



FLACSO
ARGENTINA

**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES**

TESIS DE MAESTRÍA

*De lo personal a lo político:
Un estudio de caso sobre cómo el abordaje estatal de la
violencia contra las mujeres viró hacia la integralidad en La
Matanza*

Tesista: Gabriela Pasqualini

Directora: Analía Otero

Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales

Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

La violencia contra las mujeres es un tema que ha cobrado especial relevancia en la agenda mundial debido a su magnitud: de acuerdo a la ONU, una de cada tres mujeres en el mundo la sufren por el sólo hecho de ser mujeres, siendo las jóvenes las más afectadas. La forma que toma esa violencia no es sólo física, sino de diversa índole -psicológica, económica, entre otras. En Argentina este problema es igualmente preocupante, en tanto la mayoría de las mujeres manifiesta haber experimentado violencia en alguna de sus formas. Adicionalmente, la misma afecta profundamente no sólo a las mujeres, sino que también a sus hijos, familiares y entorno, ocasionando costos extremadamente altos para la sociedad.

La violencia contra las mujeres es considerada mundialmente como un problema público para el que puede identificarse por un lado, un enfoque de política pública de tipo individualista, basado principalmente en la asistencia a las mujeres en situación de violencia, y por el otro lado, uno integral en el que se pone atención adicionalmente a las causas profundas que la originan. Bajo éste último paradigma se entiende que la violencia contra las mujeres sucede como resultado de una organización social con una relación desigual de poder, en donde las mujeres ocupan un lugar secundario, relegado y subordinado al de los hombres, denominada patriarcado.

En este trabajo se plantea la hipótesis de que ha habido en Argentina un viraje de paradigma en la forma de entender este problema público, desde una concepción individualista y asistencialista a otra de tipo integral. Para demostrar esto, se realizó un estudio de caso de las intervenciones llevadas a cabo por la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades del Municipio de La Matanza, desde su creación en 2020 hasta 2022. Concretamente, se estudiará la materialización de tres dimensiones: la promoción de la autonomía de las mujeres, el nivel de transversalidad en la implementación de las políticas públicas donde se articula entre los distintos niveles y poderes del Estado -y otras entidades no gubernamentales- y la ocurrencia de un cambio en las relaciones sociales orientados a modificar estereotipos nocivos y derribar las inequidades de género en todas las aristas de la sociedad.

Entre los principales hallazgos se encuentra la importancia de abordar la problemática desde una perspectiva integral que supere la mera asistencia y acompañamiento a las mujeres que sufren violencia mediante un trabajo en prevención. Para el paradigma analizado en esta tesis, esto significa trabajar en modificar el conjunto de reglas sociales implícitas que ponen a la mujer en un lugar de subordinación y garantizar condiciones materiales para que la igualdad de género se haga efectiva. Asimismo, se reconoce la importancia de que las políticas públicas incorporen intervenciones concretas que involucren a todas las entidades estatales y al conjunto de la sociedad, para poder generar una transformación profunda en las relaciones sociales y de poder, ya que el orden social machista se manifiesta en todos los ámbitos de la vida de las mujeres. Si bien la implementación de un abordaje integral trae aparejados nuevos desafíos, este cambio de paradigma en el accionar estatal es urgente para lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Palabras clave

Violencia contra las mujeres - Argentina - Políticas públicas integrales - Patriarcado - La Matanza

ABSTRACT

Violence against women has gained special relevance on the global agenda due to its magnitude: according to the UN, one in three women in the world experience it and the most affected group are young women. This violence might take the form of physical violence or it can also be psychological, economic, among others. In Argentina, this problem is equally worrying, as the majority of women have experienced it in some of its forms. In addition, it deeply affects not only women, but also their children, family members and environment, causing extremely high costs for society.

Violence against women is considered worldwide as a public problem. To address it, States develop different types of public policies. On the one hand, they can implement an individualistic approach, based on assisting women in situations of violence or, on the other hand, they can develop a comprehensive intervention in which the causes are identified and attacked assuming that it occurs as a result of a social organization in which women occupy a secondary, relegated and subordinate role in relation to men, named patriarchy.

The hypothesis presented in this study postulates that there has been a paradigm public policy shift in Argentina from an individualistic to a comprehensive approach. To demonstrate it, this research presents a case study of the Secretariat of Women, Gender Policies and Diversities from La Matanza Municipality, since its creation in 2020 until 2022. The objective is to analyze the materialization of three dimensions: the promotion of women's autonomy, the level of transversality in the implementation of public policies where it is articulated between the different state levels- and other non-governmental entities - and the occurrence of a change in social relations aimed at modifying harmful stereotypes and breaking down gender inequalities in all spheres of society.

Among the main findings is the importance of addressing violence against women from an integral perspective, by implementing a public policy approach that focuses also on prevention and goes beyond mere assistance and accompaniment of women who suffer violence. For the paradigm analyzed in this thesis, this means working to modify the set of implicit social rules that place women in a subordinate position and guaranteeing material conditions for gender equality to become effective. Public policies must involve the whole society since violence against women manifests itself in all areas of women's life, reflecting the persistence of a sexist social order. Although the implementation of a comprehensive approach brings with it new challenges, this paradigm shift in state action is urgent to achieve the eradication of violence against women.

Keywords

Violence against women - Argentina - Comprehensive public policy approach - Patriarchy - La Matanza

AGRADECIMIENTOS

A todo el equipo de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades de La Matanza por abrirme las puertas y compartir su experiencia tan enriquecedora conmigo, no podría imaginarme un equipo más comprometido con esta causa.

A Analía por tu acompañamiento cercano, tu mirada crítica tan pertinente, y por guiarme en este camino.

A Nadia por ayudarme a dar forma a este proyecto y por tus valiosos aportes.

A Sole, amiga, colega y socia, por impulsarme a emprender este desafío académico y convertirme en un pilar fundamental en mi vida.

A Juan, mi compañero de vida, por ser un enorme sostén en todo este proceso y por alentarme siempre a cumplir mis sueños.

A Indira, mi hija, por ser motor para continuar en esta lucha feminista, por revolucionar mi mundo con tu hermosa personalidad y por darme esperanza de que un mundo más equitativo es posible.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción	7
1. Metodología de investigación	14
2. Estructura de la tesis	17
3. Comentario sobre lenguaje inclusivo	18
2. Capítulo I: Violencia contra las mujeres, la principal víctima del patriarcado	18
1. Violencia contra las Mujeres: definiendo la problemática	19
2. Las raíces de la violencia contra las mujeres	22
3. Las consecuencias de la violencia contra las mujeres	30
4. Dimensionando la violencia machista: estadísticas sobre VCM a nivel nacional e internacional	33
i. Una pandemia en si misma: la violencia contra las mujeres en el mundo	37
ii. La violencia contra las mujeres en Argentina	39
3. Capítulo II: El viraje del rol del Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres	42
1. La violencia contra las mujeres como un problema público: las posibles respuestas del Estado	42
2. Marco jurídico para promover la erradicación de la violencia contra las mujeres	44
3. Del individualismo a la integralidad: dos modelos de políticas públicas para el abordaje de la VCM en Argentina	52
i. Caracterización del modelo individualista	52
ii. El modelo integral y sus dimensiones de análisis de las políticas públicas de VCM	54
iii. El modelo de abordaje individual. Las políticas públicas para enfrentar la VCM en Argentina entre 1980-2018.	59
iv. El modelo de abordaje integral. Programas contra la VCM entre 2019-2022	66
4. Capítulo III. De la teoría a la práctica: el estudio de caso de la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades de La Matanza entre 2020 y 2022	73
1. El Municipio de La Matanza: particularidades demográficas, socioeconómicas y dinámicas sociales del territorio	74
2. La Secretaría de Mujeres, Diversidades y Género del Municipio de La Matanza: creación, estructura y características organizativas.	78
3. Las políticas públicas: análisis del modelo implementado por la Secretaría para enfrentar la violencia contra las mujeres	84
i. Un canal de contacto permanente: la Línea 0800 999 PARA	92
ii. Los Casos Críticos: el recorrido de una mujer en situación de violencia de género	95
iii. Del refugio a un Hogar Abierto: el Centro de Atención a la Mujer (Refugio) 25 de Noviembre “Irma Velázquez”	98
iv. El cambio de paradigma social: Capacitaciones, talleres y conversatorios	103
v. Programas de promoción de la autonomía de las mujeres	106
vi. El trabajo en comunidad: las Mesas Locales	108
4. Logros y limitaciones preliminares de la implementación de un enfoque integral	110
5. Reflexiones y conclusiones finales	116
6. Anexos	124
A. Bibliografía	124

B. Legislación	130
C. Notas periodísticas	131
D. Datos estadísticos	131
E. Decreto N°1472 - Funciones de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades de la Municipalidad de La Matanza	131
F. Anexo Metodológico	133
i. Metodología de investigación	133
ii. Árbol de Dimensiones	133
iii. Listado y detalle de entrevistas	134
iv. Guías de preguntas	135

GLOSARIO DE TÉRMINOS, ABREVIATURAS y ACLARACIONES SOBRE EL LENGUAJE

AUH	Asignación Universal por Hijo
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (siglas en inglés)
EH	Ellas Hacen
ESI	Educación Sexual Integral
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVE/ILE	Interrupción Voluntaria del Embarazo/ Interrupción Legal del Embarazo
MSV	Mujer/es en situación de violencia. Se evita la utilización del término “víctima/s” porque es victimizante.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud (WHO en inglés)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVG	Observatorio Violencia de Género
PBA	Provincia de Buenos Aires
Secretaría	Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades de la Matanza
VCM	Violencia contra la mujer
VG	Violencia de género

1. Introducción

“Nadie desaparece, las secuestran. Nadie muere, las matan. Y de eso se trata nuestro trabajo en esta Secretaría, de cambiar la verdadera estructura del patriarcado”
Liliana Hendel

La violencia contra las mujeres (en adelante VCM) es uno de los temas de la agenda global para el desarrollo que mayor importancia ha cobrado en el siglo XXI. Este problema es de enorme magnitud en el mundo: una de cada tres sufre violencia por el sólo hecho de ser mujeres y quienes más la sufren son las jóvenes (OMS, 2021). La forma que toma ésta no es sólo física, sino de diversa índole: psicológica, económica, simbólica, entre otras.

Aunque la VCM es un asunto que está instalado en la agenda internacional y se han alcanzado cambios normativos en numerosos países con el fin de enfrentarlo, su ocurrencia sigue siendo muy alta. En consecuencia, alcanzar la igualdad de género y la erradicación de la VCM han sido incluidos entre los principales Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030 (ODS) por parte de la ONU (ONU, 2018) y, por esta razón, el propio secretario general de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres definió a la problemática como *devastadoramente extendida* y como una *pandemia* por su alcance e implicancias a nivel internacional (Serna Duque, 2018).

Sin embargo, aunque no es un problema reciente, la VCM fue históricamente considerada como correspondiente al ámbito privado de las personas ya que ocurre, en mayor medida, en la esfera doméstica, razón por la cual no se esperaba que el Estado intervenga de manera activa sino principalmente de forma asistencial.

En el marco de esta tesis se propone que esta forma de entender el problema ha determinado el diseño de políticas públicas basadas en un modelo de abordaje “individual”, que se enfoca principalmente en brindar atención a las mujeres en situación de violencia (en adelante MSV). Esto ha llevado a que las mismas enfrenten esta situación de forma solitaria y sin una red de contención que les brinde ayuda alguna, asumiendo que son las únicas responsables de salir de ella. Por esto, recaer en que son ellas quienes deben hacerse cargo del problema es especialmente cruel si se toma en cuenta el contexto social general, en el que estas situaciones están totalmente naturalizadas en todos los ámbitos de la vida.

Recién a mediados de la década de 1990, cuando la problemática fue incorporada en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer -mediante la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/104 de 1993-, la Declaración y Plataforma de

Acción de Beijing de 1995 de la ONU y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém do Pará de 1994 que es un instrumento legalmente vinculante-, la VCM ha pasado a ser considerada como un problema público y, con ello, ha cobrado creciente visibilidad en la agenda tanto Argentina como mundial. Sin embargo, estos avances normativos no trajeron aparejados cambios radicales en las políticas públicas de fines del siglo XX ni en la primera década del siglo XXI, lo cual condujo a que la problemática persista.

Esto ha llevado a que en los últimos 20 años hayan cobrado mayor relevancia distintas corrientes sociales que han puesto el foco en el análisis de la problemática, sus causas y consecuencias, evidenciando la necesidad de un cambio. Así fue como en Argentina, en 2009 se sancionó la Ley Nº 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que no solo tipifica y caracteriza los distintos tipos de violencia sino que también promueve la realización de intervenciones estatales concretas para su prevención y erradicación. Si bien esta normativa y la posterior implementación de acciones allí previstas fueron un avance significativo en materia de derechos para las MSV, los feminicidios y la impunidad que los rodea, seguían siendo noticia cotidiana en todos los medios de comunicación.

El movimiento feminista tomó mayor protagonismo con su incansable lucha en las calles y medios de comunicación, principalmente con la creación en 2015 del colectivo “Ni una menos” que llegó para decir basta a la VCM. Este movimiento se ha encargado de generar una fuerte presión social y política en busca de respuestas desde las políticas públicas, que permitan no sólo brindar una asistencia más eficiente a las MSV sino que también las prevengan de llegar a esa situación. Se evidenció la necesidad de desarrollar un trabajo orientado a derribar las bases mismas del sistema de estructuras y relaciones sociales que sostienen y reproducen esa violencia, que toman forma específica en el patriarcado.

En esta tesis se entiende a la VCM como un problema estructural que resulta de una trama social en la que prima un modelo de tipo patriarcal, que determina relaciones sociales no igualitarias entre las personas debido a su género. Se considera que ésta forma de entender el problema y analizar sus causas determina la conveniencia de generar un cambio en el tipo de intervención estatal, donde no sólo se brinde asistencia y acompañamiento a las MSV sino que se apunte a eliminar las causas que la originan y perpetúan, considerando un

abordaje que busque modificar ciertos patrones reproducidos culturalmente y redefinir el rol de la mujer en nuestra sociedad.

Agotado el modelo individual, se comenzó a mediados de la década de 2010 a dar un viraje hacia un modelo “integral”, más abarcativo, que incorpora el abordaje de las causas profundas de la VCM desde sus distintas aristas. Uno de los hitos más significativos que evidenciaron la intención del Estado a nivel nacional de generar un cambio hacia este paradigma (tanto de su forma de entender el problema como en su abordaje) fue la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en 2019, con un Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género y una SubSecretaría de Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género. Partiendo de esta base se han creado nuevos programas e iniciativas que dan cuenta de la incorporación de un abordaje integral. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el mero cambio en el diseño de las políticas de VCM no garantiza la consecución de un avance ni mejora en la realidad o problemática que se intenta afrontar. Por ello es que, si bien se han tomado medidas en el sentido de la promoción y aseguramiento de ciertos derechos, no se puede asegurar que éstas hayan ocurrido en la dirección adecuada o que sean suficientes para erradicar la VCM.

Por lo tanto, para determinar la efectividad de los cambios efectuados es necesario tener en cuenta tanto la orientación del diseño de las políticas públicas como así también los aspectos que hacen a su implementación, como ser la efectiva llegada de la política a su población, la forma en que interactúan los distintos actores sociales involucrados, entre otros. Esta aseveración se fundamenta en el hecho de que se concibe a las políticas públicas como el resultado de fuerzas sociales que se entrecruzan en distintas arenas (Oszlak y O'Donnell, 1981) entendiendo a las mismas como un proceso dinámico en el que los resultados no sólo dependen del contenido de las leyes sino que es necesario tener en cuenta en qué manera interactúan los distintos actores en los distintos niveles y ámbitos de la sociedad -incluyendo instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, sector privado, y otros espacios donde se negocian y toman decisiones políticas-. Por esta razón, es tan importante que se dé un marco legal formal a los derechos, como que a la vez que se garantice el acceso a ese derecho por parte de la población con una adecuada ejecución de la política pública.

En Argentina, según la Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres publicada por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2022), el 45% de las entrevistadas

manifestó haber sufrido algún tipo de violencia. En la misma dirección, los datos sobre feminicidios -el caso más extremo de VCM- muestran que una mujer muere asesinada cada 32 horas y en la mayoría de los casos, el agresor es su pareja, ex-pareja o familiar¹. En muchas ocasiones, esto sucede aun cuando existen denuncias previas y hasta medidas judiciales. Según la citada Encuesta, particularmente en la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) casi la mitad de las entrevistadas indicaron haber sufrido en alguna de sus formas.

Pero a su vez, también se encuentra que las mujeres no recurren al Estado para buscar solución al problema que enfrentan. Para dar cuenta de esto, vale señalar que según la Encuesta de Prevalencia de la Violencia contra las Mujeres, en el Gran Buenos Aires (en adelante GBA) apenas el 18,2% de las entrevistadas denunció lo sucedido y sólo el 9,1% de ellas que se encontró en esta situación, contactó con una institución gubernamental con el fin de solicitar apoyo o asesoramiento².

Entonces, puede notarse que, si bien tanto el Estado Nacional como Provincial y algunos Estados municipales han estado implementando políticas públicas para afrontar esta problemática durante los últimos años, los datos acerca de la violencia que sufren las mujeres - y su modo más extremo, el feminicidio - siguen siendo de una gravedad preocupante. A esto se suma el agravante de que las MSV no encuentran en el Estado las respuestas necesarias. Por ello cabe preguntarse: ¿cuál es la intervención más asertiva que puede llevar a cabo el Estado para disminuir la magnitud de este problema y eventualmente erradicarlo? En este sentido, ¿qué paradigma y consecuente diseño de políticas públicas es el adecuado para mitigar tanto las causas como los efectos de la VCM?

Por lo tanto, en este trabajo se parte de la base de que la VCM es un problema de carácter público y que, como tal, es necesaria la intervención del Estado para eliminarlo. Esto es relevante ya que la forma en que se entiende a la temática guarda una relación directa con los responsables y tipo de solución que se proponen para erradicar las mismas. Por esto, más allá de que es necesario definir acciones para garantizar una correcta y oportuna asistencia, en este trabajo se sostiene que se requiere incorporar un abordaje integral en el diseño e implementación de políticas públicas de VCM considerando que éste tiene el

¹ De acuerdo con datos del observatorio "Ahora que si nos ven" para el año 2022 ocurrieron en Argentina 249 femicidios, de los cuáles el 41% el perpetrador es su pareja actual y el 18,9% era su ex-pareja y el 14,9% era un familiar. Disponible en: <https://goo.su/SfliNXx>

² Fuente: Primera Encuesta de Prevalencia de la Violencia contra las Mujeres. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/infografia_encuesta_de_prevalencia_violencia.pdf

potencial para enfrentar los distintos tipos de violencia y atender tanto sus causas como sus consecuencias. Esto se debe a que, a diferencia del modelo individualista, que es de tipo asistencialista porque actúa sólo en la emergencia, el modelo integral entiende el vínculo entre la VCM y sus causas más profundas, el patriarcado, planteando intervenciones concretas para trabajar tanto en la asistencia como en su prevención. Esto implica un total viraje de paradigma, que promueve un cambio holístico que involucra no sólo a las MSV sino que también a todas las instituciones y a la sociedad en su conjunto.

Cómo se desarrollará oportunamente, se entiende por abordaje de tipo integral para erradicar la VCM uno en el que las políticas públicas supongan abordar distintas dimensiones. Por un lado, como identifica Malacalza (2022), es necesario garantizar el acceso a las mujeres (e identidades de género subalternizadas) a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales para garantizar su autonomía física, emocional y económica. Es decir, llevar a cabo políticas públicas que permitan crear condiciones materiales para que las personas en situación de violencia por motivos de género puedan desarrollar un proyecto de vida autónomo. El acceso a la vivienda, a la tierra, al mundo del trabajo y la promoción de formas de organizaciones colectivas vinculadas a la economía social forman parte de esta definición de políticas integrales. En segundo lugar, se relaciona con impulsar articulaciones entre los distintos niveles del Estado, pues la transversalidad de la perspectiva de género en todos los ámbitos para el diseño y ejecución de estas políticas es prioritaria para alcanzar estas definiciones. A este modelo se agrega una tercera dimensión para el marco teórico de esta tesis, que está basada en el modelo de CARE y se introduce para dar cuenta de la necesidad de abordar un cambio en las relaciones sociales que estén orientados a la construcción de vínculos humanos basados en el respeto y la no violencia en la erradicación de estereotipos nocivos de género.

Con este marco de análisis de tres dimensiones, cabe cuestionarse si ha tenido lugar en Argentina un cambio de paradigma en el diseño de políticas públicas para la erradicación de la VCM y si efectivamente se están implementando políticas públicas que incorporen esta mirada. En el presente trabajo se plantea la hipótesis de que en la práctica este viraje en el abordaje de las políticas públicas ha ocurrido en distintas dependencias públicas del país, pasando de un modelo individualista a uno integral.

Para demostrar la ocurrencia de este cambio de paradigma, se realiza un estudio de caso de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades del Municipio de La Matanza

(en adelante la Secretaría) con el objetivo de analizar cuál es el enfoque de política pública que se emplea, cuáles se consideran como las principales causas de la VCM en su abordaje, qué tipo de intervenciones implementan tanto para erradicar las causas como también para mitigar las consecuencias, qué nivel de institucionalización se dio a la problemática hasta el momento y qué cuestiones aún faltan por atender para mejorar los resultados.

Adicionalmente, esta tesis se propone los siguientes objetivos secundarios:

- A. Definir el concepto de VCM y abordar el debate planteado por distintos autores acerca de las formas que puede adoptar, sus causas y consecuencias.
- B. Comparar los distintos modelos de políticas públicas implementadas para enfrentar y erradicar el problema de la VCM - individualista e integral - a nivel nacional y su variación en el tiempo (1980-2022).
- C. Analizar el cambio de paradigma en las políticas públicas de VCM a partir del estudio de caso de la Secretaría, identificando las intervenciones orientadas a brindar asistencia a MSV, prevención de la violencia y cambio de relaciones sociales.
- D. Estudiar en profundidad, en el análisis de este caso, la experiencia práctica y opinión fundada de los integrantes de la Secretaría sobre cómo interviene el Estado y se articula con las distintas dependencias estatales desde una perspectiva integral, para formalizar aprendizajes y buenas prácticas e identificar los desafíos y barreras que se les presentaron en su implementación.

El estudio de caso de la Secretaría comprende el análisis de distintos programas implementados de 2020 a 2022, tales como: la línea telefónica 0800, la intervención ante casos críticos, el seguimiento de MSV, el funcionamiento del Refugio de mujeres -también llamado CAM-, los talleres de sensibilización y concientización para el cambio de relaciones sociales y las Mesas Locales para el trabajo conjunto de los actores involucrados.

En esta tesis se demuestra que la Secretaría implementa un enfoque de política pública integral en tanto se observa que la VCM se entiende como un problema público y sus intervenciones concretas han puesto un gran énfasis no sólo sobre el acompañamiento de las MSV, sino en generar dispositivos que permitan eliminar las causas que originan la violencia.

Se encuentra entonces entre los principales hallazgos de este trabajo que, en primer lugar, la VCM debe ser abordada no sólo mediante la asistencia y acompañamiento de las MSV, sino mediante la prevención y la mejora en las condiciones de vida de las mujeres. Por ello es de

suma relevancia que se genere un cambio estructural que promueva la autonomía y bienestar de las mujeres. Específicamente fomentar la independencia económica de las mujeres como medio para garantizar que no sufran violencia o que puedan salir definitivamente de esta situación.

En segundo lugar, se requiere realizar un trabajo que exceda a la población de MSV y que involucre al conjunto de la sociedad para lograr un cambio de paradigma social respecto de cómo se plantean las relaciones entre los géneros. Esto, en definitiva, tiene que calar en las instituciones estatales, que también son reflejo de un orden social machista, principalmente la Policía y el Poder Judicial.

Este trabajo presenta una importancia teórica en el campo de las políticas públicas por su capacidad para generar herramientas analíticas que permitan el abordaje de un problema social complejo y de gran magnitud como lo es el de la VCM. Resulta por demás relevante que la intervención estatal mediante las políticas públicas se base en un correcto análisis de las causas del problema, ya que éste refleja el entrelazamiento de distintas problemáticas cuya raíz se encuentra en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Por esta razón, éstas deben basarse en un correcto entendimiento y análisis de la problemática. En definitiva, el aporte teórico de este estudio radica en poder definir qué elementos y con qué herramientas debe contar una política pública orientada a erradicar la VCM para promover un modelo adecuado que limite este fenómeno social.

La trascendencia empírica de este trabajo está en generar evidencia sobre un caso concreto de una dependencia pública en la que se ha implementado una política integral para erradicar la VCM que pueda ser replicable en otros casos. Este estudio genera evidencia práctica para demostrar que existen nuevas formas de entender y abordar la problemática de la VCM y que, por consiguiente, ha habido un cambio en el diseño de las políticas públicas empleadas para tratar de solucionarlo. De esta manera, la importancia empírica de este estudio está en el potencial impacto positivo que puede tener el replicar un modelo de políticas públicas exitoso - o al menos algunas intervenciones específicas del mismo - para reducir y eventualmente eliminar el problema de la VCM. Esto resulta valioso en tanto esta problemática trae aparejadas implicancias negativas tanto a nivel social, económico, psico-emocionales y físicas principalmente en las mujeres que lo sufren, pero también condiciona la trayectoria de sus hijes y de la sociedad entera. Finalmente, erradicar este mal social llevaría a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

1. Metodología de investigación

Para responder a la pregunta de investigación planteada y los objetivos listados anteriormente, la metodología de investigación empleada en esta tesis es la del método cualitativo empleando la estrategia del estudio de caso.

La selección de la metodología cualitativa para este estudio puede discutirse en los términos del debate histórico en el campo de la investigación científica en ciencias sociales respecto de la distinción clásica propuesta por Reichardt y Cook (1979) sobre la existencia de dos métodos de investigación: cualitativo y cuantitativo. Este trabajo emplea la metodología cualitativa principalmente porque, según estos autores, tiene la ventaja de brindar las herramientas para poder analizar la complejidad de los fenómenos sociales e identificar patrones, orientándose a conocer en profundidad las cadenas causales que los determinan y las variables que intervienen dando lugar a determinados resultados. En este sentido, se diferencia del método cuantitativo cuyas principales fortalezas son que permite hacer inferencias y generalizaciones.

Asimismo, se destaca que la metodología debe responder a los objetivos del trabajo (Sautu, 2011). De acuerdo con este concepto, la metodología cualitativa nos permitirá identificar con mayor claridad si se ha dado el cambio de paradigma en el modelo de abordaje de las políticas públicas de VCM.

A su vez, el método de investigación es el estudio de caso. De acuerdo con Yacuzzi (2005; p. 7), *“Por buscar los mecanismos causales, el método del caso permite acercarse a los fenómenos de interés y evitar que ocurra lo que describe Daft (1983): Como revisor de artículos, se me hace dolorosamente claro que muchos autores nunca han visto o sido testigos de los fenómenos sobre los cuales escriben. Los autores no pueden dar un ejemplo para ilustrar un punto. Ellos típicamente reportan descripciones muy tenues de un gran número de relaciones, y nunca consideran el porqué de las correlaciones, tratando solamente con el hecho de que la variable Y está relacionada con la variable Z, como si eso fuera todo”*. La selección del método de estudio de caso se relaciona tanto con la necesidad abordar la VCM como fenómeno complejo y multicausal como así también poder dar cuenta del modelo de abordaje de políticas públicas utilizado. Para ello es importante salir de la teoría y ser testigos de un caso, trayendo ejemplos concretos, para poder analizar el fenómeno con mayor profundidad y desde sus múltiples aristas.

De acuerdo con Vasilachis (2006), para identificar las características de la investigación cualitativa se necesita distinguir tres aspectos: a quién y qué se estudia, las particularidades del método y cuál es el objetivo principal de la misma.

En primer lugar, para esta tesis en particular vale señalar que se estudia un organismo público desde la visión de su personal político que da una impronta específica a la política pública. Por lo tanto, el caso de estudio se circunscribe al análisis de una Secretaría de nivel municipal especializada en la temática para un período temporal determinado, que abarca desde 2020 hasta diciembre 2022. El período de origen del caso de estudio se define debido a que en el 3 de Agosto de 2020 se creó la Secretaría como organismo público -que además coincide con la reciente creación de los Ministerios de Mujeres a nivel Nacional y Provincial y la incorporación de un abordaje integral en los mismos-, y su fin corresponde con la realización del trabajo de campo para este estudio.

La selección del caso de La Matanza en general y de esta Secretaría en particular corresponde a distintas razones. A saber, La Matanza es el municipio más poblado de la Provincia de Buenos Aires, y esta provincia es una de las jurisdicciones que tiene mayor incidencia de casos de VCM del país. Además, La Matanza tiene un entramado muy complejo a nivel socio-económico, ya que es un municipio con un alto grado de vulnerabilidad social y desigualdad. Por lo tanto, las intervenciones realizadas en un contexto tan complejo como el que se presenta en este Municipio permiten obtener información valiosa sobre la implementación de políticas públicas en contextos complejos y de alta incidencia.

Por su parte, la Secretaría es un caso relevante a seleccionar porque implementa un abordaje integral de la problemática, en los términos definidos por Malacalza (2020) donde el que el foco no está puesto sobre los individuos sino en las estructuras sociales, políticas y económicas que promueven y habilitan la violencia. Es por ello que fue relevante identificar el caso de un organismo estatal en donde se haya dado la institucionalización de este abordaje para evaluar el viraje en el modelo de políticas públicas.

Adicionalmente, la Secretaría demostró estar conformada por un equipo con una alta trayectoria de trabajo con la problemática, lo cual fue muy relevante para evaluar el proceso de cambio de abordaje desde la perspectiva de estos actores, quienes venían trabajando con el modelo anterior desde otros organismos. El grado de profesionalismo de la Secretaría se evidencia entre otras cosas, en el nombramiento de Liliana Hendel, una reconocida

feminista con amplia trayectoria profesional, a cargo de su conducción, trayendo un equipo de personas muy comprometidas con la problemática en búsqueda de generar un cambio en la forma de hacer política pública. Este equipo promueve la implementación de un abordaje más integral, priorizando el contacto directo con la población y la atención de sus necesidades pero también articulando su trabajo con organismos clave como la fuerzas de seguridad, el poder Judicial, el sistema de salud, la sociedad civil, y el sector empresario.

En segundo lugar, en cuanto a las particularidades del método utilizado con motivo de responder a los objetivos generales y específicos de la investigación para los que se requiere conocer en profundidad el caso, se emplearon distintos métodos de recabación de información. Preliminarmente, se identificaron y estudiaron los modelos teóricos de políticas públicas orientadas a enfrentar la VCM. Luego, se analizó toda la información disponible del caso mediante fuentes secundarias - como notas periodísticas publicadas en su página web y redes sociales, documentación de la Matanza, entre otras.

Por otro lado, se realizó un trabajo de campo que consistió en la realización de doce entrevistas en profundidad. Se entrevistó a los representantes que - sin importar el cargo público que ostenten - se encontraban en ese momento a cargo de cada una de las áreas e iniciativas de la Secretaría. También se entrevistó a la representante *Atravesadas por el Femicidio*, una ONG que trabaja de forma articulada con la Secretaría para incorporar la voz de un actor no estatal que trabaja en conjunto con la Secretaría.

Las entrevistas fueron concretadas tanto de manera online como presencial entre los meses de mayo y diciembre del 2022 y se basaron en un cuestionario semi estructurado³ que se orientaba a conocer la forma de entender la VCM, tanto a nivel individual de cada entrevistado como así también su relación con la adscripción institucional. Las preguntas realizadas se orientaron a analizar los programas de la Secretaría a la luz de la consecución de las tres dimensiones adoptadas como definitorias del modelo integral - a saber: promoción de la autonomía, transversalidad en la relación entre los niveles y poderes de los organismos públicos y la promoción de cambios en las relaciones sociales. Finalmente, se consultó acerca de los obstáculos encontrados en la implementación, los logros alcanzados y la agenda a futuro.

En tercer lugar, se considera que el método cualitativo es el más apropiado a los objetivos propuestos, ya que se busca estudiar en profundidad un caso definido para conocer la

³ Ver sección: Metodología, Guía de entrevistas.

implementación empírica que adopta la política pública que responde a un paradigma teórico específico. Con ello se intenta identificar situaciones que favorecen o dificultan la consecución de resultados de una determinada política.

En concreto, el presente estudio emplea la metodología cualitativa mediante el estudio de caso basándose en las bondades de la flexibilidad de análisis y la profundidad que permite para abordar esta problemática multidimensional. Esto es congruente con la pretensión de dar cuenta de la complejidad de la implementación de una política pública, comparando los distintos modelos posibles a ser implementados para enfrentar la VCM, identificando a qué paradigma teórico responde a partir de la experiencia práctica concreta.

2. Estructura de la tesis

La tesis se estructurará en cuatro capítulos principales. En el primer capítulo, se analiza la problemática de la VCM en profundidad, desagregando el concepto de VCM y estudiando tanto sus causas como sus consecuencias, desde la perspectiva de distintas corrientes teóricas. Además, se intenta dimensionar la magnitud del fenómeno mediante evidencia empírica, tanto del ámbito nacional como internacional.

El segundo capítulo pone el foco en las políticas públicas para atender a la problemática de VCM. En el mismo, se realiza una presentación del estado del arte de la cuestión en el que se realiza un análisis de los principales estudios y políticas públicas de carácter nacional e internacional que abordan la temática. Para ello, en primer lugar, se plantea un breve recorrido sobre las principales normativas nacionales e internacionales que abogan por su eliminación. Luego, se presenta una discusión sobre los distintos abordajes y marcos teóricos de las políticas públicas para la erradicación de la VCM poniendo especial atención en el abordaje integral, exponiendo las principales dimensiones de análisis de dicho modelo que serán utilizadas para el estudio de caso. Finalmente se analizan las características de las políticas públicas para la eliminación de la VCM en Argentina a la luz de dichas dimensiones, identificando dos periodos históricos con modelos diferenciados: el primer período es el que abarca 1980-2018 cuyo modelo de abordaje es de tipo individualista y el período de 2019 en adelante, que se caracterizó por empezar a implementar un modelo integral.

En el tercer capítulo, se describe y estudia en profundidad el caso de La Matanza analizándolo a la luz de la perspectiva de intervención integral que tiene la Secretaría. En este apartado, se realiza un análisis de las particularidades de la VCM en esta jurisdicción en particular y se analizan las políticas públicas empleadas para enfrentarlo, tanto aquellas que

atienden a sus causas - tales como los talleres de sensibilización y deconstrucción de las masculinidades - como así también las que se orientan a asistir a las MSV - como la línea local de 0800, el circuito de atención de Casos Críticos y el Centro de Atención a la Mujer. Esto se realiza desde la mirada de distintos actores involucrados y se pone un foco particular en el proceso de institucionalización de la problemática.

En el último capítulo se realiza una conclusión final del trabajo incluyendo una reflexión sobre la necesidad de contar con abordajes integrales de prevención y atención a la VCM, como así de trabajar en los estereotipos de género y en las inequidades de género para poder lograr una transformación social.

3. Comentario sobre lenguaje inclusivo

Vale la pena señalar que en este trabajo se emplea el denominado *lenguaje inclusivo en cuanto al género*. Esto se realiza en los casos en que es pertinente con el fin de evitar discriminar o dirigirse exclusivamente a un sexo, género social o identidad de género en particular, cuando se quiere dar cuenta de la totalidad de las personas. El empleo de este lenguaje tiene el fin de evitar perpetuar estereotipos, promover la igualdad y combatir la discriminación y prejuicios basados en el género. Con este objetivo, se emplea la “e” a modo de reemplazar “o” en los casos en que se utilice como masculino genérico (es decir, para un grupo que incluya tanto personas que se identifiquen con el género femenino como masculino).

2. Capítulo I: Violencia contra las mujeres, la principal víctima del patriarcado

En este capítulo se aborda la problemática de la VCM. Para ello se hace foco primeramente en el concepto de VCM, delimitando algunas acepciones e interpretaciones que se considerarán para este trabajo. En segundo lugar, se realiza un recorrido por los estudios que teorizan acerca de las causas y sus consecuencias, identificando su vínculo con el patriarcado. Esto tiene el objeto de lograr un entendimiento común de sus características e implicancias, previo al abordaje de la discusión sobre el enfoque de políticas públicas adecuado y el análisis del estudio de caso. Finalmente, se da cuenta de la dimensión y el alcance de la temática a nivel nacional e internacional, con el objeto de demostrar la relevancia que tiene su estudio y comprensión, como así también la búsqueda urgente de soluciones eficientes para su erradicación.

1. Violencia contra las Mujeres: definiendo la problemática

Se comienza por definir el término general de *violencia* y establecer en un sentido amplio a qué nos referimos con el mismo. Éste ha sido ampliamente discutido en la literatura sociológica, debatiendo si la violencia es una característica intrínseca del ser humano o no (Hobbes, 1984; Rousseau, 1966; Bobbio, 1985). Asimismo, distintos autores han puesto en discusión los elementos que componen el concepto de violencia, los cuales también han ido evolucionando en el tiempo pasando de, por ejemplo, concepciones centradas únicamente en el ejercicio de la fuerza física a la incorporación de las acciones indirectas.

Si bien la discusión no está saldada, a los fines de este trabajo se propone identificar los principales elementos en común encontrados en las distintas acepciones de violencia. En concreto, se entiende que existe esta situación cuando una o más personas intentan dañar intencionalmente a otro mediante el uso, tanto de la fuerza como de otros medios, en contra de su voluntad. Por lo tanto, se pueden definir como elementos constitutivos de la violencia: el uso de la fuerza por parte de alguien; el daño e intencionalidad del mismo; recibir este daño por parte de una o varias personas; el obligar a la víctima a dar o hacer algo que no quiere (Martínez Pacheco, 2006).

Es destacable que la definición de violencia adoptada desde la sanción de Ley vigente en materia de VCM en Argentina en 2009 -que desarrollaremos en el Capítulo II- incorpora una concepción amplia de la violencia, en el sentido de que el foco no está exclusivamente en atentar contra la vida o integridad del cuerpo de otra persona (o en el ejercicio de la fuerza física), sino que se consideran otros tipos e incluso contempla los casos en que la misma ocurre sin intención, pero genera un daño. En este sentido, para el autor Martínez Pacheco (2016), la violencia constituye una forma de relación social que se define por la negación del otro.

Habiendo definido qué es la violencia, podemos encontrar que la misma puede ser ejercida por distintas causas, entre las que pueden mencionarse motivos raciales, étnicos, religiosos, políticos, entre muchos otros. Una de las formas más habituales que adopta la violencia actualmente es la que se ejerce con motivos de género. En concreto, se emplea entonces el concepto de violencia de género (en adelante VG) para comprender aquellas situaciones en las que la violencia es ejercida contra personas o grupos en razón y por motivo de su género, tanto orientada hacia mujeres como así también al colectivo de personas LGBTIQ+⁴.

⁴ Fuente: ONU Mujeres, Disponible en: <https://goo.su/RyCtSgz>

Desde que fue abordado teórica y empíricamente el tema se asume que la VG, y la VCM se sustentan y fundamentan en las desigualdades que imperan en la sociedad respecto del poder que tienen los hombres en relación con el de las mujeres y otras identidades disidentes (ONU, 1993; Mattavi, 2017). En este sentido, su concreción refleja el empleo efectivo y práctico de dicho poder. Asimismo, mientras que la mayoría de las veces este tipo de violencia ocurre en la esfera privada, también puede darse en el espacio público y tomar distintas y múltiples formas, como la violencia de pareja, violencia sexual, etc.

Cabe realizar la distinción entre sexo y género, alineando la postura de este trabajo con la adoptada desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) que entiende que género no puede ser empleado como sinónimo de mujer (Orjuela Ruiz, 2012). Por lo tanto, los conceptos de VG y VCM no son lo mismo, sino que se diferencian porque la segunda es un tipo de la primera, pero dentro de la primera existen otros casos. De acuerdo con ONU Mujeres, la VG se relaciona principalmente con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género⁵. La VG es un concepto más amplio que incluye la violencia con motivos de género ocasionada mayoritariamente contra mujeres, niñas y poblaciones LGBTQI+. Es importante dar cuenta de que la VG tiene distintas características, causas y consecuencias según la población que la padece. Así, por ejemplo, el transfemicidio, el travesticidio y el transodio son tipos de VG que no están incluidos dentro de la VCM, y que tienen características y causas diferentes a la VCM. En este trabajo, se hace especial foco en la VCM, con el objeto de poder hacer un análisis más profundo y exhaustivo de la problemática y las consecuentes intervenciones para erradicarla⁶.

Se entiende por *violencia contra la mujer* a “todo acto de violencia basado en la pertenencia al género 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” (ONU, 1993, p. 2).

También se requiere distinguir la violencia familiar de la VCM. La primera ocurre exclusivamente dentro del ámbito privado en el marco de las relaciones interpersonales que se dan entre parientes y puede estar dirigida hacia las mujeres como así también hacia los niños o cualquier integrante de la familia, inclusive los varones. Mientras que la VCM -tema

⁵ Fuente: UN Women. Disponible en: <https://goo.su/gm9TzNu>

⁶ Cabe aclarar que si bien el foco de la tesis está en la VCM, en muchos casos la bibliografía utilizada y las entrevistas realizadas hacían referencia a la VG en general, ya que la consideraban igualmente aplicable para dicha situación.

central de este estudio- puede ocurrir tanto en el ámbito público como en el privado involucrando a cualquier tipo de relación interpersonal. Si bien en la mayoría de las ocasiones la VCM ocurre en el ámbito familiar o de pareja, ésta no se circunscribe exclusivamente a ella.

Es importante destacar también que en esta tesis se toma a la VCM de modo central, haciendo foco principal en las mujeres y excluyendo la violencia contra las niñas, ya que este tema implica incorporar al análisis otras aristas relacionadas con los derechos de la niñez y responde a otras lógicas de intervención e involucramiento de otro tipo de instituciones estatales. Aunque es relevante abarcar las consecuencias que la VCM genera en les niños (generalmente les hijos de MSV) y cómo el Estado aborda esta problemática.

Por lo tanto, en este trabajo el concepto de VCM se emplea para hacer referencia a los casos en que hombres ejercen violencia contra mujeres por el simple hecho de su condición, haciendo uso y abuso de su poder, tanto físico como económico, simbólico, entre otros. De esta definición se desprende que la VCM puede ser de distintos tipos, tal como se listan en detalle en el marco jurídico específico⁷. Asimismo, cada tipo de violencia tiene diferentes características, por lo que requiere distintos tipos de intervención del Estado.

Cabe hacer una mención particular a la trata de mujeres, que constituye una forma de VCM⁸. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, se considera que las políticas públicas para su erradicación deberían considerar su especificidad y no podemos asegurar que las políticas públicas a las que se hagan referencia, puedan ser efectivas para esta problemática particular.

Para concluir este subapartado, es importante destacar que la VCM es una violación de los derechos humanos (WHO, 2019) que se basa en una relación desigual de poder. Dicha relación desigual - como explica ONU Mujeres - corresponde a diferencias estructurales de poder basadas en el género, las cuales generan abuso de poder y normas dañinas que colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia⁹. En particular, la VCM constituye un problema estructural y multidimensional que requiere la intervención del Estado para mediar y compensar estas disparidades, garantizando los principios de libertad e igualdad.

⁷ Ver Capítulo II: Marco Jurídico para Promover la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

⁸ En la Ley 26.485 está encuadrada dentro de la violencia sexual, pero también se enmarca dentro de otras normativas, como la Ley Nro. 26.364 del año 2008 y sus modificatorias, "Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas". Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140100/norma.html>

⁹ ONU Mujeres: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

2. Las raíces de la violencia contra las mujeres

Diversos estudios abordados desde distintas disciplinas han buscado conocer las causas de la VCM. Como se ha mencionado previamente, la VCM es un fenómeno multidimensional y estos estudios la han abordado desde distintas aristas. Dependiendo del marco teórico que se utilice se dará una comprensión diferente de la problemática, lo cual llevará a determinadas estrategias para trabajar sobre el problema.

Históricamente los estudios ponían el foco en las características intrínsecas de las personas (tanto del perpetrador como de la MSV) y de su vínculo que puedan llevar a la violencia, como ser el nivel educacional de ambos, el consumo problemático, insatisfacción marital, entre otras. Posteriormente, se ha encontrado que estos “factores de riesgo” eran insuficientes para comprender la problemática integralmente, identificando factores de riesgo de tipo social y comunitario. Es por ello que la problemática es multicausal.

Este trabajo se alinea con la visión que se enfoca en el análisis de variables de carácter social y del funcionamiento de las relaciones sociales (Amorós, 1991; Cagigas Arriazu, 2000; Segato, 2003), para indicar que la VCM resulta de una desigual distribución de poder entre los géneros (ONU, 1993). Desde esta perspectiva, se entiende que los factores de riesgo de carácter individual son modelados y definidos por los de tipo social y comunitario (OMS, 2013). De esta manera, éstos últimos dan forma al tipo de relaciones vinculares que se presentan en el nivel individual, cristalizando la desigualdad de género y la aceptabilidad normativa de la violencia contra la mujer, constituyéndose en sus causas profundas (Segato, 2003). Por ello, las características que tiene una sociedad en cuanto a los roles y estereotipos de género influyen transversalmente en cualquiera de las otras causas identificables.

De acuerdo con esta línea, y sumando autoras de la teoría feminista, históricamente la sociedad se ha encargado de mantener a la mujer subordinada al hombre basándose en la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar. De esto se deriva e infiere -erróneamente- que eso dota a las mujeres de una capacidad superior para cuidar, y se ha construido a partir de ello un ideal social que justifica una organización del cuidado que naturaliza el rol de las mujeres como cuidadoras (de niños y adultos mayores) y responsables del hogar. Por lo tanto, es necesario comprender que la asignación de tareas domésticas a las mujeres es una construcción social que se fundamenta teóricamente en las relaciones sociales de tipo patriarcal que reproducen las desigualdades entre hombres y

mujeres. Según Rodríguez Enríquez (2015), “Lejos de ser una capacidad natural, se trata de una construcción social sustentada por las relaciones patriarcales de género, que se sostiene en valoraciones culturales reproducidas por diversos mecanismos como la educación, los contenidos de las publicidades, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas, las religiones y las instituciones” (Rodríguez Enríquez, 2015, p. 42).

Por su parte, el capitalismo hizo su aporte al no remunerar el trabajo reproductivo y de cuidado, aun cuando depende de dichas tareas para sostenerse, ya que es como se provee de mano de obra al mercado del trabajo. Así, en un mundo en donde el dinero es un medio de poder, esta relación genera subordinación. Al respecto, Nancy Fraser (2016) explica que: “las sociedades capitalistas han separado el trabajo de reproducción social del trabajo de reproducción económica, asociando el primero con las mujeres y el segundo con los hombres. De esta manera, han remunerado las actividades «reproductivas» con la moneda del «amor» y la «virtud», al tiempo que compensaba el «trabajo productivo» con dinero. De este modo, las sociedades capitalistas crearon una base institucional para formas nuevas y modernas de subordinación de las mujeres” (Fraser, 2016, p. 115).

En las sociedades modernas, con el aumento de la participación de las mujeres en el mercado del trabajo (por la necesidad de las familias de tener dos salarios para poder sustentarse), la sobrecarga sobre la mujer se ha vuelto incluso más gravosa que en tiempos anteriores. Esto se debe a que el aumento de la participación en el mercado de trabajo se ha dado sin relegar la responsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado.

Asimismo, la relación de la mujer con el mercado de trabajo presenta peores condiciones que la de los hombres en tanto las tareas continúan estando sexualizadas y se valora más a las “tareas de hombres” que las tradicionalmente asignadas a mujeres. Esto se ve reflejado claramente en la brecha salarial existente incluso para puestos similares y, más sutilmente, en las infinitas barreras para la contratación y ascenso de las mujeres a puestos de mayor jerarquía -como los techos de cristal (Mesa Martínez, 2018), acoso laboral (Fuentes Valdivieso, 2013), discriminación (Medialdea García, 2016), la maternidad vista como un riesgo para el empleador (Peña Terán y Maldonado, 2020), entre muchas otras-. Este orden muestra que sigue siendo más beneficioso para la economía familiar que sea el hombre quien tenga mayor participación laboral, lo cual termina constituyéndose en un medio de dominación económica.

Por lo tanto, actualmente a la mujer se le exige trabajar fuera de casa, en peores condiciones que los hombres y simultáneamente se espera que esté a cargo de las tareas domésticas que culturalmente le fueron asignadas (Cain Miller, 2018), lo que en definitiva determina la persistencia de una subordinación constante y permanente (Anzorena, 2008).

Asimismo, retomando a Segato (2003), el capitalismo reafirmó esta organización social de subordinación de las mujeres mediante una doble vía: al asignar a la mujer un determinado rol (como se expuso previamente) y al crear un mundo de dueños, que se origina en la extrema valoración del poder económico y político, pero se replica en la cultura y en las formas de relaciones interpersonales. Ya no es suficiente puntualizar sobre la desigualdad porque la excede; la palabra adecuada para nombrarla es *dueñidad* (Segato, 2017, p. 1), la cual resulta como consecuencia de dos fenómenos. El primero es el grado de concentración de la riqueza que puede ilustrarse acabadamente con un dato elocuente: ocho personas en el mundo poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de toda la humanidad¹⁰. Según esta misma autora, este grado de concentración de la riqueza lleva a algunas personas a tener tanto poder que desafían el del Estado y sus instituciones; de esta manera, estos “señores con poder son también los señores dueños de la vida y de la muerte” (Segato, 2017, p. 1). El segundo fenómeno ocurrió en el campo de la política donde estos dueños de la riqueza pasaron a ser abierta y directamente representados; incluso, muchos de ellos devenidos en o transformándose en políticos y, en algunos casos llegando a ser Presidentes (Segato, 2017).

En conclusión, el capitalismo ha logrado por un lado, concentrar la riqueza en el nivel macro, mientras que por el otro lado, relegó a la mujer en el nivel micro a través de menores niveles de instrucción, salarios más bajos, exclusión de algunos empleos por razón de su género, entre otros factores, lo que determina que en las relaciones interpersonales prime una lógica de subordinación respecto del hombre, que ocupa un lugar de proveedor y dueño, al que deben obedecer y acatar.

Profundizando en este análisis, Rita Segato (2003) explica que una de las estructuras elementales de la violencia reside en la tensión constitutiva e irreductible entre el *sistema de status* y el *sistema de contrato*. El *sistema de status* se basa en la usurpación o exacción del poder femenino por parte de los hombres. Esa exacción garantiza un tributo de sumisión, domesticidad, moralidad y honor que reproduce el orden de status, en el cual el

¹⁰ Fuente: OXFAM International (2017). Ocho personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad. Disponible en: <https://bit.ly/3SuS6Px>

hombre debe ejercer su dominio y lucir su prestigio ante sus pares. Ser capaz de realizar esa exacción de tributo es el prerequisite imprescindible para participar de la competición entre iguales con el que se diseña el mundo de la masculinidad.

Pero, este status moral desigual, que se basa en alguna medida en la tradición, convive con un *sistema de contrato* que trata a todos por igual. La ley se quiere igualitaria, una ley para ciudadanos iguales, pero percibimos la estructura jerárquica del género tomándola por asalto en sus fisuras. Por detrás del contrato igualitario transparente, vital, el sistema de status que ordena el mundo en géneros desiguales, así como en razas, minorías étnicas y naciones desiguales (Segato, 2003: 127). El sistema de contrato se manifiesta, en muchos sentidos, deficiente para alcanzar la introducción de cambios en el sistema de status.

Así, en la capacidad de dominar y de exhibir prestigio que se asienta la subjetividad de los hombres y es en esa posición jerárquica, que llamamos “masculinidad”, que su sentido de identidad y humanidad se encuentran entramados. Más aún, Segato identifica otro factor clave al establecer que *“no hay ninguna sociedad que no endose algún tipo de mistificación de la mujer y de lo femenino, que no tenga algún tipo de culto a lo materno, o a lo femenino virginal, sagrado, deificado (...) Por lo tanto, la universalidad de esa fe en una mística femenina es un correlato indisociable del maltrato inscripto en las estadísticas de VCM, tratándose, sin duda alguna, de dos caras de la misma moneda”* (Segato, 2003, p. 3). Es decir, que el mandato de masculinidad indica que el hombre se tiene que lucir entre pares con una mujer pura y sumisa para tener status y prestigio.

En relación con esto, la sociedad funciona y se articula en términos violentos en dos ejes. El primero es en un eje vertical, en el que se da la relación entre el agresor y la víctima, mientras que el segundo es un eje horizontal en el que la acción se dirige hacia otros hombres, en donde *“se da cuenta de la propia potencia y capacidad de crueldad”* (Segato, 2018, p.45).

El orden social imperante opera de tal manera que los hombres se ven de alguna manera “habilitados” y desafiados por otros hombres para mostrar dominio sobre las mujeres mediante actitudes y conductas machistas. Por esta razón, para Segato (2018), los violadores por ejemplo, son acompañados por *interlocutores en la sombra* que respaldan su accionar y los instan a exhibir su masculinidad como un mandato social. Más que la necesidad sexual, al violador lo impulsa el deseo de dominación al realizar el acto de violación. Esta mención y análisis teórico del tipo de violencia sexual se emplea para ejemplificar cómo un hecho

perpetuado sobre víctimas que pueden ser individualizadas, tiene causas estructurales en el tipo de relaciones sociales patriarcales. Según esta autora, los violadores son figuras acompañadas por otros hombres que le demandan de alguna manera mostrar que puede ser miembro de esa hermandad masculina.

Esta dinámica se ha sostenido en el tiempo porque también ha sido naturalizada por parte de las mujeres. La violencia puede tomar una forma directa en ataques físicos, sexuales o emocionales, o indirecta, en lo que se denomina violencia moral. En este último caso, se interioriza en la víctima el sistema de dominación que la habilita, llevando a quien la sufre a aceptarla como parte de la dominación.

De lo dicho anteriormente se desprende que la violencia moral tiene lugar de forma cotidiana, manifestándose constantemente en cualquier situación: asumiendo para la mujer un determinado rol en las relaciones intrafamiliares y las tareas del hogar - en tanto hija y esposa dependiente, madre al servicio de los hijos - como así también para fuera de su hogar, por ejemplo, teniendo que aceptar empleos de menor calidad, o salarios más bajos que hombres que ejercen la misma función. La sociedad en su conjunto funciona bajo ciertas reglas implícitas que se asumen como el orden natural que determina a las mujeres a una posición de sometimiento. Por lo tanto, la falta de correspondencia entre las posiciones y subjetividades dentro de ese sistema articulado, pero no enteramente consistente, producen y reproducen un mundo violento.

Es importante tener en cuenta que el sistema y orden de relaciones que responden a patrones patriarcales no reflejan un “orden natural” ni se reproducen automáticamente, sino que son la demostración de un ciclo de violencia que restaura constante la economía simbólica que estructuralmente organiza la relación entre los estatus relativos de poder y subordinación representados por el hombre y la mujer en el espacio jerárquico global (Segato, 2003). Esta “normalidad” se crea y recrea continuamente mediante un conjunto de reglas que las reproducen y son socialmente aceptadas - de manera más o menos implícitas - por el conjunto de los actores sociales. De esta manera, se entiende patriarcado no como una *cultura* sino en tanto *orden político* (Segato, 2018) ordenador de la sociedad.

En el presente trabajo se considera que es fundamental comprender y abarcar desde toda su complejidad el vínculo entre la VCM y el orden político patriarcal, tal como lo explica Rita Segato, para poder diseñar políticas públicas adecuadas que busquen erradicar la VCM.

De manera complementaria a esta visión, también se destaca que en la búsqueda de las causas de la VCM, desde la psicología se desarrollaron estudios centrados en variables de carácter individual y vinculares, que buscan demostrar la relación de la VCM con determinadas características de tipo individuales -como son la pertenencia a determinado estrato socioeconómico, las historias familiares de violencia, entre otros (Miljánovich et al., 2013). En la misma línea, hay otros que buscan la relación asociándolo a determinados rasgos de personalidad de los individuos involucrados, tanto de la MSV como de los perpetradores (Ballester y Villanueva, 2014; Aqiuiipa Tello, 2015).

Además, existen estudios que entienden a la VCM como el resultado del entrecruzamiento de variables individuales -la clase social, la raza o la edad- con otros de carácter social en donde toman forma las diferencias y la desigualdad (Kimberlé Crenshaw, 1994; Sokoloff, 2004).

En esta línea, pueden encontrarse al menos dos modelos de análisis: el modelo ecológico, desarrollado en un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) y el modelo piramidal, teorizado desde el feminismo.

Por un lado, el modelo ecológico reconoce a la VCM en el contexto de una dinámica afectada por distintos factores de riesgo que operan en diversos niveles, con distintos niveles de causalidad que interactúan, determinando las posibilidades de ocurrencia de la violencia. Este modelo aborda el problema desde un enfoque interdisciplinario, multifactorial y con una perspectiva de género, por lo que su denominación de “ecológico” se deriva de que analiza y comprende las relaciones de los seres humanos entre sí y con su entorno.

Este modelo ecológico -inicialmente propuesto por Heise (1998) y sobre el que se basan los distintos organismos internacionales- realiza una clasificación de los factores de riesgo en cuatro grupos: individuales, interpersonales, comunitarios y sociales. En la figura Nro. 1 se presenta una representación gráfica que resume el modelo ecológico que se desarrollará a continuación.

Tradicionalmente, existía una amplia literatura que se ha centrado en factores individuales y relacionales, encontrando a los mismos como la principal causa de la VCM. Sin embargo, las recientes investigaciones de organismos internacionales como ONU Mujeres (2022) y CARE (2022) han reconocido cada vez más la importancia de factores de riesgo comunitarios y sociales y cómo los mismos influyen en los factores individuales e interpersonales, tal como se explicó al inicio de este apartado.

Figura Nro. 1: Factores de riesgo de violencia contra la mujer basados en el modelo ecológico.



Fuente: Organización Mundial de la Salud (2018). Comprender y abordar la violencia contra las mujeres.

Violencia sexual. Washington, DC: OPS, 2013, p. 5. Disponible en:

https://oig.cepal.org/sites/default/files/20184_violenciasexual.pdf

Los factores de carácter individual e interpersonal, son aquellos que se refieren a las características y trayectorias de las personas involucradas en el acto de violencia (perpetrador y MSV) como así también al entorno social inmediato en el que se encuentran, principalmente su vínculo relacional y familiar. En el nivel individual se pueden encontrar factores que influyen en el riesgo, tanto en que las mujeres sufren maltrato como en que los hombres lo infrinjan. Algunos de ellos son: haber sido testigo o víctima de violencia intrafamiliar, actitudes que condonan o justifican la violencia como un comportamiento normal o aceptable, bajo nivel educativo, uso nocivo de drogas o alcohol, las características psicológicas de los individuos - por ejemplo, trastornos mentales, personalidad antisocial de los perpetradores o baja autoestima de las MSV, entre otros. Mientras que los factores de tipo interpersonal están vinculados con los niveles de desigualdad en las relaciones, las relaciones controladas por el hombre o la dependencia de la pareja, los cambios frecuentes

de pareja sexual por parte del hombre, dificultades de comunicación entre los miembros de la pareja, conductas de control en la pareja por parte del hombre y situaciones de discordia e insatisfacción marital.

Los factores de riesgo comunitarios se refieren a las conductas y características que tienen las interacciones que ocurren en instituciones sociales en las que se desenvuelven los individuos involucrados en la situación de violencia, como ser: la escuela, el ámbito laboral, las iglesias, organizaciones sociales, policía, poder judicial, instituciones recreativas y los medios masivos de comunicación. Entre los factores comunitarios que aumentan el riesgo de VCM se encuentran: las normas de género que reproducen los privilegios masculinos y limitan la autonomía de la mujer, los niveles de desigualdad de la sociedad, especialmente los de pobreza y desempleo (que afecta mayoritariamente a las mujeres), las tasas de violencia y delincuencia y la disponibilidad de drogas, alcohol y armas (OMS, 2017).

Mientras que los factores de riesgo del grupo social se refieren al sistema de creencias y a los estilos de vida presentes en una cultura y que se expresa a través del comportamiento social: las percepciones, mitos y estereotipos que las personas tienen sobre los roles pertenecientes a las mujeres, hombres, niños o niñas en una sociedad determinada (Condori Fernández y Guerrero Martínez, 2020). Las concepciones que una sociedad ha ido desarrollando, respecto a las relaciones de poder, las desigualdades que se establecen entre hombres y mujeres (pero también entre adultos y niños, etnias, etc.) así como sus estratificaciones en la sociedad y los grupos humanos, moldean las dinámicas propias del funcionamiento de la sociedad, que replican y perpetúan un modelo social. Entre estos factores se pueden encontrar: las leyes de carácter discriminatorio sobre la propiedad, el matrimonio, el divorcio y la custodia de los hijos, que perjudica a las mujeres; un sistema educativo y un mercado laboral que margina a las mujeres a alcanzar una menor instrucción y niveles de empleo más bajos; la ausencia o falta de aplicación de las leyes en materia de VCM; la discriminación de género que tiene lugar en las propias instituciones estatales, como por ejemplo la que proviene de instituciones como la policía, el sector de la salud o incluso el Poder Judicial (OMS, 2017).

Por el otro lado, se encuentra el modelo piramidal desarrollado desde el feminismo como alternativa al ecológico, que comprende un análisis en cinco etapas (Bosch-Fiol y Ferrer-Perez, 2019): la primera, se refiere al sustrato patriarcal, que se expresa en el sexismo y misoginia; la segunda, la socialización diferencial representada en los mandatos de género

tradicionales, manifestada en roles y creencias asociados a una diferenciación binaria entre “lo masculino” y “lo femenino”; la tercera, las expectativas de control que tienen los varones sobre las mujeres, creyendo que los primeros tener derechos sobre las mujeres; la cuarta, los factores desencadenantes que se presentan cuando aquellos hombres que han adoptado el mandato de masculinidad se enfrentan a situaciones en las que pierden el (supuesto) control sobre la mujer y da lugar al estallido de la violencia; y, por último, el proceso de filtraje o los puntos de fuga que permiten distinguir entre aquellos varones que eligen ejercer la violencia y quienes deciden no tomar este mandato.

En conclusión, en este trabajo se adscribe a la tesis que denota que la principal causa que habilita la VCM es la estructura de dominación patriarcal de las relaciones sociales (Segato, 2003) por lo que se considera que para erradicar el problema (o al menos reducir su magnitud), se requiere incorporar esta teoría al diseño e implementación de políticas públicas. En concreto, se parte de la premisa que si las políticas públicas no cuentan con una mirada en la que se comprenda el vínculo entre el sistema de dominación patriarcal y la VCM y si la intervención estatal únicamente se circunscribe a acciones que se enfocan en atender y asistir a MSV sin considerar otras que modifiquen las bases propias del patriarcado de forma estructural, nunca se podrá alcanzar el cambio estructural que revierta la situación.

3. Las consecuencias de la violencia contra las mujeres

En el presente apartado se busca detallar las posibles consecuencias de la VCM con el objetivo de demostrar la relevancia de analizar esta problemática y buscar soluciones a la misma, ya que no sólo involucran a las propias MSV sino que también a sus hijos, a los hombres y a sus entornos, y que, en definitiva, tienen efectos sobre el conjunto de la sociedad.

Cabe comenzar por señalar que, según ONU Mujeres, la VCM provoca en quienes la sufren graves problemas de salud física, mental, sexual y reproductiva a corto y largo plazo. También afectan a la salud y el bienestar de sus hijos¹¹. Para ilustrar este punto se puede referenciar un dato del primer informe global que sistematiza datos científicos acerca de la prevalencia de la VCM, elaborado por la OMS y otras organizaciones publicado en 2013 en donde se indica que el 42% de las mujeres víctimas de violencia de pareja refieren alguna lesión -de diversa índole- como consecuencia de dicha violencia¹².

¹¹ Fuente: UN Women. Disponible en: <https://goo.su/zF82>

¹²Op. Cit.

En cuanto a los problemas físicos, las MSV suelen tener mayores probabilidades de presentar problemas ginecológicos e infecciones de transmisión sexual. El mismo estudio de la OMS de 2013 sobre la carga para la salud asociada con la VCM reveló que, si se compara al grupo de mujeres que han sufrido maltratos físicos o abusos sexuales en relación con las aquellas que no lo sufrieron se encontró que las primeras tienen una probabilidad de tener infecciones de transmisión sexual - entre las que se destaca el VIH como la más grave - que es 1,5 veces mayor. También se identifican como otros de los impactos negativos sobre la salud física las cefaleas, los síndromes de dolor (de espalda, abdominal o pélvico crónico), trastornos gastrointestinales, limitaciones de la movilidad y mala salud general (OMS, 2021). Otros de los efectos negativos que pueden ocasionar la VCM, son los embarazos no deseados. Más aún, las MSV embarazadas, tienen el doble de probabilidades de sufrir abortos, en muchos casos de carácter provocado. La violencia de pareja durante el embarazo está asociada con un aumento en la probabilidad de abortos involuntarios, muertes fetales, partos prematuros y bebés con bajo peso al nacer. El mismo estudio citado anteriormente de la OMS puso de manifiesto que las mujeres víctimas de violencia de pareja tenían un 16% más de probabilidades de sufrir un aborto involuntario y un 41% más de probabilidades de tener un parto prematuro (OMS, 2013, p. 2).

En cuanto a la salud psicológica, el sufrir cualquiera de las formas de violencia enunciadas pueden ser causa de depresión, estrés postraumático y otros trastornos de ansiedad, insomnio, trastornos alimentarios e intentos de suicidio. En esta línea, según el análisis de 2013, las mujeres que han sufrido violencia de pareja tienen casi el doble de probabilidades de padecer depresión y problemas con el alcohol. Asimismo, la VCM también puede tener consecuencias mortales, incluyendo suicidios de las víctimas o perpetradores, o los femicidios que son - según ONU Mujeres (2022) - los homicidios perpetrados contra mujeres o feminidades por razón de su género.

Por otro lado, es importante señalar que las MSV no son las únicas afectadas, sino que también existen víctimas colaterales de esta problemática. Así, la VCM suele presentar damnificados de forma secundaria entre familiares, allegados, o incluso desconocidos, que pueden verse afectados por intentar evitar situaciones de violencia o mismo encontrarse en circunstancias que pueden afectarles psicológica y físicamente, hasta el punto de ser incluso asesinados en episodios de confusión.

Entre las víctimas colaterales, el grupo social más afectado son los niños que crecen en familias en las que hay violencia, que pueden sufrir diversos trastornos conductuales y emocionales. Estos trastornos pueden asociarse también a la comisión o el padecimiento de actos de violencia en fases posteriores de su vida. La violencia de pareja también se ha asociado a mayores tasas de mortalidad y morbilidad en los lactantes y los niños (por ejemplo, por enfermedades diarreicas o malnutrición o por menores tasas de inmunización). Por su parte, la violencia sexual - sobre todo la que ocurre en la infancia - se asocia con tasas más elevadas de consumo de tabaco y drogas y prácticas sexuales de riesgo (OMS, 2021).

En cuanto a las consecuencias sociales, este tipo de violencia genera un elevado costo social y económico para las mujeres, sus familias y la sociedad. Los costos sociales y económicos de la violencia de pareja y la violencia sexual son enormes y tienen un efecto dominó en toda la sociedad. Las mujeres pueden llegar a encontrarse aisladas e incapacitadas para trabajar, perder su sueldo, dejar de participar en actividades cotidianas y ver menguadas sus fuerzas para cuidar de sí mismas y de sus hijos. Para ilustrar esta aseveración se puede citar un dato de un informe de CARE (2022) que señala que la VCM ocasiona en algunos países la pérdida del 4% de su PBI, ya que la violencia les impide trabajar y obliga a muchas niñas a dejar los estudios. Según un estudio de ONU Mujeres (2022), los resultados de la regresión sobre la estimación de pérdidas de productividad muestran que las mujeres que experimentan violencia ganan un 35% menos que aquellas que no sufren abusos, lo que supone una pérdida considerable para la economía nacional.

Por otro lado, Segato (2020) también hace hincapié en las consecuencias de la VCM, y principalmente del mandato de masculinidad en los mismos hombres. Si bien gran parte de la teoría feminista se opone a la idea de “victimizar al hombre”, cuando es el agresor o quien tiene una posición de dominación respecto de las mujeres, también Segato (2020) enfatiza en los impactos negativos de este sistema patriarcal en los hombres. La propia Rita Segato menciona que las principales víctimas del mandato de masculinidad son los hombres porque sufren la presión social por el rol que la sociedad espera que ocupen. Como identifica el autor Barroso Martínez (2019), esto se refleja en una mayor tasa de suicidio, mayor responsabilidad sobre el sostén familiar, menor acompañamiento psicológico sumado a que comparten menos sus problemas con amigos o parejas (por no poder mostrarse vulnerables o “débiles”), están en desventaja respecto de las madres ante un conflicto con la tenencia de sus hijos, entre otros.

Por lo visto anteriormente, la VCM es un fenómeno de carácter social que tiene diversas consecuencias negativas principalmente en las personas que la sufren. Sin embargo, se requiere puntualizar que las MSV no son las únicas víctimas, ya que es necesario tener en cuenta que existen quiénes sufren de forma colateral este fenómeno, ya sea sus hijos (especialmente aquellos menores de edad), como así también familiares, amigos y todo el entorno. Este problema social redundando en definitiva en peores condiciones sociales y económicas generales y en la constitución de sociedades menos igualitarias y más injustas.

4. Dimensionando la violencia machista: estadísticas sobre VCM a nivel nacional e internacional

Con el objeto de seguir demostrando la relevancia de estudiar la problemática de la VCM, en el presente apartado se pretende dar cuenta de la dimensión de la misma a nivel nacional e internacional, compartiendo algunos indicadores que den cuenta de la misma.

Es importante comenzar por señalar los desafíos que supone dimensionar la magnitud de la VCM y su variación a lo largo del tiempo. Existen numerosas barreras para contar con datos fiables, algunas responden a la individualidad de las personas mientras que otras se relacionan con características estructurales del sistema y sociedad en la que se está inmerso. Una de las principales barreras de tipo individual, es la falta de denuncia de la VCM por parte de las mujeres. A nivel internacional se encuentra que, según la ONU, menos del 40% de las MSV buscan algún tipo de ayuda. Otro de los datos relevantes que proporciona este organismo es que, en los países para los cuales existen datos disponibles sobre esta problemática, se constata que en su mayoría recurren a la ayuda de familiares y amigos, siendo muy pocas las que solicitan asistencia a instituciones formales; para ilustrar este punto se señala que menos del 10% acude a la policía¹³.

La Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres impulsada por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina y la Iniciativa Spotlight muestra que en el país el 45% de las mujeres que señalaron haber sufrido violencia, apenas el 21% de ellas confirmó haber realizado la denuncia correspondiente mientras que, del restante 79%, el 2% concurrió a algún dispositivo institucional pero no denunció y la gran mayoría -el 77%- no la realizó ni pidió apoyo al Estado¹⁴.

¹³ Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2015). "The World's Women 2015, Trends and Statistics"

¹⁴ Fuente: Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad. Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/encuesta-de-prevalencia-de-violencia-contra-las-mujeres>

Pueden existir varias razones que llevan a que la tasa de denuncia sea tan baja. Un estudio realizado por Ferrer Pérez y Bosch Fiol en España señala que entre las principales razones de las mujeres para no denunciar se encuentran el miedo a los perpetradores, la falta de conciencia de la gravedad del maltrato y que muchas veces se considera que el problema se termina con la marcha del maltratador (Ferrer Pérez y Bosch Fiol, 2016). Existe una gran dificultad en identificar que se está padeciendo violencia por parte de una pareja, más aún cuando hablamos de violencia económica o psicológica, ya que, como hemos visto previamente, ciertos comportamientos se normalizan o minimizan por la sociedad.

Existen otras razones que impiden alcanzar una dimensión real de la problemática que se relacionan con características estructurales del sistema. La primera razón que fundamenta esta dificultad radica en el hecho de que la VCM es un problema que ha sido históricamente invisibilizado y no problematizado en el ámbito público, en tanto se entendía que correspondía al ámbito privado de las personas, porque, en la mayoría de los casos, se da en la intimidad del hogar. Dado que era considerado del ámbito privado, el Estado no tenía injerencia ni intervención alguna, y por ello, no existían sistemas, procesos ni herramientas para medirlo. Es por ello que no existen estadísticas fiables y concretas al respecto que puedan ser puestas en perspectiva a lo largo del tiempo para realizar un análisis de la variación del fenómeno.

Recién desde fines del siglo XX, la problemática de la VCM se instauró como un problema social en la agenda pública. A nivel internacional los principales hitos que destacaron la importancia de los Estados de intervenir y actuar para la erradicación de la VCM fueron la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/104 de 1993 en donde consta una Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, seguido por la aprobación en 1995 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 2015), la cual fue rubricada por 189 Estados Miembros, en donde el tema de la VCM figura como una de las doce áreas de acción prioritaria para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (ver Capítulo II, sección de marco jurídico para mayor detalle de estas normativas y su impacto). Partiendo de estos acontecimientos, la problemática ha cobrado mayor relevancia y se ha empezado a trabajar en la recolección de datos para dimensionarla. Sin embargo, aun cuando la disponibilidad de datos sobre VCM ha mejorado, y actualmente se encuentran disponibles estadísticas sobre su ocurrencia en relaciones de pareja para 161 países, resta avanzar en el sentido de la comparabilidad de las mismas, tanto entre países

como de forma intertemporal, ya que el primer Informe Global del tema fue publicado recién en 2018 por la OMS (OMS, 2018).

En cuanto a la disponibilidad de datos a nivel nacional, se puede distinguir el trabajo histórico realizado por distintas organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs) ante la ausencia de medición a nivel estatal, como la creación del primer Observatorio de Femicidios en Argentina por parte de la Casa del Encuentro en 2008. Como esta tesis pone el foco en la acción estatal, se manifiesta que la construcción de datos fiables por parte del Estado comenzó a desarrollarse a partir de la sanción de la Ley N° 26.485 en 2009, sobre la “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, que es la primera ley que estableció hitos concretos para la medición de la VCM. Asimismo, recién en 2015 se creó el primer Registro Nacional de femicidios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) y en 2019 el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) publicó el primer informe que detalla los resultados obtenidos entre 2013-2018 del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante RUCVM) -iniciativa desarrollada con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)-. A esto se sumó un hecho fundamental que fue la creación del Ministerio de Mujeres en 2019, en el marco del cual se desarrolló, por ejemplo, la Primera Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres y diversos informes en relación con la temática.

Asimismo, aun cuando el Estado ha comenzado a hacer el esfuerzo de medición, existen otras barreras de tipo estructurales que siguen dificultando el circuito de denuncia y medición. De acuerdo a un estudio de la Fundación AVON y ONU Mujeres (2022) que recopila los datos de la Encuesta Regional de Opinión Pública -realizada entre agosto y septiembre de 2002 de manera online en Argentina, Colombia, Ecuador y México- se identifican distintas causas que dificultan el acceso a las mujeres a la asistencia por parte del Estado en América Latina. La primera es el miedo a la exposición: el 40% de las mujeres encuestadas no ha realizado ninguna denuncia por “miedo a exponerse”, a la vez que un 25% ha evitado hacerlo por miedo a sufrir amenazas como represalia por parte de sus agresores. La segunda barrera es el tener hijos o personas a cargo: el 16 % no sabe con quién o dónde dejarlos, el 14% considera que denunciar podría afectar la relación con los hijos o personas a cargo, mientras que un 11% teme ponerles en peligro si realiza una denuncia. La tercera es vergüenza, ya que el 34% MSV confiesa haber tenido este

sentimiento al acudir a su entorno para pedir ayuda. La cuarta barrera se refiere a la sensación de incapacidad de que otras personas puedan ayudarlas, que representó un obstáculo para el 30% de las encuestadas para este estudio. Esto se debe tanto a la falta de instrucción por parte de quienes las reciben, falta de voluntad o a la minimización del problema por descreimiento. Incluso hay quienes refieren el haber sido maltratadas por funcionarios públicos, tanto policiales como judiciales (Avon, 2022).

Una de las barreras para la denuncia se asocia con la falta de conocimiento y profesionalización de la temática en los organismos del Estado, que hace que interfieran los prejuicios y sesgos personales de los funcionarios que consideran y evalúan estos casos, principalmente en instituciones estatales que históricamente funcionaron bajo una lógica patriarcal, como la Policía o el Poder Judicial. Por ello es que, aun cuando las mujeres deciden denunciar a sus agresores, se encuentran en muchas ocasiones con personal en las instituciones públicas que descreen de su relato o minimizan las situaciones por ser los perpetradores familiares de ellas, y terminan no registrando las denuncias -lo cual finalmente constituye un acto de violencia institucional-. Sumado a esto, aun cuando esa denuncia sea tomada, existen numerosas fallas en el proceso posterior en cuanto al accionar de la policía (respecto de las ineficientes medidas de protección que otorgan a las mujeres y sus hijos y la falta de celeridad de los procesos), como de la actuación del Poder Judicial, donde las reglas patriarcales y los parámetros de normalidad con un alto grado de tolerancia hacia la VCM hacen que no se tipifique correctamente el caso. Así, por ejemplo, un violador podría no ser imputado como tal por ser el cónyuge de una víctima. Todos estos factores en conjunto, generan un desincentivo al acto de denuncia.

Por otro lado, existe otro problema de tipo estructural que está asociado a la existencia de distintos registros de los casos, históricamente porque ante la falta de estadísticas oficiales, distintas ONGs comenzaron a hacer este trabajo con muchas dificultades. Y, aun cuando empezaron a surgir registros oficiales al respecto, las diferencias de criterio entre las distintas instituciones estatales (policía, poder judicial, etc.) y los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) hacen que la información no esté consolidada y no tenga un detalle ni criterio similar, lo que dificulta la construcción de estadísticas fiables, agregables y comparables. Lo dicho anteriormente lleva a que distintas fuentes de información den cuenta de distintos resultados.

Por todo lo analizado, se puede asumir que los números sólo reflejan una parte de lo que realmente representa la problemática. Pero, aun teniendo en cuenta las dificultades anteriormente mencionadas, los datos muestran un nivel de crudeza difícil de asimilar. Claramente, la VCM es un problema social de gran magnitud y, por tanto, debe ser atendido urgentemente, tanto a nivel internacional como nacional.

i. Una pandemia en si misma: la violencia contra las mujeres en el mundo

Para dar cuenta de la magnitud de la problemática a nivel internacional se pueden citar estadísticas publicadas por distintos organismos internacionales. De acuerdo con la OMS, de acuerdo a un análisis con datos de 161 países entre 2000 y 2018 se encontró que una de cada tres mujeres -lo que equivale a un aproximado de 736 millones de mujeres- ha sufrido violencia física y/o sexual. Por otro lado, también se identificó que esta violencia empieza a muy temprana edad, ya que más de un cuarto de las mujeres con rango etario entre 15 y 24 años han sufrido violencia, siendo la pareja la mayor parte de las veces su agresor; además, casi un tercio (27%) de las mujeres de 15 a 49 años que han estado en una relación informan haber sufrido algún tipo de violencia física y /o sexual por su pareja (OMS, 2021).

En cuanto a los factores socioeconómicos, también se ha encontrado una vinculación entre el nivel del VCM y el nivel de ingresos de los países, lo que permite demostrar que los bajos ingresos son un factor de riesgo de la VCM. Por esta razón, las regiones presentan distintas tasas de prevalencia de la violencia de pareja siendo las de Oceanía, Asia meridional y África subsahariana las más altas con unos índices que oscilan entre el 33% y el 51% y las de Europa las más bajas (entre un 16-23%). En lo que respecta a América Latina y el Caribe, se encuentra en una posición intermedia presentando un promedio de 25% (OMS, 2021).

Respecto de feminicidios, a nivel global, de acuerdo a un informe de las Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021), alrededor de 81,000 mujeres y niñas fueron asesinadas en el 2020, unas 47,000 de ellas (es decir, el 58%), en manos de sus parejas o familiares, lo que equivale al asesinato de una mujer o niña por personas que conocen cada 11 minutos en el mundo.

Si bien todavía es muy reciente y aún se están evaluando los datos acerca de los efectos de la pandemia, los informes preliminares demuestran que la misma intensificó la VCM en el mundo (UNSDG como se cita en CARE, 2022) ya que las medidas de aislamiento hicieron que las MSV estén encerradas con sus perpetradores, más aisladas que nunca de cualquier persona que pueda asistirles. Esta situación se vio agudizada por el empeoramiento de las

condiciones económicas, la problemática sanitaria, falta de empleo, y el estrés que trajo el aislamiento social. Este mismo estudio también encuentra mayor incidencia de VCM en las mujeres más jóvenes, donde 1 de cada 2 mujeres jóvenes (rango de 18-49 años) informó haber experimentado violencia desde el comienzo de la pandemia o conocer a una mujer que la ha experimentado. Otro indicador interesante que encontró este estudio es una mayor incidencia de VCM en las mujeres con hijos: *1 de cada 2 mujeres que tienen hijos sufrió o conoce a otra mujer que ha sufrido violencia, siendo esta estadística más baja si se la compara con las mujeres en pareja sin hijos (37%) y las mujeres sin pareja ni hijos (41%)* (OMS, 2018).

También la OMS (2018) encontró que existe una relación entre la VCM y su condición socio-económica. En este aspecto se identifican 2 indicadores: 1) la condición de empleabilidad, encontrando que las mujeres desempleadas informaron haber experimentado VCM en un 52% (respecto del 43% que indicaron las empleadas) y 2) la mayor probabilidad de presentar inseguridad alimentaria, ya que, en este grupo, el 58% respondió que han experimentado VCM desde el comienzo de la pandemia o conocen mujeres que la han experimentado (en comparación con el 45% del universo de mujeres encuestadas).

Respecto de la violencia sexual, de acuerdo a un Informe de la OMS (2021) el 6% de las mujeres de todo el mundo declaran haber sido objeto de violencia sexual por parte de alguien que no es su marido o pareja. De acuerdo con UNICEF (2017), el grupo de mayor riesgo de violencia sexual son las adolescentes, ya que se estima que, en el mundo, 15 millones de niñas adolescentes de entre 15 y 19 años han experimentado relaciones sexuales forzadas y sólo el 1% ha pedido alguna vez ayuda profesional (UNICEF, 2017). En 2018, de cada diez víctimas de trata de personas que se detectaron a nivel mundial aproximadamente cinco eran mujeres adultas y en torno a dos eran niñas. La mayoría de las víctimas de trata con fines de explotación sexual que se detectaron (el 92 %) eran mujeres (UNODC, 2020).

En último lugar, existe una gran persistencia en todo el mundo de violencia de tipo institucional. Por ejemplo, según un estudio realizado por Unión Parlamentaria (2016) en cinco regiones, el 82% de las integrantes de estos cuerpos colegiados señaló haber experimentado algún tipo de violencia psicológica durante su mandato - incluyendo desde comentarios, gestos e imágenes de naturaleza sexista o sexualmente humillante, hasta

amenazas y acoso laboral. Específicamente, el 65% aseguró haber sido objeto de comentarios sexistas, principalmente por parte de colegas hombres en parlamentos. Alrededor de la mitad de ellas indicaron haber recibido amenazas de muerte, violación, agresión o secuestro contra ellas o sus familias (Unión Parlamentaria, 2016).

ii. La violencia contra las mujeres en Argentina

Pasando al ámbito local, se puede asegurar que la VCM es un problema social de gran envergadura en Argentina. Se estima que una de cada dos mujeres de entre 18 y 65 años que tiene o tuvo pareja en Argentina sufrieron o sufren situaciones de violencia doméstica (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina y PNUD, 2022).

El informe publicado del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) muestra que se registraron 576.360 casos de violencia por razones de género durante el período 2013-2018. Debido a que este registro emplea el número de documento de identidad de las MSV, solo en el 56,7% de los casos se logró inferir resultados; para dicha proporción, el 81% realizaron una única denuncia o consulta, pero también se encontraron 571 casos con más de diez solicitudes de atención¹⁵. Asimismo, se identifica que el rango etario con mayor incidencia son las más jóvenes, de entre 18 y 29 años, representando un 36,1% y las de 30 a 39 años un 30,5%. También se pudo saber que en el 82,1% de los casos el agresor es la pareja o ex pareja de la MSV.

El mismo informe también aporta datos sobre el tipo de violencia que sufren. Así, se pudo saber que en el 86% de los casos se les ejerce violencia psicológica, física en el 56,3%, simbólica en el 20,1%, económica y patrimonial en el 16,8% y sexual en el 7,5%. Es importante señalar que lo más habitual es encontrar que las mujeres padezcan dos o más tipos de violencia a la vez, en tanto muchas veces un tipo de violencia involucra e inevitablemente comprende a otra. Un claro ejemplo de esto es la violencia sexual también involucra violencia física y psicológica¹⁶.

En particular, sobre la violencia sexual, la Unidad Fiscal Especializada en VCM (UFEM) del Ministerio Fiscal hizo un estudio en 2019 donde encontró que *alrededor del 90% de las víctimas de violencia sexual son mujeres y casi el 40% tienen menos de 18 años, incluso más del 16% sufrió la agresión sexual antes de cumplir los 16 años*. Otro dato relevante y que demuestra la necesidad de un accionar estatal más asertivo es que *el 87% de las víctimas no*

¹⁵ Fuente: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-27-142>

¹⁶ Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM). Resultados 2013-2018 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2019

realizó la denuncia entre otras razones por la desconfianza que prima en las instituciones, por minimizar los hechos o resolverlos de manera individual, es decir, “por cuenta propia”. Según este estudio en el período comprendido entre 2008-2018 crecieron un 57% las denuncias registradas en la Policía por delitos sexuales¹⁷. Esto puede deberse a distintos factores, entre los que encontramos un posible sinceramiento de los datos, consecuencia de una mayor tasa de denuncia producto de una mayor visibilización y concientización social sobre la problemática.

En lo que se refiere a la posición desigual de las mujeres en la sociedad argentina, según un estudio realizado para la CEPAL por Guezmes García (2021) con datos entre 2018-2020, las mujeres emplean el 23,4% de su tiempo a las tareas domésticas en contraposición con los hombres que apenas destinan el 9,3%. Si se analiza comparativamente, el país solamente es superado por Chile 24,7% y México 24,2% (Guezmes García, 2021). En lo que respecta al desempleo, la brecha salarial y la pobreza femenina, se evidencia una desigualdad socio-económica muy significativa. Por esta razón se puede asegurar que la desigualdad de género constituye una de las principales causas de la feminización de la pobreza en Argentina (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad Argentina y Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género, 2022).

Si se toma en cuenta la distribución de ingresos, las mujeres están sobrerrepresentadas en los de menores ingresos¹⁸. Esto en parte es consecuencia de dos factores fundamentales. En primer lugar, que las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral, ya que el 51,7% de ellas trabajan mientras que los hombres lo hacen en un 70,1%. Esto es en gran parte consecuencia de que son las responsables por el cuidado de familiares (niños, adultos mayores o personas con discapacidad). En segundo lugar, esto se debe a que existe una amplia brecha salarial que se refleja en el hecho de que ganan en promedio un 28,1% menos que los hombres, lo cual hace que sea más conveniente en una familia que no puede pagar por cuidado, que sea la mujer la que se quede en el hogar.

Por su parte, sobre femicidios, que es la expresión más extrema que adopta la VCM, se considera que la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema Justicia de la Nación (CSJN) es la entidad oficial para su registro. Según el Registro Nacional de Femicidios elaborado por esta entidad, en 2022 en Argentina se han contabilizado 226 femicidios (219 mujeres cis y 7

¹⁷ Relevamiento de fuentes secundarias de datos sobre violencia sexual - Principales hallazgos – UFEM 2019

¹⁸ De acuerdo a este estudio, 6 de cada 10 mujeres se ubican en los estratos bajos (deciles del 1 al 4) mientras que en los hombres esta proporción es de 4 de cada 10. Además, el decil de menores ingresos está compuesto mayoritariamente por mujeres (64%) a la vez que en contraposición, son minoría en el decil de mayores ingresos (36%).

mujeres trans/travestis) y al menos 26 femicidios vinculados (20 varones cis y 6 mujeres cis). De éstos, el 88% conocía al sujeto activo: 59% eran pareja, expareja o tenían otro tipo de relación sexo-afectiva; el 13% eran familiares mientras que el 16% tenían otro tipo de vínculo; y el 5% de los casos eran desconocidos. Entre las víctimas de femicidios que conocían al sujeto activo, el 42% convivía con él al momento del hecho. Es importante tener en cuenta que, del total de víctimas directas, al menos 38 de ellas ya habían radicado denuncias formales contra los sujetos activos.

Se destaca que, de acuerdo al mencionado Registro de la Corte, en comparación con años anteriores, la cantidad de femicidios bajó, ya que se reportaron 249, 258, 255, 251, 231 y 226 casos año a año en el período de 2017 a 2022, representando una caída del 10,3%¹⁹. Vale destacar entonces que en 2022 la tasa de femicidios cada 100.000 habitantes fue de 0,961. Si se desagregan estos datos por región se puede saber que en las provincias donde se registran las tasas más altas son: Tierra del Fuego (2,24), Chaco (1,93), Santa Fe (1,74) y La Pampa (1,63). En tanto este trabajo se ocupa de La Matanza, es relevante destacar que la Provincia de Buenos Aires es la que mayor cantidad de víctimas directas tuvo en valores absolutos en 2022 (82) pero, si se considera su alta densidad poblacional se puede ver que la tasa cada 100.000 habitantes es de 0,9 (es decir, que es menor al promedio del país), registrando un incremento de entre 2021 y 2022 de 0,81 a 0,9²⁰.

Cabe aclarar que estos datos hacen referencia a víctimas directas de femicidio, mientras que si se consideran las víctimas indirectas, estos números son superiores. Como se dio cuenta anteriormente, las mujeres no son las únicas perjudicadas en estas situaciones ya que, por ejemplo, las 226 mujeres que fueron asesinadas en 2022, tenían 227 niños o adolescentes a cargo que quedaron sin su mamá (es decir, casi la misma cantidad de mujeres asesinadas). Además, existen las denominadas víctimas de femicidio vinculado, que son aquellas personas que fueron asesinadas por el femicida, ya sea al intentar impedir el femicidio, que quedaron atrapadas “en la línea de fuego” o personas con vínculo familiar o afectivo con la mujer, que fueron asesinadas por el femicida con el objeto de castigar y destruir psíquicamente a la mujer a quien consideran de su propiedad (según la ONG Casa del Encuentro). En 2022, en base a los datos de la Corte, las víctimas de femicidio vinculado fueron 26 (6 mujeres y 20 hombres).

¹⁹ Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2023). Registro Nacional de Femicidios de Argentina. Disponible en: <https://goo.su/P4kKefR>

²⁰ Op. Cit.

Como resultado de la magnitud de este problema en Argentina, han tomado fuerza los movimientos feministas y en particular se ha dado la creación del colectivo “Ni una Menos” en 2015, luego del brutal femicidio de Chiara Páez ocurrido en la provincia de Santa Fe que provocó masivas movilizaciones en todo el país. Desde entonces, se buscó poner en evidencia la violencia machista y visibilizar la problemática de los femicidios en Argentina. Este movimiento se extendió a otros países del Continente y del mundo.

Por lo dicho hasta aquí, se ha demostrado que la VCM es una problemática de gran envergadura tanto en el país como en el resto del mundo. Asimismo, en consecuencia, es un tema instalado tanto en la agenda nacional como internacional y su magnitud es de tal escala que requiere una intervención urgente del Estado en tanto problema público que necesita erradicarse.

3. Capítulo II: El viraje del rol del Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres

Una vez definida y dimensionada la problemática, en este capítulo se hace foco en el rol del Estado y las políticas públicas para abordar la VCM. En el primer apartado, se caracteriza a la VCM como un problema público y se realiza un recorrido sobre el marco jurídico empleado para eliminar la VCM, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Posteriormente se analizan distintos modelos de políticas públicas para enfrentar la VCM: uno de tipo individualista y otro denominado integral; con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades de cada uno, evaluar su conveniencia y sentar las herramientas teóricas a partir de las cuales poder examinar el caso de estudio. Finalmente, se analiza en profundidad el viraje que existió en el abordaje de las políticas públicas pasando de un modelo individualista a uno más integral en Argentina en el período entre 1980 y 2022.

1. La violencia contra las mujeres como un problema público: las posibles respuestas del Estado

Se comienza por definir a las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Saenz, 1997) como se cita en Secretaría de Gestión de Empleo Público (2020, p. 7). Según la Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas (2020), de esta definición se desprenden tres elementos centrales para destacar. En primer lugar, que una política pública es llevada a cabo por instituciones estatales, que disponen de recursos públicos para

atender problemas de carácter público, que afectan a la población. En segundo lugar, en este proceso las instituciones públicas agregan valor, que reconocemos como valor público porque la sociedad colectivamente genera cierto grado de acuerdo para su incorporación a los esfuerzos del Estado. Finalmente, se destaca que no existe una única forma de atender a un problema público, sino que la misma es el resultado de una puja de poder que se da en distintas arenas (Oszlak y O'Donnell, 1981). Es posible entonces asegurar que la forma en que se defina un problema público guarda una relación estrecha con la solución que se intentará dar al mismo.

En este trabajo se considera que los problemas públicos son de tipo multicausales y, por tanto, deben ser abordados de manera multiagencial; es decir: deben ser interpretados en interacción con otros problemas. Para que el Estado tenga esta capacidad debe evitar el denominado *“ministerialismo”*, concepto acuñado por Rodríguez Alzuela (2022) que se refiere al fenómeno que sucede cuando las instituciones estatales se fragmentan y debilitan por accionar por separado, sin interacción ni articulación que les permita abordar los problemas públicos de manera integral y articulada. De esta manera, el capitalismo ha impuesto una división del trabajo entre los distintos Ministerios, que determina un accionar individual que responde exclusivamente al ámbito de su competencia. Así, en otras palabras, el ministerialismo es *“la incapacidad para pensar y actuar multiagencialmente”* (Rodríguez Alzuela, 2022, p. 1).

En particular a lo que se refiere a la participación del Estado para intervenir en materia de VCM, es importante destacar que fue clave el cambio que se dio a principios de la década de 1990, en donde -como se explica en mayor detalle en el marco jurídico-, la VCM dejó de ser vista como un problema privado para pasar a ser público (aun cuando ocurra, como en la mayoría de los casos, en la esfera doméstica), ya que ello indica que es incumbencia del Estado atenderlo.

En cuanto a las políticas públicas para atender y erradicar la VCM es posible identificar al menos dos enfoques -que se desarrollaran en este capítulo con mayor profundidad-; uno centrado en la atención de la MSV y en la prevención del femicidio de una mujer en riesgo, mientras que otros tienen una mirada integral de la problemática, que incorpora no sólo medidas que son implementadas multiagencialmente, sino que se considera que dichas iniciativas tienen que abarcar acciones que tengan por objetivo trabajar sobre las raíces del problema, es decir, sobre el patriarcado mismo. Por lo desarrollado en este apartado se

puede concluir que la VCM constituye un problema público de gran magnitud que requiere la intervención activa e integral del Estado para atenderlo.

2. Marco jurídico para promover la erradicación de la violencia contra las mujeres

La VCM ha sido problematizada en el ámbito internacional de forma muy reciente; los acuerdos, Comisiones y Declaraciones más reconocidas que comenzaron a visibilizar las desigualdades y discriminación por motivos de género tienen su inicio a mediados del siglo XX. En este apartado se realiza un recorrido por las principales tratados internacionales y leyes nacionales que dan cuenta del marco normativo que ampara a las mujeres frente a situaciones de violencia.

A nivel internacional, los inicios de las legislaciones en materia de VCM suelen relacionarse con la primera reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer apoyada por la ONU en 1947, que si bien buscaba eliminar la discriminación y sensibilizar sobre las cuestiones de la mujer, aún no abordaba temas relacionados con la violencia. Luego, entre 1947 y 1962, la Comisión buscó establecer normas y formular convenciones internacionales orientadas a eliminar la discriminación y dar visibilidad a las cuestiones de la mujer.

En el marco de estas acciones, la Comisión organizó, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953, que dio garantía y sustento a los derechos políticos. En 1963, la Asamblea General de la ONU solicitó a la Comisión que elaborara una Declaración para la eliminación de la discriminación contra la mujer, seguida en 1979 por el desarrollo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante, la CEDAW).

La creación de la CEDAW fue el primer hito en el ámbito internacional, pero en Argentina recién en 1985 se sancionó la Ley 23179²¹ que aprobaba la mencionada Convención. Vale destacar que la CEDAW es un instrumento legalmente vinculante entre los países firmantes en donde los Estados parte de este tratado internacional están obligados a emprender todas las medidas necesarias para proteger y asegurar los derechos de las mujeres, eliminar todas las formas de discriminación contra ellas y también presentar informes nacionales periódicos respecto a las medidas tomadas para el cumplimiento de las obligaciones asumidas mediante el tratado. Aunque el texto original de la Convención no menciona explícitamente a la VCM, las Recomendaciones Generales 12 y 19 (incorporadas en las

²¹ Fuente: Infoleg. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=26305>

modificaciones realizadas en 1989 y 1992 respectivamente) aclaran que la Convención incluye la VCM y hacen detalladas recomendaciones al respecto a los Estados parte.

Los avances realizados con posterioridad a la CEDAW en el ámbito internacional tomaron forma con la Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Década de la Mujer en 1980 y la Tercera Conferencia Mundial de la Década de las Mujeres de las Naciones Unidas en 1985 celebradas en Copenhague y Nairobi respectivamente. En éstas se hizo un llamamiento a responder eficazmente a través de la legislación, las políticas, el apoyo a los sobrevivientes y la concientización pública sobre violencia en la familia para proteger tanto a mujeres como a niños. También en 1985 se adoptó la Resolución de la Asamblea General sobre la Violencia Doméstica (A/RES/40/36).

Un hecho fundamental quedó expuesto en el anexo de la Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social en mayo de 1990, en el que se reconoció a la VCM en la familia y en la sociedad como un problema generalizado que alcanza a todas las clases sociales, a todas las culturas, y que requería una intervención de carácter urgente para eliminarla.

De manera resumida, hasta los años noventa esta problemática era entendida como un asunto privado de las personas ya que, como muchas veces ocurría en el ámbito familiar, se argumentaba que no debía entrometerse el Estado, sino más bien ser analizado e intervenido desde las disciplinas sociales relacionadas con la psicología. De acuerdo a la CEPAL (1996), las acciones del movimiento de mujeres fueron emprendidas por ONGs y no fue hasta la década de 1990 cuando comenzaron a complementarse con acciones estatales.

Un hito que marcó un cambio fundamental fue la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/104 en diciembre de 1993 y publicada en 1994 en donde consta una Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (ONU, 1993). Éste constituye el primer documento a nivel internacional en donde se manifiesta claramente la preocupación acerca de este tema por sus efectos negativos para garantizar la igualdad, entendiendo que la VCM constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, este documento resulta fundacional en el sentido de que asegura que este problema constituye una manifestación clara de las relaciones de poder desiguales entre los géneros en las que la mujer ha sido históricamente dominada y discriminada y como consecuencia, para buscar su subordinación se ha empleado el ejercicio de la violencia. El llamamiento hecho por la ONU en 1994 pasó a cobrar mayor visibilidad y reconocerse la necesidad de una intervención activa del Estado con el inicio del siglo XXI.

Esto supuso la intervención de una multiplicidad de disciplinas sociales tales como el derecho, la sociología y las teorías sobre políticas públicas.

Asimismo, en 1994 se estableció el Tribunal Penal Internacional para Ruanda que incluyó a la violencia sexual dentro de su mandato y fue el primero en emitir una sentencia condenatoria por violación como crimen de genocidio.

Por su parte, en 1995 se aprobó de forma unánime la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 2015), la cual fue rubricada por 189 Estados Miembros y es considerada como "el principal documento de política mundial sobre igualdad de género así como sobre las cuestiones emergentes que afectan la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer". La declaración identifica 12 ámbitos críticos que constituyen obstáculos para la igualdad de género y establece el alcance de las medidas que los gobiernos, la ONU y los grupos de la sociedad civil deben tomar para hacer de los derechos humanos de las mujeres y otras identidades de género una realidad. El tema de VCM figura como un capítulo y una de las doce áreas de acción prioritaria, con una amplia definición de formas de violencia.

Pero sin dudas, el cambio más significativo de la década fue la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará en junio de 1994. Éste constituyó el primer instrumento legalmente vinculante a nivel regional (considerado para la región de las Américas) sobre VCM. Este documento propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad. En Argentina, en 1996 se promulgó la Ley 24.632 que aprobó la Convención en el ámbito nacional.

En simultáneo en Argentina han habido distintos avances en temáticas diversas relacionadas con la VCM, como por ejemplo el Decreto nacional 2385 de 1993 sobre acoso sexual en la administración pública nacional - que incorporó la figura del acoso sexual en el régimen jurídico básico de la función pública central - o la Ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar de 1994. También ese mismo año la CEDAW adquirió rango constitucional y, para ese momento, alrededor de once provincias tenían programas destinados a abordar la VG y en consonancia trabajaban alrededor de 80 ONGs (Sanz 2008; Birgin, 2005).

Es necesario mencionar para el caso argentino dos tipos de modificaciones ocurridas durante fines de la década del noventa. Por un lado, en la arena nacional se sancionó en

1999 la Ley N° 25.087²² que modifica el Código Penal en lo que refiere a los delitos contra la integridad sexual eliminando el concepto de “mujer honesta” y además amplía el de violación, reconociendo distintos tipos de agresiones sexuales y establece las condiciones agravantes de la pena. Por otro lado, en distintas provincias se fueron actualizando los marcos normativos y se empezaron a sancionar leyes de violencia familiar que empezaron a visibilizar la problemática de la VCM. Sin embargo, vale destacar que ninguna de estas modificaciones era específica para atender la problemática en su conjunto, ya que la violencia sexual es solamente un tipo entre las distintas formas que puede adoptar la VCM, ni se dedicaban a atender en específico a las mujeres, ya que la violencia familiar se define dentro del conjunto de las relaciones interpersonales que se dan en el círculo familiar.

Al igual que en el resto del mundo, recién a fines de la primera década del siglo XXI, el tema cobró mayor relevancia en la agenda pública. Estas discusiones se plasmaron tanto en la sanción de la Ley N° 26.364²³ de “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas” de 2008, que tipifica el delito de trata de personas, lo incorpora al Código Penal y establece la competencia de la Justicia Federal en su investigación y persecución, como principalmente en la Ley N° 26.485 sancionada en 2009, sobre la “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”²⁴.

Específicamente la Ley N° 26.485 constituye el principal marco normativo de nuestro país de esta problemática, ya que se trata de una ley marco que consta de 45 artículos que tipifican la problemática e implementan medidas destinadas a prevenir, sancionar y erradicar la VCM y a brindar un abordaje más integral y multidisciplinario para tratarlo. Forma parte de lo que se conoce en la región como leyes de segunda generación, pues en la misma se fundamentan y se garantizan todos los derechos reconocidos por la Convención de Belém do Pará. Esta Ley define por VCM a “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”²⁵, incluyendo las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

²² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=57556>

²³ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26364-140100/actualizacion>

²⁴ Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_26485_violencia_familiar.pdf

²⁵ Fuente: Ley 26.485. Violencia contra la mujer. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/violencia-contra-la-mujer>

Es importante señalar que en la Ley no sólo se considera violencia a una afeción a la vida en términos de atentar contra la integridad del cuerpo de una mujer, sino que incorpora otras vulneraciones como formas de violencia (contra la libertad, dignidad o integridad económica), lo cual fue innovador. Asimismo, otro aspecto novedoso es que incorpora el concepto de violencia indirecta como “toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”. En este sentido, constituyen actos violentos la humillación, el amedrentamiento, el abandono, la denigración, entre otros.

Adicionalmente, la Ley define seis tipos de VCM y ocho modalidades, comprendidas como las formas que adoptan y se materializan en los diferentes ámbitos: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política. Mientras que las modalidades enunciadas son: violencia doméstica, institucional, laboral, mediática, obstétrica, violencia contra la libertad reproductiva, VCM en el espacio público y violencia pública-política contra las mujeres.

De la definición de VCM que establece la legislación en Argentina se destacan ciertos elementos, que denotan la adscripción a un determinado abordaje de la problemática. En primer lugar, se considera que en la VCM existe una relación desigual de poder. Se parte de considerar el origen de todas las violencias en el hecho de que una sociedad valore menos y discrimine a personas por su género. Existe en éstas sociedades relaciones sociales jerarquizadas, que terminan por habilitar indirectamente distintas formas de violencia y discriminación hacia las mujeres.

Además, establece acciones de los tres poderes del Estado y propone la participación de la CSJN, los jueces y las fuerzas de seguridad. Esta ley también determina la necesidad de creación de distintos organismos y/o programas que se fueron desarrollando con posterioridad, como ser: i) Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, en el ámbito de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (creado en 2015 con la Ley 27.210), ii) la jornada "Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género" que se debe brindar en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario, con el objetivo de que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la VG (Ley 27.234/2016), iii) "Ley Micaela", de capacitación obligatoria en género y VCM para todas las

personas que integran los tres poderes del Estado que se desempeñen en la función pública (Ley 27.499/2019), iv) creación del Registro Nacional de datos genéticos vinculados a delitos contra la integridad sexual (Ley 26.879/2017), v) creación del Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios en el ámbito del Programa Interinstitucional de abordaje integral de las violencias extremas por motivos de género (Decreto 123/2021), entre otras.

Se destacan también los elementos que proveyó este marco normativo para regular aspectos del proceso judicial, estableciendo, por ejemplo, la obligación de que las denuncias efectuadas en las comisarías sean remitidas en un término de 24 horas a la autoridad jurídica que corresponda. Asimismo, la misma estipula que las denuncias puedan realizarse en cualquier fuero, siendo responsabilidad del juez derivar la causa al magistrado competente, habilitando a los jueces de cualquier fuero a dictar medidas preventivas urgentes. Por otro lado, prevé la figura de la “asistente protectora”, es decir un o una acompañante que brinde ayuda y contención a la mujer durante la presentación judicial. Complementariamente, define medidas cautelares e introdujo una novedad fundamental dando por terminados los mecanismos de mediación y conciliación, prohibidos en las recomendaciones internacionales sobre violencia de género. La Ley fue reglamentada en julio del 2010 mediante el Decreto N° 1011²⁶.

Otra medida de trascendencia fueron las modificaciones en el Código Penal que, por un lado, eliminaron la figura de avenimiento, que concede a una víctima de abuso sexual la posibilidad de perdonar a su victimario casándose con él. Y, por el otro lado, incorporaron la figura de femicidio y femicidio vinculado, cuando el femicida produce un homicidio a una persona con un vínculo familiar o afectivo con el propósito de causar sufrimiento a una mujer. También se eliminó la posibilidad de incorporar atenuantes como la emoción violenta en los casos de femicidios y VG (Carbajal, 2012; Lipcovich, 2012).

Cabe mencionar también que esta evolución resulta también del hecho que el proceso de autopercepción y reconocimiento por parte de la propia MSV como tal es un acto complejo, en el que intervienen distintos factores personales que se entrecruzan con esquemas culturalmente construidos. De esto deviene la importancia de definir, establecer claramente y diferenciar los tipos de violencia, en tanto constituyen un esquema para que las personas puedan contrastar e identificar qué situaciones se encuentran fuera de los límites aceptables

²⁶ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1011-2010-169478/texto>

y por ende reconocer que están en situación de violencia. En esta línea, Martínez Pacheco (2006) define el concepto de “juridización” -aplicada a la violencia como “aquellos aspectos que buscan, por medio del derecho, nombrar situaciones, reconocer sus alcances y poder actuar, de alguna manera, para regular o combatir la violencia. Es una forma de valorización que busca someter a un orden normativo a los agentes participantes en los hechos de violencia”²⁷. La importancia de la juridización radica en que no sólo ayuda a nombrar precisamente los comportamientos y los actos susceptibles de ser definidos como violentos, sino que establece una valoración de “no permitido” que sirve como vara de comparación, no sólo para que las MSV puedan autoperibirse como tales, sino para que estos actos puedan condenarse por parte de las instituciones, el gobierno y la sociedad en general.

La categorización (en tipos de VCM) inicialmente propuesta en la Ley de 2009 se ha ido refinando con las modificaciones realizadas en el año 2019 en las Leyes 27.501²⁸ y en la 27.533 que responden a la necesidad de actualizar e incorporar en el texto de la ley situaciones que no habían sido previstas originalmente. En ese sentido, la agenda esta constantemente marcada por el movimiento feminista, que se ocupa de poner en discusión y problematizar nuevas categorías y modalidades de VCM, que fueron históricamente invisibilizadas o naturalizadas por nuestra sociedad. En esta línea, se puede concluir que la forma en que se entiende la VCM sigue en continua transformación, y actualmente en Argentina se está hablando de incorporar nuevas categorías no incluidas en la existente Ley. Algunos ejemplos son: la violencia vicaria (haciendo referencia a la que se ejerce contra terceras personas para hacer el mayor daño posible a la mujer, pueden ser hijos e hijas, madres o padres, hermanas o hermanos), la ambiental o social y modalidades como el ciberacoso o violencia en línea, las cuales no forman parte de las tipologías mencionadas previamente.

Es por ello que esta categorización está nutriéndose constantemente de nuevos tipos y modalidades, acompañando el proceso madurativo de la problemática en la sociedad. Hasta hace no mucho tiempo se asociaba VCM únicamente con la violencia física o sexual, y en este último caso, sólo cuando era ejercida por un desconocido. Hoy sabemos que, por ejemplo, un marido también puede violar a su esposa (y ser considerada una agresión sexual) o puede ejercer violencia económica si controla sus ingresos.

²⁷ Martínez Pacheco, Agustín. La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio. Link: <https://www.redalyc.org/journal/267/26748252001/html/#fn12>

²⁸ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27501-322870/normas-modificadas>

Por último, además de las transformaciones ya mencionadas, se ha afianzado la discusión de una agenda de derechos complementaria que nutre y ayuda a la consecución de ellos, como la Ley 27.452 llamada Ley Brisa de 2018 para la “Reparación económica para niñas, niños y adolescentes”²⁹. La misma establece que los hijos y las hijas de mujeres víctimas de femicidio o de homicidio en contexto de violencia intrafamiliar y/o de género deben ser protegidos para crecer en un ambiente sano y libre de violencias. Por eso, tienen derecho a recibir una reparación económica mensual, acceder a una cobertura integral de salud y ser acompañados de manera integral durante su crianza.

A continuación, se muestra una figura que representa en una línea del tiempo un resumen con los principales hitos del marco normativo a nivel internacional, nacional y de la Provincia de Buenos Aires orientado a atender la temática.

Figura Nro. 2: Línea del Tiempo del Marco Normativo para la VCM



Fuente: Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2023). Disponible en: <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/pdf/SIPP.pdf>

²⁹ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27452-312717>

Se concluye entonces que la Ley N° 26.485 marcó un cambio fundamental en el abordaje de la VCM desde el que se garantizaron y formalizaron numerosos derechos y amparos jurídicos para las MSV. Pero vale recordar que, como todo concepto socialmente construido, el marco normativo está en constante evolución y se va nutriendo e interactuando con las relaciones sociales y el clima de época imperante.

3. Del individualismo a la integralidad: dos modelos de políticas públicas para el abordaje de la VCM en Argentina

En el marco de esta tesis, y en base al análisis de Malacalza (2022), se plantea que existen dos paradigmas en cuanto al abordaje de políticas públicas empleado para enfrentar la VCM: un modelo de abordaje “individual”, que se enfoca principalmente en brindar atención a la MSV, y otro modelo “integral”, más abarcativo, que incorpora el abordaje de las causas de la VCM desde sus distintas aristas. A su vez, en este trabajo se sostiene que desde la década de 2010 se ha empezado a dar, paulatinamente, un viraje de un paradigma al otro, proceso que actualmente continúa en transformación.

Para demostrar ese cambio de paradigma, en la presente sección, primeramente se presentan y caracterizan ambos modelos. A su vez, al presentar el modelo integral, se definen las dimensiones de análisis de dicho modelo, las cuales se utilizarán como eje neurálgico de todo el análisis que se realiza en la presente tesis. De esta manera, en la siguiente sección, se analizan las políticas públicas en materia de VCM implementadas en los períodos de 1980-2018 (correspondientes con el modelo individualista) y de 2019 en adelante (correspondientes con el modelo integral), a la luz de dichas dimensiones. Por otro lado, ya en el Capítulo III, se aplican las mismas dimensiones de análisis para demostrar el viraje de modelo por medio del estudio del caso del Municipio de La Matanza.

i. Caracterización del modelo individualista

El modelo de abordaje individual de la VCM se caracteriza por centrar sus políticas públicas en brindar asistencia y acompañamiento a las MSV. Se establece un orden social natural que entra en jaque ante la amenaza de quienes han sido identificados como “agresores o violentos”. Las políticas públicas le exigen al sujeto ser responsable de sí mismo/a y ser activo/a con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad o frente a terceros, esperando que los sujetos sean quiénes activen los dispositivos institucionales disponibles para identificar responsables, establecer los objetivos para salir de su dificultad y definir las

estrategias más adecuadas para lograrlo (Merklen (2013) como se cita en Malacalza (2018)). Este modelo, que se sostiene sobre la construcción de subjetividades individuales responsables y activas frente al contexto social en el que están insertas, define un sujeto por exclusión y el Estado actúa para “encarrilar” a quienes se salen de la norma. Se invierte además el foco de quien es responsable de evitar una situación de riesgo, y ya no se busca identificar a quien tiene conductas individuales calificadas como delictivas, sino que el objetivo se convierte en realizar acciones que eviten convertirnos en víctimas. La retórica de la prevención insiste sobre aquello que los individuos pueden y deben hacer para evitar el riesgo de convertirse en víctima (la cual sigue estando muy vigente en la actualidad, cuando por ejemplo se culpa a una víctima de femicidio por lo que llevaba puesto o la hora que circulaba por la calle sola).

En este mismo discurso, también se omite la responsabilidad colectiva, y se pone el foco en el individuo. Como sostiene Tamar Pitch (2009), *“frente a las situaciones de riesgo ya no hablamos de grupos oprimidos sino de víctimas, ya no responsabilizamos a las estructuras sociales y económicas sino a otros individuos”* (Pitch, 2009 como se cita en Malacalza, 2008, p. 239). Es por ello que Malacalza (2018) ha denominado a este modelo de tipo individual o privatista.

Por otro lado, en este modelo, la VCM era considerada como de incumbencia del ámbito privado de las personas, principalmente porque su mayor incidencia ocurre en la esfera doméstica. Así los conflictos son vistos como “problemas de pareja”, lo cual derivó en que los mismos sean naturalizados y minimizados.

Este abordaje trae aparejada una serie de problemas. El primero de ellos, que se destila de lo mencionado previamente, es que, al considerarse un problema del ámbito privado, se entiende que debe ser mantenido en el ámbito íntimo y resuelto al interior del hogar (sin intervención de ningún agente externo, ni siquiera del Estado). Eso hizo que las mujeres no cuenten que padecían esta situación y que no busquen ayuda externa para resolverlo. Y a su vez, si buscaban ayuda, la respuesta de las instituciones como la policía o el sistema judicial, como así también la del entorno social, era el descreimiento o la no incumbencia.

El segundo problema, es que el modelo individualista responsabiliza a las MSV de la tarea de identificar el problema y salir de la situación de violencia para evitar que la misma se recrudezca. Cabe aclarar que esta tarea es extremadamente compleja en un contexto en donde la VCM está totalmente naturalizada, empezando por la propia identificación de la

situación, en donde la mujer debe reconocer a su pareja como un agresor y reconocerse a sí misma como víctima. Por otro lado, la MSV tiene la responsabilidad de denunciar al victimario y presentar las pruebas correspondientes para ser tenida en cuenta (con la dificultad que esto implica), incluso cuando esto supone un alto riesgo para ella.

El tercer problema de este abordaje es que entiende que las causas del problema son de tipo individuales o interpersonales (las mismas se detallan en el capítulo anterior con el modelo ecológico) sin tener en cuenta el carácter estructural del mismo y que, como tal, sus causas profundas se enraízan en las bases mismas de un orden social de tipo patriarcal. En este sentido, el sistema resulta ser ineficiente al menos por dos razones. Por un lado, porque el circuito de asistencia a una MSV está embebido en un contexto de instituciones estatales que reproducen estos patrones; esto es, una policía que descrea de este tipo de denuncias y un sistema judicial que las desestima constantemente o que prevé procesos largos y engorrosos que someten a las denunciadas a la revictimización y al riesgo constante. Por otro lado, este modelo es meramente asistencialista, es decir que sólo busca mitigar el impacto de la VCM, sin trabajar en sus causas. Desde la perspectiva de esta tesis, esto es lo que lo hace ineficiente para erradicar la problemática. Por ello, es relevante mencionar que, como todo problema público, la visión de la problemática que tenga el gobierno y las causas que se identifican, van a guardar una relación directa con las respuestas que se brindarán para el mismo en materia de políticas públicas.

Por las razones expuestas es que resulta necesario que se dé un cambio de enfoque a uno que ponga la atención en las causas profundas del problema; a saber: el sistema de estructuras y relaciones sociales que sostienen y reproducen el patriarcado. De lo contrario, la VCM jamás podrá erradicarse.

ii. El modelo integral y sus dimensiones de análisis de las políticas públicas de VCM

Desde los feminismos existe cierto consenso respecto de los instrumentos de políticas y leyes que deben contemplarse para el abordaje de la VCM, y que se resumen en los siguientes parámetros (Sagot, 2008):

- La VCM manifiesta una relación desigual de poder entre mujeres y hombres y por tanto, debe ser conceptualizada como tal.
- La acción estatal - en forma de leyes, políticas y programas - debe orientarse al empoderamiento individual y colectivo de ellas, evitando la revictimización.

- Las normas deben poner especial foco y atención para atender efectivamente el problema, considerando tanto sus diversos tipos, naturaleza específica y magnitud en la sociedad.
- En línea con la Convención de Belém do Pará, el accionar estatal debe trabajar sobre distintos niveles: la prevención, la protección, la sanción y la reparación integral del daño (CEFEMINA, 2003).

Malacalza (2020, p. 27), por su parte, encuentra en el abordaje de las políticas públicas de VCM un modelo que da una respuesta estatal a la problemática tomando estos parámetros en cuenta: *“el diseño de políticas públicas centrado en la integralidad y el fortalecimiento de las redes y tejidos territoriales busca reflejar en su enunciación y ejecución un modelo estatal de abordaje de las violencias que permita implementar a nivel federal otras formas de abordaje de lo estatal centrado en los problemas estructurales que explican las desigualdades de poder entre los géneros que sustentan las violencias”*.

De la definición citada se extraen algunos elementos centrales: el modelo integral pone el foco en las causas estructurales del problema de la VCM y propone atacarlas robusteciendo las relaciones sociales en el territorio. Es decir que para el modelo de política integral, el Estado trabaja no sólo con la persona que denuncia sino que también con los agresores y la prevención³⁰, reconociendo el problema como social - no individual - cuyas raíces se encuentran en el patriarcado.

A partir de esta definición, se identifica que un modelo de políticas públicas de carácter integral debe incorporar la promoción de tres dimensiones, a saber: la autonomía, la transversalidad y el cambio en las relaciones. Las dos primeras surgen de la tesis de Malacalza (2020), mientras que la última se agrega en este trabajo en base al análisis de otros autores.

La primera dimensión, la *autonomía*, se relaciona con *asegurar el acceso a las mujeres e identidades de género subalternizadas a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales para garantizar su autonomía física y económica*. Para ello, la principal condición que se requiere es la implementación de políticas públicas que se orienten a crear condiciones materiales adecuadas para el desarrollo de un proyecto de vida autónomo, en contraposición al mero asistencialismo que sólo actúa en la emergencia de las MSV. En esta línea, para Malacalza (2022) son políticas integrales que promueven la autonomía, por

³⁰ Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/501536-laurana-malacalza-es-fundamental-trabajar-el-tema-de-las-mas>

ejemplo, las que brindan acceso a la vivienda, a la tierra, a un trabajo digno, y la promoción de formas de organizaciones colectivas vinculadas a la economía social. De manera complementaria, tanto el modelo de CARE (2022) - que trabaja internacionalmente en programas para combatir las inequidades de género - para la eliminación de la VG y el de la OMS, Respeto a las mujeres (OMS, 2019), incorporan una dimensión de autonomía y empoderamiento de las mujeres respectivamente en donde además de promover iniciativas de empoderamiento económico y reducción de la pobreza femenina, también consideran otros aspectos que hacen a la autoconfianza y autoestima de las mujeres, su capacidad de tomar decisiones informadas, tener poder, voz, salud y bienestar psico-emocional. En este sentido, también son iniciativas que promuevan la autonomía la educación de niñas, el apoyo psicológico, los grupos de contención, acceso a servicios de cuidado de hijos, la paridad en los espacios políticos y de representación ciudadana, el fomento de participación en actividades culturales, entre otras.

Vale la pena hacer la salvedad que Malacalza (2018) profundiza acerca del término de autonomía, y aclara que el mismo no se refiere a librar a la mujer a tener que hacerse cargo en soledad de su posición social desventajosa respondiendo al “ideal neoliberal” que les impone un deber para el cual no provee ni las condiciones ni las herramientas necesarias. De esta manera, se entiende por autonomía a la provisión de condiciones materiales por parte del estado y no solamente al “hacerse cargo de sí misma en condiciones de precariedad generalizada” (Malacalza, 2018, p. 8).

En línea con esto, Butler (2019) entiende por autonomía no solo como esperar la autosuficiencia económica de los individuos, sino proveerles de las herramientas necesarias para alcanzarla. En este sentido señala que el Estado neoliberal impone de diversas maneras un concepto de autonomía desde una visión de *ideal moral* pero para el que paradójicamente también elimina las condiciones materiales para alcanzarlo a una gran mayoría de la población. De esta manera convierte a toda la población en *seres potencial o realmente precarios, persona potencialmente descartable* (Butler, 2017, p. 21), debido a su incapacidad para cumplir con la norma de la autosuficiencia económica. Por ello, considerar la promoción de la autonomía no es librar a las mujeres en un contexto adverso, sino trabajar en el acompañamiento continuo para visualizarlas como actor social.

Asimismo, para complejizar la dimensión, es necesario tener en cuenta que en un estudio sobre el Programa Ellas Hacen se puntualiza que, de acuerdo a la evidencia empírica

disponible, los procesos de autonomización de las mujeres pueden tener el efecto tanto de darles el impulso para salir de estas situaciones como también tener el efecto contrario y conformarse como un factor que detone el recrudecimiento de ésta (Rodríguez, 2011; Rego y Pinzani, 2014; Gherardi, Martelotte y Pautassi, 2016; Vicente y Voria, 2016; Arcidiácono y Bermúdez, 2018 como se cita en Voria, 2019). Es por ello que es muy importante tener en consideración todos estos aspectos al momento de diseñar políticas públicas de promoción de la autonomía de las mujeres.

La segunda dimensión es la que Malacalza (2020) denomina como *transversalidad* y se relaciona con la articulación entre los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal) teniendo en cuenta e incorporando las particularidades y dinámicas de los distintos territorios que adquieren las violencias por motivos de género en sus distintas formas. Para ello se requiere poner atención en fortalecer el accionar territorial mediante políticas de prevención de la violencia, asistencia a las MSV y fortalecimiento en las capacidades de acceso a la justicia. Asimismo, la transversalidad hace referencia a la incorporación de esta perspectiva a todas las áreas de gobierno -como la justicia, las fuerzas de seguridad, la salud, los servicios sociales, entre otros- y trabajar en la articulación del accionar estatal con todos los actores involucrados en la gestión de la política pública, tales como los organismos internacionales, las ONGs, los actores del sector privado; fortaleciendo las redes territoriales y comunitarias tejidas por las organizaciones sociales y comunitarias. La transversalidad debería darse entonces en ambos ejes, vertical (haciendo referencia a los distintos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal-) y horizontal (cuando la articulación ocurre entre distintos ministerios y organizaciones tanto estatales como de la sociedad civil -ONGs, organizaciones comunitarias, empresas, etc.-). Esta dimensión es denominada por otros modelos teóricos como “transformación de estructuras” haciendo referencia no sólo al trabajo articulado sino que también a que estas organizaciones se hacen responsables de implementar y rendir cuentas por acciones que promuevan la eliminación de la VCM (CARE, 2022).

Adicionalmente a las dos dimensiones de Malacalza, y en base al estudio de otros modelos teóricos en la materia, es menester agregar otra dimensión fundamental en las políticas públicas integrales de VCM que es la incorporada en el modelo de la organización CARE (2022) como *cambio en las relaciones*. Para esta dimensión “las personas de todos los sexos y de todas las edades construyen relaciones respetuosas y no violentas en sus familias y

comunidades” (CARE, 2022, p. 7). Por su parte, el modelo Respeto a las mujeres (OMS, 2019) que propone 7 estrategias para prevenir la VCM, tiene 3 estrategias que se alinean con esta dimensión: i) Relaciones con habilidades fortalecidas -que se enfoca en mejorar la capacidad de comunicación interpersonal, la gestión de conflictos y la toma de decisiones compartida dentro de los vínculos de pareja-, ii) Trabajo de prevención del abuso de niños, niñas y adolescentes -que implica establecer relaciones familiares enriquecedoras, prohibir el castigo corporal y realizar programas sobre crianza para padres y madres- y iii) Obtención de un cambio en las actitudes, las creencias y las normas que sostienen y perpetúan los estereotipos de género nocivos que perpetúan los privilegios masculinos y la subordinación de la mujer, justifican la violencia contra la mujer y estigmatizan a las sobrevivientes. Es por ello que se considera clave el involucramiento de hombres y niños en la lucha contra las prácticas de género discriminatorias, la transformación de normas sociales perjudiciales, la promoción de masculinidades positivas y paternidades involucradas en el trabajo doméstico y de cuidado, la promoción de vínculos de pareja saludables desde la adolescencia, el fomento del diálogo y la enseñanza de estrategias no violentas de resolución de conflictos.

En línea con la idea de OMS de evitar estigmatizar a las sobrevivientes, cabe aclarar que en el enfoque de política integral se evita hablar de víctimas sino que, en su lugar, se refiere a MSV para no caer en reducir el problema de la VG a dos categorías excluyentes de víctimas y victimarios. Pitch (2014) señala en la crítica de “la razón femicida” que cuando se aborda el tema desde la perspectiva penal, se limita el problema a uno privado, personalizándolo y asignando responsabilidades individuales. Esto reproduce estereotipos en los que la mujer es un sujeto pasivo y víctima y el varón, activo y victimario. En este sentido, sostiene Cano (2016), este discurso femicida “acaba personalizando -y responsabilizando- a individuos particulares del ejercicio de la violencia cis-hetero-patriarcal que nos atraviesa -pasiva o activamente- a todos, y que requiere de nuestro trabajo personal y colectivo” (Cano, 2016:13). Por otro lado, hablar de “víctimas de violencia” puede ser un estigma que la mujer tiene que cargar de por vida, a diferencia de considerarlo como una “situación”, que puede ocurrir en un período de tiempo determinado en la vida de una mujer y que posteriormente, puede salir de ella, aunque por supuesto, siempre queden secuelas de estos actos en ellas.

Por lo dicho anteriormente acerca de este modelo de abordaje, se concluye que el desafío que plantea la integralidad es dejar de focalizar en las desigualdades sobre las actitudes y responsabilidades personales y concentrar los esfuerzos en la creación de estructuras,

prácticas e instituciones capaces de cambiar la vida de todas las personas frente a las múltiples violencias que les atraviesan.

Finalmente, es complementario sumar a esta conceptualización, el análisis de los *tres niveles de prevención* (Romero Borda, 2021), que proviene del sistema de salud y se replica para el abordaje de causas estructurales de diversas áreas de políticas públicas. El primero es la *prevención primaria* que busca evitar la ocurrencia de episodios de VCM abordando los factores que generan la VCM e incluyendo a toda la población en general en sus acciones. La *prevención secundaria* se orienta a cambiar la trayectoria de los individuos que tienen mayores probabilidades de perpetrar o experimentar episodios de VCM -que presentan una mayor ocurrencia de factores de riesgo individuales e interpersonales según el modelo ecológico del Capítulo I-. En último lugar, la *prevención terciaria* responde a episodios de VCM una vez que han ocurrido, evitando su re-ocurrencia y/o disminuyendo sus efectos (Romero Borda, 2021).

A continuación, se presenta el recorrido de políticas públicas en materia de VCM en Argentina. Como resultado de este proceso marcado por las transformaciones sociales que se dieron paulatinamente tanto en el ámbito nacional como internacional, se identifican dos períodos temporales vinculados estrechamente con los dos modelos mencionados. El primero, se extiende desde 1980 hasta aproximadamente 2018 -con la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad a nivel Nacional- y se corresponde con un abordaje de política pública de tipo individualista. Mientras que el segundo comienza en 2019 y tiene vigencia al menos hasta la realización del trabajo de campo de esta tesis en 2022, momento para el que pueden observarse que se comienza a incorporar elementos del abordaje integral. En cada uno de estos apartados de análisis empírico, se hará una descripción de las políticas públicas implementadas y se analizarán las características de las mismas en relación con las dimensiones definidas anteriormente del modelo integral.

iii. El modelo de abordaje individual. Las políticas públicas para enfrentar la VCM en Argentina entre 1980-2018.

Es difícil establecer el origen preciso de las políticas de VCM en Argentina pero a partir del recorrido histórico que se realiza a continuación se puede identificar que aunque surgieron algunas normativas de protección ante situaciones de violencia en la década de 1980, hasta mediados de la década de 1990, la mayoría de la legislación e iniciativas estaban más enfocadas en la protección familiar que en la protección de las mujeres (Pantoja Asencio,

2014) y que las intervenciones estatales en materia de protección de la MSV no se encontraban institucionalizadas.

Así, se destaca que durante los años '80s y '90s, las políticas públicas de VCM en la Argentina se inscribieron dentro del cambio de paradigma que supuso en el país la recuperación democrática, que mostró una clara conciencia sobre el respeto por los derechos humanos (Pantoja Asencio, 2014). Por esta razón, este discurso se insertó en buena parte de la sociedad logrando afianzar y agilizar el intercambio entre las organizaciones sociales y políticas de mujeres con el Estado, haciendo que el problema de la VG gane visibilidad en la agenda pública. Así fue que en el año 1985 se ratificó por ley la CEDAW y luego aparecieron diferentes propuestas como la SubSecretaría de la Mujer que convocó al Primer Encuentro de Centro de Prevención y Asistencia a la Mujer Golpeada. En la provincia de Buenos Aires, se creó la primer Comisaría de la Mujer en 1988 en La Plata, mientras que en 1989 se creó en la Ciudad de Buenos Aires la Dirección General de la Mujer para la defensa y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, se lanzó la Línea Mujer, un servicio de atención telefónica gratuita las 24 horas y se inauguró la Casa Refugio para la Mujer Golpeada (Sanz, 2008).

Adicionalmente, en 1994 el Estado Nacional firmó y ratificó mediante una Ley Nacional la Convención de Belém do Pará y derogó la Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar, la cual marcó un hito fundamental cuestionando un hecho que hasta ese momento no se cuestionaba vinculado al ejercicio de la VCM en el seno intrafamiliar. En 1995 se eliminó mediante la Ley 24.453 el delito de adulterio del Código Penal (Anzorena, 2021).

Sin embargo, podemos afirmar que en las primeras medidas hasta aquí descritas la incorporación de la perspectiva de género fue de carácter parcial, ya que el problema seguía siendo considerado como uno de tipo privado, en el que la familia como institución se encuentra por encima del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias (Pantoja, 2014).

Por otro lado, las intervenciones se concentraban en brindar asistencia a organizaciones de la sociedad civil (como comedores comunitarios o asociaciones barriales) que estaban en contacto con mujeres y eran quienes tenían la capacidad de identificar los casos de VCM. Es decir que las acciones estatales en materia de protección de la VCM no se encontraban institucionalizadas bajo la intervención directa del Estado, sino que estaban más bien tercerizadas en este tipo de organizaciones a quienes el Estado les ofrecía apoyo. Estas

políticas se asocian con las dinámicas propuestas por las políticas neoliberales desarrolladas durante esta década, que supusieron el desmantelamiento y desregulación de los sistemas de aseguramiento colectivo, en donde se establece un orden social natural que entra en jaque ante la amenaza de quienes han sido identificados como “agresores o violentos”.

En línea con esto y tal como se mencionaba previamente al desarrollar el modelo individualista, se define un sujeto por exclusión y el Estado sólo actúa para “encarrilar” a quienes se salen de la norma. Adicionalmente, con el objetivo de minimizar costos, ni siquiera el Estado se hace responsable de identificar a quien ejerce las conductas delictivas, sino que hace responsable a los individuos, es decir, a las mujeres, de evitar caer en una situación de riesgo para no convertirse en víctimas y de activar los dispositivos institucionales disponibles para identificar responsables, establecer los objetivos para salir de su dificultad y definir las estrategias más adecuadas para lograrlo (Merklen (2013) como se cita en Malacalza (2018)). En este mismo discurso, también se omite la responsabilidad colectiva y las estructuras sociales, y se pone el foco en el individuo.

Adicionalmente, Malacalza (2018, p. 238) sostiene que: *“el impacto del neoliberalismo en las políticas y prácticas penales implementadas desde hace décadas en nuestro país se sustentan en políticas dirigidas a la regulación del riesgo, la prevención del delito y persecución de ciertos individuos o grupo de individuos que son caracterizados social y jurídicamente como “peligrosos”. Este impacto promueve mayores definiciones en el campo de las políticas de seguridad o punitivas por sobre las políticas sociales, educativas”*. Es por ello que ella establece que las políticas de este período se caracterizan además por tener un abordaje de tipo “*securitario*”, por estar permeadas por la centralidad que ocupan las políticas de seguridad y del control penal en la resolución de los conflictos sociales. Al respecto, Pilar Calveiro agrega que el modelo neoliberal alienta distintos miedos (al desempleo, al terrorismo, a la delincuencia) como instrumento de gobierno de los cuerpos y las conciencias de la población, para configurar otro tipo de ciudadano: sujetos temerosos, retraídos hacia la esfera privada de la seguridad personal y absorbidos por el mercado. Esto hizo que las políticas públicas propuestas pongan el foco más en la emergencia y en la intervención policial y judicial antes que en transformar las normas sociales para trabajar sobre la erradicación de las causas de la VCM y la prevención (FONCAP, 2021).

Cabe destacar que, además, durante esos años, una gran contradicción se pronunciaba para las mujeres: mientras que por un lado vislumbran algunas mejoras normativas y pocas

acciones en defensa de su bienestar; por el otro, las políticas neoliberales socavan su propia autonomía. El fenómeno conocido como feminización de la pobreza se intensificó con las políticas económicas de aquellos años. A comienzos del 2000, el 46,5% de las mujeres eran pobres y el 19% indigentes. Las mujeres jefas de hogar alcanzaban un 27,8% y el desempleo femenino llegaba al 18%, mientras que, la primera causa de muerte materna era por aborto clandestino (Perceval, 2008).

Recién a comienzos de los años 2000, el Estado comenzó a generar espacios específicos de acompañamiento a mujeres en los servicios sociales locales. El año 2003 marcó el inicio de una nueva etapa para la Argentina. El primer gobierno de Néstor Kirchner definió otro rumbo político donde la intervención del Estado se hizo presente formulando numerosas políticas de inclusión social, continuadas en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

En este marco se dio, por ejemplo, el programa “Las Víctimas contra las Violencias del Ministerio de Justicia”, que fue creado en marzo de 2006. La creación de este programa tuvo como objetivo prioritario la necesidad de reformular un protocolo de acción que evitara el interrogatorio policial en los casos de abuso sexual, dado que un alto índice de mujeres abandonaba la denuncia por lo tormentoso que resultaba el contacto con la policía (Chaher y Santoro 2010). Según lo especifica el sitio de Internet, su objetivo principal es “dar atención y acompañamiento a las víctimas de violencia familiar y sexual (mujeres y niños principalmente) orientándola hacia un lugar activo que implique su decisión de colaborar en tanto responsabilidad ciudadana”. Sin embargo, aquí se ve nuevamente el foco en la familia y en asignar la responsabilidad en la individualidad, suponiendo la existencia de un empoderamiento que no es tal.

Por otra parte, desde el año 2008 entró en funcionamiento la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) a cargo de la CSJN³¹. Esta oficina funciona las 24 horas, todos los días del año, y recibe a mujeres, hombres, niñas, niños o adolescentes que sufren de cualquier tipo de violencia en sus hogares. Su relevancia es fundamental ya que permite tener un registro estadístico con una serie de datos temporales y comparables que pueden servir para entender la situación de la problemática en el país y en cada provincia, su evolución y constituirse en un insumo para la toma de decisiones.

³¹ Fuente: <https://www.ovd.gov.ar/ovd/institucional>

En este marco de ampliación de derechos y puesta en agenda del tema, la cuestión de género comenzó a ganar cada vez mayor importancia y, como se mencionó anteriormente, tomó forma específica en 2009 con la sanción de la Ley 26.485, de Ley de Protección Integral a Las Mujeres, que constituyó el primer hito para la institucionalización de la problemática. En este contexto normativo, a partir de la década de 2010 se implementaron nuevas políticas de VCM, muchas en base a propuestas de la ley recién mencionada, como ser: la creación de Centros de asistencia para víctimas de violencia de género y Refugios para mujeres (a los que en general acuden con sus niños) para resguardarse de hombres violentos; la puesta en funcionamiento en 2013 de la línea 144 de atención, asesoramiento y contención para situaciones de violencia por motivos de género (que es gratuita, de alcance nacional y funciona las 24 horas, los 365 días del año y depende del Consejo Nacional de las Mujeres), entre otras (para mayor detalle de estas leyes, ver apartado anterior de Marco Jurídico). Por otro lado, en cuanto a la visibilización de la problemática, en 2015 la CSJN presentó el Primer Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina³².

Sin embargo, todas estas políticas que se impulsaron tenían un punto en común, si bien proponían un abordaje un poco más profundo de la problemática de la VCM en general y de la asistencia a las MSV en particular, no dejaban de poner el foco en la situación de emergencia. De alguna manera, se seguía brindando asistencialismo a las MSV, sin desarrollar iniciativas que ataquen la raíz del problema. Al respecto, Malacalza (2018) concluyó que la concepción de la VCM en Argentina fue de tipo *individualista* y se ha centrado en comprender y atender a las mujeres en tanto víctimas, sin comprender el problema en clave de las relaciones de poder desiguales entre los géneros que originan y son la causa de los hechos de violencia.

Puede inferirse entonces que, en el marco de este enfoque, el problema de la VCM se define como uno del tipo individual y que, en consecuencia, la solución también lo es. Así, por ejemplo, tal como se difunden en las campañas estatales de sensibilización, la salida surge por una decisión individual: *“llamá”, “denunciá”, “porque llamaste y dijiste basta! Porque llamaste y denunciaste, podés salir de la violencia”*. También la responsabilidad de generar las estrategias y articulaciones para salir de ese proceso de victimización es individual: *“Cuando la víctima está mínimamente fortalecida, informada y contenida podrá ser capaz de*

³² Fuente: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/metodologia.html>

dar el primer paso y recorrer el camino para salir de la violencia”, dice la página oficial del Consejo Nacional de las Mujeres en relación a la puesta en funcionamiento de la Línea 144.

En conclusión, las políticas públicas de este periodo se caracterizaron por corresponderse con el modelo individualista, donde el problema de la VCM es visto como uno del tipo personal o doméstico y no como un problema estructural de la sociedad, que se relaciona con el funcionamiento patriarcal de la misma. Como la forma de concebir el problema determina la orientación de las políticas públicas diseñadas para su erradicación, el abordaje individualista entiende la existencia de un orden social natural que entra en jaque ante la amenaza de quienes han sido identificados como “agresores o violentos”. El rol del Estado es meramente el de “encarrilar” a quienes se salen de la norma y amenazan ese orden social.

En relación con las dimensiones del marco teórico presentado previamente, las políticas públicas de erradicación de VCM implementadas durante este período, estuvieron enfocadas en la prevención terciaria, en donde se buscaba evitar que la violencia escale a un siguiente nivel, pero no se desarrollaron iniciativas de prevención primaria y secundaria. Esto implica una ausencia de intervenciones relacionadas con la dimensión de cambio en las relaciones del marco de análisis, ya que no se desarrollaron acciones que promuevan un cambio en los estereotipos de género y en las normas y actitudes sociales.

Por otro lado, la promoción de la autonomía de las mujeres era relativamente baja. Si bien el trabajo de acompañamiento a MSV y el escaso asesoramiento que recibían para iniciar una acción ante la justicia, eran pasos indiscutibles para el acceso a derechos fundamentales, lejos estuvieron estas políticas de impulsar la autonomía de estas mujeres. Asimismo, hubo otras políticas por fuera de la “cartera” de programas de VCM que estaban dirigidas a impulsar la autonomía de las MSV otorgado un ingreso a las mujeres, como el programa “Ellas hacen” (EH)³³ o programas como la “Asignación Universal por Hijo” (AUH)³⁴.

Por un lado, respecto al programa EH, si bien estaba dirigido a MSV (entre otras situaciones de vulnerabilidad) al momento de su inscripción, carecía, ya desde su diseño, de un

³³ El Programa Ellas Hacen fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2013 y 2018. Estaba dirigido a mujeres desocupadas con 3 o más hijos/as menores de 18 años y/o discapacitados/as que perciben Asignación Universal por Hijo/a; residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad; jefas de hogares monoparentales; así como a mujeres que se encuentran en situaciones de violencia de género.

³⁴ La Asignación Universal por Hijo fue creada por medio del Decreto 1602 del año 2009 y luego formalizada en la Ley N° 24.714 que legisla el Régimen Nacional de Asignaciones Familiares. Es una política pública social que consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual que se entrega a los progenitores por cada hijo o hija menor de 18 años cuando éstos se encuentren desocupados, tengan empleos informales o sean trabajadores del servicio doméstico. En el caso de las personas con discapacidad, no existe un límite de edad para su percepción.

adecuado abordaje para dar acompañamiento a dichas mujeres y ayudándolas a salir de su situación. Al respecto, Voria (2018, p. 214) indica que: *“La VCM resultó ser una problemática que se filtró por todas las rendijas del EH, afectando al menos al 40% de las titulares (...) pero el Estado no logró generar los mecanismos ni los dispositivos adecuados para asegurar la integridad de estas mujeres, así como los medios y los recursos para garantizar que pudieran terminar el vínculo con el agresor”*. Según esta autora, al no preverse desde el diseño de la política pública estrategias para abordar adecuadamente esta problemática, terminó quedando a criterio de los equipos del programa dar una respuesta a esta situación. *“Para los equipos del programa, la atención de la problemática sufrida por las titulares genera a la vez altos niveles de compromiso, tiempo y preocupación, así como un alto grado de frustración, en tanto que la “gestión de la violencia” suele quedar relegada a la buena voluntad personal de los mismos, que en ningún caso se articula dentro de mecanismos aceitados y protocolizados de acompañamiento y seguimiento por parte del mismo programa”*. De modo que, si bien el Estado tuvo la intención de desarrollar una iniciativa que promueva la autonomía económica de las MSV, se pudo identificar que el diseño de la misma no era pertinente para atender a la problemática.

En cuanto al Programa de la AUH el debate en la literatura es extenso. Si bien implica un ingreso monetario que fue otorgado mayoritariamente a las mujeres, lo cual representa un impacto positivo para ellas -dado que muchas de estas mujeres se encontraban en situaciones de vulnerabilidad-, estos ingresos se otorgan para la familia y no para las propias mujeres. Se argumenta entonces que este programa refuerza los roles *maternalistas* que asigna la sociedad a las mujeres. M. Franzoni y Voorend (2008, p. 37) concluyeron respecto de los programas de transferencias condicionadas como la AUH que, *“se asientan en supuestos maternalistas y solo de manera relativamente marginal contemplan o promueven a las mujeres como trabajadoras o ciudadanas y, todavía en menor medida, a los hombres como cuidadores (...), ya que no promueven una reorganización de roles en el ámbito doméstico. (...) estos programas deberían impulsar una mayor autonomía económica de las mujeres, mediante una mejor articulación de estos programas sociales con el mercado laboral y la producción para promover mayores grados de igualdad de género”*.

Respecto de la promoción de la autonomía, hubo un cambio significativo en términos de participación política que fue la sanción en 1990 de la Ley 24.012 de Cupo femenino, mediante la que se estableció el piso mínimo del 30% de presencia de mujeres en las listas

electorales de los partidos políticos. Este hito es fundamental no sólo para que las mujeres puedan incorporar sus intereses al momento de diseñar las políticas públicas sino que también en términos de representación, al dar voz y visibilidad a las mujeres al ocupar cargos políticos.

Respecto de la transversalidad, se puede mencionar que las escasas iniciativas de acompañamiento a MSV tenían un grado de articulación muy bajo o nulo en los distintos niveles del Estado -Nacional, Provincial, Municipal- como así también entre las distintas áreas del Estado, ya que principalmente eran acciones promulgadas por el Ministerio de Desarrollo, mientras que, en el resto de los organismos, las acciones eran casi inexistentes. La principal articulación que se encontraba desde el Estado era a través del fortalecimiento de las ONGs. Sin embargo, este tipo de intervención se asemeja más a un deslinde del Estado de la responsabilidad sobre la problemática -o una tercerización como se explicó previamente-, brindando un mínimo apoyo al trabajo que estas organizaciones hacían que a una articulación. Incluso, la perspectiva desde las mismas era que existía una ausencia total del Estado y que, ante este vacío de política pública, ellas eran quienes salían a responder acompañando a estas mujeres.

Por todo lo dicho, se ha demostrado que las políticas públicas del período, alineadas con un modelo de intervención individualista, fueron insuficientes para dar respuesta a la magnitud de la problemática de la VCM. Ante la demanda pública, este modelo entró en crisis y se hizo necesaria la incorporación de un abordaje que contemple no sólo el accionar judicial y policial sino que también trabaje de manera integral en el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno, y del tejido social de protección en red para brindar asesoramiento y acompañamiento a las MSV, como así también incorporando estrategias de prevención primaria y secundaria para el cambio de los estereotipos sociales (FONCAP, 2021).

iv. El modelo de abordaje integral. Programas contra la VCM entre 2019-2022

La fuerte demanda y presión social por la problemática de inequidad de género y de VCM de los últimos años en Argentina generó la puesta en agenda de este tema por parte del Estado y la necesidad de desarrollar iniciativas específicas. Uno de los principales hitos en este sentido fue la creación a nivel nacional de un Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad a fines de 2019, que cuenta con una Secretaría de Políticas Contra la Violencia por Razones de Género. Esta dependencia pública ha desarrollado planes orientados a atender esta problemática -como el Plan Nacional de acción contra las violencias por motivos de género-

y cuenta con presupuestos específicos para su desempeño. A su vez, los distintos gobiernos provinciales y municipales también empezaron a generar organismos específicos que coordinan distintas acciones, áreas y direcciones.

A continuación, se analizan las políticas públicas implementadas a partir de 2019 con la asunción al poder de nuevas gestiones en los distintos niveles de gobierno. Se comprueba empíricamente que se produjo un cambio de paradigma en el diseño de las nuevas iniciativas de gobierno que han mostrado contar con un abordaje que incorpora -paulatinamente- una mirada integral sobre el tema. Partiendo de la premisa fundamental de que *“erradicar la violencia de género es inseparable de la reforma misma de los afectos constitutivos de las relaciones de género tal como las conocemos y en su aspecto percibido como “normal”*³⁵, se puede comprobar que no sólo se profundizó el trabajo sobre las consecuencias sino también se sumaron iniciativas enfocadas en atacar las causas sociales de la VCM.

Vale comenzar por señalar que uno de los cambios fundamentales en la política pública para erradicar la VCM en el nivel Nacional constituyó la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad mediante el dictado del Decreto N° 7/19 de la Ley de Ministerios. Éste constituyó un hito político de gran importancia para la problemática de VCM en particular y de la inequidad de género en general, ya que representa la creación de organismos, legislaciones y programas a nivel estatal, provincial y municipal, con equipos de trabajo asignados y presupuestos específicos a tal fin. Asimismo, la creación de la Secretaría en La Matanza -caso de análisis del presente trabajo- también está estrechamente vinculada a esta incorporación.

Uno de los principales cambios que trajo aparejada la creación del Ministerio específico del área fue que las acciones orientadas a atender la VCM fueron formalizadas y establecidas en el “Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022”³⁶, con una perspectiva multiagencial, transversal, integral e interseccional de esas violencias con el propósito de modificar las condiciones estructurales de desigualdad que afectan a las personas en situaciones de violencia por motivos de género. El mismo fue formulado tras un proceso participativo y federal, con la contribución de 3.400 personas pertenecientes a

³⁵ Segato, R. (2003). Las Estructuras Elementales de la Violencia. Disponible en: http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Las_estructuras_elementales_de_la_violencia.pdf

³⁶ Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/action-plan-against-gender-based-violence-participatory-co-creation-in-argentina/>.

distintas organizaciones sociales, académicas, políticas, sindicales, entre otras tramas comunitarias -lo cual da cuenta de la transversalidad de dicha política, ya desde su diseño y planificación-.

El mencionado Plan estableció las principales líneas de trabajo y el marco por medio del cual surgieron nuevos programas. En 2021 se crearon programas como el Programa Acompañar³⁷ y el Producir³⁸ que tienen por objetivo principal promover la independencia económica de las MSV -y otras identidades de género- o el Potenciar Trabajo que está orientado a atender las necesidades de personas en situación de vulnerabilidad. En estos tres programas se puede evidenciar la clara intención del gobierno de promover la *autonomía* de las mujeres -dimensión del modelo integral planteado-, ya que todos estos casos proponen distintas estrategias para la generación de ingresos económicos.

El primer programa nacional al que se hace referencia es el “Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia por Motivos de Género”, Acompañar, que fue creado mediante el Decreto Nº 734/20. El mismo tiene por objetivo promover la autonomía de las mujeres y personas LGBTI+ que se encuentran en riesgo acreditado por situación de violencia por motivos de género, mediante el otorgamiento de una prestación económica y del fortalecimiento de redes de acompañamiento, destinado a cubrir los gastos esenciales de organización y desarrollo de un proyecto de vida autónomo y libre de violencias. En la práctica, el programa toma la forma de un subsidio individual por 6 meses y el acompañamiento integral mediante la asesoría.

El segundo programa a destacar, denominado Producir se enfoca en la promoción de unidades económicas y proyectos productivos. Y el tercer programa, llamado Potenciar Trabajo, tiene como finalidad mejorar el acceso al mercado de trabajo en situación de vulnerabilidad y generar propuestas productivas mediante el desarrollo de “proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa”³⁹. En este programa se busca promover la plena inclusión social de todas aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica, entre las que se encuentran las MSV.

³⁷ El Programa Acompañar está dirigido a mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género de todo el país. Su objetivo principal es fortalecer la independencia económica de mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género.

³⁸ El Programa Producir está dirigido a crear o fortalecer proyectos productivos de todo el país, llevados adelante por organizaciones comunitarias -con o sin personería jurídica- en las que participen mujeres y LGBTI+ que atraviesen o hayan atravesado situaciones de violencia de género. Fuente: https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero/programa-a-producir

³⁹ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

Si bien promover la autonomía económica implicaría además la incorporación de otras acciones como la de acceso a crédito y vivienda, brindar herramientas para el acceso al mercado de trabajo, propuestas de espacios de cuidado, entre muchas otras, se reconoce un avance en este sentido en comparación con el período anterior.

Un aspecto interesante a destacar es que, si bien estos programas son nacionales, requieren de un entramado de articulación con los niveles subnacionales, que son quienes suelen estar en contacto directo con las MSV, captando sus demandas, informándolas sobre la posibilidad de acceder a este beneficio y asistiéndolas en su inscripción.

Esto se relaciona con la dimensión de *transversalidad*, que también se ha visto reflejada en la multiplicación de las áreas, oficinas, direcciones y secretarías de género en todos los niveles del Estado y en todo tipo de organizaciones, incluso en el sector privado. Sin embargo, fuera de la articulación previamente mencionada para la implementación de los programas nacionales, las provincias y los municipios desarrollan e implementan sus propias iniciativas, y queda a criterio de cada caso el nivel de profundidad e integralidad con el que abordan la problemática, como así también cuánto articulan con otras entidades locales del sistema público, ONGs o empresas. Si bien este nivel de autonomía puede ser visto como un aspecto positivo para la adaptación del modelo a las necesidades de cada territorio, también tiene como contracara la falta de integración y consistencia a nivel nacional.

La promulgación de la Ley N° 27.499 en 2019, denominada Ley Micaela para la capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del estado es otra muestra de una acción de sensibilización en género de manera transversal en todo el sistema público.

Respecto del *cambio en las relaciones*, se han creado algunas iniciativas que se enfocan en el cambio de los estereotipos de género y las masculinidades tóxicas, sin embargo, es la dimensión en las que las acciones están menos estructuradas y dependen más de lo que cada nivel de gobierno decida hacer al respecto. El cambio que se está generando en este sentido surge más del feminismo que del Estado, con su incansable lucha en las calles, los medios de comunicación y redes sociales, cuestionando las estructuras actuales; como así también se están creando algunas organizaciones o colectivos de hombres que trabajan en la promoción de nuevas masculinidades, como el Instituto de Masculinidades y Cambio Social o Privilegiados RRSS. Desde el Estado, la principal acción que se realiza a nivel Nacional en este sentido, es la Ley N° 26.150 sancionada en 2006 que establece el derecho

de les educandes a recibir Educación Sexual Integral, que, con sus limitaciones de implementación, incluye dentro de la currícula el trabajo con niñas y adolescentes, las conversaciones acerca de estereotipos de género y relaciones de pareja saludables. La Ley Micaela, mencionada previamente, también es una iniciativa enfocada en el cambio de estereotipos de género. Asimismo, se identifican algunas acciones (como campañas de difusión o capacitaciones) pero son iniciativas más puntuales y esporádicas. Incluso, en materia de derechos, no se han podido lograr avances significativos, como el caso del proyecto de ley para la extensión de la licencia por paternidad⁴⁰, que hace años que no se logra aprobar, donde se reconoce e involucra a los padres en el rol en las tareas de cuidado. Finalmente, en cuanto a los niveles de prevención, se encuentra que el foco sigue estando, principalmente en la prevención terciaria. Si bien se están otorgando más y mejores herramientas para que las MSV puedan salir del espiral de la violencia, existen pocas acciones para cambiar los factores que generan la VCM incorporando a toda la sociedad implicada (nivel primario), como veíamos en el punto anterior de análisis del cambio en las relaciones, ni tampoco existen acciones que se enfoquen en disminuir los factores de riesgo en todas las mujeres (nivel secundario), excepto por los que mencionamos previamente de promoción de autonomía económica (cabe recordar del capítulo I que los bajos ingresos representan un factor de riesgo de VCM).

La previamente mencionada Ley Micaela es una iniciativa que es transversal a los 3 niveles de prevención, ya que una administración pública sensibilizada en género y VCM puede contribuir a una mejor atención y asistencia a una MSV (nivel terciario) como así también a la creación de leyes que favorezcan la equidad de género y a la eliminación de estereotipos (como, por ejemplo, la ley de licencia por paternidad que mencionamos anteriormente). Sumado a esto, se desarrollaron iniciativas propias de capacitación en distintas instituciones estatales, como ser las charlas de sensibilización de género del personal de Justicia o policial y las capacitaciones en materia de VCM, promulgadas por el propio sistema judicial.

Adicionalmente, se han identificado cambios en materia de acceso a derechos. El circuito de denuncia para MSV doméstica ha tenido mejoras con la creación de las Comisarías de la Mujer, las cuales tienen más preparación para abordar este tipo de casos y acompañar a las mujeres en el proceso de la denuncia. Por otro lado, se reconoció la dificultad de los

⁴⁰ Actualmente la licencia por paternidad es de 2 días. Esta medida es maternalista, no sólo por ubicar a la madre como la única responsable del cuidado del bebe sino que también porque genera una brecha muy grande para la contratación de mujeres en el mercado de trabajo.

familiares de las víctimas de femicidios en asumir la responsabilidad del cuidado de los hijos que perdieron a sus madres, con la creación de la Ley 27.452 en 2018⁴¹, denominada Ley Brisa. La misma establece una reparación económica para las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar o de género y reconoce su derecho a cobrar una suma mensual y a tener cobertura de salud.

Se destacan también avances en otros ámbitos en materia de acceso a derechos, como el laboral con la creación de la Ley N° 27.580 que ratifica el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo o en materia de salud sexual y reproductiva, con la Ley N° 27.610 también promulgada en 2020, de acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), ley fundamental que promueve la autonomía de las mujeres sobre sus cuerpos.

Otra cuestión a analizar son los avances en cuanto a la recolección y publicación de datos estadísticos, el desarrollo de indicadores y mediciones de femicidios a nivel nacional y de casos judiciales. Este es un hecho fundamental porque para diseñar y medir los resultados de cualquier política pública es necesario contar con datos precisos acerca del fenómeno que se intenta enfrentar, las dimensiones y su real magnitud. Como se dijo anteriormente, aunque hoy en día se cuenta con la producción de datos por parte de la CSJN que surgen de las denuncias realizadas por las MSV, no se puede ignorar que existe un gran universo de subregistro que lo componen las mujeres que nunca denuncian, o que no se les toma la denuncia y las que abandonan la denuncia. Por ejemplo, el caso del 40% de mujeres que se comunican con la línea 137 solicitando ayuda, pero luego deciden no efectuar la denuncia judicial. Un estudio que logre reunir el registro y subregistro de las distintas instancias nacionales y provinciales intervinientes podría facilitar el trazado de un mapa nacional de la VG ejercida en el ámbito doméstico. En esta línea, el Observatorio de la CSJN lleva adelante un seguimiento de casos de violencia doméstica de las denuncias realizadas por la Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN y cómo son resueltos.

Finalmente, más allá que a los fines de este trabajo excede realizar un análisis presupuestario, es importante destacar que el Presupuesto Nacional correspondiente al período del año 2022 contó con la incorporación de la perspectiva de género al igual que el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires (PBA). Esto refleja que la puesta en agenda de

⁴¹ Fuente:

<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/ley-brisa-reparacion-economica-para-las-ninas-ninos-y-adolescentes>

esta problemática se ha ido permeando de forma transversal en diferentes acciones del Estado.

En el nivel provincial, en la PBA se creó el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Géneros y Diversidad Sexual, en diciembre de 2019 mediante la Ley Provincial N° 15.164⁴². También se desarrolló el Sistema Integrado Provincial como modelo metodológico para el abordaje en prevención y asistencia de las violencias por razones de género. El mismo promueve la generación de políticas públicas: a) Integrales: aludiendo a la multidimensionalidad y la complejidad de la problemática, proponen un abordaje holístico, como un todo en el que las partes que intervienen guardan una lógica interna, que requiere ser trabajada desde diferentes perspectivas que las concatenan; b) Interinstitucionales e intersectoriales: se establecen lazos entre instituciones y sectores representativos para poder intervenir en esta problemática a partir de objetivos comunes; c) Transversales: remite a la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas públicas, en todos los niveles; d) Interjurisdiccionales: se refiere a la articulación entre los organismos del poder ejecutivo a nivel nacional, provincial y municipal. En ese marco se creó la Mesa Intersectorial Provincial (MIP), cuyo objetivo es la producción de políticas públicas destinadas a la erradicación de las violencias, de manera articulada con todos los ministerios y sectores del poder ejecutivo y judicial, ocupados en dicha problemática. Estas iniciativas demuestran la intención de generar intervenciones que están en correlación con el modelo integral también a nivel provincial.

Otro de los programas de asistencia a las MSV de la PBA es el PAU, que conforma un subsidio otorgado por única vez destinado a la contratación de abogados, gastos administrativos o de sepelio para las familias de una víctima de un femicidio.

Vale destacar que tanto en la PBA como en varios de sus municipios también se ha visto reflejado este cambio de modelo en la política de los refugios, que pasaron a concebirse como una intervención de última instancia. De esta manera, pasó a darse prioridad a que la mujer -y sus hijos- permanezca en el hogar y el que sea excluido sea el hombre violento. Esto implica un cambio muy significativo para la autonomía e integridad de la mujer.

Estos nuevos programas y acciones en relación con VCM tanto a nivel nacional como provincial pusieron en evidencia un cambio de paradigma plasmando este nuevo abordaje de carácter integral en donde el foco de la problemática se centra en las bases mismas de la

⁴² Fuente: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OP39rksA.html>

sociedad patriarcal y de qué manera estas relaciones sociales dan forma a estos patrones. Si bien estas políticas son incipientes e insuficientes para abordar la complejidad de aristas que la VCM tiene, se puede evidenciar la ocurrencia de un paulatino viraje en el abordaje y diseño de las políticas. Por esta razón, en el próximo capítulo se estudia el caso de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades de La Matanza a modo de demostrar empíricamente la existencia de un cambio de paradigma no solo en el diseño sino que también en la implementación de las políticas públicas y analizar tanto los avances que esto implica en materia de erradicación de la VCM como los nuevos desafíos que ese viraje trajo aparejados.

4. Capítulo III. De la teoría a la práctica: el estudio de caso de la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades de La Matanza entre 2020 y 2022

En este capítulo se analiza el caso de estudio de la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades de La Matanza creada en 2020 con el objeto de determinar en qué medida las políticas públicas implementadas en esta dependencia estatal de nivel municipal representan un abordaje de tipo integral como el definido en la sección anterior. En particular, se comienza por analizar las características generales y sociodemográficas del Municipio, poniendo especial atención en las dinámicas sociales propias del territorio. Luego, se describe la estructura gubernamental y funciones de la Secretaría para finalmente desarrollar un análisis de las políticas públicas implementadas por dicha institución y sus características.

En tanto en este trabajo se postula la hipótesis de que ha habido un cambio en el paradigma de las políticas destinadas a erradicar la VCM, la selección del caso de estudio se orienta a analizarlo y demostrarlo empíricamente. Para ello, se estudia la Secretaría en cuestión para mostrar casos concretos de diseño e implementación de una política pública de carácter integral a nivel municipal, y como se articula con el trabajo realizado a nivel Nacional y Provincial, identificando desafíos encontrados y lecciones aprendidas.

Asimismo, además de seleccionarse este caso por ser uno en el que se plasma este cambio de paradigma, también se lo eligió por ser una dependencia pública que cuenta con un alto grado de profesionalismo, demostrado tanto en el perfil profesional de los cuadros políticos que la integran (ver tabla de entrevistas en el Anexo Metodológico con breve descripción de

los perfiles y trayectoria de cada entrevistado), como así también en el trabajo realizado, plasmado en documentos formales y oficiales.

Los datos empleados para el análisis son, por un lado, la información pública difundida en medios nacionales, provinciales y locales, y su propia página Web. Por otro lado, la principal fuente de información son las entrevistas realizadas al equipo de la Secretaría entre mayo y diciembre de 2022⁴³.

1. El Municipio de La Matanza: particularidades demográficas, socioeconómicas y dinámicas sociales del territorio

En este apartado se dan cuenta de las particularidades demográficas y socioeconómicas del Municipio de La Matanza y las dinámicas sociales propias del mismo. Éste se ubica dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en conexión con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y se divide en 15 localidades⁴⁴. Vale señalar que las localidades ubicadas más próximas a CABA son las que cuentan con las mejores condiciones de vida y niveles de desarrollo.

La Matanza tiene una superficie de 329,22 km² por lo que, dado su extenso tamaño geográfico, el municipio se organiza en tres espacios territoriales denominados cordones. Cuenta con una población de 1.782.868 de habitantes⁴⁵, siendo su densidad poblacional de 5.394 habitantes por kilómetro cuadrado - más del doble que la del total de 24 partidos del GBA⁴⁶ y muy por encima del promedio nacional que es de 17 personas por kilómetro cuadrado⁴⁷. De esta manera, se conforma en el partido más poblado de la Provincia de Buenos Aires y la segunda jurisdicción más poblada de Argentina, luego de CABA.

Del análisis de los cordones se puede concluir que existen realidades muy dispares según se observe cada uno de ellos, siendo la norma que los índices de calidad de vida disminuyen para la zona sur, que es atravesada por la Cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, existen grandes desigualdades territoriales entre las localidades. Así, por ejemplo, la localidad de Ramos Mejía se diferencia de otros barrios populares, que llegan a ser descampados e incluso con una fisonomía rural. Por ello es que algunas localidades como Villa Madero, Villa Celina, Tapiales, Aldo Bonzi y La Tablada que, si bien se ubican geográficamente en el primer

⁴³ Para más información al respecto, ver el Anexo con la propuesta Metodológica.

⁴⁴ Las localidades son 20 de junio, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador, Rafael Castillo, Ramos Mejía, San Justo, Tapiales, Villa Luzuriaga, Villa Madero y Virrey del Pino.

⁴⁵ Fuente: <https://www.lamatanzainforma.com.ar/cordones/>

⁴⁶ Fuente: <https://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=216>

⁴⁷ Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST?locations=AR>

cordón y se encuentran próximas a CABA tienen niveles de vida más bajos que otras como Ramos Mejía, San Justo, Lomas del Mirador y Villa Luzuriaga (Bareiro Cardenal, 2021). Los barrios vulnerables aumentan en el segundo y tercer cordón estando la mayoría de ellos emplazados cerca de la Cuenca Matanza-Riachuelo y sus subcuencas. Esto determina la prevalencia de una situación de exclusión, vulnerabilidad social, cultural, físico-espacial y ambiental (Gutman, 2021 como se cita en Bareiro Cardenal, 2021).

Desde la Secretaría se tienen muy en cuenta estas particularidades para adaptar las intervenciones. En una entrevista se consignaba al respecto: *“Son tres cordones con características demográficas diferentes, donde la población es diferente. También se encuentran diferencias dentro del mismo cordón. En el cordón uno, de repente tenés Ramos Mejía, donde hay una situación socioeconómica más clase media, clase media-alta, y tenés Villa Celina también, en donde la población es otra. Hay mucha más, por ejemplo, comunidad boliviana. También las distancias entre cordones son muy amplias. Entonces hay muchas cuestiones que tenemos que tener en cuenta a la hora de la intervención. Por ejemplo, no le puedo decir bajo ningún punto de vista a una persona del kilómetro 42 que vaya a San Justo a denunciar porque tiene 02:30 de viaje”* (Entrevista Nro. 7: Ayelén Márquez, 2022).

El contexto socioeconómico del partido es muy particular: el 17,4% de la población es pobre y el 5,4% indigente⁴⁸. En el cordón N° 1, el 6,5% de las personas son pobres, mientras que en el N°2 y el N°3, lo son el 23,8% y el 37% respectivamente⁴⁹. Los espacios más alejados de la CABA son los que presentan las tasas de desempleo más elevadas (PNUD, 2009). El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del Partido es del 12% (De Sena, 2018; 2019b), del que se desprenden numerosas demandas sociales que se relacionan con necesidades de mejoras en todos los servicios del Estado. Es importante señalar que, debido a las distancias entre las localidades, el acceso a los servicios públicos es muy dispar, impidiendo que el Estado llegue de manera uniforme a todo el territorio. Como bien señala Bareiro Cardenal (2021), conforme se avanza del centro a la periferia, se puede notar que el equipamiento y la infraestructura de servicios públicos se tornan más precarios e incluso inexistentes; en consecuencia, los índices de calidad de vida disminuyen a la par.

Es fundamental puntualizar que existen particularidades relacionadas con la problemática de la pobreza que son muy importantes y persistentes en amplios territorios del municipio, y

⁴⁸ Fuente: <https://www.lamatanzainforma.com.ar/cordones/>

⁴⁹ Fuente: La Matanza Empresas. Disponible en: <https://lamatanzaempresas.com.ar/2887-2/>

que conviven y se ven agravadas por otras características propias, como la informalidad laboral, las malas condiciones de habitabilidad y la falta de acceso a servicios públicos (De Sena, et al. 2020). La situación general en el Municipio puede caracterizarse por su estado de precariedad, que alcanza tanto a las condiciones de producción y reproducción de la vida, como así también a todos los aspectos de la cotidianeidad - desde las dificultades en el acceso a los servicios públicos, la inseguridad y las situaciones de violencia, tanto intrafamiliares como en la sociedad (Scribano, 2008).

En cuanto al tema específico de la VCM en el Municipio, las estadísticas locales muestran que la gravedad del problema se corresponde con la del total nacional. Así, por ejemplo, las cifras indican que en 2022 La Matanza fue el segundo partido con más hechos de este tipo en la Provincia de Buenos Aires registrando 9 casos. Asimismo, ocurrieron 12.794 delitos contra las mujeres, ubicándose como tercero entre el resto de los municipios de la Provincia (Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

En relación específicamente a la autonomía económica de las mujeres, se puede señalar que, en un relevamiento realizado por De Sena (2020) se encuentra que el 88,4% del total de encuestados que perciben algún programa social son mujeres; más aún, el 51,2% de ellas tiene 36 años o menos. Esto muestra el alto grado de vulnerabilidad de la población femenina, particularmente las jóvenes: la tasa de desocupación femenina es del 11,4% mientras que la masculina del 6,1%; la participación laboral femenina es del 25,1% mientras que la masculina del 48,5% (Observatorio Social de La Matanza, 2017).

Finalmente, en cuanto a las dinámicas sociales propias de La Matanza existen ciertas cuestiones que es menester considerar al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Una de ellas es que existe un tejido de organizaciones sociales, políticas o religiosas que operan en el territorio que organizan la asistencia frente a situaciones de emergencia o asistencia de una forma particular. De esta manera, si bien el Estado puede proveer asistencia mediante programas formales, la población suele recurrir a aquellos referentes históricos de los barrios. En palabras del entrevistado Nro. 2: *“Hay mucha gente que todavía no tiene muy presente el 0800 y que frente a una situación de violencia en el barrio, llama a la referente política. La referente política llama a su subdelegada. La subdelegada tal vez llame al 0800, o tal vez vuelvan a llamar a la persona”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022). Los referentes suelen ser de carácter religioso o político: *“Este es un distrito donde hay mucha presencia de las iglesias, tanto evangélica como católica apostólica romana y hay*

mucho internismo político. Dentro del PJ hay muchos grupos que disputan, yo tuve que aprender que si quiero hacer una acción de gestión menstrual no es que simplemente miro en el mapa y digo a ver: 'adónde voy hoy? voy a Ciudad Evita'. No, primero tengo que avisarle a la referenta de Ciudad Evita que tal día voy a ir a hacer una acción de gestión menstrual, porque si no se ofenden, se enojan. Esto es una manera vieja de entender la política, pero que está muy presente en los barrios. Es algo que aprendí y que es parte de lo que hay que seguir trabajando" (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

Por otro lado, evaluando las dinámicas sociales, es importante destacar que el municipio de La Matanza ha desarrollado una identidad propia y sentido de pertenencia territorial en muchos de sus habitantes. Se valora mucho que quienes trabajan en el Municipio tengan experiencia trabajando en esta jurisdicción. Se ha identificado incluso en las entrevistas que quienes eran "matanceros" (como se autoperciben y denominan) destacaban mucho su trayectoria en el territorio y quienes no lo eran, hacían mención a esta particularidad como una limitación, explicando que esto requería de un esfuerzo adicional, como quien se tiene que ganar un lugar en la comunidad por sentirse ajeno a ella. En la entrevista, según palabras de quién es titular de la Secretaría se mencionaba que: *"(...) vos no te olvides que yo soy una extranjera en La Matanza. Soy una rubia clase media académica de Palermo. Nosotras armamos esta Secretaría, que hoy es un equipo, con quienes estaban antes que nosotras, que hubieran querido que la Secretaría fuera una matancera, no alguien que viene de afuera; y las que venían de fuera, sin entender muy bien cómo es el funcionamiento interno de la Matanza"*. (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

En conclusión, cuando se analiza el municipio de La Matanza se debe tener en cuenta en particular: su gran extensión territorial, su alta densidad poblacional, su dispar desarrollo socioeconómico, el alto grado de vulnerabilidad de las mujeres -en especial las jóvenes- y las dinámicas propias del territorio, en particular el entramado social y político. Todos estos aspectos, sólo por mencionar algunos entre muchos otros, van a influir en la viabilidad de implementar políticas públicas, principalmente si lo que se está buscando es un cambio de paradigma en la forma de hacer política y abordar la problemática de VCM en la región.

2. La Secretaría de Mujeres, Diversidades y Género del Municipio de La Matanza: creación, estructura y características organizativas.

La Secretaría fue creada el 3 de agosto de 2020, por el Intendente Fernando Espinoza, mediante el Decreto Municipal N° 1472⁵⁰ para cumplir con el principal objetivo de implementar políticas públicas alineadas con la Ley 26.485 que se orienta a Prevenir, Erradicar y Ayudar a Sancionar las violencias por razones de género, incorporando la acción para atender las demandas tanto de mujeres como así también de diversidades sexuales.

La Secretaría se organiza con una estructura conformada por cuatro Direcciones: Dirección de Acceso a Justicia, Dirección de Violencias por Razones de Género, Dirección de Protección de Derechos y la Dirección de Políticas de Actualización de Conocimientos; cuatro Coordinaciones: Línea 0800, Centro de Atención a la Mujer “Irma Velázquez” (en adelante CAM), Área de Comunicación Estratégica y Prensa, Asuntos Administrativos; y cuatro áreas: Área de Casos Críticos y Alto Riesgo, Área “Si las Buscamos, No Desaparecen”, Área de Género y Cultura, Área de Género y Deportes.

La creación de la Secretaría constituyó un hito fundamental en tanto es importante señalar que realiza un trabajo disruptivo respecto de gestiones municipales anteriores al menos por tres razones. La primera se refiere a la forma de entender a la VCM de manera comprensiva, como un problema al lado de otros y para el que se requiere trabajar en equipo al interior y fuera de la Secretaría, articulando con todos los actores locales vinculados a la problemática; la segunda es por la incorporación de un paradigma integral, que pretende atender no sólo las consecuencias sino principalmente las causas que la originan, reflejando en la práctica el cambio de paradigma analizado previamente; y la tercera es el reconocimiento de la inequidad de género en general y la VCM en particular, como problemas públicos y su énfasis en la institucionalización de las intervenciones para su abordaje.

En primer lugar, entonces, la Secretaría trabaja en forma disruptiva en tanto entiende a la gestión pública de manera comprensiva y haciendo culto del trabajo en equipo entre todas las Direcciones y articulando con diferentes organismos estatales. Esto significa, por un lado, que su visión se centra en superar el *ministerialismo*, intentando marcar la diferencia mediante un pensamiento y accionar multiagencial en contraposición a uno coyuntural y oportunista. Esto se debe a que la Secretaría entiende que como la VCM es un problema multicausal, requiere intervenciones multiagenciales; esto es: leer un problema al lado de

⁵⁰ Para mayor detalle de las funciones listadas en dicho Decreto, ver el Anexo de Bibliografía. Fuente: <https://generosmatanza.com/category/institucional>

los otros problemas y resolverlos de manera articulada y conjunta, donde todos los actores son piezas clave y corresponsables en la resolución del caso. La complejidad para abordar los diferentes conflictos es tal que todas las cuestiones están entrelazadas y cada uno de los problemas involucra y necesita la intervención de los distintos poderes y agencias del Estado. Pero, para lograr esta articulación entre los poderes y agencias estatales, se requiere la convicción de realizar un trabajo profundo que supere a la urgencia de la inmediatez y habilite una línea de pensamiento en conjunto. Lo que se pone en juego es, en definitiva, una visión de Estado fragmentado en contraposición a uno que entienda los problemas públicos multiagencialmente. Al respecto, la misma Secretaría expresa en una entrevista: *“(...) como feminista siempre tuve clara la necesidad de articular. Y entonces articulamos todo el tiempo hacia adentro las diferentes direcciones y coordinaciones y hacia fuera, todos los organismos u organizaciones que, por diferentes temas, están siendo interpelados por el tema que estamos trabajando (...) Ese trabajo de articular entre nosotras y entender que somos piezas de un rompecabezas que si no está completo no funciona, es un diferencial. Sí, claro, un diferencial que es una decisión política, no es un hecho casual”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

Esta característica de la Secretaría se relaciona con la dimensión de transversalidad del Marco Teórico, donde se explicaba que para que un modelo sea integral, las políticas públicas tienen que implementarse de forma articulada, tanto entre las distintas áreas de una misma entidad, con otras organizaciones del estado -de diferentes niveles de gobierno y de otros ministerios- como con organizaciones no estatales (como ONGs, empresas, entre otras). Esta forma de entender la política no era común bajo el modelo individualista y quienes integran la Secretaría son muy conscientes del cambio que esto implica. Como se expresa en una entrevista: *“Hay una línea que nos atraviesa a todas las personas que trabajamos en la Secre que tiene que ver con tratar de modificar ciertas estructuras que son tóxicas, nocivas y violentas. Es una propuesta de construcción en red, de alentar la alegría de proyectar para adelante para una sociedad más igualitaria”* (Entrevista Nro. 8: Cecilia Turquet, 2022).

Para lograr una intervención asertiva, la Secretaría trabaja de manera articulada y coordinada mediante el trabajo en equipo. Según se supo en una entrevista: *“A mí me gusta siempre pensar como trabajo colectivo y la verdad es que yo considero que el laburo que hacemos en esa temática, si no hay equipo, no se puede trabajar. Nadie se puede llevar la*

cocarda de: “yo hice esto, yo evité esto”” (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022). Al respecto, en otra entrevista se menciona la idea de corresponsabilidad, lo que implica que todo el equipo se siente responsable de alcanzar los objetivos y de dar continuidad a los casos: *“Si bien tenemos áreas y necesitamos tener áreas y direcciones y demás, hay una idea muy articulada entre las áreas. Estamos hablando y ayudándonos constantemente, pero además nos basamos en el concepto de corresponsabilidad, donde yo no derivó una situación a otra área y me olvido, sino que trabajo en conjunto con esa área para resolverla”* (Entrevista Nro. 7: Ayelén Márquez, 2022).

Asimismo, la Secretaría se autopercebe y se ve a sí misma dentro de un proyecto que incluso pretende trascender mediante la institucionalización de sus prácticas y piensa en mecanismos que permitan identificar oportunidades de trabajo conjunto entre las áreas como así también busca alinear criterios entre las mismas. Respondiendo a esta visión de trabajo, la estructura organizacional de la Secretaría cuenta con un puesto de Coordinación General, con una persona asignada específicamente para dicho rol. En relación con la Coordinación un entrevistado refiere que *“(…) la necesidad de la creación de esta coordinación surgió a raíz de poder unificar los criterios tanto de intervención como de asistencia y de los dispositivos de asistencia (…) porque cada situación es un mundo. Cada intervención se crea a partir de cada situación, viendo lo necesario para esa situación puntual y muchas veces necesitamos poder repensarla con otro. Entonces, un poco la coordinación lo que viene a hacer es a unificar todos esos puntos con un criterio común”* (Entrevista Nro. 7: Ayelén Márquez, 2022).

En segundo lugar, la creación de la Secretaría marca un quiebre porque demuestra la implementación de un nuevo paradigma, basado en un cambio en la forma de entender la intervención en políticas públicas para la erradicación de la VCM que pasó a incorporar una mirada macro e integral de la problemática, en los términos que plantea Malacalza (2020). En palabras de un entrevistado: *“A mí me parece después de muchos años de militar los feminismos, que falta una mirada macro, hay que ampliar la mirada y trabajar al mismo tiempo sobre los diferentes puntos que están por debajo de la ocurrencia de un feminicidio, que son lo que va a poder producir la impunidad posterior de ese feminicidio”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

Esto significa que la Secretaría se propone, por un lado, trabajar con las MSV acompañándolas en el proceso de denuncia y salvaguardando su vida, lo cual en el marco

teórico se relacionaba con estrategias de prevención terciaria -donde se responde a episodios de VCM una vez que han ocurrido, evitando su re-ocurrencia y/o disminuyendo sus efectos (Romero Borda, 2021)- y, por el otro lado, supone un trabajo sobre las causas estructurales de la VCM, que en este trabajo se entiende que es, principalmente, el patriarcado. Este último aspecto se relaciona con las dimensiones de prevención primaria -donde se busca evitar la ocurrencia de episodios de VCM abordando los factores que generan la VCM e incluyendo a toda la población en general en sus acciones- y secundaria -que se orienta a cambiar la trayectoria de los individuos que tienen mayores probabilidades de perpetrar o experimentar episodios de VCM (Romero Borda, 2021). Esto implica un abordaje múltiple sobre las estructuras sociales a atacar que incluye aspectos como el bienestar de la mujer, el cuidado de su salud sexual y reproductiva, la promoción de su autonomía económica, la deconstrucción de estereotipos de género, la sensibilización en género a la población, entre otros. Estas iniciativas se vinculan con las dimensiones del marco teórico de autonomía (Malacalza, 2022) -entendiendo la misma por crear condiciones materiales adecuadas al desarrollo de un proyecto de vida autónomo asegurando el acceso a las mujeres a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales- y de cambio en las relaciones (CARE, 2022) -que implica que las personas de todos los sexos y de todas las edades construyen relaciones respetuosas y no violentas en sus familias y comunidades-. El trabajo en estas dos dimensiones es clave para ir socavando las bases del patriarcado.

En tercer lugar, se considera que el trabajo de la Secretaría es disruptivo porque la creación misma de la Secretaría implica que la cuestión de género y la problemática de la VCM en particular, han cobrado una entidad que previamente no tenían, conformando una institución específica para atenderla -con rango de Secretaría-, con un equipo de trabajo, presupuesto e iniciativas específicas enfocadas a la erradicación de la VCM, mientras que anteriormente apenas sólo existía el Eje de Género dentro de lo que era la Secretaría de Desarrollo Social. Además, la Secretaría es, en un sentido, un caso de institucionalización exitoso, en tanto se creó sobre un tejido social ya constituido y consolidado, conformado por el trabajo realizado por la Red de Mujeres de La Matanza, quienes ya tenían una amplia trayectoria acompañando MSV y demandando en las calles el acceso y garantía de los derechos de estas mujeres por parte del Estado.

Es destacable que parte del equipo de la Secretaría, principalmente quienes están a cargo de la Dirección de Violencias por motivos de género y el Área de Casos Críticos, Nelly y Marcela

Borquez respectivamente, comenzaron a acompañar a las MSV del Municipio a mediados de los '80s con su trabajo en los comedores populares: *“A través de cocinar nos dimos cuenta que solo venían las mujeres, que traían la ollita, primero comían los niños y las mujeres estaban ahí, y ellas traían la ollita para el marido. Veíamos también cómo venían las mujeres, muy desprolijas. Y ahí dije: vamos a trabajar con las mujeres. Y pasamos un video: el hombre que no era hombre (risas), porque era lo que teníamos en la iglesia, pero lo pasábamos de corajudas nomás, y ahí salió el tema de violencia. Cuando empezamos a trabajar en violencia, nos encontramos que muchas de las mujeres que acompañábamos sufrían violencia. Y de ahí empezamos una carrera de nunca más volver”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022).

Ante un vacío total de política pública para afrontar la problemática en ese municipio, en 1993 fundaron la Casa de La Mujer Rosa Chazarreta, una ONG pionera en el trabajo de la problemática en La Matanza. Adicionalmente a su trabajo acompañando a las mujeres, fueron ellas quienes se aliaron con otras feministas y conformaron el entramado del movimiento feminista en la región, creando la Red de Mujeres de la Matanza, liderando la lucha en las calles y encabezando la voz de las demandas del movimiento. Por la razón expuesta anteriormente es que la conformación de la Secretaría se vivió como una conquista por parte de este equipo que, durante tantos años, abogó por la institucionalización de la problemática y la incorporación de la misma en la agenda de las políticas públicas del municipio. *“La Secretaría es una conquista del movimiento de mujeres de la Matanza. Es una lucha que nosotras hemos tenido, porque por años no había nada en Matanza, como sociedad civil lo empezamos. Desde 2009, había un eje de género que pertenecía a Desarrollo Social, era una dirección que no tenía recursos, nada. Solo tenían el convenio con los 13 centros que trabajábamos en asistencia, solo nos transferían el dinero, era una tercerización y desligamiento del Estado sin responsabilidad. Nosotros luchábamos siempre por crear una Secretaría, porque eso no era política pública, la llevábamos nosotros -ONG- y ellos se sacaban la foto. Lo que logramos fue que se cree la Secretaría, logramos que el Estado se haga cargo de la política pública. Eso cambió la política”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022).

Se considera que analizar el recorrido de estas mujeres y del proceso de institucionalización es enriquecedor para el análisis de la problemática, ya que permite identificar las diferencias que se encuentran al abordar la problemática de forma focalizada desde la sociedad civil

respecto de poder incorporar un abordaje integral desde el sistema público. En una entrevista Nelly Borquez, que experimentó el cambio de hacer este trabajo desde una ONG a hacerlo ahora desde la Secretaría, mencionó: *“Estar desde el Estado, nos implicó tener más libertades y límites. Hay muchas ventajas de hacer el trabajo desde el Estado, más allá de las limitaciones, puedes hacer muchas más cosas y la llegada es diferente. No es lo mismo decir yo soy de una ONG que yo soy Directora de la Secretaría. Te pones desde otro lugar, y con la policía, por ejemplo, hay otra respuesta. Por eso creo en la importancia del involucramiento del Estado en esto. Otra ventaja de ser Secretaría es la llegada a la gente. Si nosotras nos vamos al “Ellas Hacen”, esos programas terminaban en manos del puntero. El Acompañar y Producir, al bajar por la Secretaría de Género, lo que nos permite es llegar directamente a las personas. Nos facilita porque tenemos los centros, entonces vos llegás directamente a la mujer que está en situación de violencia”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022). Esto demuestra también la importancia de trabajar, como plantea el modelo integral según Malacalza en el *“fortalecimiento de las redes y tejidos territoriales”* y de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal como se mencionaba en la dimensión de transversalidad del marco teórico, para bajar al territorio los programas nacionales, ya que los gobiernos municipales son quienes tienen un contacto más directo con las personas y las necesidades locales.

También se destaca que la Secretaría fue oportunamente creada en el año 2020, unos pocos meses después del advenimiento de la pandemia por COVID-19. En este sentido, la misma constituye un soporte fundamental ya que el contexto de aislamiento, agravó la situación de violencia para muchas mujeres. Este contexto también influyó en la constitución del equipo de trabajo y en la forma de trabajar, porque el equipo tuvo que conocerse de forma remota -ni contaban con oficinas de trabajo en esa instancia- y el aislamiento también implicó la necesidad de buscar nuevas estrategias para llegar a la población. *“Empezamos sin nada, con nuestras computadoras y teléfonos, en nuestras casas. Lo bueno es que éramos personas que ya veníamos trabajando en eso, más del 50% conocíamos el territorio y seguíamos trabajando en la temática, entonces sabíamos que teníamos que hacer y cómo trabajar. Solo que ahora lo hacíamos desde el Estado”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022).

Asimismo, el foco del trabajo se basó desde el principio en proveer soluciones concretas a quienes más lo necesitaban. En una de las entrevistas se podía saber: *“Yo creo que si hay algo que caracteriza a la Secretaría es intentar ser pragmáticas y concretas, a todas nosotras*

nos encanta intelectualizar un montón, pero tenemos un territorio y laboramos en un territorio donde la demanda es continua y necesitamos dar respuestas” (Entrevista Nro. 7: Ayelén Márquez, 2022).

Por lo tanto, vale señalar que el trabajo que realiza la Secretaría es disruptivo ya que, si bien se apoya en un tejido social ya consolidado por el movimiento de mujeres del Municipio, propone institucionalizar las intervenciones estatales entendiendo a la VCM como un problema público y multicausal, que requiere ser abordado integralmente, incorporando a distintos actores involucrados mediante un trabajo articulado entre las distintas áreas, niveles de gobierno, ministerios y comunidad.

3. Las políticas públicas: análisis del modelo implementado por la Secretaría para enfrentar la violencia contra las mujeres

En este apartado se analizan las intervenciones llevadas adelante por la Secretaría a la luz de las tres dimensiones definidas: la promoción de la autonomía de las mujeres, el trabajo conjunto y transversal de los organismos estatales y la promoción de un cambio en las relaciones sociales, mediante una intervención temprana y preventiva a través del robustecimiento de los denominados *factores de protección*, como las relaciones sociales basadas en la igualdad de género y las redes comunitarias (WHO, 2019). De esta manera se busca evaluar en qué sentidos se implementa el paradigma de *modelo integral* de política pública definido teóricamente en el apartado anterior.

Respondiendo a una mirada integral y entendiendo el vínculo de la VCM con el patriarcado, es que la Secretaría lleva adelante una diversidad de programas que no sólo se orientan a atender la emergencia y urgencia mediante el área de “Casos Críticos” o la gestión de la “Línea 0800”, sino que trabajan de forma integral en el acompañamiento de la MSV en diferentes aristas de su problemática (denuncia, acceso a justicia, acceso a salud física y psicológica, autonomía económica, entre otras). A su vez, también cuenta con iniciativas como las charlas de sensibilización de género o talleres de deconstrucción de masculinidades tóxicas que tienen como objetivo actuar sobre las causas de base de la VCM. Este trabajo de sensibilización, por ejemplo, se corresponde con la tercer dimensión del modelo presentado en el marco teórico que se refiere al cambio en las relaciones (CARE, 2022) en donde se entiende que para la eliminación de la VCM se deben lograr construir vínculos humanos basados en el respeto y la no violencia. El modelo de Respeto a las mujeres (OMS, 2019) por su parte, propone tres estrategias en relación con esta dimensión:

i) el desarrollo de relaciones con habilidades fortalecidas- principalmente dentro de los vínculos de pareja-, ii) el trabajo de prevención del abuso de niños, niñas y adolescentes y iii) la obtención de un cambio en las actitudes, las creencias y las normas que sostienen y perpetúan los estereotipos de género nocivos. En este caso, con sólo analizar la iniciativa de las charlas de sensibilización y talleres, podemos encontrar que las mismas se vinculan con las tres estrategias previamente mencionadas. Al respecto, en una entrevista señalan que: *“Trabajamos con todo lo que tiene que ver con la prevención, desde la implementación de las leyes de la ESI, de la Ley Micaela y le damos mucho espacio a todo lo que tiene que ver con la cuestión de las masculinidades. Entonces, me parece que ahí sí se abre un diferencial, que es un abanico amplio”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022). Es importante considerar que si bien este trabajo de cambio en las relaciones fortalece los tres niveles de prevención definidos en el marco teórico, se vincula directamente con la prevención *primaria*, porque es la que aborda los factores sociales que generan la VCM.

Asimismo, existen otras iniciativas y actividades que realiza la Secretaría que se relacionan con el nivel primario de prevención, que son aquellas que se enfocan en la mejora de todas las condiciones de vida, sociales y psicoemocionales de las mujeres. Al respecto, Malacalza (2022) plantea en su modelo que, para un abordaje integral, se requiere de la implementación de políticas públicas que promuevan la autonomía de las mujeres. La Secretaría tiene una visión clara respecto de que este es un aspecto fundamental para trabajar en la VCM. Para ilustrar este punto, en una entrevista se podía saber: *“El hábitat, la posibilidad de viajar, tener transporte seguro parece que fuera una cosa que excede la Secretaría de Género: ¿qué tendrá que ver que haya una línea de colectivos con que las caguen a palos? ¿Tiene que ver que haya wifi en los barrios y que se cobre accesible?, ¿que haya paradas de colectivos con muchos colectivos?, ¿que haya teatro y cine? ¿O ludotecas? (...). Cuando vos abrís un espacio como una ludoteca o un lugar de juegos, como un jardín comunitario, lo que estás haciendo es habilitar otro espacio de cuidado. El Estado se hace cargo y, de alguna manera, genera también espacios de libertad y autonomía para las personas que cuidan que, mayoritariamente, son las mujeres madres”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022). Se pudo saber a partir de las entrevistas mediante citas como la expuesta que desde la Secretaría se trabaja con una mirada integral, vinculando las diferentes aristas de la problemática de VCM, donde las iniciativas no sólo se enfocan en

atender la emergencia sino en generar un cambio cultural, en la promoción de la autonomía de las mujeres y la eliminación de las desigualdades de género.

Por otro lado, y relacionado con la intervención en distintas áreas es que se requiere una comunicación asertiva, que promueva información adecuada y correcta para instruir a la sociedad en abandonar patrones reproducidos generacionalmente y evitar el continuar normalizando situaciones de violencia. Por ello es que, con el fin de alcanzar tanto la prevención primaria, secundaria como terciaria se considera primordial el rol de la comunicación y para ello, la Secretaría cuenta con un área específica encargada de llevar adelante esta tarea de manera profesional. En palabras de una entrevistada: *“Me parece que lo comunicacional es fundamental para cambiar las cabezas de las personas. Me parece que además de rescatar a una persona de la prostitución de la calle, de un vínculo íntimo, violento o de una relación laboral violenta, hay que generar una comunicación estratégica que de pronto alguien que escucha o que se le diga mira, no lo había pensado nunca”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

De esta manera, mediante la promoción activa de la agenda de derechos de las mujeres y diversidades, la Secretaría lleva adelante un cambio de paradigma no sólo en la gestión pública sino en las relaciones sociales, redefiniendo los términos y normas aceptadas. En palabras de una entrevistada: *“A mí me gusta utilizar la palabra evangelizar. No soy católica ni nada, pero me parece que nuestro laburo es ese: Es un poco viste (SIC) explicar a quién hace mal. (...) Ya sea a una comisaría o un juzgado que no se da cuenta de que se está dando mal una perimetral o no considerar que un progenitor que no pasa una cuota alimentaria no es un violento, porque lo que ejerce violencia económica. Me parece que es señalar para construir, no señalar como para practicar la delación. Me parece que tiene que ver con señalar para la construcción de un sistema que tiene que funcionar, que debería funcionar y muchas veces no funciona”* (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022).

En concreto, la Secretaría lleva adelante distintos programas, que dan cuenta de un abordaje integral de la temática, en los términos que plantea Malacalza (2022). A continuación se describen brevemente, en base al Informe de Actividades y Estadísticas de la Secretaría (2022), las iniciativas que llevan a cabo que demuestran el cambio de abordaje y la implementación de políticas públicas integrales. En los casos en los que se cuenta con dicha información, también se comparten los resultados de dichas iniciativas durante el 2022.

- **Línea 0800 999 PARÁ y Móviles Temáticos.** La línea 0800 999 PARÁ (7272) garantiza la atención las 24 horas, los 365 días del año para escuchar, asesorar y asistir a mujeres y diversidades que se encuentran en situaciones de violencia por razones de género (como así también que tengan una consulta para canalizar con la Secretaría).
- **Atención y acompañamiento a MSV**
 - **Casos Críticos.** Es la política de abordaje de todas las situaciones de riesgo alto o altísimo. Durante el año 2022, el Área de Casos Críticos acompañó 607 situaciones de riesgo⁵¹.
 - **Seguimiento a mujeres y diversidades en situación de violencia por razones de género.** Se brinda asistencia y acompañamiento a MSV (y diversidades) en situación de violencia por razones de género ante distintas necesidades con el objeto de ayudarlas a salir de dicha situación. Para alcanzar este fin, se lleva a cabo un trabajo implementado mediante un equipo interdisciplinario en el que participan las distintas áreas de la Secretaría, otras entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Durante el año 2022, se firmaron 3 convenios con 17 organizaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias que permitieron ampliar la asistencia y garantizar el acompañamiento por diversos medios -dispositivos socio terapéuticos grupales para mujeres y diversidades sexo-genéricas, grupos de reflexión para varones y espacios terapéuticos de atención psicológica individual-. Mediante un Convenio con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades de la Nación en el marco de la Red de Asistencia Integral de las Violencias por Motivos de Género se generó un dispositivo Vagón en la estación de González Catán.
 - **Dispositivo App/Botón Anti Pánico.** Se emplea en aquellas situaciones se evalúan por los equipos técnicos de la Secretaría de Mujeres con un nivel de riesgo mayor, se implementa la utilización de una app/botón antipánico que permite dar respuesta inmediata y articulada en muchos casos con otras instituciones estatales, por ejemplo pidiendo intervención policial. Este dispositivo se destina a mujeres y diversidades que se encuentran en

⁵¹ Fuente: Informe de principales actividades y estadísticas de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades.

transición luego de haber utilizado un dispositivo de pulsera dual o están a la espera del mismo.

- **Dispositivo de Pulsera Dual.** Es un Programa de Abordaje y Monitoreo Electrónico de Situaciones de Alto Riesgo de las Violencias por Razones de Género. Su fin es alcanzar el cese inmediato de la violencia mediante un abordaje estatal de las situaciones de alto riesgo. Este Programa se instrumenta en conjunto con otras dependencias públicas -Ministerios de la Provincia de Buenos Aires: de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual; de Seguridad y de Justicia y Derechos Humanos y las áreas de género Municipal.
- **CAM 25 de Noviembre “Irma Velázquez”.** Este es un centro que funciona de “refugio”, para alojamiento y atender de manera integral a mujeres (y disidencias) en situación de extrema urgencia que no cuentan con una red familiar o social que las pueda albergar junto a sus hijes.
- **Programa “Si las buscamos no desaparecen”.** Tiene el objetivo de buscar mujeres, niñas, adolescentes y disidencias sexuales que no han retornado a sus domicilios. Este programa se basa en el apoyo institucional y la solidaridad de la comunidad mediante la búsqueda del paradero de estas personas con la difusión de la foto de la persona buscada. Se articula el trabajo con organismos municipales, provinciales y nacionales. Durante el año 2022 se han realizado 59 búsquedas exitosas.
- **Madres Protectoras.** Se brinda acompañamiento a mujeres e identidades feminizadas que han sido separada de sus hijes, o sufren la amenaza de que eso suceda, producto de haber resguardado a sus hijes del progenitor denunciado por haber ejercido violencia por razones de género y/o abuso sexual hacia las infancias. Durante el 2022, se atendieron 124 consultas, habiendo reintegrado 74 niñas a sus madres.
- **Mesas locales de articulación**
 - **Mesas Locales de Prevención y Erradicación de la Violencia por Razones de Género.** Las Mesas Locales de Prevención y Erradicación de la Violencia por Razones de Género son espacios de encuentro presencial con el territorio, organizaciones sociales, y otros organismos tanto municipales como

provinciales y nacionales. Durante el año 2022 se generaron 3 mesas, una por cada cordón de la Matanza, a fin de poder reconocer las necesidades y potencialidades específicas de cada localidad y realizar diagnósticos situados en conjunto con los actores y actrices del territorio.

- **Mesas Técnicas:** Con la misma lógica de las Mesas Locales, se llevan a cabo mesas técnicas de distintos temas, como ser salud, educación, justicia y/o seguridad, destinadas a abordar situaciones específicas, en las cuales se presenten obstáculos. En estos encuentros, se logró promover articulaciones interinstitucionales que permitieron alcanzar diagnósticos conjuntos y unificar criterios de intervención en situaciones de violencia por razones de género.
- **Mesa de Trabajo Ley Brisa.** El objetivo es promover el acceso al derecho de reparación económica a niñas huérfanas por haber sido sus madres víctimas de femicidio. Para ello, se coordina el trabajo junto a organismos municipales, provinciales y nacionales tales como Servicio Local, Defensoría, ANSES, SENAF junto a familiares de mujeres víctimas de femicidio. Por medio de estas acciones, han recibido la reparación 42 niñas, superando la media de acceso a nivel nacional, lo que demuestra la importancia de este asesoramiento y acompañamiento.
- **Capacitaciones, talleres y conversatorios.** La Secretaría busca promover un cambio de paradigma en las relaciones sociales por lo que uno de los ejes de intervención fundamentales son los talleres orientados a ello, como espacios abiertos a la comunidad, denominados “Otras Masculinidades son Posibles” de deconstrucción de masculinidades tóxicas o las de Ley Micaela, de sensibilización en género, que se brindan no sólo a funcionarios de la administración pública sino también en organizaciones sociales, educativas, culturales, sindicales y empresas del sector privado. También se da apoyo socio-terapéutico específico para varones con conductas agresivas.

A esto se suman otras actividades, como por ejemplo los conversatorios como el Ciclo de Conversaciones “La Agenda de los Feminismos” donde se aborda la importancia de la comunicación en la participación política, el derecho a una vejez saludable, el deporte como herramienta de transformación, violencia

económico-patrimonial y el derecho a la libertad. En el marco de la Ley vigente, se realizan grupos de reflexión, talleres de lectura y discusión con el objeto de prevenir y desnaturalizar las violencias por razones de género.

- **Difusión de contenidos.** La página web institucional de la Secretaría generosmatanza.com es utilizada como un canal de difusión de información a la comunidad matancera. A través de la misma se provee información actualizada sobre las actividades de la Secretaría y la agenda feminista. Como actividades complementarias, se realiza el diseño de los calendarios anuales con efemérides del feminismo y del colectivo LGTBI+, la organización de eventos del 19N que es el día en contra del abuso sexual contra las infancias, entre otros.
- **Programa Justicia Menstrual.** Desde el año 2021, se realizan encuentros en los que se abordan temas de salud menstrual, salud sexual y autocuidado, y la entrega de copas menstruales para una gestión menstrual sustentable y medioambientalmente amigable.
- **Acceso a derechos:**
 - **Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) / Interrupción Legal del Embarazo (ILE).** La Secretaría lleva adelante un acompañamiento a mujeres que deciden interrumpir sus embarazos. Para este fin se articulan acciones con los centros de salud y hospitales, mediante el tejido de redes interinstitucionales y comunitarias que garanticen la atención y acompañamiento durante el proceso y promoviendo el acceso a información para que más mujeres puedan conocer la Ley, los pasos que deben seguir para acceder a realizarse el procedimiento, el acceso a métodos anticonceptivos. Durante el año 2022 se han acompañado 352 IVES y 17 ILES.
 - **Operativos Integrales de Acceso a Derechos para la comunidad Travesti Trans.** Se realizan trabajos para garantizar el acceso a derechos a la población Travesti Trans del territorio de La Matanza. Durante el 2022 se acompañaron a 95 personas para que pudieran acceder al Programa de Fortalecimiento para personas Travestis, Trans y Transgénero dependiente del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades de Nación.
- **Gestión Cultural con perspectiva de Género.** Se impulsan actividades culturales con perspectiva de género, como por ejemplo la proyección de películas o la realización

de obras de teatro para la promoción de la agenda y garantizar el cambio de paradigma.

- **Género y Deportes.** Se promueven políticas y acciones relacionadas con el deporte y la recreación. Para ello se trabaja en articulación con la Secretaría de Deportes de La Matanza y clubes barriales.

Si bien no se mencionan explícitamente en el Informe citado, a las iniciativas listadas anteriormente se puede agregar el programa de Acceso a Justicia, que se constituye en un área específica (una Dirección) dentro de la Secretaría. Su función principal es la de actuar como nexo o puente de acceso entre las mujeres que tienen demandas asociadas a un caso de violencia de género y los organismos del Estado que deberían resolverlas (y en la práctica no lo hacen) con motivo de efectivizar el ejercicio de sus derechos. Esto es algo importante, sobre todo cuando se trata de población vulnerable que no cuenta con los recursos simbólicos ni el conocimiento para comprender el funcionamiento de un sistema tan complejo como el sistema judicial o la policía.

Asimismo, la incorporación de un modelo de acompañamiento integral para la erradicación de la VCM, también requiere de la implementación de muchas intervenciones no previstas que son necesarias para lograr el objetivo buscado. Esto se da mucho en los casos en que hay que resguardar la vida de una mujer y sus hijos ante la amenaza de un perpetrador: *“A veces nos toca gestionar vacantes para el colegio porque los niños deben mudarse a partir del hecho. A veces nos toca la gestión de espacios terapéuticos, la gestión de los útiles escolares, la gestión de materiales para la construcción. Como la mujer no puede hacerlo, se puede derivar en diferentes demandas de asistencia: Ingresos a los programas, ingreso al programa Acompañar, al potenciar trabajo”* (Entrevista Nro. 8: Cecilia Turquet, 2022).

A continuación se analizan en mayor profundidad los programas o iniciativas previamente mencionadas evaluando en qué medida plasman alguna de las tres dimensiones definidas como características del modelo integral -a saber autonomía física y económica, transversalidad y cambio en las relaciones sociales-. Si bien, a fines expositivos se ha hecho mayor foco en algunas de estas iniciativas para el estudio de caso de este trabajo, se puede asegurar que todas las acciones que se realizan desde la Secretaría cumplen el objetivo de abordar integralmente la problemática. En los apartados siguientes se hace un recorrido por el funcionamiento de éstos programas leyéndolos en clave de en qué medida responden a un enfoque de políticas públicas integral.

i. Un canal de contacto permanente: la Línea 0800 999 PARA

La línea de atención 0800 del Municipio de La Matanza se implementa para dar atención las 24 hs todos los días del año y su función se centra en escuchar, asesorar y asistir a mujeres y diversidades que se encuentran en situaciones de violencia por razones de género. Es importante en este aspecto señalar que, como se desarrollará a continuación, la línea no se concibe solamente para brindar asistencia sino también tiene la función de canalizar cualquier consulta que tengan sobre una iniciativa o actividad promovida por la Secretaría, aunque no sea un caso de VCM. De esta manera, constituye un medio para que las mujeres puedan encontrar información relevante y fidedigna que promueva el ejercicio efectivo de sus derechos y, con esto, su autonomía. El mensaje que surge de esta iniciativa es que la Secretaría se pone a servicio de estas mujeres en todo momento y es muy importante para ellas saber que pueden contar con eso.

En cuanto a la transversalidad de organismos públicos intervinientes, la línea 0800 funciona en articulación con el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, desde donde se gestionaron 4 móviles específicamente destinados a asistir en situaciones de violencia por razones de género. Es importante destacar que todo el personal policial abocado a estos móviles (40 personas) se encuentra capacitado en perspectiva de género.

Las operadoras que reciben las llamadas de la línea se encuentran estratégicamente ubicadas en el Centro de Operaciones de La Matanza (COM), lo cual permite generar una rápida articulación ante situaciones de riesgo alto o altísimo. Según la coordinadora del programa: *“Las operadoras trabajan en el centro de operaciones municipales, donde están las cámaras de seguridad, donde está la Guardia Urbana, que es la Policía local. Entonces, nosotras lo que hacemos, por ejemplo, cuando hay una situación de emergencia más allá de que siempre la indicación es llamar al 911, es articular con la Guardia Urbana para que un móvil se acerque al domicilio de la persona que está transitando la situación de violencia en el momento. Entonces, esa es una herramienta que obviamente es un diferencial, llamás al 144 y 144 llama al 911 y hasta ahí llega. Lo nuestro es algo bien local, esa es una de las grandes ventajas”* (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).

Por otro lado, la línea 0800 PARA ha sido muy útil para analizar el volumen de trabajo de la Secretaría y también para tipificar las situaciones y generar evidencia de cuáles se daban con mayor frecuencia que otras. Esto ha permitido también identificar nuevas categorías porque

se encontraban con situaciones nuevas no tipificadas, lo cual ha permitido registrar nuevas necesidades a atender de la realidad social que no estaban siendo cubiertas al momento por el trabajo de la Secretaría. Adicionalmente, esto ha contribuido a generar evidencia del trabajo de articulación que se da con Nación o Provincia, principalmente cuando una MSV llama para pedir ayuda para inscribirse en un programa Nacional como el Acompañar. Estos casos han funcionado como un canal de entrada y primer contacto con la MSV para ofrecerle otros servicios de acompañamiento que puede dar la Secretaría. *“Nosotros pensamos mucho en las categorías para tipificar las situaciones. Y tuvimos que agregar una categoría que era programa social, porque había situaciones en que las mujeres no tenían el riesgo como para ser inscriptas al Acompañar o muchas otras en que, de repente, la mujer llamaba para el Acompañar, no dimensionado la gravedad de la situación de violencia que estaba viviendo. Entonces, más allá de la inscripción al Acompañar o no, hubo un montón de acciones que se hicieron con esa mujer que, realmente, si la mujer no hubiese llamado para el Acompañar, no podríamos haberla acompañado y hubiese transitado sola una situación hiper compleja”* (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).

En cuanto al volumen de llamadas, a continuación se presenta el cuadro N°2 con la cantidad de llamadas entrantes a la Línea 0800 PARÁ durante el año 2022, diferenciadas por localidad.

Cuadro Nro. 1: Cantidad de llamadas entrantes de la Línea 0800 PARÁ (año 2022):

Localidad	Llamadas atendidas
González Catán	5.939
LaFerrere	4.758
Virrey del Pino	4.734
Casanova	3.425
Castillo	2.980
San Justo	1.605
Ciudad Evita	1.450
Villa Luzuriaga	952
Otras	910
Villa Celina	871
Tablada	833
Lomas del Mirador	761
Villa Madero	591
Ramos Mejía	457

Tapiales	145
Aldo Bonzi	127
20 de Junio	23
TOTAL	39.500

Fuente: Informe de principales actividades y estadísticas de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades (2022).

Analizando el Cuadro Nro. 1 se puede observar que el volumen total de llamadas es muy alto. Sólo en 2022, las llamadas a esa línea fueron 39.500. Para tener una referencia, la línea 144, que opera las llamadas por violencias de género a nivel Nacional, recibió 125.235 llamadas en 2022⁵². Esto implica que la cantidad de llamadas que recibió La Matanza (que es un Municipio) representan aproximadamente un tercio de la cantidad de llamadas recibidas por todo el territorio nacional.

En cuanto al análisis por localidades, hay algunas localidades que presentan mayores niveles de consulta que otras. Es importante tener en cuenta al respecto que el número 0800 PARA está diseñado para tener en cuenta particularidades de La Matanza, siendo atendida por operadoras telefónicas que pertenecen a la comunidad, conocen el territorio y sus dinámicas y entienden de posibles dificultades. De esta manera, resulta importante considerar cuál es la ruta crítica del Municipio, entendida como el circuito que debe continuar una MSV para denunciar; en relación con las particularidades del territorio y complejidades de los entramados sociales que allí se producen. Para ilustrar esto, la Coordinadora del programa puntualizó sobre la importancia de contar con personal local que conozca en profundidad la especificidad que tiene la ruta crítica en el municipio, al respecto se podía saber que: *“Estaba bueno pensar en operadoras telefónicas matanceras que tuviesen conocimiento sobre todo del mapa territorial, porque obviamente la ruta crítica en Matanza es diferente, en todos los municipios es diferente y hay que vivir acá para poder explicar todo lo que significa transitar por la ruta crítica, que es muy complejo, que hay muchas cerradas de puerta en la cara (SIC), hay que estar acompañando bastante de cerca. Más allá de que el acompañamiento sea telefónico, hay que entender todas esas imposibilidades que pueden surgir a las mujeres cuando van a denunciar”* (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022). Asimismo, en otro pasaje de la entrevista indicaba que: *“Conocer el lugar donde viven las personas es re importante (SIC), porque no es lo mismo*

⁵² Fuente: Publicación de Estadísticas de la línea 144 en la web. Link: <https://www.argentina.gob.ar/generos/linea-144/datos-publicos-de-la-linea-144-2022>

vivir en San Justo que vivir en Ciudad de Evita en un monoblock. No es lo mismo conocer un pasillo o la villita Santos Vega que vivir en Virrey del Pino en el fondo que es puro campo; entender la accesibilidad para la mujer y lo difícil que es para una persona que vive en el fondo de Virrey del Pino trasladarse hasta San Justo con cinco pibes. Toda esa parte de entender esas las enormes dimensiones de La Matanza y su complejidad hace también a la empatía con la mujer. Nosotras nos vemos como creadoras y facilitadoras de recursos que precisa la mujer para salir de la situación de violencia” (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).

Otro aspecto importante es el grado de profesionalización y flexibilidad con el que se ejerce la tarea. Por un lado, la línea no es simplemente un centro de atención y derivación, sino que desde allí se piensan estrategias de intervención de tipo integrales, considerando que el problema de la violencia es uno al lado de muchos otros problemas: *“No es que es una llamada implica una derivación, sino que para cada llamada hay que pensar estrategias, ver que se puede hacer. Y en el caso de ver que tenemos obstáculos, bueno, hay que ver qué área nos puede ayudar, ¿no?” (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).*

Por lo desarrollado, se puede observar que el Programa de la Línea 0800 representa un ejemplo de política con abordaje de tipo integral porque trabaja tanto la dimensión de transversalidad -con la articulación con los distintos organismos del Estado que tienen que tomar acción para enfrentar el problema de la VCM- como la dimensión de autonomía de las mujeres, acompañándolas y brindando asesoramiento adecuado en el acceso a sus derechos y promoviendo, por medio de la escucha activa y las respuestas informadas de las operadoras, un cambio en los parámetros de normalidad y aceptación en los vínculos.

ii. Los Casos Críticos: el recorrido de una mujer en situación de violencia de género

El área de la Secretaría denominada Casos Críticos realiza intervenciones para asistir a aquellas mujeres que se encuentran en situaciones de riesgo alto o muy alto. Si bien esta actuación se da una vez ocurrida la amenaza, recibiendo las situaciones de riesgo más comprometidas, su abordaje es integral en el sentido de que brinda asistencia y acompañamiento en las distintas instancias que tiene que atravesar una MSV para salir de la emergencia.

El área de Casos Críticos se caracteriza por plasmar una visión de accionar basada en la transversalidad, poniendo a trabajar en conjunto tanto a diferentes áreas de la Secretaría como a otros organismos estatales. Se orienta pues a tomar acción con la mayor inmediatez

posible con el propósito de salvaguardar la vida y la integridad de la mujer involucrada e incluso de sus hijes o familiares. Este trabajo abarca un amplio abanico de acciones que no solo implica dar asesoramiento y contención a la MSV sino que también requieren de estar en contacto con la policía local (para la denuncia y toma de medidas cautelares), el sistema judicial o el sistema de salud, tramitar documentación que les haya sido sustraída por sus perpetradores o retenida en su anterior domicilio (en estos casos piden ayuda al área de Acceso a Derechos de la Secretaría), entre otros.

Vale mencionar que el hecho de contar con una Secretaría especializada en atender estas situaciones constituye un diferencial porque ahora las MSV cuentan con un organismo estatal que les garantiza asistencia inmediata y las puede asesorar y acompañar en este proceso complejo y desconocido, con el conocimiento y experiencia suficiente para resolver la situación con la mayor celeridad posible. Incluso cuando los organismos responsables de actuar son otros, como la policía o el sistema judicial, la Secretaría actúa en muchos casos contactándolos ya que cuenta con referentes en la Comisaría de la Mujer (organismo que antes tampoco existía) o el Poder Judicial, con el objeto de asesorar a la mujer respecto de la situación en la que se encuentra su denuncia o proceso judicial. La diferencia radica en que además de hacer sentir más segura y acompañada a la MSV atravesando esta situación, también ayuda a prevenir una escalada de la violencia (o un femicidio) que ocurre en muchos casos cuando los organismos responsables no actúan a tiempo o la MSV no es asesorada correctamente acerca de este proceso.

Puede verse claramente que la creación de la Secretaría y esta área específica para atender casos críticos, ha convertido a la transversalidad -dimensión del modelo integral- un factor clave, ya que se requiere alcanzar una correcta y oportuna intervención de cada uno de los actores involucrados para salir adelante en tan compleja situación. Así, se trabaja en conjunto con otras instituciones estatales -sea la policía o el Poder Judicial-, realizando las articulaciones necesarias a fin de garantizar el resguardo inmediato de las mujeres que se encuentran atravesando una situación de violencia por razones de género.

También se destaca que el proceso donde se explican los pasos que hay que seguir ante un caso de emergencia está formalmente documentado y se ha denominado como “la ruta crítica”. La misma comienza cuando se recibe el caso, que puede provenir de una diversidad de fuentes: la línea 0800, contacto de otras instituciones como la policía, un centro de salud, una escuela, o un llamado directo al área, entre otras. Allí se evalúa el nivel de gravedad del

caso, para identificar si requiere intervención inmediata y articular con otras instituciones de forma urgente. Casos críticos actúa en situaciones como: violaciones reiteradas de perimetrales, privaciones de la libertad e intentos de femicidios. En caso de que no se alcance ese nivel de emergencia, lo atiende el área de Seguimiento de la Secretaría.

Sin embargo, de corresponderse con una situación de las descritas previamente, el equipo evalúa las acciones de urgencia que deben implementarse a necesidad, de acuerdo con el caso en cuestión. Por ejemplo, se evalúa si es necesario poner a la mujer a resguardo, brindar asesoramiento a la mujer para denunciar a su agresor o ayudarle a inscribirse en el programa nacional Acompañar, para recibir un subsidio económico para salir de esa situación de emergencia. Además de contar con un equipo técnico específico por su complejidad y urgencia, estas situaciones son abordadas de manera transversal por todas las áreas y direcciones de la Secretaría en reuniones semanales, donde se acuerdan criterios y se intercambian estrategias a fin de dar una respuesta rápida y eficaz a cada caso. Las áreas de la Secretaría con las que más articula Casos Críticos para este proceso suelen ser: Acceso a la Justicia, el CAM, Acceso a Derechos, la línea 0800 (si la llamada ingresó por esa vía), el área de Seguimiento, entre otras.

Pero, si bien se cuenta con un trabajo organizado por parte de la Secretaría con acciones claras, se pudo saber mediante las entrevistas que aún existen barreras que limitan el proceso de acompañamiento a la MSV y denuncia de su perpetrador. Una de las principales es la que se relaciona con la interacción con otros organismos estatales, que aún siguen mostrando un funcionamiento patriarcal. Así, por ejemplo, se pudo saber que, si bien la comunicación con el Poder Judicial mejoró mucho, aún falta avanzar en el acceso efectivo a derechos en tanto este Poder continúa caracterizándose por ser elitista, endogámico y patriarcal. Esto se plasma en la falta de avance de algunas causas, la demora en la toma de decisiones, entre otras. En palabras de la Secretaria: *“el sistema judicial, tal como lo vemos, es un sistema aristocrático, elitista, cerrado y profundamente endogámico, que está construido con una serie de privilegios donde los derechos de las mujeres no están incluidos y por supuesto, tampoco están incluidos los derechos de las diversidades”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

En lo que concierne al rol de la institución policial se conoció que el trabajo con ella mejoró mucho, facilitado en gran parte por la apertura de Comisarías de la Mujer.

En relación con el vínculo entre el Área de Casos críticos y el área de Seguimiento, cabe aclarar que la Secretaría no hace referencia al término de víctimas sino de mujer en situación de violencia (MSV) porque considera que el caso es una situación circunstancial para la mujer, de la que puede salir en cualquier momento. El uso del término de víctima es victimizante para ella, y utilizarlo puede generar una marca para toda su vida. *“Nosotros no hablamos más de víctimas, hablamos de mujeres en situación de violencia. Y si está en una situación, es porque es modificable. Y de acuerdo a como se modifique la situación, es donde va a estar”* (Entrevista Nro. 1: Marcela Borquez, 2022). Es decir que una mujer puede ser considerada hoy un caso crítico y en unos pocos días recibir el acompañamiento del área de Seguimiento para posteriormente salir de esa situación.

Es por ello que se puede concluir que desde el área de Casos Críticos de la Secretaría se trabaja con las tres dimensiones del modelo integral. En primer lugar, se ha demostrado que se trabaja transversalmente, articulando con diferentes áreas, con la policía, con el Poder Judicial y con todos los actores estatales y no estatales cuya participación se requiere para poder actuar en pos de salvaguardar la integridad de aquellas MSV. En línea con esto, se trabaja en la autonomía de la mujer, si bien se pone un foco especial en garantizar la integridad física de las mujeres, con la correcta y oportuna actuación de cada actor, también se busca brindar asesoramiento para su autonomía económica y su bienestar psíquico y emocional, buscando garantizar también la integridad de sus hijos en ese contexto complejo. Adicionalmente, se promueve un cambio en las relaciones -tercera dimensión del modelo- mediante la promoción de actitudes, las creencias y normas que sostienen y perpetúan los estereotipos de género nocivos, principalmente en el trabajo de articulación con otras instituciones al momento de “evangelizar para construir” como describía una entrevistada previamente, marcando las situaciones en que estas organizaciones -de carácter muy conservador- no toman decisiones con perspectiva de género.

iii. Del refugio a un Hogar Abierto: el Centro de Atención a la Mujer (Refugio) 25 de Noviembre “Irma Velázquez”

Otra de las intervenciones realizadas por la Secretaría es mediante el trabajo del Centro de Atención a la Mujer (CAM), en donde se da resguardo y asistencia a MSV junto con sus hijos, a partir del apoyo de un equipo técnico interdisciplinario. Aunque el CAM está destinado primariamente a mujeres en situación de extremo peligro, es importante notar que también trabaja en la búsqueda de autonomía y cambio en las relaciones sociales tanto de las

mujeres que han vivido en el refugio como de otras mujeres de la comunidad. Esto es una muestra más de que la Secretaría diseña e implementa sus iniciativas bajo un modelo integral.

Si bien los refugios han existido con anterioridad a la creación de la Secretaría, lo novedoso del CAM es que no limita su accionar a únicamente asegurar la integridad física de las MSV, sino que también realiza iniciativas enfocadas en la promoción de la autonomía de las mujeres en tanto, por un lado, se llevan adelante capacitaciones en oficios y, por el otro lado, se realizan talleres en habilidades socioemocionales para cambiar los parámetros de normalidad en las relaciones sociales. Esto último es fundamental para comprender el diferencial de la Secretaría ya que se entiende que el problema excede a los perpetradores de la violencia, sino que está enquistado en la sociedad; por ello, si las MSV no desarrollan la capacidad de identificar y dimensionar las situaciones violentas en sus relaciones, probablemente tengan mayores chances de volver a pasar por esto.

Otro aspecto que demuestra un cambio en la forma de concebir la VCM, es que la Secretaría trabaja para que el CAM sea un recurso de última instancia, es decir que en principio se intenta que el agresor sea excluido del domicilio, para de esta manera permitir que sea la mujer la que pueda permanecer en la casa con sus hijos. *“El CAM era un lugar donde lo que se hacía era poner en resguardo a la víctima y el agresor se quedaba en la casa. Ese paradigma o concepción de la violencia ha cambiado. Nosotras trabajamos al revés. Nosotras queremos al agresor fuera de la casa y a quien denuncia en su casa, claro. Eso lo hemos ido cambiando. No es mérito sólo del área de Acceso a Justicia, es un mérito de todas las áreas que trabajan en la Secretaría, que nos permiten a nosotras traducir eso en una nota al sistema judicial diciendo: saca al agresor y deja a la víctima donde está”* (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022).

Esta concepción marcó un cambio de paradigma que impactó en distintos niveles, ya que como históricamente no se consideraba como un recurso de última instancia, se aspiraba por ejemplo a la creación de mayor cantidad de refugios en vez de trabajar en otro tipo de iniciativas, como generar las herramientas para que el sistema judicial y la policía actúen con mayor celeridad. Como muestra de este cambio, se pudo saber en una entrevista que la ocupación actual del refugio muestra que existe una nueva mirada sobre su función: *“Cuando llegamos, el refugio para las mujeres estaba lleno. Hoy prácticamente no tiene mujeres y se está dando otra lógica de funcionamiento que tiene más que ver con la salida*

de la violencia. Nuestro desafío es generar alternativas: generar herramientas para poder salir de la violencia. No solamente tienen que ver con dejar de padecer malas situaciones, sino con qué cosas podemos hacer para, por ejemplo, generar laburo. Muchas veces la víctima no tiene un mango” (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022).

El CAM incorpora el concepto de transversalidad en tanto el procedimiento por el que pueden llegar las MSV a ingresar al mismo puede darse por una diversidad de vías: *“Puede llegar de diferentes lados. Puede ser directamente del 0800 o de alguna otra área de la Secretaría como del área de seguimiento o de casos críticos que necesiten el dispositivo porque no tienen forma de resguardar la seguridad de la mujer; de cualquiera de las áreas puede llegar un nuevo ingreso. Pero también de otras instituciones directamente: comisaría, juzgados, fiscalías, escuelas, hospitales, donde les aparece alguna situación y se comunican con nosotros. Y ahí hacemos la evaluación y empezamos a diferenciar”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

Asimismo, se plantea que hay un cambio no sólo en la lógica de ingreso al CAM, sino también en la orientación de su intervención, pasando de ser un “refugio para mujeres” a un “hogar abierto”. Así, mientras que siempre se consideró al mismo como un espacio más bien “secreto” y del que no se podía saber su ubicación, bajo esta gestión se lo concibe como un espacio abierto a la comunidad. En palabras de quién lo dirige: *“Fuimos cambiando además del paradigma, la forma de intervención también. Modificamos la lógica propia del refugio, ya no queremos tener un refugio cerrado, queremos tener más dispositivos de casa abierta o dispositivos abiertos, y eso nos da otras posibilidades de abordaje y de intervención”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

Esta nueva mirada del CAM como espacio abierto se manifiesta en el desarrollo de nuevas actividades, como el desarrollo de talleres abiertos a la comunidad. En esta línea, se desarrollan grupos de asistencia socioterapéuticos, tanto para las mujeres que se alojan en el refugio como así también todas aquellas que viven en el barrio participan de los grupos. Se podía saber al respecto: *“Ahora estamos tratando de implementar actividades más fijas, tanto para las mujeres que están alojadas en el CAM como para otras mujeres del barrio y proponiendo otras actividades, nuevas, desde algunas más artísticas o actividades de reflexión, hasta el armado de una huerta”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022). Esto es una muestra de la implementación de un abordaje integral, donde no solo se pone el foco en la prevención terciaria -en donde se evita que una situación de violencia preexistente escale a

un siguiente nivel- sino que también se están incorporando acciones de prevención primaria y secundaria para mujeres (y disidencias) que no se consideraban inmersas en situación de violencia. Esto puede contribuir a evitar que estas mujeres caigan en situaciones de violencia, ya sea por estar trabajando en su autonomía económica o en su bienestar psico-emocional, sino porque además están participando de actividades de sensibilización en VCM, lo cual tiene un impacto en la dimensión de cambio en las relaciones.

Adicionalmente, se ha identificado que una de las principales barreras para salir del CAM (que a veces es incluso la causa de ingreso) se relaciona con la falta de recursos económicos para poder sustentarse por sí mismas (y a sus hijos). Para dar cuenta de esto, en la entrevista con la Directora del CAM se indicaba que: *“(...) la parte económica siempre es la más compleja. Existen casos en donde verdaderamente no necesitarían el ingreso (al CAM) si no fuera por la cuestión económica. (...) siempre apelamos primero al armado familiar o social, quien sea que pueda acompañarla o alojarlos, pero bueno, hay muchas situaciones en las que no hay nada de familia, no hay red. En esos casos, el encierro no tiene tanto sentido, sino que lo que se busca es justamente que puedan lograr autonomía y que se puedan mover para poder tener otras cosas. Pero el atravesamiento económico es lo más complejo de resolver”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022). Es por lo antes mencionado que se pone un énfasis muy grande en el trabajo realizado en el CAM en fomentar proyectos productivos como parte del proceso de salida a las violencias. Así, con el objetivo de promover la autonomía económica de las mujeres, se proveyó al Centro de maquinarias textiles para la producción de toallitas menstruales con el fin de convertirlo no sólo en un hogar sino en un centro productivo⁵³.

Asimismo, el apoyo terapéutico tanto individual como grupal es clave para trabajar en otra de las variables clave que se relaciona con romper el vínculo de la mujer con la violencia, para evitar su recurrencia, ya sea con su agresor actual como con cualquier otro agresor potencial, tratando de fomentar vínculos más saludables. *“Una primera parte del abordaje muy fuerte se basa en poder romper el vínculo presente que tienen pero también en trabajar en cómo desarmar todo lo más profundo que tienen para no volver a entablar vínculos que van de esa lógica. Eso es lo más difícil, cómo se ubican ellas, qué desean ellas, que piensan ellas, hay que desarmar de a poquito eso...”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

⁵³ Fuente:

<https://generosmatanza.com/territorial/autonomia-economica-y-salida-de-las-violencias-entrega-de-maquinarias-textiles-a-l-cam-irma-velazquez-2512>

En tercer lugar, para dar cuenta del cambio en las relaciones sociales que se intenta implantar se puede ver que una de las principales metodologías de trabajo que implementa el CAM se relaciona con el trabajo grupal de las MSV, en donde comparten experiencias y pueden identificar que su problema no es individual, sino social. En este sentido, se sabe por la Directora del Área de Seguimiento que: *“Perseguimos mucho ideológicamente y políticamente la idea del grupo, porque a la mujer lo que la perjudicó en situaciones históricas fue dejar de socializarse. Al estar en el grupo, se da cuenta que lo que le pasó a ella, no es que es una tonta o una loca, sino que se da cuenta que le pasó a otras. Los varones son de manual, entonces no es que era tonta sino que se encontró con un agresor. Por eso es que es tan importante ese encuentro, el otro día una le dice a otra en el grupo: “¿tu marido no es el mío?, ¿estamos casadas con el mismo?”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022). En base a estas experiencias es que se armó un espacio grupal de egresadas que tiene una doble función: por un lado, sirve de seguimiento a la mujer que egresó del CAM pero por otro, las ayuda a ir armando una red de sostén entre ellas por fuera del refugio. En palabras de la coordinadora del CAM: *“Cuando se van, siguen participando del espacio grupal de egresadas para poder no solo seguir haciendo el acompañamiento con ellas sino que ellas vayan armando red entre ellas por fuera. Se arman lazos hermosos, entre ellas se van como acompañando un montón afuera; vemos que en base a eso van logrando cierta autonomía e independencia, que no es fácil para nada, es de los laburos más lindos”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

Por lo tanto, respecto del trabajo del CAM se puede saber que se ha implementado un cambio de paradigma sobre su función, que está en línea con las intervenciones de tipo integral; en este sentido ha pasado a ser una alternativa de última instancia ya que se prioriza que la mujer pueda mantenerse en el hogar junto con los niños y que sea el agresor el excluido. Además, se puede identificar un trabajo terapéutico grupal que pone en cuestión la problemática como una de tipo social y no individual. Como parte de este trabajo, se intenta lograr una integración con la comunidad y la sociedad en su conjunto y ya no como un espacio aislado y secreto.

En este sentido, el trabajo realizado en el CAM implica una manifestación de las tres dimensiones de análisis. En primer lugar, se busca garantizar la autonomía física y económica de las mujeres mediante charlas, capacitaciones y actividades que lleven a que la ayuda sea transitoria y logren, en la medida de lo posible, generar ingresos para solventar sus gastos,

como así también su bienestar psico-emocional. En segundo lugar, se observa que la asistencia brindada en ésta institución se da de manera articulada con otros organismos estatales -dimensión de transversalidad-. En tercer y último lugar, se trabaja sobre un cambio en las relaciones sociales entendiendo que el haber sufrido violencia no se relaciona con una relación amorosa en particular sino que es problema social que lo trasciende, es por ello que es necesario el trabajo en las relaciones interpersonales saludables, respetuosas y no violentas, tanto para las mujeres que ya atravesaron situaciones de violencia y por ello vivieron en el CAM -para evitar la recurrencia- como así también para todas las mujeres de la comunidad, para que potencialmente puedan identificar, evitar y denunciar la existencia de vínculos nocivos.

iv. El cambio de paradigma social: Capacitaciones, talleres y conversatorios

Respondiendo a la mirada de tipo integral que implementa la Secretaría, uno de los principales cambios se da en torno al trabajo realizado en prevención, concibiendo a la VCM como un problema público que encuentra sus causas en el funcionamiento de una sociedad de tipo patriarcal. En este sentido, se puede observar un trabajo sobre la promoción de la autonomía de las mujeres -mediante la difusión de información en acceso a derechos- como así también en la búsqueda de un cambio en las relaciones sociales.

Las acciones que implementa la Secretaría para perseguir la materialización de la tercera dimensión cumplen con el fin de generar un nuevo tipo de sociedad libre de violencias, basada en la igualdad de género y el respeto por la diversidad. Una de las formas que adopta esto es mediante el desarrollo de talleres de sensibilización en relaciones de pareja saludables, masculinidades no tóxicas y en distintas leyes -principalmente la Ley Micaela y ESI- que deberían ser de cumplimiento efectivo en todo el territorio nacional como medio para la construcción de relaciones sociales que eliminen el machismo.

El primer paso en el trabajo sobre el cambio de paradigma se centra en militar y abordar la VCM no como tema que responde al ámbito privado de las personas, sino como un problema público. Así, en palabras de una entrevistada: *“Tenemos que entender la violencia mucho más allá de la situación particular (...) no focalizar la violencia en un agresor, sino en las propias lógicas patriarcales de violencia, que es más incómodo. ¿Cómo desarmar eso, no?”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

Una de las formas de trabajar en prevención concibiendo a la VCM como un problema público es mediante la promoción del cumplimiento de la denominada Ley Micaela, que fue

sancionada en 2019. La misma establece la capacitación obligatoria en género y VG para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Una de las particularidades que tiene la intervención, es que el contenido de la capacitación fue formulada específicamente por el equipo de la Secretaría, para que se adapte específicamente al contexto de la Matanza. *“La capacitación en ley Micaela fue formulada por nuestra dirección, fue hecha por nosotres. No es que tomamos un paquete que ya existía y lo aplicamos. Tiene una total mirada de Matanza, hablamos de lo que sucede en Matanza, por lo que es necesario que (todos los funcionarios) la hagan”* (Entrevista Nro. 6: Noor Jiménez Abraham, 2022).

Un aspecto innovador en la implementación de esta capacitación en la Matanza, es que no sólo se dio a funcionarios públicos de distintas entidades sino que también a otras organizaciones de la comunidad como a las empresas y organizaciones de la sociedad civil -como ENACOM, de periodistas y medios locales-. Esto demuestra no sólo el vínculo con la segunda dimensión de transversalidad (al involucrar a diferentes actores de la comunidad) sino que también da cuenta de la mirada integral, entendiendo, por ejemplo la importancia del involucramiento de la sociedad en su conjunto para generar un cambio, incluyendo a actores como los medios o empresas, que no solo son empleadoras y pueden tener inequidades de género en sus propios equipos sino que también, en muchos casos, tienen un efecto multiplicador al, por ejemplo, producir publicidades con sesgos de género que llegan a toda la población. *“A veces han salido actividades hermosas, porque hay gente que verdaderamente se hace carne, eco de eso y vemos las transformaciones, por ejemplo, en la empresa que trabajamos con el personal, que es una empresa que hace repuestos automotrices, así que imagínate que hay mucho varón y hay mucho discurso hegemónico. El primer día hubo mucha resistencia, nos miraban como diciendo ‘¿Y ustedes quiénes son?’, ‘Todo lo que nos van a decir ya lo sabemos’. Y en la última reunión, fue maravilloso ver la transformación de las personas, incluso de gente que nunca habló. Mujeres que nos miraban así, como diciendo ‘no, esto en mi casa no pasa’, ahora nos contaban que no tenían representación en el sindicato y que ahora se postularon ellas y que salieron en las votaciones. O sea, un empoderamiento maravilloso. O varones que cuestionan la cantidad de gerentas que hay y que dicen ‘no es equitativo, tiene que haber más gerentas’ y entonces lo plasman en un pedido al cuerpo directivo. Eso es la Ley Micaela, no es que digan ‘Yo no soy abusador, yo no soy violador o a mí nunca me violaron’. Bueno, pero corramos el telón,*

observen a su alrededor y veamos que las violencias son mucho más que eso y que pasan todos los días” (Entrevista Nro. 6: Noor Jiménez Abraham, 2022).

Por otro lado, si bien no es de incumbencia directa de la Secretaría, también se realizan intervenciones y capacitaciones relacionadas con la Ley de Educación Sexual Integral (ESI), que debe brindarse en las escuelas tanto públicas como privadas de todo el país. *“Siempre digo que la ESI por lo que no termina de dar su resultado específico es porque quienes primero la tienen que atravesar son las personas adultas, que han sido socializadas con ese mandato, con esos estereotipos. ¿Cómo podés hablar de algo si la deconstrucción no vino primero por vos, sean hombres o mujeres? Y también está el tema de las familias, que, como en la época del Covid, decían “con mis hijos no” en contra de la ESI, negándoles un derecho a sus propios hijos e hijas. Entonces, si no está esa deconstrucción adulta primero, ¿con qué autoridad le hablás a les niñes, si no sos el ejemplo?” (Entrevista Nro. 6: Noor Jiménez Abraham, 2022).*

Otra de las intervenciones orientadas al cambio en las relaciones más relevantes son los talleres de “Otras Masculinidades son Posibles” de deconstrucción de masculinidades tóxicas. En ésta se abordan cuestiones relacionadas con los roles basados en estereotipos sociales que son normalizados y aceptados, que ubican a las mujeres en una posición de subordinación y perjudican también a los hombres. Este constituye un espacio de reflexión para hombres en el que se piensa sobre situaciones que pueden estar reproduciendo estos patrones. Al respecto menciona la Directora del área de Actualización de Conocimientos (a cargo de todas estas actividades): *“Yo siempre empiezo diciendo en las capacitaciones que vivimos en una sociedad patriarcal. No estamos hablando de culpas, sino de responsabilidades. Cuando te educaron, pasaste por la escuela y no tuviste ESI, y en tu casa también se pensaba de otra manera... Pero en el momento en que lo advertís, bueno, hay una responsabilidad ahí, si fuiste beneficiado del patriarcado. Es decir, hay una parte en que el patriarcado también a vos te da una exigencia como varón, que es la de ser fuerte y que también te imprime mandatos, estereotipos. Pero la persona más beneficiada del patriarcado son los varones, a diferencia de las mujeres y las diversidades sexo genéricas. Tenemos que salir ahí a luchar por nuestros derechos” (Entrevista Nro. 6: Noor Jiménez Abraham, 2022).*

A esto se suman otras actividades, como por ejemplo los conversatorios como el Ciclo de Conversaciones “La Agenda de los Feminismos” donde se abordan diferentes temáticas

relevantes para el desarrollo pleno de las mujeres (y diversidades), como ser: la importancia de la comunicación en la participación política, el derecho a una vejez saludable, el deporte como herramienta de transformación o la violencia económico-patrimonial y el derecho a la libertad. En el marco de la Ley vigente, se realizan grupos de reflexión, talleres de lectura y discusión con el objeto de prevenir y desnaturalizar las violencias por razones de género. Estas actividades ayudan a promover el cambio en las relaciones por un lado, y la autonomía de las mujeres -primer dimensión del modelo integral- por el otro, ya que se intenta concientizar sobre prácticas nocivas para ellas, y priorizar su salud, bienestar y derechos.

Para concluir entonces, las iniciativas previamente mencionadas ilustran que desde la Secretaría se realizan distintos trabajos que militan y abogan por impulsar una agenda de derechos que consolide el cambio de paradigma en el que el Estado es responsable no sólo de asistir a las MSV, sino que tiene el deber de promover activamente un cambio social para modificar las normas y pautas socialmente aceptadas, que ponen a las mujeres en una posición desventajosa, lo que se constituye como un factor de riesgo de sufrir distintos tipos de violencia. Esto toma la forma específica de talleres y charlas que pregonan principalmente la materialización del cambio en las relaciones sociales y, de manera adicional la promoción de la autonomía y la transversalidad del trabajo con otros actores.

v. Programas de promoción de la autonomía de las mujeres

Respondiendo a la mirada integral que considera necesario que las mujeres puedan alcanzar el mismo grado de autonomía que los hombres, se llevan adelante distintas iniciativas propias. Además de todo lo que implica el acompañamiento de la MSV y por ejemplo, la asistencia para gestionar el programa Acompañar (otorgado por el Estado Nacional) que brinda un subsidio económico, se desarrollan diversas actividades específicas para promover la autonomía no sólo de las MSV sino de las mujeres de la comunidad en general, ya que es visto como un factor de prevención primaria. Sólo por mencionar algunas de ellas: el programa de justicia menstrual, los talleres del CAM, la asistencia en el acceso a sus derechos -como IVE/ILE- o en la obtención de documentación como el DNI -necesaria para trabajar o realizar gestiones judiciales-, iniciativas de gestión cultural con perspectiva de género o de deportes. Todas estas acciones tienen por objetivo común la promoción de la autonomía de mujeres (y disidencias), entendiendo como autonomía el abanico amplio no sólo de autonomía económica, sino también de tener pleno acceso a sus derechos o de gozar de buena salud (física y psicológica) y bienestar.

El programa de justicia menstrual, por ejemplo, consiste en garantizar el acceso de las mujeres a artículos de higiene menstrual sustentables, tanto ecológica como económicamente. Para ello, este programa entrega gratuitamente copas menstruales, garantizando un acceso sostenido y auto sustentable para las mujeres. A su vez, estos espacios son importantes para contribuir a la autonomía y bienestar de las mujeres, tanto en su salud física como emocional, porque se incorporan charlas de salud reproductiva, cuidado o sexualidad y placer. *“Gestión menstrual es un espacio de trabajo donde incorporamos la pedagogía del placer y de los derechos sexuales en términos amplios. Tenemos derecho al placer, a la libre asociación sexual y también tenemos derecho a interrumpir un embarazo y a continuar un embarazo. Lo hacemos con mucho disfrute, nos reímos y compartimos muchas cosas también íntimas nuestras. También hablamos de violencias, de consentimiento de la mujer, lo que nos pasa obviamente en la menstruación y de mitos y tabúes vinculados a la sexualidad, opresiones, mentiras del patriarcado sobre la sexualidad. A esto le damos mucha importancia. Como así también hablamos de métodos anticonceptivos y salud reproductiva. Yo creo que lo que más llama la atención y lo que más gusta, es poder hablar de todo esto otro, es poder derribar mitos de poder hablar libremente de sexo y de sexualidades”* (Entrevista Nro. 8: Cecilia Turquet, 2022).

En el año 2022 se realizaron 33 encuentros donde se entregaron 5.950 copitas menstruales. Otro aspecto característico de este programa son la diversidad de espacios en los que se realiza -ya que podía darse tanto en una organización específica como un sindicato como en una plaza pública con 500 personas- y la diversidad de generaciones a la que alcanza. *“Cuando lo hacemos en una plaza o en una organización, somos 300 o 500 personas de todas las edades, de todos los géneros, de todas las identidades. Vienen adolescentes, vienen las mamás, viene la tía, viene la vecina, viene la abuela y vienen todas juntas. Y hay una mayor apertura en el espacio público”* (Entrevista Nro. 8: Cecilia Turquet, 2022).

Además, aunque no fue una estrategia intencional, estos espacios se constituyen como oportunidades de contacto con la comunidad matancera, ya sea los de justicia menstrual como los espacios de cultura y deportes. Esto ha contribuido a fortalecer el vínculo con la comunidad, a mostrarse como un Estado presente pero adicionalmente, ha servido para identificar casos de violencia, e invitar a las mujeres a contactar a la Secretaría ante una situación violencia o ante cualquier necesidad que la Secretaría pueda dar servicio.

vi. El trabajo en comunidad: las Mesas Locales

Finalmente, la última intervención de la Secretaría que se analiza en este trabajo son las denominadas Mesas Locales, en las que participan distintos tipos de actores para poner en común problemáticas y propuestas. Esta intervención pone en práctica de manera explícita y clara la dimensión de transversalidad en tanto las mesas constituyen un espacio para la promoción de la articulación de los diferentes actores que participan del proceso de prevención y asistencia a las MSV.

Las Mesas Locales de trabajo constituyen una política pública de la PBA que fue sancionada por medio de la Ley Provincial N° 12.569 del año 2000. Esta Ley establece, entre otras cuestiones, *“la conformación de Mesas Locales como espacios para organizar y definir acciones en relación a la problemática de las violencias de género en el territorio”*⁵⁴. El trabajo de la Mesa Local de Género en el Municipio de La Matanza comenzó en el año 2005, conformándose como Mesa Local en 2011, recién obtuvo el reconocimiento jurídico normativo en la Ordenanza 23.654/14. Sin embargo, su trabajo se discontinuó hasta que fue retomado en 2020 con la creación de la Secretaría.

Las Mesas se constituyen en un espacio para reunir a todos los actores involucrados en los que les participantes pueden expresar propuestas, presentar inquietudes, plantear las problemáticas, barreras recurrentes y casos específicos en donde se hayan identificado dificultades para avanzar, con el fin de que se mejoren los procesos de implementación de políticas públicas. Por esto, se propone que *“Las mesas locales tienen esa finalidad, acercar el Estado a la sociedad civil, pero nosotros no bajamos línea, acercamos las políticas públicas a la gente”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022).

Para cumplir con el objetivo de acercar el Estado a la gente, las Mesas se organizan por los Cordones del Municipio con el objeto de responder específicamente a lo que atañe a cada territorio en particular, como así también para que las organizaciones puedan acceder más fácilmente a las reuniones y así poder aumentar la concurrencia. En una entrevista se mencionaba: *“Antes trabajábamos una misma mesa para los tres cordones y ahora se tomó la decisión política de dividir la Matanza en tres cordones”* (Entrevista Nro. 1: Nelly Borquez, 2022).

Una de las Mesas que más relevancia ha ganado son las Mesas Locales de Prevención y Erradicación de la Violencia por Razones de Género, pero también existen distintas mesas

⁵⁴ Fuente:

<https://generosmatanza.com/violencias-genero/mesas-locales-prevencion-erradicacion-de-violencias-de-genero-285>

técnicas que son más específicas, como las de Justicia y Seguridad, en las que participan sólo las áreas de Acceso a la Justicia y Casos Críticos, las Mesas de Educación y Salud o las de la Ley Brisa. Se destaca como una de las características principales de las Mesas Locales de Prevención y Erradicación de las Violencias por razones de Género que son espacios que han sido inicialmente desarrollados por mujeres y disidencias sexuales militantes del municipio que se encuentran muy comprometidas con la causa. Por ello es que un aspecto valioso y destacable es que en éste participan mujeres pioneras comprometidas con la causa del feminismo, además de la convocatoria espontánea a representantes de asociaciones civiles u ONGs, gremios, organizaciones políticas, integrantes del Poder Judicial, de la Policía y los propios equipos técnicos de la Secretaría.

Adicionalmente, las mesas han sido de gran utilidad para mapear las organizaciones locales y armar una red entre ellas. En este punto es importante señalar como se ha fortalecido el vínculo de la Secretaría con distintas ONGs, como por ejemplo el trabajo realizado con la Fundación Atravesadas por el Femicidio en relación con la mesa de trabajo de la Ley Brisa que, como se ha mencionado previamente, se enfoca en brindar una reparación económica para hijes de víctimas de violencia de género. Esta organización conformada por familiares de mujeres víctimas de femicidio trabajan dando acompañamiento y asistencia a otros familiares de víctimas que necesitan ser apoyados y orientados en los procesos judiciales para ayudarlos a conseguir Justicia y a lograr la reparación económica propuesta en la Ley.

Desde la ONG Atravesadas se destaca el trabajo con enfoque integral que realiza la Secretaría marcando las diferencias en la dificultad en el acompañamiento de una familia cuando no tiene una entidad como la Secretaría cerca que los ayudan a hacer todos los trámites: *“(...) es otra cosa cuando viven en La Matanza, donde tenés la Secretaría de Género que tiene una mesa formada para articular y que va directamente a la familia. No hace falta que uno se lo pida, sino que ellos están trabajando ya con el registro de los femicidios y van a la familia y ven cuál es la problemática. ¿Le falta DNI? Bueno, se lo hacen, y ¿le falta DNI a la abuela que vive ahí?, bueno, se lo hacen también. No tiene nada que ver con Ley Brisa, pero ven cuál es la necesidad de la familia y la cubren. Hacen como un integral. Está bueno. ¿Y qué pasa con los chicos? ¿Tienen las vacunas?, es como que hacen bien integral (SIC)”* (Entrevista Nro. 10: Marcela Morera, 2022). Por lo tanto, se destaca la institucionalización del trabajo de la Secretaría y los mecanismos que desarrollaron para poder lograr cambios concretos en las personas, actuando cerca y resolviendo sus distintas necesidades.

En conclusión, las Mesas Locales trabajan principalmente para la materialización de la transversalidad, encargándose de reunir a los actores involucrados con el fin de promover el intercambio, la coordinación y el trabajo conjunto de los mismos para prevenir y erradicar la VCM. Con este trabajo se promueve también, de manera adicional, un cambio en el paradigma de relaciones sociales -ya que en muchas situaciones articulan con instituciones más conservadoras- promoviendo la perspectiva de género y un abordaje integral para la erradicación de la violencia.

4. Logros y limitaciones preliminares de la implementación de un enfoque integral

Si bien la creación de la Secretaría es relativamente reciente en el tiempo y el análisis realizado en el presente trabajo abarca exclusivamente los primeros dos años de gestión, es posible identificar algunos logros relevantes y otras áreas en las que aún falta avanzar. Así, de acuerdo a los objetivos planteados en la Introducción, se pudieron identificar tanto las bondades del caso como así también los desafíos que se encuentran vigentes.

Entre los logros se destacan principalmente el trabajo en equipo y el haberse constituido como un espacio al que la comunidad recurre de manera creciente. En una entrevista se pudo saber: *“Hoy nos encuentra (SIC) mucho más consolidadas, más allá de que hay movimiento y hay gente que se suma y se va y demás, hay como una base muy consolidada, de muchísima mayor confianza para laburar y que nos permite avanzar. Tenemos métodos de laburo piolas entre nosotras, reuniones en donde vamos intercambiando cómo estamos pensando juntas, como seguir y eso sirve”* (Entrevista Nro. 4: Paula Lipera, 2022).

Entre las principales cualidades que identifican los propios miembros de la Secretaría respecto del trabajo que realizan se encuentra, por un lado, la flexibilidad y adaptabilidad para atender las demandas sociales. De esta manera, se entiende que la forma más adecuada de trabajar es mediante la cercanía y la evaluación de cada contexto y caso en particular. Así se consignaba en una entrevista que: *“La importancia de la Secretaría también es la permeabilidad, la escucha y el contacto directo con el territorio para poder generar políticas adecuadas situadas con impacto real, transformador. Y esto no se hace atendiendo a intereses individuales ni políticos ni sectoriales”* (Entrevista Nro. 8: Cecilia Turquet, 2022).

La capacidad de adaptabilidad también se vio reflejada en el diseño de las iniciativas de la Secretaría, en donde al portfolio original de programas, se fueron sumando nuevas -y rediseñando existentes- en base a las necesidades que fueron identificando en su trabajo, al

surgir demandas que no tenían respuesta. Tal es el caso de la iniciativa: *“si las buscamos no desaparecen”*, que no formaba parte del portfolio de actividades al inicio y que surgió en base a la necesidad de dar seguimiento a las búsquedas. La coordinadora de esta iniciativa comentó: *“Un día empezaron a aparecer en el chat esas fotos de búsqueda de chicas perdidas. Entonces se decía: ¿quién llama a la familia? Y en un momento le dije a Liliana que yo podía ordenar eso, porque muchas veces no se buscaba adecuadamente o no se sabía si había un seguimiento, y si lo había, como se hacía ese seguimiento. Entonces bueno, empecé yo así a darle forma, pero era algo que no estaba previsto en la Secretaría, no era algo que se había planificado”* (Entrevista Nro. 11: Marilina Villarejo, 2022).

Pero en combinación con la adaptabilidad, se puede saber que desde la Secretaría se emprendió un trabajo orientado a institucionalizar las prácticas implementadas con el objetivo de lograr una trascendencia de la gestión y que quede formalizada una forma de trabajo: *“(…) A mí me preocupa mucho promover la institucionalidad en nuestro trabajo, todo tiene que estar por escrito y registrado, hay una llamada o un correo que salió tal día a tal hora que lo escribió tal persona y lo recibió tal otra persona, por eso la plataforma de 0800 es tan importante para este proceso. A mí me gustaría mucho que el día que yo no esté en la Secretaría, que la Secretaría tenga institucionalidad, que implica que hay un cuerpo, una manera de trabajar en el territorio que quedó instalada institucionalmente, como una modalidad de agenda feminista en el territorio de La Matanza”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

Incluso, algo muy destacable de esta institucionalización de las iniciativas es que la Secretaría no solo se constituyó como un faro para otras dependencias públicas sino que además la institucionalización de las prácticas facilitó la replicación de las intervenciones exitosas en otras jurisdicciones. Así, por ejemplo, citando nuevamente el programa *“Si las buscamos no desaparecen”*, el mismo se está instrumentando en otras localidades del país a partir de la experiencia de La Matanza, incluso fue implementado a nivel provincial por el Ministerio de Mujeres de la Provincia de Buenos Aires. Entonces, en este sentido, los miembros de la Secretaría entienden que su trabajo trasciende el impacto sobre el territorio específico del municipio: *“(…) para este programa armamos un protocolo y hay una idea de generar una ordenanza municipal para que quede, porque hoy depende de dos, tres o cuatro personas de la Secretaría. Pero la idea es que quede ya como una marca registrada en La Matanza. De hecho, ese programa se está instrumentando en otros lados del país y hasta el*

Ministerio de Mujeres de la Provincia de Buenos Aires lo tomó de la misma manera que lo tomamos en La Matanza. Entonces, esto de ir también protocolizando, institucionalizando, es un aprendizaje, pero al mismo tiempo que se aprende, se genera ese esquema institucional para que estas políticas continúen y se mejoren. Yo estoy muy orgulloso". (Entrevista Nro. 9: Maximiliano Montenegro, 2022).

Entre los principales desafíos pendientes se encuentra la necesidad de lograr una articulación más fluida con otras dependencias públicas. Este es un aspecto fundamental ya que la integralidad supone la transversalidad de las políticas públicas y un cambio en las estructuras para la correcta articulación, tanto interna como externa, con los diferentes niveles de gobierno y los diferentes ministerios. Este aspecto se hace particularmente relevante en el trabajo con género, porque justamente género es un eje transversal a otras áreas de trabajo y como tal requiere de articulación con otros ministerios, sin embargo, tal como se mencionó en las entrevistas, existen organismos que prefieren trabajar individualmente. Si bien se han logrado muchos avances en cuanto a la transversalidad, aún queda mucho trabajo por realizar en ese sentido según los miembros de la Secretaría. *"A veces pasa que dos secretarías se ocupan de lo mismo sin tener comunicación entre sí. Con el tema género esto pasa mucho porque género cruza con discapacidad, tercera edad, salud, educación... Hubo una situación de acoso en una escuela y como era una piba, nos llaman a nosotras, pero también es un tema de educación. Entonces todo el tiempo tenemos que estar en esa intersección, avisando, y no todo el mundo quiere, no a todo el mundo le gusta, porque 'ésta quintita es mía, no me la toques'. Hay como una sensación de que todavía nos falta mejorar la articulación y la disputa de los servicios locales, trabajando de otra manera con esas áreas"* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).

Más específicamente, se ha identificado la necesidad de articular mejor con las Secretarías de Desarrollo y Salud en relación a dos problemáticas que necesitan mejorar su abordaje: abuso sexual en las infancias y salud mental. Respecto de la primera, en una entrevista se podía saber que existe un trabajo conjunto con el Servicio Local, que son quiénes desde el Municipio se encargan de este tema: *"Tenemos mucha consulta sobre abuso sexual en las infancias. Generalmente aparece como un relato de una situación de vulneración de derechos con abuso sexual. Le avisamos al servicio local como para que tomen intervención. De eso hay un montón y articulamos un montón con el área del servicio local, que es la que es la que da respuestas ante estas situaciones, que es un área de atención inmediata de las*

situaciones de la organización de derechos de niñas y niños dentro del municipio” (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).

También, por otro lado, se podía saber que aún resta trabajo en la dirección de promover la autonomía y garantizar cuestiones materiales que habiliten a las mujeres el ejercicio de sus derechos y, consecuentemente por medio de ellos, alcanzar una situación de mayor igualdad. Al respecto, una situación elocuente para ilustrar esto se da cuando se entrecruzan situaciones de violencia con los derechos de los niños: *“(es necesario) Pensar también en las infancias como víctimas afectadas por la situación de violencia hacia las mujeres, ya que forman parte, y ver cómo acompañamos a eso también como una mirada integral. Hay que participar de algunos espacios, o a Lili, por ejemplo, se le había puesto en la cabeza, que está buenísimo, esta cuestión de los espacios de cuidado de la niñez para que las mujeres puedan salir a laburar y se ofrezcan otros espacios a las infancias libres de violencia” (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2023).* En este punto se puede ver claramente que los derechos de las mujeres están atravesados por los de los niños y, de alguna manera, se retroalimentan. Por otro lado, es importante destacar que el abuso en las infancias es un fiel reflejo de vínculos nocivos que se han perpetuado en la sociedad que por considerarse del ámbito privado -al igual que la VCM- no solían considerarse de injerencia pública. En este sentido, es primordial profundizar el trabajo en prevención, en la dimensión de cambio en las relaciones, para que este tipo de situaciones sean inaceptables y condenadas adecuadamente por el sistema judicial y por la sociedad en su conjunto.

Otro de los temas que destacaron en las entrevistas que requiere mejorar articulación con el servicio local de salud es el de la atención de la salud mental. *“Salud mental es un temón. Le pasa a todos los municipios de tener mucha dificultad con la atención a personas en general y mujeres y jóvenes, siempre son las partes más dejadas atrás o las que más necesitan y la que menos posibilidades tienen. Así que bueno, ahí tratamos de traccionar todo lo que podamos, pero encontramos obstáculos” (Entrevista Nro. 5: Sabrina Pérez Álvarez, 2022).*

Sin embargo, no sólo la articulación con otras dependencias se dificulta por la falta de trabajo mancomunado, sino que a veces es el resultado de que otras instituciones públicas aún no alcanzaron el mismo nivel de deconstrucción. Entonces, ocurre que una de las dificultades puntualizadas es que la Secretaría debe articular con otros actores estatales que no necesariamente aplican este cambio de paradigma. Como se ha dado cuenta anteriormente, el Poder Judicial es un ejemplo de esto, ya que según les entrevistades, este

actor fundamental para el ejercicio de los derechos de las mujeres, en lugar de facilitar su materialización, en muchos casos los obstaculiza: *“El sistema judicial es el enemigo de los derechos, de la posibilidad de realizar y concretar los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022). Esta característica del Poder Judicial se traduce en barreras concretas para las mujeres, es por ello que, ante la consulta de cuáles son las principales limitaciones en la implementación de las políticas públicas de VCM con un abordaje integral, todas las personas entrevistadas han mencionado al Poder Judicial en sus respuestas, considerándolo como una barrera y un aspecto fundamental a seguir trabajando. *“Me parece que el gran déficit que seguimos teniendo está en torno a las respuestas institucionales del Poder Judicial a la persona padeciente. Dependemos de la voluntad de las y los operadores judiciales en torno al compromiso y la empatía con la temática. Creo que el mérito que tiene la Secretaría, y por ahí nosotras indirectamente en los escritos que le ponemos al Poder Judicial, es que esto no es un conventillo. Esta cuestión de catalogar las cuestiones de violencia como cuestiones de quilombo, de familia, conventillo barato, sino poder categorizar la violencia como un problema tan grave como cualquier otro hecho delictivo que puede suceder en una comisaría. Lo que cambia es el enfoque y las respuestas que tiene el sistema sobre algunos requerimientos procesales a la hora de quién tiene que denunciar. Vos no tenés que ratificar una denuncia por robo de un auto, sin embargo, alguien que denuncia VCM tiene que ir a ratificar que es víctima de violencia para ver si miente o dice la verdad”* (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022).

Otro de los actores fundamentales con los que deben articular que aún constituye una barrera en la implementación de este cambio de paradigma es la Institución Policial. Se referían a ella en una entrevista señalando que: *“La policía tiene una estructura vertical, muy machista, muy autoritaria, que viene con una rémora de lo que ha sido la dictadura. Más allá de que haya gente muy joven, quedan rémoras de la sociedad de esa época”* (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022). Esto se demuestra en la dificultad que manifiestan muchas mujeres al momento de acercarse y presentar denuncias. Gracias al trabajo de la Secretaría, se está logrando que las denuncias sean tomadas, pero en muchos casos no ocurre en la primera instancia que la mujer acude a la institución. Lo explicaban de la siguiente manera: *“Seguimos teniendo problemas en las comisarías. No es que todas las comisarías atienden a las mujeres y les reciben las denuncias. Lo que sí tenemos es un nivel de respuesta mayor cuando detectamos un problema y se lo hacemos saber a quién está a cargo de la Dirección*

de Políticas de Género, al Ministerio de Seguridad de La Matanza, que es una comisaría, hay que decirle: “Mira Mónica, acá no me recibieron la denuncia, por ejemplo” (Entrevista Nro. 3: Florencia Piermarini, 2022).

Por otro lado, existen obstáculos materiales relacionados con las limitaciones y barreras que se encuentran en la implementación de las políticas públicas de VCM. En primer lugar, respecto de las limitaciones del presupuesto se podía saber que el Municipio de La Matanza se encuentra frente a una situación muy particular: *“A mí me parece que en principio nosotras tenemos un problema que no es de la Secretaría, sino del Municipio, que es que es un Municipio que tiene la población de una provincia con el presupuesto de un barrio. Entonces, esta asignación de presupuesto por ser parte de la Provincia de Buenos Aires, hace que tengamos 0,03 de presupuesto (...) entonces para atender 2 millones y medio de personas en una actividad territorial como la que nosotras estamos llevando adelante, necesitás más gente en los territorios. Eso implica más contratos, implica más presupuesto, implica más dinero. Ahí hacemos agua, pero no como Secretaría, sino como estructura municipal con un presupuesto que no alcanza para hacer lo deberíamos hacer en términos de asistencia.” (Entrevista Nro. 2: Liliana Hendel, 2022).* Es por ello que en varias entrevistas han mencionado que las limitaciones presupuestarias se traducen en la falta de personal y de recursos materiales concretos para ampliar y profundizar el trabajo que se está realizando.

Finalmente, vale señalar que ante la pregunta realizada en las entrevistas sobre los temas que no se abordaron aún o que por ahora su avance es insuficiente, en la mayoría de los casos se puntualizó sobre la complejidad de cambiar estructuras patriarcales y generar iniciativas que lleven a la autonomía de las mujeres. Adicionalmente, les entrevistades también han identificado algunos temas que hoy llegan a la Secretaría y se intenta dar una respuesta, pero que no están aún institucionalizados (con iniciativas, un presupuesto y un equipo dedicado a ello) como ser el caso de las trabajadoras sexuales y el consumo problemático.

5. Reflexiones y conclusiones finales

En este trabajo se estudió la problemática de la VCM a través del estudio de caso de una Secretaría municipal para analizar el abordaje de políticas públicas que se emplea como orientador de las intervenciones destinadas a enfrentarla. Se parte de la base que el enfoque empleado por los organismos estatales se relaciona finalmente con la forma en la que se concibe una problemática, como la de la VCM y sus principales causas, y que ello determina en definitiva el tipo de programas que se implementan para enfrentarlo.

En primer lugar, se comenzó por definir el concepto de VCM y plantear las cuestiones fundamentales del debate que trae aparejado: las formas que puede adoptar, su cambio de carácter privado a público, las causas que le dan origen, su magnitud y sus consecuencias. En este sentido, se convino entender a la VCM como *“toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”* (Ley Nº 26.485). Esto implica que es una problemática social estructural, de carácter multidimensional y multicausal cuya principal causa es la relación desigual de poder, la cual - como explica ONU Mujeres (1993) - corresponde a diferencias estructurales de poder basadas en el género, las cuales generan abuso de poder y normas dañinas que colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia.

En relación con esto, la OMS (2013) plantea que existen diversos factores de riesgo que pueden llevar a la VCM basados en el modelo ecológico, dentro de los que se encuentran: factores de tipo individuales, relacionales o familiares, comunitarios y sociales. Los factores de carácter individual e interpersonal, son aquellos que se refieren a las características y trayectorias de las personas involucradas en el acto de violencia (perpetrador y MSV) como así también al entorno social inmediato en el que se encuentran, principalmente su vínculo relacional y familiar. Por su parte, los factores de riesgo comunitarios se refieren a las conductas y características que tienen las interacciones que ocurren en instituciones sociales en las que se desenvuelven los individuos involucrados en la situación de violencia. Finalmente, los factores de riesgo del grupo social se refieren al sistema de creencias y a los estilos de vida presentes en una cultura y que se expresa a través del comportamiento social: las percepciones, mitos y estereotipos que las personas tienen sobre los roles pertenecientes a las mujeres, hombres, niños o niñas en una sociedad determinada (Condori

Fernández y Guerrero Martínez, 2020). Tradicionalmente, existía una amplia literatura que se ha centrado en factores individuales y relacionales, encontrando a los mismos como la principal causa de la VCM. Sin embargo, cada vez más se está reconociendo la importancia de factores de riesgo comunitarios y sociales y cómo los mismos influyen en los factores individuales e intrapersonales. Esta tesis se ha adscrito a considerar que la principal causa de la VCM es el sistema de dominación patriarcal, la cual se constituye como una causa de tipo social que permea en todas las otras causas.

Al respecto, Rita Segato establece que el sistema y orden de relaciones que responden a patrones patriarcales no reflejan un “orden natural” ni se reproducen automáticamente, sino que son la demostración de un ciclo de violencia que restaura constante la economía simbólica que estructuralmente organiza la relación entre los estatus relativos de poder y subordinación representados por el hombre y la mujer en el espacio jerárquico global (Segato, 2003). Esta “normalidad” se crea y recrea continuamente mediante un conjunto de reglas que las reproducen y son socialmente aceptadas - de manera más o menos implícitas - por el conjunto de los actores sociales. De esta manera, se entiende patriarcado no como una *cultura* sino en tanto *orden político* (Segato, 2018) ordenador de la sociedad. Es por ello que el patriarcado y su ‘mandato de masculinidad’ conforman este orden político que perpetúan la relación desigual de poder en la que se basa la VCM.

En base a esto, del análisis de la VCM y sus causas se ha concluido que la atención por parte del Estado para abordar la VCM debe incorporar iniciativas que actúen tanto en los niveles individuales como colectivos, socavando las bases mismas del patriarcado y tomando participación activa en los tres niveles de prevención: primaria, para evitar la ocurrencia, secundaria, para cambiar la trayectoria de los individuos que tienen mayores probabilidades de perpetrar o experimentar episodios de VCM, y terciaria, para responder frente a los hechos que ya han ocurrido.

En segundo lugar, este trabajo se propuso analizar cuáles fueron las respuestas del Estado a esta problemática. Es importante destacar que hasta la década de 1990, se consideraba que el problema de la VCM era un problema de carácter privado, ya que por ocurrir en la mayoría de los casos al interior del hogar, era visto como un conflicto de pareja. En base a esto, se entendía que el problema debía resolverse al interior del hogar sin participación estatal. Cuando se empieza a entender que la VCM es un problema estructural que tiene

relación con el orden social patriarcal -en base a las demandas de organismos internacionales-, es cuando el Estado comienza a tomar responsabilidad sobre la misma.

Por otro lado, al analizar el tipo de abordaje de políticas públicas para enfrentar y erradicar el problema de la VCM, se identificaron y compararon teóricamente dos modelos: el individualista y el integral. La principal diferencia que se encuentra entre un abordaje de tipo integral respecto del modelo individualista se relaciona con superar la individuación de los casos de violencia que plantea éste último. Es decir que el modelo individualista entendía el problema de la VCM como un problema individual en donde los responsables de activar una asistencia del Estado son las mujeres que están en situación de violencia. Esto guarda una relación directa con la forma de entender la problemática, ya que se consideraba que la causa de la VCM era de tipo individual o relacional. Por ello, la intervención Estatal entre el período entre 1980 y 2018 se basaba, tal como proponían las políticas neoliberales, en considerar un orden normal donde sólo se requería realizar una intervención estatal para encarrilar al agresor ante un caso de violencia. Esto, que se ha reflejado en las diversas políticas públicas analizadas, ha sido un modelo de tipo asistencialista que no ha brindado solución alguna para la erradicación de la problemática.

En contraste con el modelo individualista, el modelo integral teorizado principalmente por Malacalza (2022) sostiene que es necesario que se generen modelos de gestión que permitan intervenciones articuladas entre los distintos niveles del Estado, y con organizaciones sociales y comunitarias, incorporando diferentes tipos de servicios y apoyos, reconociendo las particularidades y dinámicas que adquieren las violencias por motivos de género en los distintos territorios. Por este motivo, en la implementación de este paradigma resulta necesario que se realicen intervenciones territoriales basadas en políticas de prevención de las violencias por motivos de género, asistencia a MSV y fortalecimiento del acceso a la justicia, junto con los distintos agentes institucionales y los múltiples dispositivos provinciales y locales, como las organizaciones sociales y comunitarias que tejen la trama social y comunitaria que previene, asiste y protege a personas en situación de violencia de género.

Al caracterizar el modelo integral, se han desarrollado sus tres principales dimensiones, que han servido de forma transversal para identificar el modelo de abordaje y para el análisis de las políticas públicas tanto de Argentina en general como del estudio de caso en particular. Las mismas son: la promoción de la autonomía -entendiendo la misma por la creación de las

condiciones materiales adecuadas al desarrollo de un proyecto de vida autónomo asegurando el acceso a las mujeres tanto a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales como a su bienestar físico y socioemocional-, la transversalidad -con la articulación con los distintos organismos del Estado y de la sociedad civil que tienen que tomar acción para enfrentar el problema de la VCM- y el cambio en las relaciones sociales -que implica que las personas de todos los sexos y de todas las edades construyen relaciones respetuosas y no violentas en sus familias y comunidades-.

Para ilustrar y ejemplificar este modelo mediante un caso empírico, se estudió en profundidad el caso de la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades del Municipio de La Matanza. Al analizar todas las iniciativas y la forma de trabajar de la institución, se pudo mostrar cómo el accionar de la Secretaría se diferencia del modelo individualista, entendiendo el vínculo de la VCM con el patriarcado mismo y la importancia de trascender los casos individuales de violencia. A partir de ello, se pudo conocer que la Secretaría no sólo ha profundizado el trabajo en la asistencia a MSV mediante la atención a través de una línea telefónica de 0800, la intervención inmediata en situaciones de riesgo mediante el área de Casos Críticos y el acompañamiento en el acceso a la justicia, sino que también ha incorporado programas que promueven un nuevo paradigma social que cambie el tipo de relaciones entre los géneros y ubique a la mujer en una posición de igualdad, reconocimiento y respeto, no sólo dentro de sus familias sino frente al conjunto de la sociedad. Asimismo, se pudo identificar un trabajo sobre el tejido social y comunitario que busca incorporar a todos los organismos estatales involucrados a la vez que dar apoyo, visibilidad y participación a actores no estatales que también trabajan en la temática.

Por medio del estudio en profundidad de los programas de la línea telefónica 0800, el área de Casos Críticos, el CAM, los talleres de sensibilización, las iniciativas de promoción de la autonomía y el funcionamiento de las Mesas Locales, se han analizado las intervenciones llevadas adelante por el organismo público buscando comprender la forma específica que adoptó el paradigma integral en la práctica, sus logros y dificultades y desafíos a futuro. De esta manera, se mostró mediante un caso real cómo interviene el Estado desde esta lógica y cómo se articulan para la acción concreta las distintas dependencias estatales en las situaciones de VCM.

El análisis específico realizado de la Secretaría giró en torno a la discusión acerca de la materialización de las tres dimensiones definitorias de una intervención de tipo integral para

enfrentar la VCM: la promoción de la autonomía física y económica, la transversalidad y el fortalecimiento de las relaciones sociales. Los hallazgos del estudio muestran que efectivamente ha ocurrido en la práctica un viraje en la forma de entender el tipo de intervenciones estatales necesarias para abordar integralmente el problema de la VCM. Se encontraron programas que dan cuenta del paso de intervenciones concentradas en dar asistencia a las MSV a otro en que se trabaja sobre cambiar las dinámicas de las relaciones sociales, entendiendo que la VCM es un problema al lado de otros problemas sociales (Rodríguez Alzueta, 2022).

Si bien, como se problematiza en la sección metodológica, no se pueden realizar generalizaciones basadas en un estudio de caso, lo que se encuentra como novedoso en este trabajo es la posibilidad de presentar ejemplos de políticas públicas concretas y materializadas que resultan de un abordaje integral para erradicar la VCM. Aunque aún su implementación arroja resultados preliminares - sobre todo teniendo en cuenta que la realización del trabajo de campo tuvo lugar cuando transcurría el tercer año desde la creación de la Secretaría - podemos encontrar que todas las políticas estudiadas pueden ser comprendidas desde al menos dos de las dimensiones propuestas.

En cuanto a la línea 0800, se demuestra el caso de una política que promueve la autonomía de las mujeres, en tanto su función no se concibe únicamente desde el brindar asistencia sino de ser una fuente de información relevante y fidedigna que fomenta el acceso efectivo de los derechos de las mujeres y, consecuentemente, su autonomía. Por otro lado, esta iniciativa favorece la transversalidad, considerando que se impulsa la integración del accionar de distintos organismos.

Por su parte, el área de Casos Críticos es uno de los casos más claros que demuestran la visión de un accionar basado en la transversalidad y la integración de las distintas dependencias estatales ante una emergencia. El trabajo en conjunto, no sólo entre Áreas de la misma Secretaría sino también con otros organismos estatales abarca acciones que superan el asesoramiento y contención a la MSV y que tienen relación con la promoción de derechos.

También el funcionamiento del CAM es una muestra de que, superando el objetivo meramente asistencial, desde el refugio se puede trabajar en conjunto con otros organismos a los que se requiera dar intervención a la vez que se pueden desarrollar iniciativas enfocadas en la promoción de la autonomía de las mujeres y cambio en las relaciones

sociales -como talleres en desarrollo de habilidades tanto laborales como psicosociales para promover un cambio en las relaciones sociales-. Se destaca al respecto que el CAM, que no sólo brinda refugio a las MSV -considerando que el resguardo de la MSV en un refugio debe ser la última instancia y priorizando aislar al agresor- sino que también trabaja activamente para brindarles herramientas que promuevan su inserción laboral e independencia económica. Incluso se considera fundamental -y la Secretaría desarrolla iniciativas para tal fin- que las mujeres puedan acceder a bienes culturales, actividades deportivas y de ocio, salud física y psicoemocional, entre otros, que generan un cambio en el bienestar de estas mujeres, considerando que la falta de autoestima y la depresión como factores que contribuye en su incidencia -y reincidencia- en relaciones violentas.

Las charlas de sensibilización en género y los talleres de masculinidades no tóxicas -donde se trabaja sobre los estereotipos de género y el mandato de masculinidad- se han identificado también como iniciativas que, basadas en la prevención primaria, fomentan el cambio en las relaciones sociales, no sólo en las entidades estatales -mediante la Ley Micaela-, sino que también incorporando a otros actores sociales clave como las empresas y los hombres de la comunidad.

Las mesas locales de trabajo son el reflejo de la incorporación de la dimensión de transversalidad en las políticas públicas, en donde se juntan los diversos actores involucrados en el circuito de acceso a derechos de las mujeres y analizan las barreras encontradas para, en conjunto, poder resolverlas. Al mismo tiempo, las mesas constituyen una estrategia que sirve para permear en dichos actores el cambio en las relaciones sociales desde una perspectiva feminista.

De lo dicho, se esbozan algunas conclusiones generales. La primera es que el trabajo de la Secretaría sobre la VCM es entendido no sólo mediante la asistencia y acompañamiento de las MSV, sino que considera que cada aspecto de la vida guarda una relación con la posibilidad de caer en esta situación. Las intervenciones de la Secretaría demuestran que es tan importante la asistencia a las MSV como también, por ejemplo, el trabajo que se realiza para lograr la autonomía económica de las mujeres como medio para garantizar que no sufran violencia o que puedan salir definitivamente de esta situación.

Por lo descrito anteriormente es que se destaca en segundo lugar que el foco del trabajo y la intervención estatal excede a las MSV e involucra -potencialmente- al conjunto de la comunidad. Esto permite promover activamente el cambio de normas sociales y las

relaciones entre los géneros, para que termine manifestándose en todos los ámbitos de la sociedad, empezando por algunas instituciones estatales que aún hoy reflejan un orden social machista -principalmente la Policía y el Poder Judicial- pero llegando a la comunidad en su conjunto.

Asimismo, se ha demostrado que la Secretaría se constituyó como un caso exitoso de institucionalización, donde de una demanda que ha surgido en las calles de los movimientos sociales de la Matanza, se ha conquistado el derecho a contar con una respuesta directa desde el Estado, tanto a la problemática de la VCM como a las inequidades de género. La creación de una Secretaría Municipal, con un presupuesto y equipo específico para tal fin ha sido una manifestación clara de la intención del Estado a nivel local de priorizar esta problemática y desarrollar intervenciones específicas para su erradicación.

La Secretaría ha demostrado también ser un caso exitoso de trabajo en equipo y de contacto directo con la comunidad de la Matanza. También se ha identificado que la Secretaría ha trabajado mucho en la institucionalización de sus iniciativas, principalmente mediante la formalización de procedimientos y la generación de registros, de manera tal que sus acciones excedan a los actores circunstanciales que ocupan cargos de poder en el Estado y puedan trascender tanto a gestiones futuras como a otros municipios o niveles de gobierno. Asimismo, se han identificado un conjunto de limitaciones y barreras que encontró la Secretaría en la gestión. Así, se plantea la necesidad de que se siga trabajando en profundizar la coordinación con otros organismos, marcando la agenda del cambio de paradigma, ya que muchas dependencias estatales aún funcionan reproduciendo las relaciones sociales patriarcales. Esta falta de deconstrucción fue la principal barrera identificada por todo el equipo de la Secretaría para la implementación de políticas públicas de VCM. Adicionalmente se ha mencionado la importancia de seguir profundizando el trabajo en la promoción de la autonomía, principalmente económica, para garantizar el acceso a recursos materiales que habiliten a las mujeres el ejercicio de sus derechos y, consecuentemente por medio de ellos, alcanzar una situación de mayor igualdad.

Se plantea en último lugar, la pregunta acerca de si todo este cambio de paradigma ha contribuido a lograr resultados concretos en la disminución de la VCM en la Matanza, con el objeto de poder convertirse en un caso exitoso a replicar y adaptar en otras localidades. Si bien resulta prematuro poder realizar conclusiones al respecto ya que el período de análisis de este trabajo se limita a los dos primeros años de implementación, se han identificado

casos de éxito individuales de prevención de VCM y les entrevistadas compartían que se encontraban con una respuesta muy positiva a sus iniciativas por parte de la comunidad. Sin embargo, es importante notar que principalmente, un cambio en las relaciones sociales, normas y estructuras es un cambio que debe darse muy gradualmente y puede llevar muchos años su materialización.

Habiendo desarrollado resumidamente los hallazgos de esta tesis, se plantea como agenda de investigación futura la posibilidad de analizar la implementación de las iniciativas de esta Secretaría en un período de tiempo más extenso y la ampliación del análisis a otras dependencias públicas del mismo nivel de gobierno o de otros niveles para conocer el tipo de abordaje de políticas públicas de VCM que se está implementando, las características de sus iniciativas, sus buenas prácticas, limitaciones y aprendizajes. A la vez, también sería interesante explorar de qué forma se puede fortalecer la relación con actores no estatales como ONGs, principalmente las que tengan amplia trayectoria trabajando en la problemática, las cuales pueden impulsar el accionar con su experiencia en el tema y su contacto directo con el territorio.

Esta tesis ha demostrado que la VCM es una problemática de gran magnitud, de carácter público que requiere atención urgente por parte del Estado con un modelo de abordaje integral que incorpore en su accionar la participación de todos los agentes tanto estatales como de la sociedad civil, para impulsar un trabajo profundo en la modificación de un orden político y social que se reproduce constantemente perjudicando a las mujeres y a toda la sociedad en su conjunto.

6. Anexos

A. Bibliografía

- ÁLVAREZ MÉNDEZ, J.M. (1982). "Investigación cuantitativa/investigación cualitativa. ¿Una falsa disyuntiva?". En Cook, C.D. y Reichardt, Métodos Cualitativos y Cuantitativos en Investigación Evaluativa. Ediciones Morata S.A. Disponible online en: <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/Metodoscualitativosycuantitativosdeinvestigacion.pdf>
- AMORÓS, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. 2.ª edición. Barcelona: Anthropos. Disponible online en: <https://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/Amor%C3%B3s-Celia-Hacia-una-cr%C3%ADtica-de-la-raz%C3%B3n-patriarcal.compressed.pdf>
- ANZORENA, C. (2008). "Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral". *Utopía y Praxis Latinoamericana* v.13 n.41 Maracaibo jun. 2008. Disponible online en: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162008000200003.
- ANZORENA, C. (2021). "Leyes y políticas de género en Argentina (1985 a 2020)". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/leyes-y-politicas-de-genero-en-argentina-1985-a-2020>. Fecha de consulta: 13/01/2024
- AIQUIPA TELLO, J. Dependencia emocional en mujeres víctimas de violencia de pareja. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92472015000200007
- AVON (2022). Al buscar ayuda, ¿qué barreras enfrentan las mujeres que viven violencia de género? Encuesta Regional de Opinión Pública sobre Violencia de Género. Informe Ejecutivo. Disponible online en: <https://dialogociudadano.fam.org.ar/encuesta-regional-de-opinion-publica-sobre-violencia-de-genero-al-buscar-ayuda-que-barreras-enfrentan-las-mujeres-que-viven-violencia-de-genero/>
- BALLESTER, A. y VILLANUEVA, L. (2014). Valoración psicológica en delitos de violencia de género mediante el Inventario Clínico y Multiaxial de Millon III (MCMIII). *Anuario de Psicología Jurídica*, 24, 9-18. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3150/315031876002.pdf>
- BARREIRO CARDENAL, F. (2021). Síntesis Clave, N°159, noviembre 2021. https://cis.unlam.edu.ar/upload/sintesis/31_Sintesis_159.pdf
- BARROSO MARTÍNEZ (2019). Comprender el suicidio desde una perspectiva de género: una revisión crítica bibliográfica. *Revista de la Asociación Española de*

- Neuropsiquiatría 2019; 39(135): 51-66. Disponible en: <https://scielo.isciii.es/pdf/neuropsiq/v39n135/2340-2733-raen-39-135-0051.pdf>
- BIENESTAR UNLa - Oficial (2021). Conversatorio: debate sobre Feminismos y Punitivismo. [Archivo de Vídeo]. Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=mm1Y_itQn8A.
 - BUTLER, J. (2017). Cuerpos aliados y lucha política Hacia una teoría performativa de la asamblea. Paidós. Buenos Aires. Disponible online en: <https://www.legisver.gob.mx/equidadNotas/publicacionLXIII/Cuerposaliadosyluchapoliticaaciaunateoriaperformativadelasamblea.pdf>
 - BOBBIO, N. (1985). Diccionario de política, México, Siglo XXI, Editores, tomo 11, 1985, p. 1671.
 - BOLIVAR MESA, R. (2013). Violencia política. Estudios Políticos, (31). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2002.31.37558>. Disponible online en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37558>
 - BOSCH - FIOL, E. y FERRER - PÉREZ, V. (2019). “El Modelo Piramidal: alternativa feminista para analizar la violencia contra las mujeres”. Sumario. Revista Estudios Feministas, Volumen: 27, Número: 2, Publicado: 2019.
 - CAGIGAS ARRIAZU, A. (2000). “El patriarcado, como origen de la violencia doméstica”. Monte Buciero, 2000 - dialnet.unirioja.es. Disponible online en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206323>
 - CARE International (2022), CARE's Gender-Based violence Guidance for Development Programs.
 - CEFEMINA (2003). Políticas públicas sobre violencia contra las mujeres: un balance desde las organizaciones de mujeres. Costa Rica: CEFEMINA. Disponible online en: <http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=2736187>
 - CEPAL (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. Serie Mujer y Desarrollo. Disponible online en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5855-violencia-genero-un-problema-derechos-humanos>.
 - CRENSHAW, K. (1994). “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color”. En Albertson Fineman, Martha y Mykitiuk, Rixanne (comps.) The Public Nature of Private Violence (New York: Routledge). Disponible online en: <https://redclinicasjuridicas.ar/wp-content/uploads/2021/12/Kimberle-Crenshaw-Mapping-the-M.pdf>
 - COOK, T. D., y REICHARDT, C. S. (Ed.) (1979). Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation. Sage Publications.
 - DE PELEKAIS, C. (2000). “Métodos cuantitativos y cualitativos: diferencias y tendencias”. Revista Telos Vol. 2 (2): 347-352. Disponible online en: <https://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/997/943>.

- DE SENA, A. VAL, M., DETTANO, A. IAZARTE, M., BAREIRO GARDENAL, F. "Aproximaciones a la cuestión social en la matanza. Secretaría de Ciencia y Tecnología Universidad Nacional de La Matanza Colección Vincular CyT, Sociedad, Vol. 2
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/193659/CONICET_Digital_Nro.1ea25367-d0b7-4699-8e43-1fafb6fcbc8f_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- DE SENA, A. (2019b).
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/193659/CONICET_Digital_Nro.1ea25367-d0b7-4699-8e43-1fafb6fcbc8f_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- FUNDACIÓN AVON y ONU MUJERES (2022). Al buscar ayuda, ¿qué barreras enfrentan las mujeres que viven violencia de género? Encuesta Regional de Opinión Pública sobre Violencia de Género. Consultado el 22/08/2023. Disponible en: <https://fundacionavon.org.ar/al-buscar-ayuda-que-barreras-enfrentan-las-mujeres-que-viven-violencia-de-genero-encuesta-regional-de-opinion-publica-sobre-violencia-de-genero/>
- GARCÍA PRINCE, E. (2003). Dirección Nacional de Gestión por Resultados SubSecretaría de Fortalecimiento Institucional. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf
- FERRER PÉREZ, V. y BOSCH FIOL, E. (2016). BARRERAS QUE DIFICULTAN LA DENUNCIA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LOS RESULTADOS DE LA MACROENCUESTA.
https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/51815/Pages%20from%20Investigacion_Genero_16-2.pdf?sequence=1
- FRASER, N. (2016). "El capital y los cuidados" en New Left Review 100, septiembre - octubre 2016, pp. 111-132.
- FONCAP (2021). Capítulo 5: Marco Legal y Primera Escucha - Laurana Malacalza. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ROxlypgqPzE>
- FUENTES VALDIVIESO, R. (2018). "Acoso laboral o mobbing y violencia de género". Rev Sanid Milit Mex 2013; 67(1) Ene.-Feb: 33-37. Disponible online en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r38415.pdf>
- GUEZMES GARCÍA, A. (2021). "Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres. Trayectorias educativas y laborales de la juventud en la recuperación post-pandemia". CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_aguezmes_180121.pdf
- HOBBS, T. (1984). Leviatán. México: Fondo de Cultura Económica.

- INDEC (2019). Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM). Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf
- MALACALZA, L. (2018). Violencia contra las mujeres. Un modelo de gestión securitario y privatista. *Revista Institucional de la Defensa Pública*. Disponible online en: <https://revistampd.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/Violencia%20contra%20las%20mujeres%20-%20Laurana%20Malacalza.pdf>
- MALACALZA, L. (2020). El desafío de la integralidad en las políticas contra la violencia de género. Ciudad Violeta. Revista de la Defensoría del Pueblo de CABA. Edición #5. Disponible online en: <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399ffe689039b8b>
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y VOOREND, K. (2008), TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS E IGUALDAD DE GÉNERO: ¿BLANCOS, NEGROS O GRISES? *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. IV, Núm. 122, 2008, pp. 115-131. Universidad de Costa Rica.
- MARTÍNEZ PACHECO, A. La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/267/26748252001/html/>
- MATTAVI, C. (2017). La violencia de género se basa en las desigualdades de poder. Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer. Disponible en: <http://feim.org.ar/2017/10/27/la-violencia-de-genero-se-basa-en-las-desigualdades-de-poder/>
- MEDIALDEA GARCÍA, B. (2016). “Discriminación laboral y trabajo de cuidados: el derecho de las mujeres jóvenes a no elegir”. *Revista Internacional de Estudios Feministas* 2016, 1: 90-107 ISSN: 2530-2736. Disponible online en: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/17957>.
- MERKLEN, (2013). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021). Killings of women and girls by their intimate partner or other family members Global estimates 2020.
- MESA MARTÍNEZ, C. (2018). “Discriminación laboral por género: una mirada desde el efecto techo de cristal”. *Equidad y Desarrollo*, No. 32. Disponible online en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol1/iss32/8/>
- MINISTERIO DE LAS MUJERES GÉNEROS Y DIVERSIDADES (2022). Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres. Argentina. Disponible online en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/infografia_encuesta_de_prevalencia_violencia.pdf.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2013). Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. ISBN 978 92 4 156462 5 (NLM classification: HV 6625). Disponible online en:

https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf?sequence=1

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021) Violencia contra las mujeres: estimaciones para 2018. Disponible online en: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240026681>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Disponible online en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Disponible online en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Disponible online en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2021). Killings of women and girls by their intimate partner or other family members Global estimates 2020. Disponible online en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/UN_BriefFem_251121.pdf
- ORJUELA RUÍZ, A. (2012). El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Volumen 23 (1), I Semestre 2012 (ISSN: 1659-4304). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32263.pdf>
- PANTOJA ASECIO, M. (2014). I Jornadas de Género y Diversidad Sexual: Políticas públicas e inclusión en las democracias contemporáneas. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 24 y 25 de Octubre de 2014.
- PEÑA TERÁN, C. y MALDONADO, J. (2018). Maternidad y brecha salarial ¿Penaliza el mercado laboral la maternidad? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador. *Cuestiones Económicas*, ISSN-e 2697-3367, Vol. 30, Nº. 2, 2020, págs. 165-165. Disponible online en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8488847>.
- RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. (2017). "Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad". *Revista Nueva Sociedad*, No.

256, marzo-abril de 2015, ISSN: 0251-3552. Disponible online en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4102_1.pdf

- ROMERO BRODA, (2021). Marco conceptual para la prevención de las Violencias de Género contra las Mujeres del Perú. FAU. Disponible online en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2935176/Marco-Conceptual-para-la-prevencion-de-la-violencia-de-genero-contra-las-mujeres.pdf>
- ROUCEK, J. S. (2014). La sociología de la violencia. Revista Mexicana de Opinión Pública. Vol. 2014. Núm. 16. Páginas 138-148 (Enero - Junio 2014)
- ROUSSEAU, J. (1966). El contrato social. Madrid, España: Editorial Taurus.
- SAGOT, M. (2008). Los límites de las reformas: violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II, núm. 120, 2008, pp. 35-48. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Disponible online en: <https://www.redalyc.org/pdf/153/15312721004.pdf>
- SCRIBANO, A. (2008) Llave sobre mojado: Pobreza y exclusión social. En: Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2009. Buenos Aires: Cefomar Editora-FSCS-UBA (pp.37-57).
- SEGATO, R. (2003). “Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia”. Conferencia leída el 30 de junio de 2003 en la apertura del Curso de Verano sobre Violencia de Género dirigido por el Magistrado Baltasar Garzón de la Audiencia Nacional de España en la sede de San Lorenzo del Escorial de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible online en: http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Las_estructuras_elementales_de_la_violencia.pdf
- SEGATO, R. (2003). La Guerra Contra las Mujeres. Disponible en: https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map45_segato_web.pdf
- SEGATO, Rita. Contra-pedagogías de la crueldad. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2018. pp. 142
- SERNA DUQUE, S. (2018). ONU: *La violencia contra las mujeres y las niñas es una pandemia mundial*. Agencia Anadolu. Disponible online en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/onu-la-violencia-contra-las-mujeres-y-las-ni%C3%B1as-es-una-pandemia-mundial/1321220>.
- SOKOLOF, N. (2004). “Domestic Violence at the Crossroads: Violence Against Poor Women and Women of Color”. Center for Global Justice. Disponible online: file: <https://es.scribd.com/document/545579373/Domestic-Violence-at-the-Crossroads-Violence-Again>
- UNICEF (2017). Una situación habitual: La violencia en las vidas de niños y adolescentes. UNICEF, Nueva York, 2017. Disponible online en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Una_situacion_habitual_Violencia_en_las_vidas_de_los_ninos_y_los_adolescentes.pdf

- VASILACHIS, I. (coord.) (2006). Ameigeiras, A.R.; Chernobilsky, L.B.; Giménez Béliveau, V.; Gialdino, M. R.; Mallimaci, F; Mendizábal, N.; Suarez, A. L. *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Primera edición, noviembre de 2006, Barcelona. Editorial Gedisa S.A. ISBN eBook: 978-84-9784-374-4. Disponible online en: <http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/103/2013/03/Estrategias-de-la-investigacion-cualitativa-1.pdf>
- VORIA, M. (2019), "Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y del cuidado: paradojas del programa "ellas hacen" en Argentina". Revista de estudios de género, La Ventana, Núm. 50, julio-diciembre de 2019. SAUTU. Disponible online en: <http://revistalaventana.cucsh.udg.mx/index.php/LV/article/view/7072/6163>
- YACUZZI, E (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. No 296, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo de Universidad del CEMA. Disponible online en: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>

B. Legislación

- Ley Nacional N° 23.179. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/26305/texto>
- Ley N° 25.087. Delitos contra la integridad sexual. Modificación. Disponible online en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/57556/norma.htm>
- Ley Nacional N° 26.485. Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Disponible online en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>
- Ley Nacional N° 24.632. Aprueba en fecha 01-ABR-1996 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer - "Convención de Belem do Pará, Brasil" (9 JUN-1994). Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/36208/texto>
- Ley Nacional N° 27499. Ley Micaela. Capacitación Obligatoria en la Temática de Género y Violencia contra las Mujeres. Disponible online en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=318666>
- Decreto 1011/2010. Ley de Protección Integral de las Mujeres. Disponible online en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169478/norma.htm>
- Decreto N°1472. Creación de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades. Municipalidad de La Matanza.

C. Notas periodísticas

- CLAIN MILLER, C. (15/08/2018). La desigualdad de género empieza con las tareas de la casa. *New York Times*. Disponible online en: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/15/espanol/desigualdad-genero-quehaceres-domesticos.html>
- MALACALZA, L. (08/11/2020). El desafío de la integralidad. Hacía un nuevo paradigma, tras el fracaso del abordaje neoliberal. *El Cohete a la Luna*. 08 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.elcohetealaluna.com/el-desafio-de-la-integralidad/>
- RODRÍGUEZ ALZUETA, E. (10/07/2022). El Ministerialismo. La Inseguridad vista desde un Estado desarticulado. *El Cohete a la Luna*. 10 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.elcohetealaluna.com/el-ministerialismo/>
- SEGATO, R. (2017). Un mundo de dueños. Al Filo, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible online en: <https://ffyh.unc.edu.ar/alfilo/un-mundo-de-duenos/>
- SEGATO, R. (22/01/2020). Rita Segato: «Se prueban a sí mismos que son hombres a través de la violencia. *ANRed*. Disponible online en: <https://www.anred.org/2020/01/22/rita-segato-se-prueban-a-si-mismos-que-son-hombres-a-traves-de-la-violencia/>

D. Datos estadísticos

- Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA). Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Datos disponibles online en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>

E. Decreto N°1472 - Funciones de la Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades de la Municipalidad de La Matanza

Fecha del Decreto: 3 de Agosto de 2020

Entre las funciones establecidas formalmente, tiene como misión asistir al Intendente en todo lo inherente a las materias de su competencia, y en particular:

- Coordinar la labor de las dependencias que tengan competencias vinculadas a las políticas de género y diversidad constituyéndose en órgano rector de las mismas.
- Entender en el diseño, monitoreo y evaluación de normativas y políticas que contribuyan a la igualdad jurídica, social, económica, laboral, política y cultural entre las personas en jurisdicción del municipio, sin distinción de razón de género, orientación sexual, identidad o expresión de género.

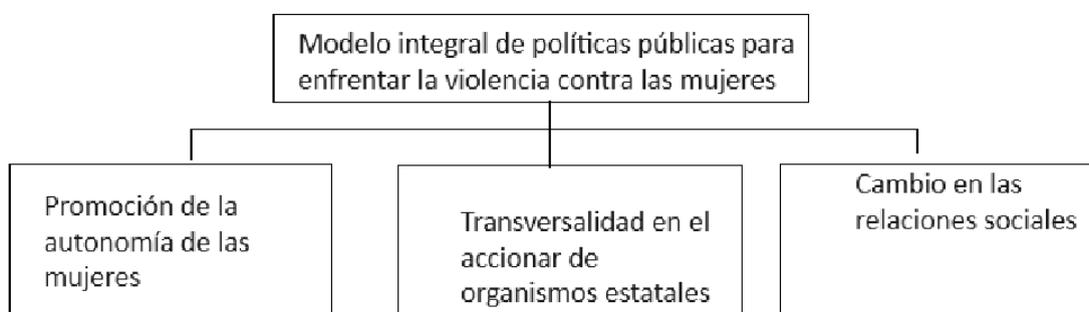
- Entender en la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de gobierno y la identificación de espacios prioritarios de intervención.
- Intervenir en la prevención y erradicación de todo tipo de discriminación, violencia, acoso y maltrato contra las mujeres, lesbianas, travestis trans+.
- Coordinar las acciones necesarias para el desarrollo de políticas de concientización y prevención a través de campañas de sensibilización y jornadas sobre la problemática de género, mujeres y colectivos LGBTI+. Con organismos gubernamentales, no gubernamentales, instituciones públicas o privadas, asociaciones civiles y cualquier otra organización que tenga objetos afines a los asignados a la Secretaría.
- Entender la representación del municipio en temáticas vinculadas con género y diversidad sexual ante distintas jurisdicciones.
- Intervenir en la promoción de condiciones igualitarias de inserción y desarrollo en el ámbito laboral para las mujeres, lesbianas, travestis y trans, tanto en el ámbito privado como estatal, apelando a un abordaje integral y coordinando acciones con otras secretarías.
- Coordinar acciones con otros organismos públicos, instituciones y organizaciones para la implementación de políticas integrales de cuidado.
- Coordinar acciones con la Secretaría de Salud en materia de acceso a derechos sexuales reproductivos.
- Coordinar acciones con distintas dependencias en materia de Educación Sexual Integral.
- Intervenir y coordinar el diseño de políticas para el abordaje y la prevención de masculinidades violentas.
- Intervenir en la aplicación de la Ley 27.499 de capacitación obligatoria en género para todos los empleados municipales.
- Articular con las instituciones y organismos competentes los mecanismos necesarios para la aplicación de la Ley 27.452.
- Entender los mecanismos que aseguren la participación de las organizaciones comunitarias, sociales y feministas en la formulación de las políticas, monitoreo y acciones de la Secretaría.
- Asistir al Departamento Ejecutivo en las materias de su competencia.

F. Anexo Metodológico

i. Metodología de investigación

Dimensión	Definición del caso
Metodología	Método cualitativo.
Estrategia metodológica	Estudio de caso.
Objeto de estudio	Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades del Municipio de La Matanza.
Unidad de análisis	Representantes de la Secretaría y actores de la sociedad civil que trabajan mancomunadamente.
Criterio de selección del caso	Caso considerado extremo en tanto los responsables del área se encuentran alineados con la visión del desarrollo de un modelo de políticas públicas de carácter integral
Particularidades del caso	Municipio más poblado del país. Gran extensión territorial y disparidad en el nivel socio-económico y en el acceso a recursos.
Trabajo de campo	Entrevistas en profundidad realizadas de forma virtual mediante un cuestionario semi estructurado a 11 representantes de la Secretaría, responsables de área y a una exponente de una ONG vinculada al tema (Atravesados por el femicidio).
Temporalidad	Desde la creación de la Secretaría en Agosto del 2020 hasta el trabajo de campo (Diciembre de 2022).
Dimensiones de análisis	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de la autonomía de las mujeres ● Articulación entre los distintos niveles del Estado ● Cambio en las relaciones sociales

ii. Árbol de Dimensiones



iii. Listado y detalle de entrevistas

En la tabla a continuación se presenta un cuadro en el que se detalla el perfil de cada uno de les entrevistades.

Nro. entrevista	Nombre	Cargo	Perfil profesional	Fecha entrevista
1	Entrevistada 1: Nelly Borquez	Directora de Violencias por Razones de Género	Fundadora de la Casa de la Mujer Rosa Chazarreta, ONG que trabaja con mujeres en situación de violencia de La Matanza desde 1993. Fue pionera en el trabajo de prevención y tratamiento de la violencia de género, comenzando a involucrarse en la temática desde el año 1989 y creando la Red de Mujeres de la Matanza. Fue precursora y fundadora de la Red de Mujeres de la Matanza y coordinadora de una red de catorce centros de atención a mujeres víctimas de violencia machista. Es referente del movimiento feminista en la Matanza y militante del mismo. Recibió distintos reconocimientos por su trabajo a nivel nacional e internacional.	11/5/2022
1	Entrevistada 2: Marcela Borquez	Área de Casos Críticos y Alto Riesgo	Psicóloga Social y Técnica en Política Social y Género. Es hija de Nelly Borquez y trabajó junto a su madre tanto en la Casa de la Mujer Rosa Chazarreta, en la Red de Mujeres de la Matanza y actualmente en la Secretaría.	11/5/2022
2	Entrevistada 3: Liliana Hendel	Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades	Psicóloga, periodista y Diplomada en Género y Comunicación por el Instituto Internacional de Periodismo "José Martí" (La Habana, Cuba). Fundadora de la Red PAR (Periodistas de Argentina en Red por una comunicación no sexista) en 2009 y de la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género en Argentina (RIPVG-ar) en 2014. Comunicadora feminista, trabajó por popularizar el lenguaje con perspectiva de género y llevó la agenda feminista a los medios masivos de comunicación como Canal 13, Telefe y la Televisión Pública. Es autora de Violencias de Género, las mentiras del patriarcado (Editorial Paidós).	2/12/2022
3	Entrevistada 4: Florencia Piermarini	Directora del Área de Acceso a Justicia	Abogada especializada en derecho penal. Fue la primera mujer al mando del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) en toda la historia de la fuerza de seguridad. Forma parte de la Red de Abogadas y Abogados de Buenos Aires y de la Comisión de la Mujer, dentro de dicha red. Actúa hace muchos años como abogada querellante en casos de violencia de género donde ha recibido diversos reconocimientos por su ardua tarea de incorporar la perspectiva de género en el sistema judicial argentino.	4/11/2022
4	Entrevistada 5: Paula Lipera	Directora del Centro de Atención a la Mujer (CAM)	Licenciada en Psicología.	25/10/2022
5	Entrevistada 6: Sabrina Pérez Álvarez	Coordinadora de la línea 0800	Licenciada en Sociología. Fue Coordinadora del Servicio Local de Protección de Derechos de niños y adolescentes en González Catán y luego formó parte del Eje de Género del Ministerio de Desarrollo Social de La Matanza.	19/9/22
6	Entrevistada 7: Noor Jiménez Abraham	Directora de Actualización de Conocimientos	Doctora en Ciencias Comunicación Social. Especialista Políticas Públicas y Justicia de Género. Maestranda Comunicación Corporativa y Estratégica. Consultora en Comunicación.	22/9/22
7	Entrevistada 8: Ayelén Márquez	Coordinadora General de Asistencia	Licenciada en Psicología y Técnica Superior en Psicología Social. Fue coordinadora de grupos en la Casa Rosa Chazarreta y Psicóloga Social, Coordinadora, Tallerista para Signo Consultora, coordinando allí Talleres de Género junto a organizaciones sociales. Fue Referente de la Juventud para ONU Mujeres.	8/11/2022

8	Entrevistada 9: Cecilia Turquet	Directora de Protección de Derechos	Licenciada. Feminista y activista del colectivo LGTBI.	27/9/22
9	Entrevistado 10: Maximiliano Montenegro	Coordinador de Comunicación Estratégica y Prensa	Periodista. Trabajó en Diario Popular y forma parte de la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género en Argentina. Impulsor y activista por la Ley Brisa.	6/12/2022
10	Entrevistada 11: Marcela Morera	Organización Atravesados por el Femicidio	Representante de una ONG que nuclea a familiares de víctimas de femicidio para proporcionarles información, orientación y apoyo para la búsqueda de justicia. Su trabajo en la organización se fundamenta en su propia historia personal ya que su hija fue asesinada por su pareja en 2015.	11/11/2022
11	Entrevistada 12: Marilina Villarejo	Coordinadora de Programas Especiales: No te pierdas "Si las buscamos, no desaparecen"	Comunicadora social, activista y militante por la Ley Brisa. Coordinadora en Asociación Civil Amigos del Alma, una asociación que trabaja con mujeres víctimas de violencia y acompañado a niños y niñas que tienen medidas de abrigo y necesitan un hogar.	13/9/22

Fuente: Elaboración propia en base a Entrevistados

iv. Guías de preguntas

Las entrevistas en profundidad se realizaron mediante un cuestionario semiestructurado diseñado específicamente para este estudio. El cuestionario contaba con una guía de preguntas generales comunes a todas las entrevistadas y también otras específicas referidas a la trayectoria y el rol específico de esa persona en la Secretaría. Éstas últimas estuvieron basadas en un análisis y armado de perfil por parte de la investigadora previo al desarrollo de cada entrevista. .

Las entrevistas tuvieron una duración estimada de 1 hora, siendo el máximo de duración de 72 minutos y un mínimo de 47.

Las preguntas generales incluidas fueron:

- 1) ¿Cuál es tu rol en la Secretaría de Mujeres, Género y Diversidades? ¿Cuándo y cómo surgió tu rol?
- 2) ¿Cuál es la función de la Dirección que coordinás/ formás parte? ¿Qué tipo de tareas realizan? ¿Cómo surgió esta iniciativa? ¿Formaba parte del diseño original de la Secretaría o surgió como una respuesta a las demandas locales? ¿Formaba parte del Eje de Género del Ministerio de Desarrollo antes de formarse la Secretaría?
- 3) ¿Cómo les llegan nuevos casos para atender/ acompañar? ¿Cuáles son los canales? ¿Cuál es el proceso para brindar asistencia?

- 4) ¿Si tuvieses que tipificar los casos que acompañas, cuáles serían esos tipos? Por ejemplo: violencia contra mujeres y disidencias, violencia/ abuso contra niñeces, cuestiones de identidad de género, madres protectoras.
- 5) Me imagino que quizás había tipos/actividades que se habían imaginado al principio (al diseñar las funciones del área) y otras que fueron sumando a necesidad y en base a pedidos. ¿Cuáles se sumaron y por qué?
- 6) ¿Existe algún tipo de demanda que consideres que no están acompañando aún que recibas recurrentemente?
- 7) ¿Cuál es el principal cambio que ves en la comunidad cuando ustedes se involucran? ¿Está asociado a dar mayor celeridad al proceso? ¿Y en quién acompañan? ¿Cuál es el cambio que considerás que generan por ejemplo en una mujer que está en este tipo de situaciones? Existen también cambios de tipo socio-emocionales? Por ejemplo: ¿qué se siente acompañada, segura, informada y empoderada?
- 8) En su proceso de acompañamiento, con qué actores/ actrices intervienen/ se contactan? Persona involucrada, otras áreas de la Secretaría, sistema judicial (ministerio público, fiscalías, etc.), sistema de salud, fuerzas de seguridad, empresas, ONGs.
- 9) Vos que tenés un contacto directo con la justicia/ fuerzas de seguridad, etc. (según respuesta anterior), ¿estás al tanto de las acciones que estuvieron realizando este tiempo en relación con la incorporación de la perspectiva de género? ¿Considerás que está habiendo cambios en estas instituciones respecto al acompañamiento de mujeres en situación de violencia?
- 10) Sé que tenés trayectoria trabajando en esta problemática, ¿cuál crees que es el principal cambio que se da en la manera de diseñar las políticas públicas desde la Secretaría de Mujeres, políticas de Género y Diversidades?
- 11) ¿Creés que las iniciativas de la Secretaría tienen un abordaje integral de la problemática de violencia contra las mujeres (y diversidades)?
- 12) ¿Qué creés que estaría pendiente incorporar en este modelo? Iniciativas, enfoques, etc.
- 13) ¿Cuáles creés que son las principales barreras que se encuentran en la implementación de sus iniciativas?