñas tienen de la violencia en las relaciones de pareja realizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y la consultora Pensamiento Lateral. Esta encuesta logró proveer información de experiencias que dan cuenta de la complejidad que caracteriza a la violencia doméstica. La encuesta se realizó con una muestra representativa de 1003 mujeres mayores de 18 años entre el período de noviembre 2014 a enero 2015, con el objeto de identificar aquellos hechos de violencia que las mujeres no denuncian y por los cuales no buscan ayuda de la justicia, ni en espacios de salud o contención social.

El estudio fue de carácter cuantitativo, con una metodología domiciliaria, y el instrumento de recolección fue de un cuestionario estructurado con 107 preguntas cerradas. La encuesta realizada permitió capturar la información de aquellas personas a quienes el Estado no llega con sus servicios: mujeres que no hacen denuncias o no consultan. La experiencia de las trabajadoras en la Gerencia de Atención de la Dirección General de la Mujer da cuenta de que el porcentaje de mujeres que acusan al agresor es menor a la cifra de mujeres que son maltratadas por sus parejas o ex parejas.

De acuerdo con los datos de la encuesta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sólo 1 de cada 10 mujeres que ha sufrido violencia física o psicológica alguna vez en su vida, pide ayuda. A su vez, 3 de cada 10 mujeres considera los actos de violencia como un problema privado, concerniente únicamente a la pareja, que debe resolverse sin la intervención de otras personas. Según la encuesta este tipo de respuestas indican un

grado importante de reserva frente a la violencia en las parejas, que sigue considerándose un ámbito privado.

Otro dato sumamente importante es que del 70% de los casos, las conductas de violencia psicológica se dieron en la intimidad. Y casi la mitad de las mujeres encuestadas tienen antecedentes de violencia en su familia, es decir, una violencia que llegaron a conocer en su infancia. Sólo 3 de cada 10 mujeres que han experimentado situaciones de violencia lo comparten con alguien alguna vez en la vida. Cuando lo hacen, es con una persona cercana y sólo 1 de cada 10 mujeres del total encuestado acude a una institución pública.

Como antecedente también se consideró la información suministrada por el estudio cualitativo llevado a cabo en los hogares de 624 mujeres entre 15 y 80 años elaborado por la Asociación Conciencia, Fundación el Otro, Observatorio de Sustentabilidad de la Universidad de Lomas de Zamora. Los resultados fueron similares: un gran porcentaje de mujeres no han compartido sus experiencias con nadie. A su vez, muy pocas pidieron ayuda a instituciones públicas por vergüenza, porque la ayuda no está próxima, miedo al rechazo o temor a más violencia.

### 1.3 La mujer y el desarrollo

Birgin (1992) explica que recién en la década de los 70, con impulso del movimiento feminista, comienza a pensarse el rol de la mujer en el desarrollo económico y el progreso de un Estado. Consideradas como un nuevo recurso económico, los gobiernos comenzaron a generar políticas para incluir a las mujeres en el mercado. Pero esto no fue más que una expansión de las tareas domésticas que ya realizaban: talleres de costura, artesanías. Es decir, no se abrió el espacio político/público y ya estaba preestablecido que lugar ocuparían las mujeres en la sociedad del futuro. Este enfoque supone la incorporación de la mujer al desarrollo con políticas asistencialistas para

poder producir la igualdad (Guzman, 1997). El objetivo es compensar a las mujeres. En ese sentido, la problemática se trabaja de forma separada y aislada.

En cambio, el enfoque de género en desarrollo supone una perspectiva de transversalidad donde la mujer no debe incorporarse, sino que el desarrollo debe basarse en una estructura equitativa e igualitaria.

Actualmente, la mayoría de los países cuenta con un reconocimiento de las problemáticas de las mujeres en términos normativos, pero generan áreas específicas que trabajan en forma aislada y no logran transformar o incidir en las estructuras sociales y políticas. El enfoque de la mujer en el desarrollo omite la desigualdad estructural e ignora el cuestionamiento de la masculinidad hegemónica.

No se trata sólo de la ampliación de espacios y con la inclusión de las mujeres en una estructura preestablecida, sino de transformar esa estructura. Cambiar los vínculos implica una transformación de las feminidades y masculinidades y de las relaciones de autoridad y poder entre los géneros (Birgin, 1992).

Este cambio conceptual es decisivo para planificar los objetivos de las instituciones públicas ya que es una manera de concebir la problemática. Depende si el problema es concebido como la falta de oportunidades o la estructura desigual reproducida por los mandatos de género. Puede que los gobiernos generen políticas específicas para fortalecer y compensar a la mujer o generen la implementación de políticas de transversalidad.

#### 1.4 Violencia de género en el ámbito doméstico

Las Naciones Unidas, en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, definen la violencia contra las mujeres como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales

actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

A su vez, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la violencia en el ámbito doméstico como violencia en el ámbito familiar. De esta manera, se amplía la definición de violencia contra la mujer cuando se la define como una agresión dentro de la familia o relación interpersonal, aun cuando ya no compartan el mismo domicilio.

La Oficina de la Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina describe que fue a partir de la década de 1970, gracias a las acciones feministas, que se empezaron a estudiar los impactos de la violencia en el ámbito íntimo. Según Celia Amorós, “La teoría feminista indaga en las fuentes religiosas, filosóficas, científicas, históricas, antropológicas, artísticas y también en el llamado sentido común, para desarticular las falsedades, prejuicios y contradicciones que legitiman la dominación sexual” (De Miguel, 2003 p. 133). El feminismo como teoría implicó la adquisición de una nueva perspectiva, una nueva visión del mundo. Y como nueva perspectiva, estimuló la inclusión de la mujer como objeto de estudio en el ámbito metodológico, como sujeto a ser investigado.

En Argentina, la década de 1990 estuvo marcada por la sanción de leyes vinculadas con la protección ante situaciones de violencia familiar o violencia doméstica, no dirigidas específicamente a mujeres y niñas, aunque la experiencia demostró que ellas fueron las principales beneficiarias. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, expuso el movimiento global hacia la sanción de normas sobre violencia familiar o violencia doméstica, como la incorporación de figuras penales en los códigos respectivos, y el significativo aumento de medidas legislativas y planes nacionales en todos los países de la región.

En la década del 2000 comenzaron a cobrar importancia las iniciativas legislativas orientadas específicamente a la violencia contra las mujeres. En estas leyes, se consideraron no solo la violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, sino también las distintas manifestaciones de violencia enunciadas en la Convención de Belém do Pará, y se lograron tipificar, desde un abordaje integral, diversas expresiones de violencia, incluido el deber de diligencia del Estado para intervenir ante casos de violencia contra las mujeres perpetrada en el ámbito tanto público como privado.

A partir del movimiento mundial de mujeres, y las intervenciones de Flora Tristán y Arma Wheeler, la violencia doméstica dejó de considerarse un problema particular de las mujeres para considerarse un problema social. Las autoras explicaron, con el concepto de “socialización diferencial” (Miguel Álvarez, 2003) que hay estereotipos de conductas designadas: la mujer tiene que actuar de una determinada manera y el hombre de otra. Esta caracterización permite proponer un escenario donde la mujer adquiere como comportamiento social el de educar y ser servicial, mientras al hombre se lo asocia a la potencia, a la imposición, a la seguridad y la confianza. En esta socialización diferencial, la mujer se desarrolla en el ámbito privado, bajo el reconocimiento único de los que habitan el lugar con ella, mientras el hombre es reconocido por el entorno público. La violencia en este caso, aparece como un efectivo medio de control social sobre el comportamiento de las mujeres.

Bonino (2000) asegura que la violencia de género es aquella que, con diversas formas, tiene como principales víctimas a las mujeres de todas las edades. Y que la prioridad de las acciones preventivo-asistenciales contra dicha violencia debe estar dirigida hacia la protección, la dignificación, el empoderamiento y el logro de autonomía de las mujeres. En ese sentido, la violencia no es un problema “de” sino un problema “para” las mujeres, siendo en realidad, y fundamentalmente, un problema de la cultura masculina/patriarcal. “Pensar a la violencia masculina como objeto posible de investigación y prevención, y a los varones que ejercen, o que pueden ejercer violencia como sujetos posibles de

prevención, detección precoz, asistencia y reeducación. Incluirlos significa, asimismo, comprometer a los varones como grupo social e individualmente, a romper el silencio cómplice y colaborar activamente en la lucha contra la violencia” (Bonino, 2000. p.2)

### 1.5 Aproximaciones al estudio de Políticas Públicas de Género

Manuel Tamayo Sáez define a la política pública como “un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997, p.281). La misma está constituida por elementos (recursos financieros, humanos, normas, decisiones, capacidades administrativas) que se acoplan.

Bruera y Gonzalez (2011), definen a las políticas públicas con perspectiva de género como todas las acciones que consideren la situación diferenciada de mujeres y hombres y sus respectivas consecuencias. Una política de género debe basarse entonces en la construcción social y cultural expresada en roles, privilegios y restricciones que definen a las personas. Esto supone un vínculo relacional entre varones privilegiados cuando y mujeres que no lo son. Las relaciones de género deben necesariamente considerar el contexto y, en la medida en que son un producto social, son modificables.

En la etapa posterior a la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), se logró reconocer la necesidad de plantear las políticas públicas desde un enfoque de transversalidad de género. Esto implicó el diseño de políticas públicas de mayor envergadura y con objetivos más amplios que la mera búsqueda de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Estas políticas públicas ya no se limitaron a buscar la inclusión en el ámbito laboral, sino que apuntaron también a generar recursos para que las mujeres sean agentes de producción de procesos y cambios en la sociedad (García Prince, 2008). Esto significó la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres, la recuperación de la propia dignidad y autoestima y

la pretensión de que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones. (Bustelo, 2004)

Algunos autores consideran que para que la organización de las tareas y la asignación de los roles se vea modificada es necesario transformar las estructuras sociales. Esto supone a una intervención tanto en el ámbito público como en el privado. En ese sentido, la política pública de género ya no buscaría compensar las desigualdades que el sistema reproduce hacia las mujeres, sino construir una estructura más igualitaria.

Cabe aclarar que se entendió a la Igualdad de Oportunidades como la ausencia de toda barrera sexista para la participación económica, política y social<sup>4</sup>. La igualdad se refiere a la no discriminación y a la no valorización según género. Esto no quiere decir que sean reconocidos como iguales, sino que es necesario generar una política pública que se construya en base a la diferencia.

Esto supone una nueva modalidad; transversal e integral, con coordinación y articulación entre distintas áreas con diferentes recursos y perspectivas propias.

Según el informe anual del Instituto Europeo de Igualdad de Género (2010), las condiciones que facilitan cualquier política pública transversal de género necesitan una clara voluntad política, áreas específicas que se encarguen de articular y coordinar las acciones de género, un registro ordenado y representativo de estadísticas, de procesos administrativos, recursos financieros y humanos. Lo fundamental de esta perspectiva integral y transversal refleja una clara intención de reconocer distintos tipos de desigualdades, económicas, sociales, culturales.

Sin embargo, a pesar de los desarrollos teóricos, Gloria Bonder (2001) asegura que la perspectiva de género no se está llevando a la práctica en el terreno de las políticas

---

<sup>4</sup> Concepto extraído del Newsletter publicado por la Dirección General de la Mujer. Es como el área describe e interpreta sus objetivos.

públicas y que las áreas de género siguen bajo el modelo de la inclusión de la mujer bajo pequeñas y poco ambiciosas acciones.

Con esto quiere decir que la voluntad de género se inicia y finaliza en el discurso. Muchas instituciones públicas consideran que con mencionar el término género, generalmente por presiones de los organismos internacionales en un programa es suficiente para mostrar su compromiso con la igualdad. (Serrano, Fatou, Garcia, & Cobo, 2009) Bonder (2001) asegura además que es muy difícil transformar la estructura estatal ya que se ponen en riesgo compromisos establecidos que pueden ser impopulares frente al poder político de los hombres. Una política estatal para la igualdad está obligada a poner en su contra la cultura institucional patriarcal dentro de las instituciones públicas y dentro de las instituciones privadas como la familia.

Haydeé Birgin (2000) admite que los organismos especializados en las problemáticas de la mujer tuvieron la capacidad de convocar y articular acciones con las organizaciones de mujeres visibilizando temas que hasta el momento eran solo patrimonio del movimiento feminista, pero se pregunta si las políticas públicas pertinentes van a seguir siendo exclusivamente para las mujeres o si se va a poder incorporar la perspectiva de género en la formulación e implementación de todas las políticas. Esto requiere cuestionar la masculinidad, las relaciones de género y la estructura desigual que condiciona a hombres y mujeres dentro de las instituciones educadoras y ejecutoras de políticas públicas de género. La transversalidad es un tema complejo porque hay estructuras burocráticas, autoritarias y con grandes resabios patriarcales que obstaculizan cualquier transformación. (Birgin, 2000)

#### 1.6 La prevención como proceso de resignificación y la ley 26.485

La prevención debe considerar la transformación de los modos de relacionarse y formas de vincularse entre hombres y mujeres, la redistribución del poder de forma simétrica, igualitaria y por sobre todas las cosas basada en el respeto y en la negociación entre

hombres y mujeres. La prevención propone una manera de vincularse fundamentada entre iguales.

Se distinguen tres modalidades de prevención:

- 1) **Prevención primaria:** tiene el objeto de desnaturalizar las relaciones de poder propias del sistema patriarcal y construir nuevos modelos socioculturales. Implica cambiar las bases de las relaciones de género, proponer nuevos modelos de vinculación, una deconstrucción del concepto de amor, construir nuevos códigos que se basen en la confianza, el compañerismo, la honestidad. (Schmukler, 2012)
- 2) **Prevención secundaria:** se focaliza en la detección precoz y en brindar respuestas adecuadas para evitar la progresión del conflicto.
- 3) **Prevención terciaria,** implica trabajar con mujeres que ya se encuentren en situación de violencia, y el objetivo primordial radica en liberarlas de la relación perversa.

La prevención primaria es, sin dudas, el nivel más importante porque impacta directamente en la manera en la que las mujeres se relacionan amorosamente con un hombre. Es necesario que se deje de responder al mandato del cuidado y del sostén para reivindicar su propia autonomía.

El ciclo del vínculo violento da cuenta de tres momentos que deben relacionarse con la tipología preventiva (Ferrer Pérez & Bosch Fiol , 2013.p.115):

- **Paredes de cristal.** La mujer continua con el vínculo externo. Es decir, mantiene relaciones familiares, con amigos/as. Etapa de enamoramiento. La individualidad desaparece y la pareja lo es todo. Corresponde al tipo de prevención primaria donde es indispensable que la mujer pueda reconocer los primeros indicios de un vínculo violento para no continuarlo.
- **Aislamiento de la mujer.** Desaparece la autonomía personal. Una vez que se van desarticulando las redes de contención familiar, social y laboral, la mujer

comienza a percibir las primeras consecuencias de la relación violenta que generalmente tienden a justificarse o considerarse como “situaciones excepcionales” y con disculpas que se asientan en “me pusiste nervioso”, “nunca más lo voy a hacer” “sin vos no puedo vivir”, etc.

- **Supervivencia.** Ya han desaparecido los canales de apoyo y la falta de autonomía es tal que la mujer tiene miedo de cortar la relación. El sometimiento es la regla.

Lagarde indica que “las mujeres hemos sido configuradas socialmente para el amor, hemos sido construidas por una cultura que coloca el amor en el centro de nuestra identidad. El amor es una experiencia de relación con el mundo” (Lagarde, 2001 p.12). Somos, cuando somos amadas por los otros. La completitud llega con el hombre, la realización con la familia. La desigualdad entre hombres y mujeres en el amor es definitoria: mientras las mujeres nos relacionamos con el mundo de forma dependiente, a los hombres se los educa para construir relaciones basadas en la independencia. Esa manera de estructurar el vínculo es desigual. La violencia comienza cuando se educa a una mujer para que cumpla con el mandato del amor romántico.

La prevención primaria se basa en procesos de resignificación de la manera en la que se construyen las relaciones afectivas. Es necesario democratizar la esfera privada y generar vínculos basados en la igualdad de género. (Schmukler, 2012), porque el proceso de construcción de una relación violenta no se da de un día para el otro, sino que responde a procesos que van elevando el grado de riesgo y exposición de la mujer. En ese sentido, desarticular a la mujer del lugar de víctima, caracterizada por una extrema pasividad, no tiene como propósito el remarcar su responsabilidad, sino el de comprender que para que haya un golpe tiene que haber un cuerpo receptor, para que haya un insulto tiene que haber un oído atento que le otorgue un sentido. Nadie debe ser considerado víctima de una relación que habita. Los estudios en esta temática dan cuenta que las mujeres conviven con sus agresores por muchos años y en varios casos,

después de acudir a un centro integral de atención, vuelven a convivir con el hombre violento.

Entonces ¿cómo concientizar a una mujer enamorada de un hombre violento? ¿Cómo independizar a una mujer que culturalmente busca la satisfacción de un deseo ajeno?

Debe ser una tarea con vistas a modificar las representaciones sociales de feminidad y masculinidad, los conceptos de familia, amor y de relaciones en la intimidad (Schmukler, 2012). En ese sentido, se considera imprescindible posicionarse antes y no detrás del problema. Es decir, no acudir de forma asistencialista cuando la relación violenta ya muestra indicios sustantivos de consolidación y lograr intervenir en la instancia previa, que son las formas en las que nos relacionamos y aceptamos ser tratados.

Con estas consideraciones en mente, haremos algunas observaciones sobre la Ley 26.485/2009.

En principio, se enumeran los objetivos preventivos descriptos en la Ley 26.485/2009:

- a) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres;
- b) La adopción de medidas tendientes a sensibilizar a la sociedad, promoviendo valores de igualdad y deslegitimación de la violencia contra las mujeres:
- c) La adopción del principio de transversalidad estará presente en todas las medidas, así como en la ejecución de las disposiciones normativas, articulando interinstitucionalmente y coordinando recursos presupuestarios
- d) El incentivo a la cooperación y participación de la sociedad civil, comprometiendo a entidades privadas y actores públicos no estatales;

Observamos que en la Ley 26.485/2009 abunda la tipología secundaria (donde la mujer comenzó a construir una dinámica violenta con su pareja). Los estudios e informes muestran que las políticas públicas de prevención solo se dirigen a generar una denuncia y a recibir apoyo psicológico (Schmukler, 2012) Por lo que, si consideramos que la prevención primaria es una de las herramientas fundamentales para poder modificar un sistema que reproduce vínculos violentos entre hombres y mujeres y transformarlos (Dillon, 2016), la solución no puede basarse, únicamente, en la concientización del vínculo violento. Los testimonios de mujeres que sufrieron violencia por sus parejas en algún momento de su vida dan cuenta de que ningún hombre se pone a golpear a su mujer de un día para el otro, en una especie de crisis de locura momentánea. No hay violencia física sin que antes hubiera violencia psicológica que anule la posibilidad de la mujer de accionar. (Hirigoyen, 2006).

A su vez, con los patrones de comportamiento de género que cada hombre y mujer naturaliza por su condición, la mayoría de las personas nos relacionamos de forma violenta. No hace falta el golpe, no hace falta el insulto, naturalizamos una manera de relacionarnos basada en el poder. Un poder que no es compartido, y se distribuye de manera desigual. De esa manera, la mujer se transforma en objeto que está el servicio de las necesidades e intereses de otro porque el verdadero amor está basado en el sacrificio. ( Ferrer Pérez & Bosch Fiol , 2013).

## **CAPITULO 2: Antecedentes de la erradicación de la violencia de género en el ámbito internacional y nacional.**

### 2.1. Marco normativo internacional

A partir de 1970, con la declaración del año internacional de la mujer en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se dio origen a la “década de la mujer”. En el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se deja en claro que la discriminación contra la mujer se define a partir de “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

En el Artículo 4 se le pide a los Estados Partes que incluyan dentro de la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido. Los Estados Partes además, se comprometen a informar a las mujeres de sus derechos. Esta disposición podría considerarse como el primer antecedente en lo que respecta al tratado de esta temática desde una perspectiva de prevención, ya que el enfoque no está puesto sólo en la titularidad de los derechos y en la reparación de los daños propiciados, sino en una clara indicación de concientización.

Lo fundamental de esta Convención, es que no sólo estableció una declaración internacional sobre los derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos.

En consecuencia, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer (1979) ya se estaba empezando a implementar.

Le siguieron las conferencias de Viena (1994), El Cairo (1994), la Convención de Belem do Para (1994)<sup>5</sup> y Beijing (1995). Por lo que la presión internacional no pasó desapercibida en Argentina. Estas convenciones aconsejaban a los Estados Parte ampliar el número de mujeres en los organismos públicos, pero a su vez producir conocimiento sobre la situación de las mujeres en cada lugar.

Los Estados parte se comprometían a condenar todas las formas de violencia contra las mujeres y a poner en práctica, por todos los medios adecuados y sin demora, políticas para prevenir, castigar y erradicar dicha violencia. Además, debían crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias. Esto respondía a un claro objetivo de prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra ellas y permitió comenzar a construir y analizar la problemática.

## 2.2. Marco normativo nacional

En diciembre de 1994, se sanciona en Argentina la Ley N° 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar con intenciones de crear un régimen legal tendiente a proteger a las personas frente a las lesiones o malos tratos físicos o psíquicos infligidos por parte de algún o algunos de los integrantes del grupo familiar al que pertenecen. El artículo 1

---

<sup>5</sup> A través de la Ley 24.632/1996 se aprueba en Argentina la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer - "Convención de Belem do Pará".

establece la creación de un Sistema de Protección para cualquier integrante de la familia. A pesar de haber sido promulgada en el mismo año que el diagnóstico de la Convención Belén Do Pará, La Ley 24.417 no utiliza esa información para la constitución de la normativa. La ley contempla la atención de las urgencias, pero con la pretensión de mantener el vínculo familiar.

En cambio, La Ley 26.485 “Protección Integral a las Mujeres” aprobada en el año 2009, recoge la información de la Convención de Belén Do Pará con una clara crítica a la Ley 24.417. Esta ley se promulga con el objeto de asegurar la “protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”. Estos ámbitos se dividen en la esfera pública como el ámbito laboral, académico, callejero y la esfera privada, como el hogar.

La Ley estableció como organismo competente para la regularización de la problemática de la violencia de género al Consejo Nacional de las Mujeres. Según el propio Consejo, su competencia en las distintas jurisdicciones responde al control y auditoría de las actividades que realiza cada provincia. Esto quiere decir que más allá de las campañas nacionales, no hay una articulación importante entre el Consejo y las distintas localidades. Cada jurisdicción responde a su propio modelo de gestión.

A modo de antecedente, y con el objeto de entender el enfoque que se le dio a las políticas de género en el año investigado (2016) cabe destacar dos planes de acción desarrollados entre 2014 y 2016 por el Poder Ejecutivo Nacional. El objetivo primordial de estos planes fue dar respuesta a una demanda social respaldada por la Ley nº 26.485/2009. El Plan de 2014 fue publicado por la presidente Cristina Fernández de Kirchner del “Frente para la Victoria” (FPV) y el Plan 2016 fue difundido por el gobierno del actual presidente Mauricio Macri, referente máximo de “Propuesta Republicana” (PRO) El trabajo realizado en el primer plan no fue publicado y no puede ser descargado desde la plataforma online. No se utilizó como respaldo para la producción del segundo

plan. La omisión de este trabajo es llamativa, ya que a pesar de haber sido elaborado por un gobierno de otro signo político, fue un proceso de construcción que llevó mucho tiempo.<sup>6</sup>

El Plan 2014 fijó metas y objetivos para el período 2014-2016, que surgieron luego de la participación de 756 áreas de Mujer de diferentes municipalidades, 45 organizaciones del Estado Nacional, 13 universidades, 253 organizaciones sociales, 23 organizaciones sindicales y 9 escuelas populares de género. De acuerdo a lo declarado en el plan 2014 la intención fue desarrollar políticas públicas integrales, con un enfoque territorial que garanticen una vida igualitaria, justa e inclusiva para todas y todos los ciudadanos argentinos.

En cambio, el Plan 2017-2019 se definió como una asignatura pendiente del Poder Ejecutivo con la incorporación de una mirada federal, transversal e interdisciplinaria”. Su objetivo es la deconstrucción de esquemas culturales patriarcales<sup>7</sup> que tienen como principal consecuencia la naturalización de la violencia hacia las mujeres. Lo que vale remarcar de esta descripción es que la voluntad soberana del Estado argentino es de acatamiento. Argentina reconoce que si hay violencia de género, no hay derechos humanos para las mujeres. Se compromete a modificar ese patrón. Como ejes se tomaron en cuenta la transversalidad, integralidad, federalismo e intersectorialidad de las políticas, puesto que se considera que la violencia hacia las mujeres es una problemática pública estructural atravesada por dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales. <sup>8</sup> Se plantea la condición de interdisciplinaria, con el objeto de garantizar a cada mujer el acceso efectivo a la justicia, la atención psicológica y social y el patrocinio jurídico en el caso que lo requiera.

---

<sup>6</sup> La fundamentación es que no poseía información sustentable para ser difundida.

<sup>7</sup> Las Naciones Unidas definen al patriarcado como un sistema de dominación masculina enraizado en las normas sociales, culturales, en las estructuras políticas y jurídicas que requiere de la violencia como dispositivo real y simbólico para el disciplinamiento de las mujeres.

<sup>8</sup> Plan de Acción contra la violencia de género 2017-2019

El concepto de territorialidad responde al principio de que cada provincia debe adaptar y ajustar a su contexto particular las acciones planteadas desde el Consejo. Este Plan Nacional propone como objetivo el fortalecimiento institucional a fin de afianzar y consolidar los mecanismos de coordinación.<sup>9</sup> Se deja en claro que en esta propuesta de acción el objetivo es sacar a la mujer de la dinámica violenta y después empoderarla.

La violencia de género en el ámbito doméstico se define como una problemática que no puede ser fácilmente medible y por tanto, evaluable. Por lo que la efectividad o no de los programas que trabajan esta temática se termina reduciendo a la cantidad de refugios creados, la cantidad de tobilleras usadas, la cantidad de mujeres en situación de violencia. Hay una clara desconexión entre el análisis cualitativo recogido de las experiencias de las mujeres y el debate cuantitativo que impera en la formulación de políticas públicas.

### 2.3. Marco normativo Jurisdiccional

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 1996, dispone en su artículo 38: “La ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres.” A su vez, incita a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención. Y expresa que “estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros; provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Plan de Acción contra la violencia de género 2017-2019

<sup>10</sup> Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Año 1996. Disponible en:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/norma\\_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu\\_id=2152](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=2152)

Por otro lado, la Resolución 1265/2003 define en su artículo 2 “por violencia familiar y doméstica el maltrato por acción u omisión de un miembro del grupo familiar que afecte la dignidad e integridad física, psíquica, sexual y/o la libertad de otro/a integrante, aunque el hecho constituya o no delito.”<sup>11</sup>

La Ley 474/2000 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crea el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y Trato entre Mujeres y Varones. El Artículo 16 establece “la promoción de modificación de los modelos sexistas, conductas sociales y culturales tanto de varones como de mujeres, así como también el diseño de convenios de campañas de difusión destinadas a despertar la conciencia de que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos.”<sup>12</sup>

En línea con lo establecido en ese Plan, se crea el Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Oportunidades. Entre sus objetivos, se encuentran: acciones de capacitación de género y prevención de la violencia contra las mujeres para agentes de la CABA, para grupos comunitarios y para organizaciones de la sociedad civil. Con esta Resolución se crea la Gerencia de Prevención del Área de la Dirección General de la Mujer.

A modo de síntesis, en la normativa internacional, nacional y local se hace mención a la dimensión preventiva pero es la menos esclarecida (Schmukler, 2012) No hay un desglose de la tipología preventiva, tampoco una proyección o un seguimiento de las políticas que van desarrollando las instituciones públicas.

En ese sentido, se entiende que hay una definición de prevención que no contempla las complejidades propias del concepto; y tampoco hay posibilidades de poder hacer un seguimiento de las tareas que se desarrollan por diversas cuestiones. Por un lado, por

---

<sup>11</sup> Protección y asistencia a las víctimas de la violencia familiar y doméstica

<http://www.ciudadyderechos.org.ar/archivos/home/33/ley1265.pdf>.

<sup>12</sup>Plan de igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones.

[http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_a.php?id=13&id2=68&id3=957&idanexo=223](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_a.php?id=13&id2=68&id3=957&idanexo=223)

la dificultad de medir el impacto de las políticas preventivas; por otro lado, porque las políticas con perspectiva de género presentan un rasgo distintivo: su adopción conlleva una transformación en la producción de las propias políticas (Rosales, 2011)

#### 2.4 Creación de la Dirección General de la Mujer

Tras el final de la última dictadura cívico-militar en Argentina, donde se realizaron diversas violaciones a los derechos humanos, se reactivó un proceso que hasta ese momento había sido superado por los altos niveles de conflictividad social y represión estatal. Las demandas feministas, que hasta ese momento habían logrado su mayor nivel de legitimidad con la sanción del voto femenino (1947), quedaron a un lado.

Según Catalina Tribisacce “puesta la mirada en la militancia partidaria, sindical o social, encapsulada en una tradicional perspectiva masculina, las feministas no suscitaron gran interés” (Tribisacce, C & Torreli, M , 2016 p. 287) Por lo que existe muy poca bibliografía sobre las demandas del movimiento feminista entre los años 70 y 80.

También, vale aclarar, esta ausencia de producción académica feminista se dio porque el propio movimiento veía a la academia como una institución reproductora del conocimiento androcéntrico y opresor. En aquel período había una clara intención de separarse del ámbito institucional educativo por lo que las feministas de esa época no se formaban en la academia sino que aprendían de las mujeres que tenían posibilidad de viajar y de reproducir los conocimientos producidos en otros países (principalmente europeos). Las feministas, hasta los 80, eran más bien autodidactas.

Algunos escritos dan cuenta de la creación del Nucleamiento de Mujeres Políticas (1971) como uno de los acontecimientos más significativos del período. Esta

organización estaba constituida por catorce partidos y agrupaciones políticas <sup>13</sup>en defensa de los derechos humanos y de la democracia.

Con la llegada de Alfonsín y del régimen democrático, se instaló en la sociedad un proceso de reivindicación de los derechos humanos y en paralelo, una oportunidad para continuar el legado de demandas y conquistas del movimiento feminista que había quedado trunco desde el último gobierno peronista.

Monica Tarducci relata que los años 80 estuvieron caracterizados por un ímpetu democratizador, un contexto donde se luchó para restituir a los bebés apropiados y se pidió por la aparición con vida de los/as desaparecidos/as.<sup>14</sup> Barrancos (2015) explica que la recuperación democrática significó el retorno del movimiento feminista con un cambio de agenda, gracias a los aportes de las feministas de Estados Unidos y Europa en los años 60. Fue una reactivación de la segunda ola iniciada décadas anteriores en Estados Unidos y Europa.

Tarducci asegura que las feministas de esa época fueron ensanchando los procesos propios de la política, dado que había tareas pendientes en cuanto a la legislación de un país moderno en términos de género como el divorcio, la igualdad de los hijos ante la ley en comparación a otros países<sup>15</sup>. Era necesario presionar a la Argentina para que reconozca los lineamientos de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) con el impulso de este ímpetu democratizador. Por eso la década del 80' se caracterizó por políticas más radicalizadas con demandas relativas a la vida cotidiana, como la violencia doméstica, el aborto, la heteronormatividad, el reconocimiento político, la monogamia y la organización familiar.

---

<sup>13</sup> Partido Justicialista – Unión Cívica Radical – Demócrata Cristiano- Partido Intransigente – Conservador Popular – Comunista – Socialista Popular- Socialista Auténtico – Demócrata Progresista- entre otros.

<sup>14</sup> Extracto nº16 de entrevista

<sup>15</sup> Extracto nº 6 entrevista

Trebisacce afirma que éste período también estuvo caracterizado por “un puñado de grupos feministas que pugnaban, desde la periferia, por un espacio en la arena política. Si en los países centrales el feminismo adquiría características de movimiento, en Argentina, se trató más bien de grupos pequeños” (Trebisacce, C 2010 p.42) El feminismo empezó a romper con lo tradicional de la política porque el movimiento representaba diversos sectores, demandas, acuerdos y diferencias.

Fue en 1982 donde comenzaron a desarrollarse las jornadas ATEM (Asociación Trabajo y Estudio de las Mujeres). Uno de los reclamos más significativos de estas primeras reuniones feministas del país, fue la demanda de visibilizar y demandar una solución para la violencia contra las mujeres. El caso de Mabel Montoya<sup>16</sup> expuso los niveles de violencia de género, la manera de instalar el tema en la agenda mediática por parte de los medios de comunicación masiva y la irresponsabilidad gubernamental. Las feministas comenzaron a reclamar que siempre se cuestionara a las mujeres asesinadas que no tenían posibilidad de defenderse y nunca a los asesinos. A partir de ese caso se empezó a hablar de femicidio, aunque la utilización masiva de este concepto se da a partir del año 2000.

Los momentos más representativos para el tema que nos interesa de esta década de ímpetu democrático son los siguientes:

- a) En 1984 el Nucleamiento de Mujeres Políticas presenta explícitamente al Ministerio del Interior el pedido para crear el primer organismo focalizado en la mujer: una Secretaría. Para esta institución se asignaron como funcionarias a mujeres militantes de la Democracia Cristiana ya que esta agrupación había sido una gran aliada política y esto condicionó la perspectiva de abordaje a las

---

<sup>16</sup> Fue a raíz de la muerte de una chica de 18 años que, para evitar ser violada por Miguel Angel Rubio, se tiró de un cuarto piso. Estuvo 40 días internada en coma y luego murió. Fue considerada un símbolo para denunciar la violencia contra las mujeres y además, para exigirle a la Justicia condena al violador. Pero su violador no fue condenado.

problemáticas de género. Se hablaba de la mujer siempre en relación a la familia.

- b) En 1987 se crea la Subsecretaría de la Mujer dependiente del Poder Ejecutivo que, con el correr de los años, fue perdiendo jerarquía institucional hasta convertirse en la Dirección General de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires. Zita Montes de Oca, mandataria hasta 1989, ya describía dos dimensiones sumamente importantes para cualquier área focalizada en la mujer: la relación con las demandas de las mujeres y una necesaria democratización de la familia como condición básica hacia la igualdad de las mujeres. La creación de la Subsecretaría implicó el reconocimiento de un nuevo espacio para las mujeres donde se esperaba compartir el poder, el financiamiento. Fue considerada un gran aporte para la construcción de esta nueva democracia con las mujeres incluidas.
  
- c) En 1989, después de una gran crisis económica, llegó al gobierno un régimen de carácter neoliberal conducido por Carlos Menem, durante el cual se redujo la capacidad estatal y se intensificó la precarización laboral. Hubo un retroceso de los movimientos sociales en general y del feminismo en particular además de un gran debilitamiento de las instituciones públicas. En este contexto donde primó la ausencia del estado, las mujeres comenzaron a organizarse para identificar sus propias problemáticas y generar los recursos necesarios para solucionarlas. El movimiento se potenció pero esto también significó un alejamiento del feminismo y el Estado. Se comenzó a dar una discusión que dividió al movimiento feminista: autonomía del movimiento vs la institucionalización del mismo.

## **CAPITULO 3: CUESTIONES METODOLÓGICAS**

### **3.1. Criterio de construcción de la muestra y selección de entrevistados/as**

Se entrevistó a funcionarios/as y operadores/as de esta dependencia con el propósito de conocer su percepción, a través de sus testimonios, su percepción acerca de la implementación de las actividades que se realizan diariamente. La Gerencia investigada no cuenta con ningún tipo de documentación que pueda servir como muestra de recorrido histórico por lo que, al no contar con ninguna producción institucional para analizar, se utilizaron exclusivamente los testimonios de las trabajadoras y trabajadores.

Se tomaron en consideración todos los eslabones del proceso de trabajo, por lo que se buscó tener el mayor nivel de representatividad. De esta manera, se seleccionaron personas con diferentes responsabilidades, de diferentes edades, distintas profesiones, con modalidades de contratación diversas y también se consideró la variable de antigüedad en el puesto de trabajo.

### **3.2 Cantidad de entrevistados/as.**

Se entrevistó en total a 15 personas dado que el área analizada en el año 2016 contó con una planta de 33 trabajadoras/es de los cuales 3 son varones. Se entrevistó a las dos gerentas de la Dirección. Esto permitió analizar la construcción de identidad de cada área.

Cabe aclarar que se intentó entrevistar en varias oportunidades a la directora general de la institución pero la misma ignoró todas las propuestas. El único encuentro que se dio entre la investigadora y la directora fue de manera casual, en el evento contra los noviazgos violentos realizado en el barrio de Palermo. La directora no quiso responder

preguntas y se mostró distante. No se percibió una mala actitud sino incomodidad, como si no tuviese permiso para contestar preguntas.

A su vez, la investigación se demoró más de medio año por no contar con la autorización para realizar las entrevistas y las observaciones. En ese sentido, fue dificultoso el acceso a la información. Por otro lado, no abunda información sobre la Dirección General de la Mujer y en particular, de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades. Dentro de los entrevistados se consideraron: Directora, Gerentas, Coordinadoras de todos los sectores, talleristas. Por lo menos a dos integrantes por área. Fueron excluidos de la unidad de análisis los beneficiarios de las políticas dado que el foco estuvo puesto en los operadores y sus experiencias a la hora de la implementación.

### 3.3 Características de las personas entrevistadas

<b>_Función que desempeña en el área</b>	<b>Nº de entrevista</b>	<b>Modalidad de Contratación</b>	<b>Cantidad de años en la Dirección</b>
Gerenta de Atención	1	Planta Permanente	1 año
Gerenta de FPIO	2	Planta Permanente	4 años
Asistente Gerencia FPIO	3	Monotributista	3 años
Asistente Gerencia FPIO	4	Monotributista	1 año
Tallerista Área de Formación	5	Monotributista	6 años
Tallerista Área de Formación	6	Monotributista	10 años

Tallerista Área de Formación	7	Monotributista	7 años
Coordinadora Centro Integral Arminda	8	Planta Permanente	10 años
Coordinadora Estadísticas	9	Planta Permanente	Más de 15 años
Coordinadora Biblioteca	10	Planta Permanente	Más de 15 años
Coordinadora Área de Formación	11	Planta Permanente	Más de 15 años
Trabajador/a en estadísticas	12	Planta Transitoria/Contratado	3 años
Trabajador/a en Biblioteca	13	Planta Transitoria/Contratado	10 años
Trabajadora del área de promoción	14	Planta Transitoria/Contratado	5 años
Trabajadora premios Lola Mora	15	Planta Transitoria/Contratado	3 Años
Presidenta del Instituto de la	16	Planta transitoria	No trabaja en la Dirección General de la Mujer.

Mujer de la UBA			
--------------------	--	--	--

\*Para la preservación de las y los entrevistadas/os, los años de antigüedad en la Dirección son aproximaciones.

#### 3.4. Características generales de las entrevistas

Las entrevistas se dieron en los lugares de trabajo. La mayoría se mostró sorprendida y con muchas ganas de participar. Se percibió mayor incomodidad en las gerentas dada su articulación directa con la directora. Sin embargo, las demás entrevistadas no tuvieron ningún inconveniente en exponer los recursos de trabajo y los obstáculos diarios propias de la Gerencia y hasta lo definieron como un medio para contar sus limitaciones e imposibilidades.

Todas las personas entrevistadas contaron con más de 4 años de experiencia en el área y todas tuvieron que rotar de tarea por lo que sus testimonios fueron muy completos.

#### 3.5. Instrumento de recolección de datos utilizados

Se realizaron entrevistas en profundidad con un cuestionario general y a partir de las respuestas se fueron pensando preguntas espontaneas. La mayoría fueron de carácter abierto para apelar a la interpretación de cada agente y a la asociación libre.

Se hizo mucho hincapié en el recorrido académico y laboral de la cada entrevistada/o para analizar desde que perspectiva se estaba analizando el área.

#### 3.6 Método de análisis adoptado

El análisis respondió a un abordaje cualitativo con carácter descriptivo ya al momento de realizarse hasta la realización esta investigación no existen trabajos publicados que vinculen a la problemática de género con la prevención primaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La metodología cualitativa tiene como materias de análisis las percepciones, ideas y posee entre los rasgos más característicos:

- a) el interés por el significado y la interpretación
- b) el énfasis sobre la importancia del contexto y de los procesos
- c) la estrategia inductiva y hermenéutica. (Sautu, Paula, Dalle, & Elbert, 2005)

El objeto de estudio seleccionado correspondió a un fenómeno social, con conceptos contruidos y determinados en un contexto específico por prácticas sociales cotidianas.

Si bien se utilizaron datos cuantitativos para interpretar el presupuesto designado para la gerencia investigada, lo relevante de esta investigación respondió a las experiencias de las trabajadoras; a sus desafíos y problemáticas, a su formación profesional para enfrentar la tarea. Al decir de Rotman, “la investigación cualitativa se ocupa de la vida de las personas, de historias, de comportamientos, pero, además, del funcionamiento organizacional, de los movimientos sociales o de las relaciones interaccionales”. (Rotman, 2010.p 40)

El carácter de la investigación fue descriptivo ya que propuso definir y reconocer el funcionamiento de una política pública. “Los estudios descriptivos buscan caracterizar y especificar las propiedades importantes de (...) fenómeno que sea sometido a análisis.” (Rotman, 2010. p.40) Para lograr identificar las limitaciones y obstáculos que caracterizaron al área investigada se desarrollaron actividades que se detallan en la sección siguiente.

### 3.7. Registro de eventos observados

- Evento Lola Mora en la Legislatura Porteña
- Evento por el día de la no violencia en el Parque Rivadavia donde se llevó a cabo un desfile de modelos “reales” donde participaron hombres y mujeres.

- Evento en Palermo por el día de los noviazgos sin violencia.
- Participación de diez talleres de noviazgos sin violencia en diferentes escuelas de la Capital Federal.
- Talleres de cine y alimentación en el Centro Integral Arminda.

### 3.8 Modalidades de observación

Las observaciones fueron directas. Como estrategia se prefirió no manifestar la presencia de la investigadora y tampoco se le avisó a las talleristas al momento de realizar la actividad.

## **CAPITULO 4 HALLAZGOS Y CONCLUSIONES**

Este capítulo presenta los resultados de nuestra investigación. Se presentan: (i) la descripción del funcionamiento de la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades; y (ii) una descripción de sus logros y obstáculos.

### **4.1 Descripción de la Dirección General de la Mujer**

En el año 2016, después de un contexto peculiar donde fueron removidas dos directoras en apenas dos meses, asumió el cargo más alto de la Dirección General de la Mujer (a partir de ahora DGM), la psicóloga Lorena Calzetta. Esta Dirección depende del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, presidido por la Ministra Guadalupe Tagliaferri, quien fue Directora de la DGM entre enero 2009 y octubre 2010. Por lo tanto, la directora cuenta con información y experiencia concerniente al funcionamiento del área.

La DGM integra la Subsecretaría de Promoción Social que se encuentra a cargo de la politóloga y abogada Itatí Mariana Canido, y se divide en dos Gerencias: Operativa de Violencia liderada por Aymara Destefanis y la de Fortalecimiento – Igualdad de Oportunidades - comandada por la médica ginecóloga Cristina Vasino.

En las entrevistas realizadas, las mujeres de la Dirección General de la Mujer definieron a la institución como el organismo referente y capacitado para promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y concientizar tanto a funcionarios como a la sociedad en general sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en la gestión pública y privada. Las referentes entrevistadas sostienen que, en la medida en que las preocupaciones de la dependencia son amplias, el área podría llamarse de otra manera, pero eso sería una manera más de invisibilizar a las mujeres.

A continuación, se describirán las secciones y tareas de la repartición elegida como caso de estudio.

#### 4.2 Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades

Formalmente, la Gerencia define como misión concientizar y construir una sociedad igualitaria en todas las dimensiones a través de la prevención. Se considera que ésta es la mejor forma de combatir la violencia contra las mujeres, porque se promueve el conocimiento de sus derechos mediante talleres de capacitación y sensibilización desde una perspectiva de género y derechos.<sup>17</sup>

El área tiene por funciones específicas:

- Diseñar y coordinar la implementación de programas y planes orientados a contribuir al alcance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en la Ciudad de Buenos Aires.
- Coordinar la implementación de la CABA Ley 474/00 de modo de favorecer la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas implementadas por el Gobierno.
- Generar información científica sobre la situación de las mujeres en la Ciudad.
- Promover los derechos de las mujeres en la Ciudad de Buenos Aires mediante capacitaciones y diversas acciones de promoción.
- Diseñar y monitorear campañas de concientización y promoción de la no violencia hacia la mujer.
- Articular con las diversas áreas de gobierno a fin de brindar una respuesta integral a las necesidades de mujeres de la Ciudad.

---

<sup>17</sup> Extracto de entrevista realizada a la Gerenta del área.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Gerencia de Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades ha organizado sus actividades en una serie de áreas que presentamos a continuación.

#### 4.2.8 Observatorio de Equidad de Género

Su objetivo es recopilar, analizar y difundir información periódica, homogénea y sistemática relativa a la violencia de género. Además, tiene como función exponer la problemática de género a la sociedad. Por último, debe analizar la información estadística de los servicios brindados por la Dirección General de la Mujer y gestionar y promocionar el Centro de Documentación Zita Montes de Oca.

El Centro Zita Montes de Oca es una biblioteca que pone a disposición del público en general libros, archivos y videos sobre la temática de género. Depende, como se describió anteriormente, de las decisiones del Observatorio. El lugar permanece abierto de lunes a viernes de 10 a 17 hs. En este centro de documentación hay cerca de 2.000 volúmenes entre libros, cuadernillos, memorias de congresos y la principal fuente de material nuevo son donaciones.

#### 4.2.9 Áreas descentralizadas representadas por delegadas de la DGM en las Comunas

Su propósito es difundir en las Comunas de la Ciudad los objetivos de la Dirección, atendiendo las demandas de las mujeres. En el año 2016 el equipo contó con 13 delegadas en 15 Centros de Gestión y Participación Ciudadana. Cada delegada debe desarrollar su trabajo difundiendo los servicios de la Dirección General de la Mujer en las redes barriales, escuelas, comedores y ONGs, acercando el servicio a la comunidad. No cuentan con representación la Comuna 11 (Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita) ni la Comuna 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales). Si las

actividades implementadas por la Comuna son competencias de la Dirección y sirve para comunicar, la Dirección de la Mujer va a promocionar sus servicios.

Las delegadas comuneras tienen una coordinadora que trabaja en la DGM y centraliza la información de todos los barrios que cuentan con representación. De esta manera, las delegadas organizan e informan las distintas actividades a la coordinadora para que la Gerencia pueda decidir su participación. Habitualmente los eventos son generados y organizados por cada comuna y la DGM provee volantes con consignas que advierten la violencia doméstica en slogans de tipo “si te quiere, no te pega” o “conoce tus derechos”.

Durante el año, hay al menos dos fechas fijas en donde se trabaja de forma articulada entre comuna y delegadas: el 27 de mayo, “Día de la prevención de los noviazgos violentos”, y el 25 de noviembre, “Día de lucha contra la violencia de género”

#### 4.2.10 Centro Integral de la Mujer Arminda Aberastury

Funciona desde el año 2002 y orienta sus acciones hacia:

- 1- la prevención y concientización de la violencia de género
- 2- la transformación de las condiciones de vida de las mujeres en sus actividades diarias
- 3- la promoción integral de la salud apuntando a mejorar su calidad de vida.

El objetivo del centro es llevar los talleres de reflexión, cine debate y creatividad a la comunidad. Desde su creación, el centro estuvo dividido en dos áreas: un área de asistencia y un área comunitaria. Las actividades grupales abordan los condicionamientos de género, revisando mitos, mandatos, estereotipos y roles tradicionales, construcciones acerca de lo que se espera de las mujeres y consiguientes posibilidades de transformación. Con este fin, el Centro organiza diversas actividades, que detallamos a continuación:

- *Talleres de Reflexión mensual*: tienen una periodicidad mensual. Se apela a que las participantes pueden reconocer y elaborar sentimientos de seguridad, confianza y autocuidado; visibilizar situaciones de violencia de género; diferenciar sus distintas formas y poner de manifiesto las directas consecuencias en la salud de las mujeres, entre otros muchos. Participan aproximadamente 5 mujeres que concurren todos los meses.
  
- *Cine / Debate*: a través de una selección de películas se generan espacios de debate y reflexión utilizando la imagen y el texto como disparadores para visibilizar cuestiones de género. Se realiza el último jueves de cada mes entre las 13 y 15 hs y participan entre 10 y 20 mujeres por jueves. La coordinadora relata el caso de una mujer que asistió al taller del cine durante un año y al finalizar decía “h, bueno, yo no sabía que esto era violencia”. En palabras de la coordinadora, “después de todo un recorrido acá, entendió que ella había sido víctima de violencia, estuvo en un centro de violencia, después paso al grupo de mujeres reincidentes, de mujeres que atravesaron la violencia y después acá un tratamiento post violencia. Y recordaba cómo llego al centro, a un taller y no se daba cuenta de que sufría violencia. Eso es un poco la prevención, poder detectar esas situaciones y eso a veces lleva un largo camino.”<sup>18</sup>
  
- *Asistencia psicológica*: terapia grupal y/o individual con perspectiva de género para mujeres mayores de 18 años. Si bien la asistencia psicológica es exclusivamente para mujeres, los talleres pueden contar con la participación de hombres, aunque no suelen participar. Para la admisión en el Centro se completa una ficha donde se detallan sus datos personales, condiciones de vivienda, nivel educativo, situación laboral, cómo llego al centro.

---

<sup>18</sup> Extracto de entrevista realizada a una Coordinadora. Código de entrevista nº 8.

La supervisión de los casos es ad honorem. Una vez por mes asiste al Centro una psicóloga externa, para pensar el caso y analizar lo que va sucediendo en las sesiones con las participantes de la asistencia psicológica.

- *Talleres Creativos:* participa una profesora de plástica jubilada que se acercó a la comuna “para sentirse útil”<sup>19</sup>. La coordinadora cuenta que “es muy interesante la experiencia, ella está contenta porque sigue en actividad y esto es lo saludable. Seguir en actividad, conectada con lo que te gusta y hace bien. Y las beneficiarias también están muy motivadas. Todas las actividades son gratuitas. Nosotras tenemos el sueldo del estado, el staff pero las talleristas no cobran. El año pasado se agregó que tienen que pasar un curso de voluntariado para formalizar un poco su inserción. Pero no cobran nada. Ahora tenemos un taller de plástica, de escritura, y un taller de clown. Pero ad honorem.”<sup>20</sup>
- *Talleres de Narración Oral:* las mujeres escriben sus propias vivencias y las comparten con otras pares.
- *Talleres de Alimentación Saludable:* acude una nutricionista ad honorem para informar a las mujeres. Desde el Centro aseguran que hay una relación entre la alimentación y el autoboicot que sufren muchas mujeres que tienen baja autoestima o están disconformes con su cuerpo porque se rechazan a sí mismas. Esta información se eleva al área de estadística y se confeccionan perfiles de personas que se suelen consultar. La entrevista es de carácter semiabierta, para que se pueda relatar la problemática apelando a la subjetividad de la mujer. En ese momento se evalúa con el equipo si la pueden atender o no, si hay psicosis, cuadros graves, intentos de suicidio. Ante casos graves donde necesariamente se requiere la intervención de un psiquiatra, se determina la necesidad de derivar a la paciente.

---

<sup>19</sup> Entrevista a la Coordinadora del Centro Arminda. Código de entrevista nº8

<sup>20</sup> Extracto de entrevista a la Coordinadora del Centro Arminda. Código de entrevista nº8

El centro se enfoca tanto en la prevención de violencia como en la salud mental integral. El trabajo apunta a fortalecer los lazos sociales, lograr el empoderamiento de las mujeres, y ayudarlas a desarrollar sus proyectos de vida. El lugar permanece abierto de lunes a viernes de 9 a 17 hs. El trabajo del Centro Arminda sirve para que la mujer tome conciencia de la violencia a la que está siendo sometida.

El Centro Integral se inició con 20 empleados/as y tras un recorte paulatino, en el año 2016 sólo cuenta con 5 trabajadoras, todas psicólogas. El Centro queda ubicado en Av. Hipólito Yrigoyen 3202, barrio Balvanera, Comuna 3.

#### 4.2.11 Evento Premio Lola Mora

Desde el Observatorio se gestiona este premio que se basa en la construcción y reproducción de una imagen positiva de la mujer en los medios de comunicación. Como campaña de prevención, es una de las actividades más relevantes y significativas. Su presencia en los medios de comunicación contribuye a la prevención en el orden simbólico.

Si bien son escasos los recursos humanos con los que se cuenta para la organización de este evento, a diferencia de las otras políticas implementadas, el evento tiene su propio presupuesto. El premio nació en el año 2000, se interrumpió en el año 2004 y a partir del 2009 volvió realizarse. El evento cuenta con distintas categorías de premios y es el público el que elige quién gana a través de la plataforma de internet.

Este evento es uno de los más relevantes para el Área de Igualdad de Oportunidades ya que cuenta con la difusión en todos los programas nominados en las ternas descriptas, meses de preparación, un jurado que se capacita y una elección rigurosa de la competencia que se disputa el premio.

#### 4.2.12 Sistematización de Datos Estadísticos

Tiene por objetivo sistematizar, procesar y analizar la información producida por las dos Gerencias: la de Atención y la de Fortalecimiento. La Dirección General de la Mujer cuenta con un área de Estadísticas que cuantifica todas las mujeres que pasan por la Dirección de forma indiscriminada, por lo tanto no importa si corresponden al Área de Atención o de Fortalecimiento. Cada vez que alguna mujer se contacta con la DGM, las trabajadoras le hacen completar una ficha RUM (Registro único de mujeres) donde se detallan sus datos personales, condiciones de vivienda, nivel educativo, situación laboral. Esta información se eleva al área de estadística y se arman perfiles de personas que se suelen consultar. Los datos se concentran una vez al mes, se cargan a un Excel de forma manual, se procesa la información, se construye el dato. Se realizan tablas dinámicas en Excel porque no se utiliza ningún otro programa de estadística, se producen perfiles de los hombres violentos, informes de los resultados obtenidos en los CIM (Centros Integrales de la Mujer).

En esta área trabajan tres personas con datos cuantitativos y sociodemográficos y algunos indicadores que están relacionados con la violencia.

#### 4.2.13 Área de Promoción y Capacitación Comunitaria

En este espacio se promueve la integración de la perspectiva de género como categoría transversal de las políticas de capacitación y promoción. Se dictan talleres de sensibilización y capacitación en género a través de temáticas como “Vínculos Saludables y Noviazgos sin Violencia”. Los talleres corresponden al Programa “Ciudad sin Violencia” que se llevaron a cabo en escuelas secundarias del primer ciclo (de 1er a 3er año). En general, es el Ministerio de Educación de la CABA quien organiza la demanda y le pide capacitaciones a la DGM. Sin embargo, no se trabaja en conjunto. El procedimiento comienza cuando la escuela solicita el taller a su supervisor, el supervisor lo presenta en el Ministerio de Educación y el Ministerio autoriza.

Esto demanda mucho tiempo desde que la escuela lo solicita (en la mayoría de los casos porque hay un caso de violencia específico que resolver). El contenido de los talleres se autoriza al principio del año.

El Ministerio de Educación organiza la designación de escuelas y la informa al Área para que planifique la grilla. Además de los establecimientos educativos secundarios, se realizan capacitaciones en instituciones que solicitan específicamente capacitaciones de género.

También se realizan talleres en el Instituto Superior de la Carrera (ISC) donde se cursa una clase de “Instrucción a la Perspectiva de Género” gestionada por el Área de Igualdad de Oportunidades. El ISC fue creado en 2007 para ayudar al desarrollo del personal del Gobierno de la Ciudad en la carrera administrativa y desde entonces ha capacitado a 171.443 empleados/as aproximados/as. Actualmente trabajan allí 8 capacitadoras, todas mujeres.

#### 4.2.14 Líneas FPIO “Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades”

Las líneas FPIO son acuerdos interministeriales. Es el programa más representativo de la Ley 26.485. El equipo de trabajo cuenta con 6 profesionales para toda la CABA.

La DGM se reúne con cada Ministerio para aplicar sus políticas desde una perspectiva de género. Se consideran desde capacitaciones al personal de cada organismo. Hasta el momento lograron sensibilizar a 9.306 personas.

Las FPIO son la herramienta que mejor representa el espíritu del área de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades. El objetivo es que cada Ministerio se involucre y produzca políticas públicas con perspectiva de género. La metodología que utilizan empieza con una visita obligatoria a cada Ministerio. Se organizan para reunirse con la autoridad máxima que quiera charlar con ellas y definen los objetivos del año.

### 4.3 Obstáculos

#### 4.3.1 Falta de perspectiva de género en los/as funcionarios/as públicos

Las trabajadoras aseguran que tendrían que capacitar obligatoriamente a todos/as los/as funcionarios/as y políticos/as pero como las instancias de capacitación no llegan a las estructuras jerárquicas más altas, no creen que ningún cambio sea posible. Esto se percibe a partir de los siguientes testimonios:

“La verdad es que a nosotras nos ampara una Ley pero no tenemos recursos para obligar a nadie a que haga nada. Solo podemos juntarnos para proponer mejoras pero si no lo quieren hacer pueden estar tranquilos porque nosotras no podemos hacer nada” (Testimonio entrevista nº3)

“No tendríamos que ir a sensibilizar únicamente a los adolescentes en los colegios, calculo que habría que capacitar a las autoridades educativas y ellos bajar o por currícula tener determinadas temáticas. Como para empezar desde abajo. Las políticas no se continúan, dependen de la voluntad y decisión del funcionario de turno. Las cosas que se dieron de mejor manera se dieron por relaciones vinculares personales. Si un funcionario es macanudo capaz que podés hacer algo con él. Pero cuando se va la gestión, la siguiente no la continua. Es como bastante difícil. Lo que se hace es espasmódico y es inestable. Nosotras tendríamos que capacitar funcionarios, organizaciones” (Testimonio nº13)

#### 4.3.2 Recursos insuficientes

Esta es una de los hallazgos más relevantes de la investigación. Los recursos insuficientes condicionan de manera determinante el contenido de la política pública. Puede percibirse que hay una relación de mutuo agravamiento entre los déficits de la organización institucional, las restricciones presupuestarias y los problemas de formación/capacitación del personal. Esta problemática tiene dos dimensiones: la

limitación de recursos presupuestarios y la escasez recursos humanos, que abarca tanto la disponibilidad de personal como la ausencia de capacitación.

#### *Los problemas presupuestarios*

En absolutamente todas las entrevistas se definió al trabajo desarrollado por la Gerencia como un trabajo “artesanal”. Este término apareció en cada uno de los testimonios. Los equipos de trabajo consideran que el presupuesto es insuficiente para las actividades que deben realizar, lo que obliga a generar recursos propios para sostener las tareas. A su vez, esto imposibilita cualquier propuesta nueva ya que el presupuesto debe utilizarse para garantizar el funcionamiento de lo que ya está implementándose. A partir del análisis del presupuesto destinado a la Gerencia pudimos identificar los siguientes problemas:

- a) errores de índole programática en el gasto del presupuesto anual, ya que hay importes que no están detallados y generalmente el dinero imputado no se destina para la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades. Es decir, el número publicado no es lo que el equipo de trabajo obtiene para trabajar.
- b) el presupuesto con el que contó la Dirección General de la Mujer para el 2016 fue de unos 85 millones de pesos. Apenas el 0,07% del total del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. Las áreas que más presupuesto obtuvieron fueron las de educación, medio ambiente y salud.
- c) la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades contó con \$13.528.200 – 15% del total presupuestario de la DGM. El 69% de los \$13.528.200 correspondieron a salarios por lo que quedó un 31% disponible para utilizar en gastos de funcionamiento.

#### *Los problemas de infraestructura y mantenimiento*

En las oficinas y centros de trabajo se advirtieron roturas de muebles y cortes de servicios básicos como la luz y el gas. Cada vez que se identifica algún problema edilicio

el personal se encarga de informar la situación, pero se tarda mucho tiempo en regularizar los inconvenientes y las oficinas y centros integrales siguen funcionando de manera precaria. “Respecto al mantenimiento, es un muy deficitario. (...) Estuvimos 3 días sin abrir por problemas cloacales, no funciona bien internet, 3 días sin luz. Hace un año que no tenemos gas en el centro. Más de un año. Una quiere ofrecerle a la gente que está en una situación de vulnerabilidad, que se sienta bien, un lugar agradable. El vínculo es muy frágil, cualquier detalle puede hacer que la mujer no vuelva. Y las trabajadoras tienen que trabajar en condiciones mínimas y eso no está bien.” (Testimonio de entrevista nº2)

#### *La insuficiencia de recursos humanos*

En la investigación se describen múltiples factores que dan cuenta de la falta de recursos humanos en la Gerencia:

- a) Designación múltiple de roles y rotación del personal. Esto afecta la continuidad de las actividades y cierta estabilidad en la perspectiva que se le da al programa, puesto que se sobrecarga al personal y las tareas terminan desarrollándose de forma parcial por diferentes personas. A su vez, la constante rotación del personal imposibilita cualquier actividad a largo plazo, cualidad necesaria para una política preventiva de orden primario. Si bien no hay un registro de la cantidad de rotaciones, a partir de las entrevistas se permite identificar que las trabajadoras están acostumbradas a rotar de áreas.
- b) Se desarmaron los equipos interdisciplinarios para trabajar las distintas problemáticas que acontecen diariamente en los centros integrales de la mujer. En las entrevistas realizadas se identifican distintos perfiles de mujeres participantes: están las mujeres que no son conscientes de la relación violenta que están sufriendo, las que van a hacer consultas para otras mujeres, las que

son conscientes de lo que les está sucediendo pero no saben a dónde ir y el equipo del Centro Integral Arminda no cuenta con un personal capacitado que pueda realizar un seguimiento a los distintos perfiles de mujeres que asisten.

El testimonio de dos trabajadoras da cuenta de la situación completa que atraviesa la Gerencia:

Testimonio de entrevista N°6

“Esto lleva al vaciamiento, las profesionales estamos hace muchos años y somos las que mantenemos a la Dirección. Los sueldos son de \$8.500 eso es insostenible. Trabajan 3 meses y cuando consiguen algo se van. Así no puedes sostener los servicios (...) No hay equipos interdisciplinarios que son imprescindibles para trabajar en las problemáticas tan complejas que tenemos que atender (...) Como trabajadoras no podemos reproducir esa naturalización de la falta de tantas cosas, y debemos, es nuestra obligación exigir y pedir los recursos necesarios para dar respuestas adecuadas e integrales que necesitan las mujeres y los niños”

Testimonio de entrevista N° 12

“Queremos (...) que se incorporen profesionales especializados para que se vuelvan a armar los equipos interdisciplinarios, mejorar los sueldos, las condiciones edilicias (...) Eso también es violencia hacia la mujer. Para la foto las cosas funcionan pero después no nos dan importancia. Este es un Ministerio en el que todas las direcciones están en las mismas condiciones. No podemos brindar un servicio de calidad. Todo pasa por nosotras”

#### *La carencia de formación y capacitación*

A partir de los testimonios se reconoce que no hay profesionales preparados ni sistemas informáticos para interpretar y analizar los datos elaborados por el área de estadística.

“No tenemos gente preparada para que pueda interpretar esos datos y optimizar nuestro trabajo y atrás de esos datos hay personas con problemáticas. Es siempre una lucha. Lo mismo que le sucede a una mujer para posicionarse en cualquier espacio de la vida es lo mismo que nos pasa a nosotras para poder posicionarnos dentro de cualquier gobierno, en algunos han sido más entendedores y proclives a tener mayor sensibilidad a la problemática.” (Testimonio de entrevista nº12)

Por otro lado, no se planifican capacitaciones para enriquecer el análisis de las trabajadoras. Las mismas se autogestionan en función de la voluntad del equipo de trabajo. Se le pide a algún profesional especializado en la temática a tratar, ad honorem, y se realiza la capacitación. Por lo tanto, si las trabajadoras no realizan alguna autocrítica, no hay ningún tipo de posibilidad de que alguien advierta errores o cuestiones para modificar.

#### 4.3.3 Incapacidad de planificación y evaluación

A partir de las entrevistas, podemos inferir que no existe un proceso de planificación de las actividades ya que no suelen realizarse reuniones de personal y las trabajadoras consideran que no tienen tiempo para ocuparse en la planificación de las actividades. “Yo no veo la transversalidad que plantean las líneas de Igualdad de Oportunidades. (...) No me parece que nosotros tengamos que buscar colegios (...) debería ser de otro orden. Una cosa es salir a buscar y coordinar, que lleva un tiempo, aceptar los canales, y otra cosa es que eso este hecho y vos planifiques. Nosotras hacemos todo. Sería más serio hacer devoluciones en todos los colegios pero no me da el personal. Tengo la libertad para organizar los cursos pero me faltan los recursos. Dentro de las posibilidades, o hacen menos números en relación a cantidad de población a la que llegas, a largo plazo, más intenso o más números pero más a corto plazo. Lo que está aprobado ahora es de 1ero a 3er año y te quedan 4to y 5to ahí flotando y son los más grandes, más problemáticos. Hay que trabajar en toda la escuela. No hay presiones

para cumplir con un número. Cuando vos tenés que generar la demanda no es lo mismo que si ya estuvieses instalada.” (Testimonio nº14)

Las trabajadoras consideran que no se plantea el objetivo de evaluar para ver cómo se corrige y si está funcionando bien un programa. “Falta tiempo porque es algo que nos damos cuenta, tiempo de poder pensar las políticas públicas. Estamos más en el cotidiano, falta una mirada más integral de hacia dónde nos dirigimos. Nosotras no podemos diseñarlas, desde arriba tampoco tienen idea. Somos pocas, lo más que se pueda. Es más voluntarista. Estamos más en el cotidiano que en poder reunirnos a pensar hacia cuanta población llegamos.” (Testimonio de entrevista nº 11)

Otra evidencia que da cuenta de la incapacidad de planificar y evaluar, se da con la inexistencia de devoluciones posteriores a los talleres que se realizan. No se elabora ningún tipo de producción en base a lo que se experimenta en cada taller. Tampoco hay una devolución de la institución educativa, por lo que las trabajadoras no tienen ningún tipo de seguimiento y las instituciones educativas tampoco cuentan con recomendaciones o críticas por parte de los equipos especializados de la Gerencia.

La Gerencia parece estar dominada por el imperativo de supervivencia, pasando las misiones a un segundo plano. Se está en lo cotidiano pero no tienen una mirada más integral de hacia dónde se dirigen.

A su vez, se identifica un problema crucial en relación a la evaluación para mejorar la planificación. Uno de los objetivos del Observatorio de la Gerencia es monitorear las políticas que se implementan desde el Poder Ejecutivo. Las trabajadoras consideran que el Observatorio tiene que ser independiente, ya que así lo dispone la normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Nuestras tareas son auditar lo que hacen los funcionarios de turno pero como no tenemos recursos para eso nos encargamos de analizar los perfiles de las mujeres que asisten a la Dirección (...) a veces nos piden reportes pero no se publican nunca y nosotras no podemos decidir lo que se puede

publicar o no. Muchas veces hemos presentado informes elaborados específicamente por el área y no los consideraron y no hacen ningún tipo de observación si los informes dan resultados negativos” (Testimonio de entrevista nº10)

#### 4.3.4 Falta de difusión de las actividades desarrolladas por la Gerencia

Las trabajadoras y trabajadores reconocen como un gran déficit de las instituciones públicas la falta de información fehaciente que se publica en los formatos oficiales. En ninguna página de internet está la descripción del organigrama de la Gerencia, la difusión de los talleres que se realizan y esto dificulta la participación de las/os beneficiarias/os. Algunos testimonios dan cuenta de esta situación:

- 1) “La difusión es muy escasa, no conocen el 0800 que existe hace 27 años, ni conocen a la Dirección. Creo que la gente que trabaja en el Ministerio tampoco sabe quiénes somos” (Testimonio de entrevista nº15)
- 2) “Las que trabajamos en los centros o en la Biblioteca difundimos boca a boca a la gente que circula por el barrio, hacemos volantes caseros, chiquitos. Armamos una cartelera externa para que los vecinos y las vecinas sepan que aquí funcionan oficinas del gobierno”. (Testimonio de entrevista nº13)
- 3) “Nosotras teníamos un logo propio, pero ahora ya no se usa. No tenemos página, vienen acá alumnas y no hay información para darles. Nadie sabe lo que hacemos acá. No hay redes sociales. Se perdió eso. Perdimos autogestión y para existir tenés que tener difusión. Tenés que acceder a personas. Los programas y presupuestos se basan en la cantidad de prestaciones. Se fue centralizando todo y se fue disminuyendo nuestra participación. La falta de difusión es la principal razón por la que se ha ido incrementando la invisibilización.” (Testimonio de entrevista nº10)
- 4) “No tenemos un espacio específico y propio para publicar nuestras propias producciones. El Observatorio contaba, históricamente, con una página propia

donde se podía acceder a la información producida por el equipo de análisis, pero después de una decisión de centralizar la información de prensa a nivel Ministerial perdimos la potestad para publicar nuestros reportes y análisis.” (Testimonio de entrevista nº12)

- 5) “El premio Lola Mora no se difundió por la televisión ni siquiera por la flota propia del gobierno de la ciudad. La difusión es en todas las actividades, artesanal. Los afiches los pegamos nosotras, hasta organizamos las pegatinas. No hacemos campaña en vía pública, ni en tele ni en radio, ni en diarios. Ni siquiera en las cuentas de redes sociales de la ciudad que eso no tiene costo.” (Testimonio de entrevista nº15)

#### *Contradicción entre el discurso y las acciones de los funcionarios y las funcionarias.*

Las trabajadoras consideran que no están haciendo cosas significativas para modificar la situación de la mujer en la sociedad, sino que solo desarrollan acciones reparatorias de un problema ya instalado. No realizan ningún tipo de análisis sobre las causas y consecuencias ni para el interior de la Gerencia ni en los talleres y capacitaciones que realizan. “Esta desvalorizada la Dirección en términos generales, pero Prevención es el área menos favorecida en la distribución de recursos. La atención visibiliza a la mujer víctima, la prevención visibiliza la potencialidad. Pero ideológicamente hasta que no haya víctima no hay interés estatal. Esa es nuestra percepción. Hasta que no se ve a la mujer golpeada nadie hace nada” (Testimonio entrevista nº9)

Por otro lado, las trabajadoras y trabajadores ven que los funcionarios y funcionarias expresan un discurso mediático preocupado por la violencia hacia las mujeres pero después no planifican reuniones ni aceptan recibir a los equipos de trabajo. “Tagliaterri fue nuestra segunda directora general y conoce los problemas. No hemos tenido

respuesta. Hemos alcanzado a la Subsecretaria con las grillas de las necesidades discriminadas por sector y por ahora no se ha solucionado nada.” (Testimonio de entrevista nº6)

#### 4.3.5 No se considera como variable la transformación de la masculinidad hegemónica

En los programas investigados no predominan políticas que visibilicen y transformen el rol del hombre en el vínculo violento. “Nosotras vamos a todas las escuelas a hablar de que no hay que pegarle a las mujeres, que hay que respetarlas pero muchas veces terminamos hablando de cosas mucho más básicas como que no está bien que los chicos y las chicas se revisen los celulares o se hagan escenas de celos para controlar a sus novios/as. Muchas veces salen cosas que nosotras como mujeres tenemos una forma de ver y los varones otra y a veces me pregunto qué pasaría si los hombres vinieran a las escuelas a hablarle a los chicos” (Testimonio nº 14)

#### 4.3.6 Estructura vertical que imposibilita la democratización de decisiones.

En la investigación se identificó una estructura estatal vertical que tiende a reproducir prácticas donde no se democratizan las decisiones. Las trabajadoras/es son el último eslabón del proceso y no tienen incidencia en una instancia de decisión. Esta situación omite sus experiencias con las/os beneficiarias/os de los programas e impide la posibilidad de transmitir a sus directivos el conocimiento adquirido en el área. Resulta complejo desarrollar una política pública de prevención primaria que apunta a la transformación de la cultura de género cuando la institución que debe implementarla reproduce las mismas prácticas de poder entre el nivel ejecutivo y sus empleadas subordinadas. Un ejemplo claro es la inexistencia de reuniones con la Directora General de la Mujer o la presentación de publicaciones desarrolladas por la Gerencia. “El Observatorio realizó una investigación durante dos años y al momento de la presentación la Directora decidió no publicarla. Dos años más tarde, la Dirección decidió publicarla sin avisarnos a nosotros que fuimos el equipo que la realizó. Esto la verdad es que generó mucha incomodidad porque vos estas dos años trabajando para algo y

es muy violento que ni siquiera te convoquen para la presentación o te avisen de la publicación” (Testimonio nº9)

#### 4.4 Logros

##### 4.4.1 Autogestión de recursos para realizar las actividades

Las trabajadoras y trabajadores han podido identificar sus necesidades y autogestionar los recursos necesarios para satisfacer esa demanda. A continuación se describen algunos ejemplos que se evidenciaron en la investigación:

###### 1) La creación de la Cooperativa del Centro Arminda.

La misma se originó a partir del encuentro de un grupo de mujeres que asistían al centro para diversos talleres. Al identificar las limitaciones que tenía el lugar para la realización de las diferentes actividades, se organizaron para poder generar los recursos necesarios para llevarlos a cabo. La coordinadora del Centro describe: “Cuando se dieron cuenta de que faltaban cosas, decidieron organizarse para comprar elementos en pos de mejorar la calidad de los talleres y actividades. (...) Para el cine debate, se decidió comprar un televisor, para el verano, comprar ventiladores. (...) Se reunieron, eligieron a la presidenta, voceras, armaron un grupo donde fortalecieron sus vínculos.” (Testimonio de entrevista nº8)

###### 2) Planificación de capacitaciones y formaciones

Son las propias trabajadoras las que organizan capacitaciones para formarse y optimizar las maneras en las que desarrollan sus actividades dentro de la Gerencia. También se generan espacios para realizar reflexiones personales sobre los miedos, complejidades y frustraciones que tienen los equipos de trabajo al trabajar con esta temática de violencia de género. La coordinadora del área de promoción asegura: “hace algunas semanas nos dimos cuenta que nos estaba faltando la pata antropológica para analizar las relaciones violentas y ninguna tiene conocimiento sobre eso (...) una de las chicas

se contactó con un antropólogo y lo convenció de venir a darnos una capacitación. Lo convenció porque no tenemos plata para pagar nada. Estuvo bueno porque todas nos comprometimos a ir y lo vimos como una oportunidad para seguir aprendiendo y tener nuevas herramientas de trabajo. Además está bueno tener la perspectiva de un varón” (Testimonio de nº14)

### 3) La confección de un presupuesto alternativo presentado en la Legislatura

En el año 2016 las trabajadoras de la Dirección General de la Mujer realizaron, por primera vez en su historia, un presupuesto alternativo al presentado por las autoridades del Ministerio. Las trabajadoras recorrieron la Legislatura porteña para hablar con los funcionarios/as sobre la situación compleja que atravesaba la Dirección en relación a la dimensión presupuestaria. Los equipos de trabajo se organizaron durante meses para presentar el informe donde se realizaron las exposiciones presupuestarias generales. A partir de esta iniciativa el Ejecutivo confirmó la incorporación de más personas con el objeto de fortalecer los equipos de trabajo. “Fue un proceso de mucho aprendizaje porque ninguna lo había hecho nunca y había que revisar punto por punto. Lo hicimos desde cero y recorrer la Legislatura y que nos escuchen a nosotras como trabajadoras fue algo nuevo. (...) Sabíamos que el presupuesto presentado por el Ejecutivo no representaba ni siquiera las necesidades básicas de la Dirección y estuvo bueno hacer el nuestro que no pidió más que lo necesario (...) Recibimos ayuda de un contador porque ninguna tenía experiencia en la ejecución de la programación presupuestaria. (...) El presupuesto alternativo duplicó al oficial.” (Testimonio entrevista nº3)

#### 4.4.2 Equipos de trabajo sólidos y comprometidos con la temática

Se percibe un gran compromiso por erradicar la desigualdad estructural machista entre los equipos de trabajo y una gran construcción del colectivo en términos de unidad y compañerismo. “Nosotras no somos solo trabajadoras sino que también somos militantes de la igualdad por la mujer. Salimos a la calle juntas ante cada femicidio y

entre todas las compañeras hay un respeto por el trabajo que hacemos” (Testimonio nº11)

#### 4.4.3 Nivel de profesionalización de los equipos de trabajo

A partir de las entrevistas realizadas se observa que casi todo el personal está profesionalizado y cuenta con título académico. La mayoría tiene formación en disciplinas como trabajo social, psicología y educación. A pesar de no contar con profesionales especializados en perspectiva de género, se destaca el interés por aprender y mejorar su desempeño aunque se de en formato de autoaprendizaje. En general la experiencia en la temática la obtienen con la práctica en los años de trabajo en la institución.

#### 4.4.4 Institucionalidad de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A pesar de los obstáculos descritos, el hecho de que exista – y continúe funcionando– un área para trabajar contra la violencia de género hacia las mujeres debe considerarse un logro. A su vez, también debe considerarse como un aspecto positivo que continúe como Dirección cuando podría pasar a depender de alguna otra Dirección o programa. Eso ya da cuenta del reconocimiento institucional de la Dirección y de la Gerencia investigada.

#### 4.5 Observaciones realizadas de la Ley 26.485/2009 “Ley de protección integral a las mujeres”

En la Ley no se percibe una perspectiva específica que describa el tipo de prevención que se debe trabajar. Es decir, son mandatos que los distintos organismos ministeriales jurisdiccionales deben cumplir. A pesar de eso, una de las cualidades positivas que se puede identificar en la normativa es la realización de una descripción exhaustiva de los tipos de violencias que atraviesan la vida de una mujer desde su nacimiento.

Sin embargo, salvo algunas excepciones donde se habla de la modificación y/o transformación de patrones socioculturales que refuerzan la desigualdad y las relaciones de poder, la prevención suele asociarse a la concientización del vínculo violento.

El concepto de familia no es considerado como objetivo de intervención en la Ley 26.485/2009. Generalmente se hace foco en las mujeres y no en los hombres, en visibilizar la violencia pero no en erradicarla. En ese sentido, en esta investigación se considera que es necesario enfrentar la desigualdad mediante la prevención primaria, porque así llegamos a la raíz de la dominación. (Schmukler, 2012) La estructura familiar se basa en una moral sostenida por todo el grupo, fundamentada en representaciones e identidades de género tal como la autoridad unipersonal masculina. (Schmukler, 2012). Cabe destacar que la dinámica es legitimada por todos.

Se precisa no sólo asistir a las mujeres que sufren maltrato sino que además resulta un desafío importante reeducar a los hombres y a la sociedad en su conjunto. (Ortega, 2005). Es necesario democratizar las relaciones afectivas. Tal como plantea Schmukler (2009) ¿por qué la democracia en la esfera pública y no en la privada? ¿Cómo se puede garantizar su libertad en el ámbito público si las mujeres siguen sometidas en sus familias a través de la asignación de comportamientos sociales que propone cada género?

La perspectiva preventiva en la normativa argentina no cuestiona la masculinidad. Eso debe configurarse en cualquier política pública preventiva primaria que tenga como objetivo erradicar la violencia de género en el ámbito doméstico.

Una política de prevención primaria es una redefinición de los mandatos sociales. Como objetivo primordial tiene la promoción de que los y las ciudadanas, es decir, sujetos con derechos, puedan resignificar los mandatos de género en función de sus vínculos

afectivos. Esto no es una tarea para las mujeres, esto necesariamente supone interpelar a toda la sociedad y a la estructura estatal.

La reconstrucción de los mandatos de género puede producir a largo plazo una corresponsabilidad en el cuidado donde las mujeres y los varones se puedan hacer cargo de la vida familiar. Esto plantearía una liberación de las mujeres para desarrollar una mayor integración a la vida pública. Simultáneamente una corresponsabilidad entre los géneros también exige una participación del Estado para proponer una legislación y políticas públicas que favorezcan la participación de los varones como legítimos cuidadores.

A su vez, tampoco hay un trabajo claro en relación a la formación y capacitación de los ejecutores de las políticas públicas y funcionarios gubernamentales. Los políticos y trabajadores también son hombres y mujeres que reproducen prácticas violentas y responden a estereotipos de género. Sin una reeducación de los cargos políticos más altos ninguna política pública de género logrará modificar el statu quo. Por esa razón, tal como expresa la Convención de Belém do Pará, es necesario fomentar la educación y capacitación de funcionarios encargados de la aplicación de la Ley y especialmente, de los encargados de la aplicación e las políticas de erradicación de la violencia hacia la mujer.

#### 4.6 Conclusiones

En este trabajo hemos visitado la Gerencia de Fortalecimiento e Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para comprender las dificultades y obstáculos comunes que presenta la implementación de políticas preventivas primarias contra la violencia de género en el ámbito doméstico y comprender hasta qué punto se desarrolla una política que se vincule con replantear la cultura de género.

Se han observado los espacios de trabajo, se han realizado entrevistas a diferentes agentes para dar cuenta de las posibilidades reales que cuentan las áreas para desempeñar sus tareas. Este estudio descriptivo indicó que la Gerencia se encuentra condicionada por varios obstáculos, pero el más importante resulta ser la articulación entre las instancias decisorias de los/as funcionarios/as y la práctica cotidiana de las trabajadoras. Por una parte, las instancias de planificación y evaluación que dependen de la producción y uso de información relevante presentan importantes déficits de funcionamiento que comprometen las operaciones cotidianas.

Escapa a este trabajo la posibilidad de explicar las causas de estos problemas. Una conjetura educada por el análisis descriptivo, indicaría que se trata de problemas clásicos de implementación o de gestión, frecuentes en Argentina (Hernández, 2015; Andrenacci, 2018). Las decisiones políticas que guían el trabajo de la Gerencia enfrentan relaciones políticas y problemas institucionales difíciles de remontar, y no están acompañadas por decisiones gerenciales tendientes a hacerlas operacionales.

Además de estos problemas organizacionales que comprometen las operaciones de la política pública, en esta investigación se percibe que es la propia política la que aborda de un modo peculiar sus propios objetivos. En principio, los programas de trabajo se dirigen al fortalecimiento de la mujer y permiten dar cuenta de que no existen programas dirigidos a hombres para desarrollar patrones culturales de una masculinidad constructiva. En función del recorrido teórico realizado en este trabajo en términos de prevención primaria, la tarea de prevenir la violencia de género compete tanto a políticas dirigidas a varones como a mujeres. Sin embargo, la organización continúa reproduciendo políticas focalizadas en las mujeres. En ese sentido, es necesario garantizar una política pública con perspectiva de género para adentro de la organización con todos los agentes intervinientes para capacitarlos de un modo vivencial, para que puedan adquirir no solo conocimientos de género, sino también

establecer vínculos de respeto hacia todos los sujetos con identidades de género diversas.

Por otro lado, se manifiesta que las trabajadoras no solo se perciben como empleadas sino como militantes de la problemática de las mujeres. La investigación demostró que el área es de las mujeres para las mujeres. Esta conclusión nos remite a que el área está restringida para desarrollar tareas de prevención en relación a la masculinidad. La institución tiene un contenido que se evidencia y condiciona a todas las actividades pero respondería a otro momento histórico de la organización, más asociado a la década de los 80/90.

Finalmente, las entrevistas nos muestran que a pesar de los discursos, la política pública sigue actuando como si las relaciones de género fuesen vínculos heterosexuales; como si no existiera la pluralidad / diversidad de las identidades de género.

Observamos que no se desarrollan propuestas de transformación de los valores y las relaciones de género y tampoco se desarrollan programas de prevención primaria orientados a reflexionar para desarrollar una mirada crítica en la población hacia los mandatos de género.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ferrer Pérez, V., & Bosch Fiol, E. (2013). "Del amor romántico a la violencia de género. Para una coeducación emocional en la agenda educativa". Profesorado, 106.
- Jodelet, Denise, "La representación social: fenómenos, concepto y teoría" en Serge Moscovici (comp.), (1986) *Psicología social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*, Barcelona, Paidós, pp. 469-494.
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. APDH "Las conquistas de las mujeres en los 30 años de Democracia". Buenos Aires (2015) ISBN 10: 9879792157 ISBN 13: 9789879792155
- Schmukler, B. *Agentes de desarrollo local para la democratización familiar: experiencias en el oriente del Estado de México*, (en coautoría con Mónica M. Morales Murillo y Olga Murguía Carmona, coords.), México, Instituto Mora, 2011
- Acuña, & Nogueira, R. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? : gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Fundación OSDE.
- Amorós, C. (1998). *Tiempo de Feminismo*. Madrid: Catedra.
- Benavente R., M. C., & Valdés B., A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .
- Bonder, G. (2001). *Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias*. Sao Paulo: CEPAL "Institucionalización del enfoque de género".
- Bonino, L. (2000). "Violencia de Género y Prevención. El problema de la violencia masculina". . Dirección General de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Brigin, H. (2000). *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: CEADEL-Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Editorial Biblos.
- Bruera, S., & Gonzalez, M. (2011). *Guía de Participación Política con enfoque de género*. Montevideo: Proyecto Forte – Programa Uruguay Integra – OPP/UE.
- Burin, M., & Meler, I. (2000). *Varones: Género y subjetividad masculina*. Buenos Aires: Paidós.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ediciones La Catarat.

- Butler, J. (1990). *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. Londres: Routledge.
- De Miguel Álvarez, Ana (2003) “El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: el caso de la violencia contra las mujeres”. Publicado en Revista Internacional de Sociología –RIS-, nº 35, pp. 127-150. Universidad de A Coruña. España.
- Cohen, e., & Franco, R. (1988). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dillon, M. (14 de Octubre de 2016). Comunicación radial en el Programa Otra vuelta de Tuerca. ( Leguizamón, Dante , & Fernández Vila, Veronica , Entrevistadores)
- Fabián, R. (2003). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>
- Garcia Prince, E. (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De que estamos hablando? Marco Conceptual. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Guzman, V. (1997). “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas”. Encrucijadas del saber, 231-230: [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21656/1/19\\_guzman1998\\_genero\\_po\\_ls\\_pubs.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21656/1/19_guzman1998_genero_po_ls_pubs.pdf)
- Hernandez Corrochano, E. (2012). *Teoría feminista y antropología: claves analíticas*. Madrid : Universitaria Ramon Areces .
- Hirigoyen, M. F. (2006). *Mujeres Maltratadas. Los mecanismos de la violencia de la pareja*. . Buenos Aires: Paidós.
- Lagarde, M., & Vigil, M. (2001). *Claves feministas para la negociación en el amor*. . Managua: Puntos de Encuentro.
- Lamas, M. (1996). “La perspectiva de Género”. La Tarea Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE.
- Laswell, H, & Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico DF: Porrúa Grupo Editorial.
- Levin, S. (2013). El Género en las políticas publicas ¿una opción o una obligación? Catedra Paralela, N°10.
- Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el

debate de ayer para fortalecer el actual". Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

- Miguel Álvarez, A. (2003). "El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación. El caso de la violencia contra las mujeres". *Revista Internacional de Sociología*, 127-150.
- O.N. Moser, C. (2009). "Seguridad y perspectiva de género". En M. Saborido, A. Rodriguez, & A. Segovia, *Equidad de género: compartiendo la ciudad y sus barrios* (pág. 109). Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 42, octubre, 2008, pp. 5-30 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Ortega, R. L. (2005). *Mujer y Desarrollo Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Oszlak, O. (2006). "Burocracia Estatal: políticas y políticas públicas." *Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI.
- Oszlak, O. (s.f.). Oscar Oszlak. Obtenido de Estados y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. : <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, Oscar, & O'Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. . Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO, Volumen 4.
- Rotman, S. (2010). "Metodología de la ciencia política." En L. Aznar, & M. De Luca, *Política: Cuestiones y Problemas* (págs. 35-80). Buenos Aires: Cengage Learning.
- Saltzman, J. (1992). *Equidad y Género*. Madrid: Catedra.
- Sautu, R., Paula, B., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico ,formulación de objetivos y elección de Metodología*. Buenos Aires: CLACSO .
- Schmukler, B. (2012). "Democratización familiar como enfoque de prevención de violencia de género: experiencias en México". *Revista Latinoamericana de la familia*, 199-221
- Schmukler, B. Democratización familiar en México: experiencias de un proyecto de prevención de violencia familiar (en coautoría con Xosefa Alonso Sierra, coords.) México, Instituto Mora, 2009,

- Scott, J. W. (1996). "El género una categoría útil para el análisis histórico" . En M. Lamas, *El género la construcción cultural de la diferencia sexual* (págs. 265-302). Mexico: PUEG.
- Serrano, R., Fatou, B., Garcia, M., & Cobo, R. (2009). *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Tamayo Saenz, M. (1997). ""El analisis de las politicas públicas. En Bañon Rafael, & Carrillo Ernesto, *La nueva administracion publica* (pág. Capítulo 11). Madrid: Alianza Universidad.
- Trebisacce, C (2010) "Una segunda letura sobre las feministas de los 70 en Argentina." en *Conflicto Social*. Año 3. N°4.
- Trebisacce, C (2016) Una historia crítica del concepto de experiencia de la epistemología feminista. *Cinta moebio* 57: 285-295.
- Waissbluth, Mario , & Larraín, Fernando. (2009). *Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado*. En *NoAuthorFound, Un Mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*. Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Grollmus, N (2012) "La construcción social de la masculinidad: poder, hegemonía y violencia" en. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*. Disponible en: <https://revista.psico.edu.uy/index.php/revpsicologia/article/viewFile/119/73>
- Del Río Fortuna, C, González Martín, M & País Andrade, M. (2013). *Políticas y género en Argentina. Aportes desde la antropología y el feminismo*. Revista encrucijada. Disponible en: <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/64>
- Hernandez, Daniel (2015). "El modelo de la cadena de valor público para el análisis de políticas." *Revista Institucional* n°54. Publicado en ASAP Asociacion Argentina de Presupuesto y Administracion Financiera Pública. Disponible es: <http://www.asap.org.ar/investigaciones-y-publicaciones/publicaciones/revistas/>
- Andrenacci, Luciano (2018) "El problema de la mala gestión en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina. (2007-2015)". Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.
- Ley 26.485 "Violencia contra la Mujer" Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" Disponible en: <http://www.notivida.org/legnacional/LEY%20NACIONAL%20DE%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LA%20MUJER.html>

- Ley 24.417. Año 1994. "Protección contra la Violencia Familiar" Disponible en:  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93554/norma.htm>
- Ley 24.632 . Año 1996 "Apruébase la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer – Disponible en:  
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/36208/norma.htm>
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Año 1996. Disponible en:  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/norma\\_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu\\_id=2150](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=2150)
- Ley 1265. Año 2003. "Violencia Familiar y Doméstica" Disponible en:  
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1265.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" 18 de diciembre de 1979. Disponible en:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Asamblea General de las Naciones Unidas "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer" 1992. Disponible en:  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- Convención Interamericana de Belém do Pará "Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer". Año 1994. Disponible en:  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_ConvencionBelem.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing" Año 1995. Disponible:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Cuadro extraído del Informe CEPAL: "Informe 2013-2014 El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y Caribe." Disponible en:  
<http://nodaluniversidad.am/cepal-informe-anual-2013-2014-el-enfrentamiento-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-america-latina-y-el-caribe/>

- Informe de Unicef “Abordajes frente a la violencia familiar desde una perspectiva de género y de infancia” Primera edición marzo de 2009. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/abordajes.pdf>
- Plan Nacional de Acción 2014-2016 / 2017-2019
- 1er índice Nacional de violencia machista Ingrid Beck – Martín Romeo. <http://contalaviolenciamachista.com/Informe-ejecutivo-final.pdf>
- Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana / ONG Mumala. "Deudas pendientes en la eliminación de la violencia contra las mujeres en la Argentina" Marzo 2015. Disponible en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/deudas-pendientes-en-la-eliminacion-de-la-violencia-contras-las-mujeres-en-la-argentina-estado-de-situacion-de-la-ley-26-485-a-seis-anos-de-su-sancion\\_131.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/deudas-pendientes-en-la-eliminacion-de-la-violencia-contras-las-mujeres-en-la-argentina-estado-de-situacion-de-la-ley-26-485-a-seis-anos-de-su-sancion_131.pdf)
- Estudio de la Información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Lorena Fries & Victoria Hurtado. Cepal, Naciones Unidas. 2010. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5826/S0900880\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5826/S0900880_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- World Health Organization. Dept. of Gender and Women's Health. (2005). Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y la violencia doméstica : primeros resultados sobre prevalencia, eventos relativos a la salud y respuestas de las mujeres a dicha violencia : resumen del informe. Suiza: Ginebra.