



Política municipal para prevenir la violencia de género. Estudio de caso del Municipio de Quilmes (2022)

Universidad Nacional de Quilmes
Departamento de Ciencias Sociales
Prácticas Profesionales Supervisadas
Docente de la materia: **Mg. Paula Juarez**
Tutora: **Dra. Bárbara Bilbao**

Estudiante: **Sofía Agustina Morán**

Año 2022





Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el aporte múltiples personas. En primer lugar, a mi compañero, Santiago, que me ha acompañado siempre y especialmente a lo largo de este camino, leyendo, aconsejándome, y escuchando mis dudas, para darme seguridad. A mi madre y a mi padre, quienes me han apoyado siempre en las decisiones que he tomado, me han brindado su amor y su ayuda constantes, y han sido ejemplos para mí. A mis hermanos y mi tío, que desde pequeña me han generado el deseo de formarme y aprender. A mis amigas, quienes me han escuchado y me han brindado su aliento. A mis compañeras de la Práctica Profesional Supervisada, especialmente a Camila y Pamela, ya que con ellas este camino se pudo hacer de forma compartida, ayudándonos y alentándonos a seguir. A la docente Paula Juarez, por motivarnos y guiarnos. Especialmente agradezco a mi tutora, Bárbara Bilbao, por el tiempo que ha dedicado, sus correcciones y comentarios, que me han brindado confianza, me han permitido aprender más y enriquecer el trabajo. A la Universidad Nacional de Quilmes y a los docentes con los que he cursado, que han abierto mi horizonte de pensamiento en muchas ocasiones. Finalmente, agradecer a las directoras y trabajadoras de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, por brindar su tiempo y su predisposición en las entrevistas y por la posibilidad que me han dado de aprender en ese espacio.



Tabla de Contenidos o Índice

Contenido

Introducción	5
1. Presentación del problema y marco teórico	7
1.1 Problema de análisis	7
1.2 Género, sexo, Estado y políticas públicas.....	15
1.3 Violencia, violencia de género, tipos y modalidades de violencia	23
1.4 Avances a nivel internacional y nacional.....	27
Capítulo 2. Abordaje metodológico de la práctica profesional.....	32
2.1. Antecedentes y justificación del problema de análisis	32
2.2. Objetivos	38
2.3. Diseño metodológico	39
2.3.1. Tipo de estudio	39
2.3.2. Fuentes de información	40
Capítulo 3. Experiencia en la Secretaría de Mujeres y Diversidades y la política Plan Municipal para la Igualdad de Género de la Municipalidad de Quilmes (2022)	43
3.1 Plan Municipal para la Igualdad de Género: descripción y análisis	43
3.2 Análisis político-normativo	50
3.3 Análisis de recursos, capacidades y finanzas.....	52
3.4 Aspectos problemáticos del Plan Municipal para la Igualdad de Género	60
3.5 Análisis integrador de los aspectos que podrían ser objeto de mejora de la política.....	65
Capítulo 4. Aportes e insumos a la política Plan Municipal para la Igualdad de Género	71
4.1 Opciones e insumos de política de género municipal	71
Capítulo 5. Reflexiones finales	80
Lista de referencias	82

Introducción

A lo largo de los últimos años se ha evidenciado, tanto en nuestro país como a nivel mundial, una gran atención e interés sobre la problemática de la violencia de género. Esto ha tenido como consecuencia el desarrollo y la implementación de diversas políticas públicas desde diferentes niveles de gobierno, que tienen como objetivo la disminución y prevención de la violencia de género con vistas a, en un futuro, lograr su erradicación. Este trabajo se propone realizar un análisis sobre la política de género desarrollada en el Municipio de Quilmes, en el transcurso del año 2022.

Para esto, se han tomado como objeto de análisis siete medidas del Plan Municipal para la Igualdad de Género, implementado a partir del 2020 por la Secretaría de Mujeres y Diversidades, del Municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires. En el transcurso del primer capítulo se efectuará una presentación del problema de análisis, describiendo ciertas dimensiones de la problemática tanto a nivel nacional (para brindar una visión general del problema) como a nivel local. Al hacer foco en la situación quilmeña, se presentará la política analizada. Luego, se continuará explicando el marco teórico en el que se encuadra el trabajo, pasando por los conceptos de género, sexo, Estado, política pública, violencia y tipos de violencia. Finalmente, se realizará un breve repaso de los avances en materia legal que se han efectuado a lo largo de los años a nivel internacional y, específicamente, en nuestro país.

En el segundo capítulo se procederá a detallar la metodología elegida para llevar a cabo el análisis, la importancia del problema seleccionado y los objetivos que este trabajo busca alcanzar.

Durante el tercer capítulo se llevará a cabo el análisis de la política en cuestión, describiendo lo que se ha encontrado a partir del trabajo de campo y de la pasantía realizada en el organismo seleccionado.

En el capítulo siguiente se brindarán aportes e insumos, en base a experiencias realizadas en otros países y en otros municipios de Argentina, que podrían ser de utilidad para el mejoramiento de la política analizada.

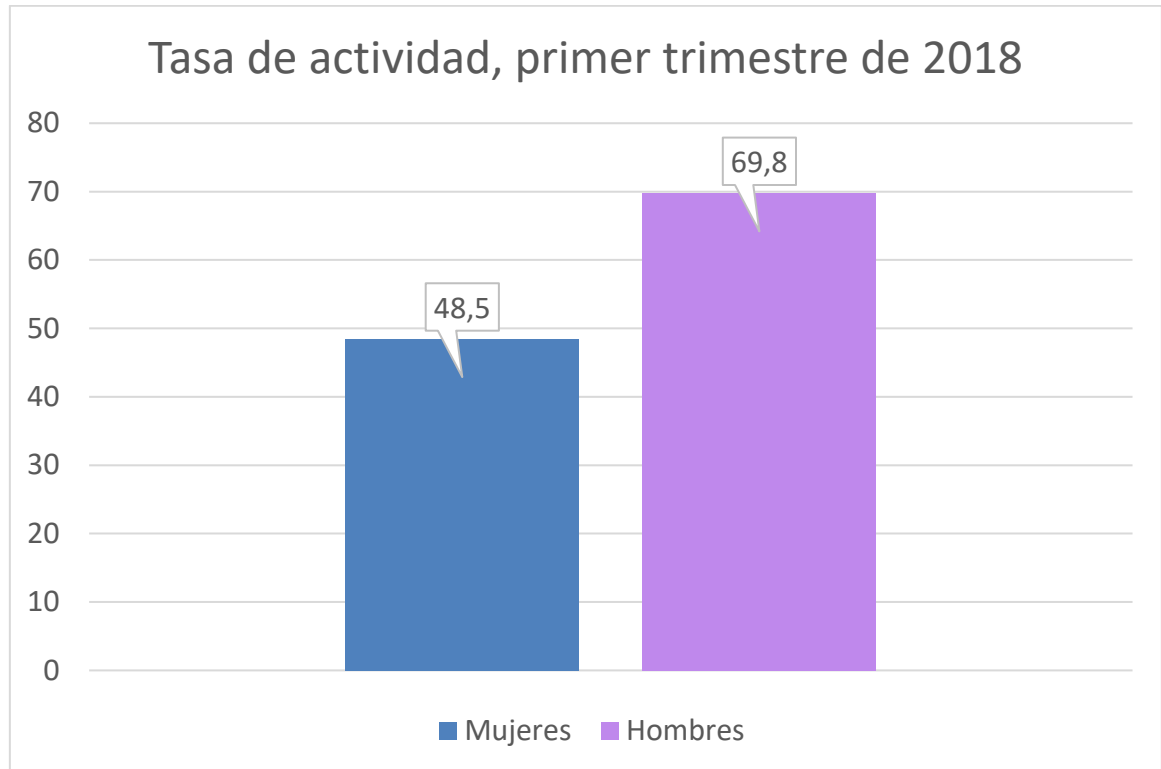
Finalmente, en el capítulo quinto, se desarrollarán las últimas reflexiones del trabajo, que buscarán dar una conclusión al trabajo, con base en los objetivos que se han propuesto.

1. Presentación del problema y marco teórico

1.1 Problema de análisis

En las últimas décadas se han alcanzado grandes logros en materia de lucha contra las relaciones asimétricas de poder estructurales que fundamentan las desigualdades que sufren mujeres y diversidades. A pesar de estos avances el problema de la violencia de género persiste. Según el Observatorio “Adriana Marisel Zambrano”, perteneciente a “La Casa del Encuentro”, en lo que va del año 2022, en el territorio argentino se han cometido 54 femicidios, entre los cuales se pueden contar 2 trans-travesticidios. El 63% de los agresores eran exparejas o parejas de las mujeres asesinadas, el 20% de estas últimas había denunciado, previamente, a su agresor, y el 27% de este último grupo había solicitado una orden de restricción perimetral (Télam, 2022).

Otra dimensión importante de la desigualdad de género en nuestro país es la relacionada con la situación laboral. Según el III Boletín de Estadísticas de Género publicado por el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres, del Instituto Nacional de las Mujeres, a pesar de que, en las últimas décadas, las mujeres se han insertado masivamente en el mercado laboral, la tasa de actividad de los hombres, en el primer trimestre de 2018 y a nivel nacional, superaba a la de las mujeres. En el primer caso, se aproximaba a un 70% mientras que, en el caso de las mujeres, era de 48,5% (Instituto Nacional de las Mujeres, s.f.).

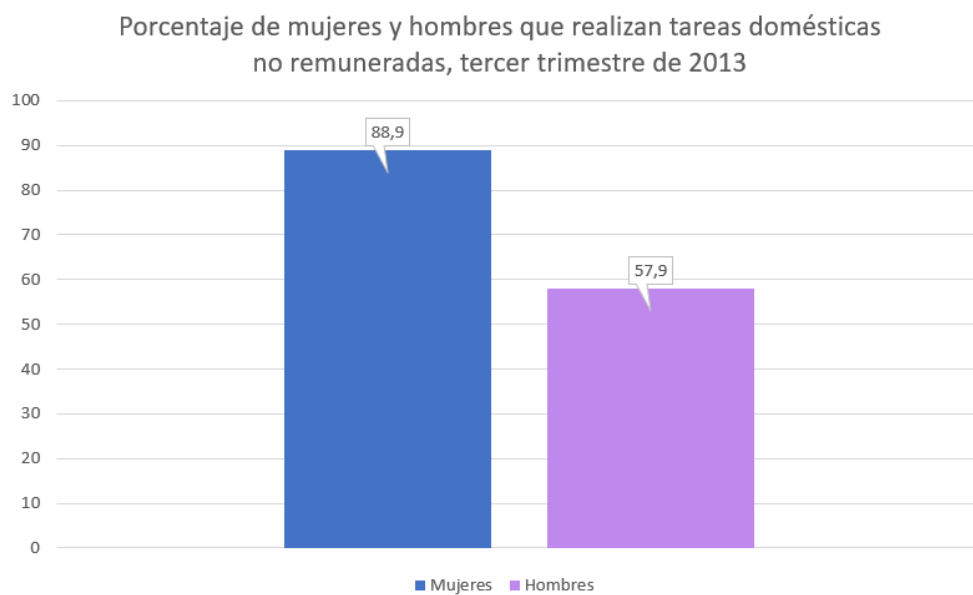


Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados en el III Boletín de Estadísticas de Género del Observatorio de la Violencia contra las Mujeres.

La tasa de empleo, según la publicación citada, era del 64,1% en el caso de los varones, y 43,4% en el caso de las mujeres. Con respecto a los ingresos, en el primer trimestre de 2018 y a nivel nacional, la brecha salarial entre varones y mujeres fue del 28%, teniendo en cuenta el promedio de ingresos totales (tanto laborales como no laborales).

Con respecto a la problemática del trabajo doméstico no remunerado, tomando los datos de la publicación antes mencionada, y considerando la población que se declaraba inactiva, por estar realizando tareas de cuidado no remunerado, se puede evidenciar que en su mayoría estaba conformada por mujeres: 92,2% en el caso de las mujeres, y 7,8% en el caso de los varones. En este sentido, y según D'Alessandro, O'Donnell, Prieto y Tundis

(2020), las mujeres efectúan el 76% de las tareas domésticas no remuneradas. El 88,9% de las mujeres realizan este tipo de labores y, para esto, utilizan un promedio de 6,4 horas semanales. Con respecto a los varones, sólo el 57,9% efectúa este tipo de tareas, y dedican un promedio de 3,4 horas semanales (D'Alessandro et al., 2020; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014).



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (EAHU-INDEC, 2014)

Al considerar los salarios y los patrimonios más altos, también se evidencia una brecha de género: si se hace foco en el impuesto a los Bienes Personales (que se aplica sobre los bienes que se poseen, y en el 2019 se comenzaba a aplicar sobre el monto mínimo de \$2.000.000 en valores patrimoniales) y el Aporte Solidario y Extraordinario (que se aplicó sobre quienes poseían mayor capacidad económica), la participación de los hombres en

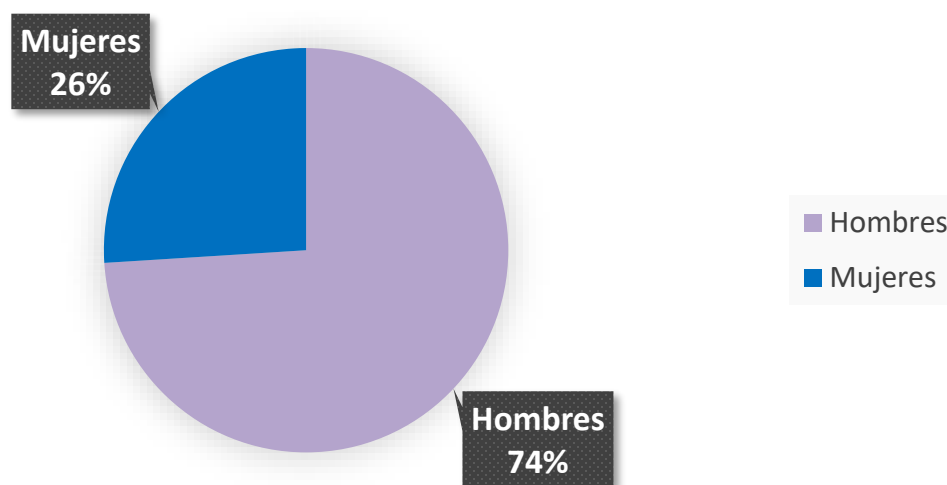
dichos impuestos es notablemente mayor a la de las mujeres, demostrando la masculinización de la riqueza que existe en nuestro país (Paladín et al., 2022).

Profundizando aún más, y enfocándonos en el Municipio de Quilmes, en el año 2019, el Observatorio de Políticas de Género de la provincia de Buenos Aires, de IDEAL Quilmes, estableció que este partido era uno de los que más femicidios registraba, con 6 mujeres víctimas de violencia en dicho año (Perspectiva Sur, s.f.).

Considerando la desigualdad laboral que existe entre hombres y mujeres, y tomando datos del Censo Nacional correspondiente al año 2010, de la totalidad de las personas inactivas del municipio de Quilmes, el 70% estaba conformado por mujeres, evidenciando una tasa de inactividad muy alta (Patiño Almaraz, 2020). Estos datos, sin embargo, continúan perpetuando la invisibilización de las tareas de cuidado no remunerado que realizan las mujeres, ya que estas no son tenidas en cuenta a la hora de considerar la actividad económica por los Censos.

Con respecto a la caracterización de la población según la categoría de “jefe” y “jefa” del hogar, en el 2010 y en el municipio de Quilmes, de la población ocupada, el 74% de los jefes del hogar eran varones, siendo el restante 26% mujeres jefas del hogar (Patiño Almaraz, 2020).

Jefes y jefas del hogar, en el municipio de Quilmes, en el año 2010



Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2001 y 2010

En lo que se refiere a los aportes jubilatorios, indicador fundamental para relevar información acerca del acceso que presenta la población a los principales derechos laborales, se puede establecer que existe una preponderancia de la población masculina que puede realizar aportes hacia su jubilación: el 62% de los varones efectúan aportes jubilatorios, número significativamente mayor al 38% de las mujeres que lo hacen. Con relación a estos datos, también es útil mencionar que el porcentaje de varones a los que les descuentan para la jubilación, en Quilmes, en el año 2010 seguía siendo mayor al porcentaje de mujeres: 59% para el caso de los hombres y 41% para las mujeres.

Profundizando en el análisis de la participación femenina en el mercado laboral que presenta Quilmes en el año 2010, y en relación con la división sexual del trabajo, se puede establecer la segregación ocupacional en sentido horizontal: existe una sobrerrepresentación de las mujeres en ocupaciones en la rama de servicios. El 84,4% de las mujeres desempeñan su trabajo en actividades terciarias (contra un 59,6% para el caso de los hombres). De esta manera, se puede decir que hay una feminización de ramas como la salud, la educación, la limpieza doméstica y no doméstica, mientras que existe una baja representación femenina en ocupaciones relacionadas a la construcción e infraestructura, actividades de servicios de transporte, etc.

También es posible mencionar, como un aspecto más de la violencia de género que sufren a diario las mujeres en el partido de Quilmes, situaciones de acoso y de violencia sexual. Es posible encontrar múltiples noticias: el caso de una mujer que fue violada por un comisario (Quilmes presente, 2022), y una condena de 15 años a una persona que fue acusada de abusar sexualmente a una menor (Quilmes presente, 2022), por nombrar unos pocos. Además, se puede mencionar que, en el año 2021, según el ministerio de Seguridad Bonaerense, el municipio de Quilmes presentó 113 investigaciones abiertas por violaciones a mujeres, niños y niñas (Klipphan, 2022).

Teniendo en cuenta estos datos, este trabajo tiene como propósito analizar la política de género implementada por el gobierno local quilmeño, para identificar los aciertos y desaciertos que se han cometido, y proporcionar insumos para lograr mejorar el escenario complejo. En este sentido, el tema de análisis será **el tratamiento del problema de la**

violencia de género por parte del Estado, específicamente el nivel municipal. El estudio se centrará en la Secretaría de Mujeres y Diversidades (a partir de ahora SMyD) del Municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires.

El decreto N° 3085/2021 (2021) organiza la estructura orgánico funcional del municipio de Quilmes, instituyendo una Jefatura de Gabinete, una Agencia de Fiscalización y Control Comunal y catorce Secretarías, una de ellas, la SMyD. Esta última tiene como objetivo la formulación y ejecución de políticas que buscan la promoción de derechos de las mujeres y las diversidades, ejecuta programas enfocados en la prevención de la violencia de género, elabora estadísticas, coopera con otras áreas municipales y organizaciones civiles, y provee asistencia a las personas en situación de violencia (Quilmes Gobierno, 2022).

El organismo ha presentado, en el año 2020, el Plan Municipal para la Igualdad de Género (PMIG), que incluye 19 medidas que intentan visibilizar y erradicar las desigualdades de género, construyendo un municipio feminista y disidente, mediante políticas públicas con perspectiva de género y diversidades, que se basa en la transversalidad. Estas medidas son:

- la inauguración de Centros de Mujeres y Diversidades;
- la formulación de Obras con perspectiva feminista;
- el Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en Situación de Violencia por Motivos de Géneros;

- el Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros; la creación de Consultorios igualitarios;
- la entrega de copas menstruales;
- el acceso a Políticas Sanitarias con Perspectiva de Género;
- la implementación de la Ley Micaela;
- la constitución del primer Protocolo para el Abordaje de Denuncias de Violencias por Motivos de Géneros;
- las capacitaciones con perspectiva de género;
- el Observatorio de Géneros, Trata y Diversidad;
- la elaboración de un presupuesto con Perspectiva de Género;
- el Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado;
- el Programa de Terminalidad Secundaria para Personas Trans y Travestis;
- el Dispositivo de Abordaje y Acompañamiento Integral para Infancias, Adolescencias Trans y Géneros Fluidos;
- la implementación del Cupo laboral trans;
- la incorporación de una perspectiva de género en el Programa Nacional “Banco de herramientas, maquinarias y materiales para la emergencia social”;
- talleres con perspectiva de género para varones;
- y la elaboración de murales con Perspectiva “Feminizarlo Todo” (Municipalidad de Quilmes, 2020).

Este Plan se enmarca en la Ordenanza N° 12976/18 (2018), que promulga la ordenanza del Honorable Concejo Deliberante, donde se sanciona la Declaración de Emergencia Municipal en Violencia contra las Mujeres. Esta ordenanza, que declara como prioritaria la erradicación y prevención de la violencia hacia las mujeres (definiendo qué se entiende por violencia contra las mujeres) y, además, compromete al Poder Ejecutivo Municipal a fortalecer las acciones realizadas por el área municipal encargado de la temática, ha sido prorrogada, en el año 2021, por dos años más (Cuatro Medios, 2021). El presente trabajo buscará analizar las actividades de este Plan, profundizando únicamente en aquellas dirigidas hacia las mujeres.

1.2 Género, sexo, Estado y políticas públicas

Siguiendo a Mezzadra, se puede establecer que la problemática de la violencia contra las mujeres se ha estudiado desde dos perspectivas (2019, pág. 63). La perspectiva micro hace énfasis en analizar al individuo o la pareja y su núcleo familiar, y la perspectiva macro prioriza el análisis de los factores estructurales. Esta segunda perspectiva funciona de marco para este trabajo, son estudios enfocados en la estructura social patriarcal y sus vínculos con el comportamiento individual, las relaciones sexo-afectivas. Así, se entiende que las relaciones de género son relaciones de dominación y poder, y el patriarcado se concibe como un sistema de relaciones jerárquicas, en las que se posiciona al hombre en un lugar privilegiado sobre la mujer. Esta dominación masculina, entonces, es legitimada por las normas de género, que también legitiman la violencia del hombre contra la mujer.

En este sentido, según Lamas (1995, pág. 331), el género está implicado en la construcción del poder, y es un campo en el que se articula el poder, ya que las referencias basadas en “diferencias biológicas” y en los conceptos de género establecen un control diferencial sobre recursos simbólicos y materiales.

En un principio, el feminismo académico anglosajón utilizó la categoría de “género” para diferenciar las construcciones sociales de lo biológico. El objetivo político de esto era mostrar que las características que se consideraban “femeninas” eran incorporadas por las mujeres socialmente mediante diversas prácticas y procesos sociales, en lugar de obtenerse de manera “natural” por su sexo. De esta forma, se efectuaba una distinción entre el concepto de “sexo” y el de “género”, relacionando al segundo con la cultura, y al primero con la biología, luchando así contra el determinismo biológico que asignaba roles y características diferentes, justificándolas como “naturales”. Sin embargo, esta distinción fue luego puesta en duda y criticada, ya que, no solo podía ser construido culturalmente el género, sino también los significados biológicos del sexo, borrándose así las líneas entre el sexo y el género (Scott, 2011, p. 95). De esta manera, el sexo no es un fenómeno transparente, y adquiere su condición de “natural” retrospectivamente, como medio de justificación para la asignación de roles de género.

Volviendo a la categoría de género y siguiendo a Bilbao (2015, p. 59), se entiende que no existen características que sean propias o inherentes a las mujeres y a los varones, sino que se trata de identidades socioculturales que se han construido, y se revisan, modifican

y reafirman a través del tiempo, mediante reglas que se basan en la sanción y castigo hacia quienes no las siguen.

En este sentido, Scott, (1996, pp. 289-291) ha propuesto una definición compuesta por dos partes, relacionadas entre sí, y cuatro elementos: “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1996, p. 289). Con respecto a los elementos interrelacionados del género, estos son cuatro:

- 1) Los símbolos que están disponibles culturalmente, y que evocan múltiples y, a veces, contradictorias representaciones.
- 2) Los conceptos normativos que surgen de las interpretaciones de los símbolos (expresados en doctrinas religiosas, científicas, educativas, legales, que afirman lo que significa ser mujer y varón).
- 3) Las instituciones y las organizaciones sociales de las relaciones de género (por ejemplo, la familia, las instituciones educativas).
- 4) La identidad.

Es importante, entonces, destacar, siguiendo a Lamas, M. (1995, p. 340), que la dicotomía “hombre/mujer” que impera en la sociedad es una construcción cultural, antes que una realidad biológica. En este sentido, y según la teoría queer, no solo las formas mediante las cuales pensamos y actuamos como hombre o mujer son construidas socialmente, sino también los mecanismos a través de los cuales vivimos nuestra sexualidad, la identidad sexual (Tadeu De Silva, 1999, pp. 13-14). De esta forma la

identidad no es un absoluto, sino que es siempre una relación: mi identidad depende de la definición de la identidad del otro, y esta definición se da a través de un proceso de significación, es necesario que se le otorgue, socialmente, un significado. Y esta atribución de significado está relacionado al poder: ciertos grupos pueden imponer sus significados sobre otros.

En este sentido, Ben, P. (2000, pp. 68-70), postula que la imagen del varón y de la mujer que se presentaba como constitutiva de la identidad nacional, en el proceso de formación del Estado argentino, estaba asociada a una heterosexualidad compulsiva, que buscaba imposibilitar el alejamiento por parte de las personas de las normas de género impuestas culturalmente. En este contexto, las personas intersexuales generaban, desde la perspectiva de los médicos, inconvenientes sociales y sus cuerpos no se acomodaban a las categorías dicotómicas que se sostenían para diferenciar a la población. Esto, según el autor, poseía implicancias políticas, ya que la persona intersexual ponía en crisis el sistema político y social que se fundamentaba en el reconocimiento naturalizado del binarismo sexual. En palabras del autor:

La supuesta biologicidad de la definición del sexo masculino y del femenino era lo que otorgaba legitimidad no sólo a la distinción misma entre los “sexos”, sino también a los corolarios que se suponía que esta diferenciación acarrearba en términos de roles sociales y derechos políticos, económicos y culturales. (Ben, P., 2000, p. 70)

En este sentido, las identidades sexo-genéricas y los cuerpos que se desviaban de las normas impuestas eran patologizadas, estigmatizadas, perseguidas, excluidas y violentadas de diversas maneras (Ben, P., 2000, p. 70).

Teniendo en cuenta estas ideas, si bien en este trabajo se hará foco en las mujeres cisgénero, es central nombrar la existencia de otras identidades sexo-genéricas, para evitar contribuir a la invisibilización que sufren y han sufrido en nuestra sociedad.

Volviendo a la categoría de género, y siguiendo a Lamas (1996, pp. 330-331), esta se puede entender como el campo primario en el cual, o por medio del cual, se articula el poder. Según Bourdieu, los conceptos de género permiten estructurar la percepción y la organización de la vida social, estableciendo distribuciones de poder, implicándose así el género en la concepción del poder (en Lamas, 1996, p. 33). El género también tiene una función legitimadora y constructora de las relaciones sociales, como se mencionaba anteriormente, y es, entonces, una condición primaria para comprender las relaciones sociales.

En este sentido, Federici, realiza una investigación para analizar el desarrollo del capitalismo a partir de la crisis del feudalismo, desde una perspectiva feminista (2004, pp. 23-135). De esta forma, al examinar la acumulación primitiva, pone el foco en los cambios que se efectuaron en la posición social de las mujeres y en la producción de la fuerza de trabajo. Estas dos cuestiones están íntimamente relacionadas, ya que la reproducción de los trabajadores, en el capitalismo, se ha transformado en un trabajo propio de las mujeres y, debido a su condición no asalariada, se ha considerado como un recurso natural. De esta

manera, la autora incluye en el análisis, en primer lugar, la creación de una división sexual del trabajo, que asocia, como se mencionaba anteriormente, el trabajo de la mujer y su función reproductiva a la reproducción de la fuerza de trabajo; en segundo lugar, el desarrollo de un nuevo orden patriarcal, que se basa en la exclusión de las mujeres del trabajo asalariado y el sometimiento de estas a los varones; y, en tercer lugar, la mecanización que se realiza del cuerpo proletario y, en particular, de la mujer, volviéndola una máquina para procrear y producir nuevos asalariados. Además, incorpora en su análisis el fenómeno de la cacería de brujas, entendiéndolo como un aspecto clave que permitió el desarrollo del capitalismo y de un régimen patriarcal más opresivo, sirviendo de mecanismo de sometimiento y aniquilación de las mujeres que ejercían un control sobre su cuerpo y sus funciones reproductivas (mediante, por ejemplo, la utilización de métodos anticonceptivos y la realización de abortos). Siguiendo a la autora, se puede concebir al cuerpo de la mujer como el lugar de control y explotación (siendo apropiado por el Estado y los hombres), y a la vez como el terreno de su resistencia. Este control se puede ver durante épocas de crisis poblacionales, provocadas por ejemplo por la Peste Negra, que ocasionó grandes problemas económicos. De esta forma, desde el Estado comenzó la instauración de medidas para incentivar el crecimiento poblacional, y así asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y la acumulación del capital, mediante la mencionada cacería de brujas, la promoción de la institución de la familia, métodos disciplinarios ante la homosexualidad y castigos hacia las mujeres que cometían crímenes reproductivos, etc.

Enfocándonos en nuestro país, y específicamente en el proceso de constitución del Estado, este puede ser comprendido analizando las imposiciones que existían para adecuar las subjetividades al modelo representado por el hombre argentino, blanco, heterosexual y perteneciente a la élite (Ben, 2000, p. 64). En este sentido, la consolidación de este Estado se dio al mismo tiempo que la marginación y exclusión de las mujeres del mercado de trabajo, recluyendo a la mujer a una posición sumisa, encargada de la reproducción y las tareas domésticas, alejadas de la política. El hombre, en cambio, debía ser el productor. Así, la mujer se concebía como “complementaria” del hombre, desde una posición subordinada.

El poder masculino, según Rich (1980, pp. 26-28), se muestra y se sostiene a través de, entre otras características, la capacidad de los hombres de negar a las mujeres una sexualidad, o de imponerles una sexualidad masculina, de forzar su trabajo para luego controlar su producto, de controlar o usurpar sus hijos e hijas, de impedir el movimiento de las mujeres y restringirlas físicamente, de utilizarlas como objetos y mercancías en transacciones realizadas por hombres, de limitar su creatividad, de excluirlas de áreas del conocimiento y de privarlas de descubrimientos culturales. Si bien la dominación masculina no se agota con esta lista, es útil para entender que no se trata simplemente de la preservación de la desigualdad, sino que existen agrupamientos de fuerzas que operan en distintos ámbitos y en todo momento, y que actúan desde la brutalidad física hasta el control de la conciencia (Rich, 1980, p. 28).

Considerando estas manifestaciones de la dominación, y recordando los datos y el escenario que se ha plasmado en páginas anteriores, se evidencia la importancia de analizar esta temática. En este sentido, la decisión de tomar como objeto de investigación la política municipal se fundamenta en la convicción de que el Estado debe tomar un papel clave y activo en la búsqueda de la igualdad y en la construcción de sociedades en donde se garanticen los derechos a toda la población.

Según Subirats (1994, p. 2), la concepción del Estado liberal y de la separación entre sociedad-Estado ha sido superada por el Estado social. De esta manera, la hipótesis de que la sociedad estaba formada por un grupo de personas aisladas (que se concebían iguales ante la ley) y que la actividad estatal se concentraba meramente en garantizar derechos naturales reconocidos en la Constitución, ha sido relegada debido a, entre otras razones, la exigencia de que la igualdad ante la ley fuese plenamente efectiva en el orden social y económico. Así, se dio paso a un Estado inspirado en la distribución de los bienes tanto culturales como económicos, cuyo accionar no se restringe solamente a garantizar un sistema que, supuestamente, se autorregula, sino que interviene regulando de manera decisiva el orden social, incorporando la obligación de modificarlo cuando es necesario, mediante acciones concretas.

En este sentido, en este trabajo se concibe al Estado como un actor social, con medios de acción particulares, relacionado con los demás protagonistas sociales en el campo de las tomas de decisiones. Se lo considera, en concordancia con Subirats (1994, p. 3), con un poder relacional. Más aún, se concibe que los problemas públicos no son tratados

exclusivamente por el Estado, sino que otros actores sociales también interactúan y participan en el tratamiento de estos (como, por ejemplo, los actores relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones).

Con relación a esto último, la categoría de “política pública” que se tendrá en cuenta es la que ha planteado Lahera Parada:

Una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. El mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones. (Lahera Parada, 2002, pp. 4-5)

1.3 Violencia, violencia de género, tipos y modalidades de violencia

Definir el concepto de “violencia” no es una tarea fácil. Esto se debe al carácter polisémico que posee, a su ambigüedad, y al hecho de que define tanto acciones colectivas como individuales, espontáneas como organizadas, legales como ilegales, etc. (Zucal y Noel, 2009, p. 98). Si bien algunos investigadores han sostenido una definición del término que se centra exclusivamente en el uso de la fuerza física, en este trabajo no se comparte

dicha noción, ya que este tipo de definiciones deja afuera del análisis una vasta cantidad de fenómenos violentos. Se vuelve central, entonces, postular una explicación que considere las formas más sutiles (pero no por eso menos perniciosas) de coerción en las que se manifiesta el poder y la dominación masculina.

En este sentido, este trabajo se centrará no en cualquier violencia, sino específicamente en la violencia de género. Esta puede ser entendida como “el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino.” (Rico, 1996, p. 8). Siguiendo a la autora, la característica de este tipo de violencia es que responde al patriarcado, que se puede definir como un sistema simbólico, político, social y económico androcéntrico, que configura ciertas prácticas cotidianas que reproducen la desigualdad, la subordinación femenina y niegan los derechos de las mujeres. El patriarcado se manifiesta a través de todas las dimensiones y ámbitos de la vida social (Secretaría de Mujeres y Diversidades, s.f.).

Este tipo de violencia se distingue de otras formas de agresión en el hecho de que el factor de riesgo es únicamente el ser mujer (Rico, M., 1996, p. 8). Si se entiende que la violencia es una manifestación de un cierto tipo de dominación que ejerce determinado grupo sobre otro, se puede concebir a la violencia de género como un mecanismo central a la hora de perpetuar la dominación y hegemonía masculina.

Otra definición útil para entender la problemática de la violencia de género que se está analizando, es la que propone la ley 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”:

Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. (Ley 26.485, 2009, artículo 4°).

Esta ley, además, postula distintas modalidades, en su artículo 6°:

- Violencia doméstica.
- Violencia institucional.
- Violencia laboral.
- Violencia contra la libertad reproductiva.
- Violencia obstétrica.
- Violencia mediática.

Y, por otro lado, también define los siguientes tipos de violencia, en el artículo 5°:

- Física.
- Psicológica.
- Sexual.
- Económica y patrimonial.
- Simbólica.

La importancia de esta definición radica en que incorpora las acciones realizadas desde el Estado y las efectuadas por sus agentes, en concordancia con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La violencia, según Segato (2003, pp. 253-257), tiene como su causa la relación entre dos ejes que se encuentran interconectados: por un lado, uno formado por aliados o competidores, eje horizontal; y, por otro lado, un eje vertical, caracterizado por relaciones de expropiación o de entrega (de naturaleza sexual), de desigualdad, y por estratos marcados por la jerarquización y los grados de valor, de estatus diferenciados (con marcas construidas y concebidas como indelebles). Estos ejes conforman un sistema inestable.

El primer eje horizontal se relaciona con la categoría de “dádiva”, mientras que el segundo vertical se asocia a la idea de tributo, debido a la circulación que se da entre desiguales. Según la autora, la plenitud del ser de los miembros considerados como iguales y semejantes se basa en la existencia de un ser-menos, que participa como “otro” en el sistema. Este ser-menos aparece como el resultado de la extracción material y simbólica que alimenta la plenitud de los semejantes. En casos extremos, de gran presión entre los semejantes-competidores, se puede llegar a posicionar al “otro” como víctima sacrificial, en un tributo de su vida, que se concibe como una prueba para participar de la economía simbólica de los semejantes. De esta forma, se explican muertes atroces de mujeres, por el hecho de ser mujeres, y por ende pertenecer al grupo subalterno en la economía desigual del género.

Estos dos ejes están interconectados y se influyen mutuamente, generando desequilibrios, pudiendo un semejante caer degradado en la categoría de subalterno, o este último entrar en el orden de pares (debido a los reclamos de ciudadanía). Esto hace que el sistema no se reproduzca por inercia (a pesar de que para los miembros la reproducción está naturalizada), y que necesite, intermitentemente, de la voluntad de dominación por parte del hombre, que entonces hace uso de la violencia psicológica, física o sexual para restaurar esta naturaleza y el orden.

1.4 Avances a nivel internacional y nacional

Siguiendo a Bastera (2018, pp. 2-3), se puede mencionar, a nivel internacional, un primer logro importante dirigido hacia la búsqueda de la igualdad, la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la ONU, en el año 1948. Esta establece la igualdad de derechos y libertades para todas las personas, sin distinciones de sexo, etnia, edad, etc.

Según Pantoja Asencio, a partir de los años '70, a nivel mundial, el movimiento feminista cobró un vigor muy importante, y buscó profundizar en la desnaturalización del sistema de género mediante el cual se fundan las relaciones de poder entre las mujeres y los varones, a través de la puesta en cuestión del supuesto que dividía “lo público” y “lo privado” (2014, pp. 1-2). Así, se derribó la noción de que las cuestiones familiares eran aspectos íntimos, en los que el Estado no debía inmiscuirse. El movimiento feminista,

entonces, consolidó la generación de un compromiso por parte del Estado moderno por intervenir y erradicar la violencia de género.

Esto se relaciona con el cambio de paradigma que comenta Basterra (2018, pp. 1-2), en el que se pasa de una consideración de igualdad formal, centrada en el trato neutral hacia todas las personas y la eliminación de obstáculos normativos, a una concepción de igualdad material, que implica un rol activo por parte del Estado, que genere acciones positivas de tutela para las personas en situaciones desiguales, como las mujeres, para cambiar la estructura social y buscar la igualdad real.

En este sentido, y continuando en el plano internacional, como avance se puede nombrar la aprobación por la Asamblea General de la ONU de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en el año 1979. Este documento internacional expresa la prohibición de toda forma de discriminación hacia las mujeres y la obligación de los Estados parte de realizar acciones al respecto (Pantoja Asencio, 2014, p. 2).

A nivel interamericano, otro logro importante, fue la sanción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, que, según Pantoja Asencio (2014, p. 3), contempla la violencia en el ámbito doméstico y amplía el campo de acción hacia lo público, tomando en cuenta las violencias perpetradas por el Estado, por acción como por omisión. Además, considera violencias de distinto tipo: física, psicológica y sexual, y protege el derecho de la mujer a acceder a funciones públicas (Basterra, 2018, p. 3).

En nuestro país, es a partir de la recuperación de la democracia que, según Vegas (2017, p. 13), se incluye la temática en las políticas, ya que se fortalece el respeto por los derechos humanos, y se profundiza el intercambio entre las organizaciones de mujeres y el Estado, otorgando más visibilidad a las cuestiones de género (Pantoja Asencio, 2014, p. 3). Esto evidencia el aspecto relacional del Estado y del tratamiento de los problemas públicos que se comentaba anteriormente. Es así como, en el año 1985, Argentina ratifica la CEDAW. Además, en materia institucional, en 1987, se crea la Subsecretaría Nacional de la Mujer, primer mecanismo nacional (Vegas, 2017, p. 14), y el Programa de Promoción de la Mujer y la Familia.

Avanzando, en la década de 1990, once provincias poseían ya programas enfocados en abordar la violencia de género (Pantoja Asencio, 2014, p. 3). Siguiendo a Levín (2019, p. 4), se puede entender que en esta década se sancionan leyes que se califican como de “primera generación”, que hacen un tratamiento más general de la violencia doméstica (no enfocándose en la mujer), y se centran en mayores medidas legislativas, en la creación de Planes Nacionales en distintos países de la región y en la introducción de figuras penales en los distintos códigos.

En la década del 2000, según Levín (2019, p. 4), surgen las leyes que se consideran como de “segunda generación”, que incorporan las pautas que contempla la Convención de Belem do Pará, con una orientación más particular hacia las mujeres (y ya no hacia la violencia familiar en general), contemplando las relaciones en el ámbito público, y diversos tipos de violencias (física, económica, psicológica, sexual y simbólica). Siguiendo a la

autora, se puede entender que se configura un nuevo enfoque de visión integral, que incorpora la obligación por parte del Estado de intervenir ante las situaciones de violencia que padecen las mujeres.

La mencionada visión integral implica el accionar del Estado desde diversas áreas, que puedan “articular la prevención, contención, investigación, sanción y reparación de las distintas situaciones que se presentan según el tipo de violencia de que se trate” (Levín, 2019, p. 5). Siguiendo a esta autora, la prevención es fundamental a la hora de lograr transformaciones en las situaciones de desigualdad, ya que busca afrontar las causas de estas. Sin embargo, establece que, en nuestro país, muchas medidas no logran implementar la visión integral con éxito, pudiendo observar un déficit de mecanismos de prevención que traten las causas estructurales de la violencia (estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios), y un énfasis en medidas que atienden las consecuencias de la violencia, centrándose en la asistencia.

A través de las páginas anteriores, se puede notar la importancia creciente que ha tenido la temática de la violencia de género en nuestro país y el aumento de la atención brindada por el Estado, que se ha plasmado en la creación de leyes, sanciones de convenciones internacionales, políticas públicas, etc. Estas últimas, sin embargo, muchas veces no logran efectuar un equilibrio entre las medidas de prevención y las asistenciales, enfocando sus esfuerzos en actividades de asistencia, obstaculizando así la implementación de una visión integral. Esto refuerza la necesidad de analizar las políticas públicas implementadas. En

este sentido, el siguiente capítulo profundizará las razones que justifican la relevancia del tema elegido, y explicará el diseño metodológico seleccionado.

Capítulo 2. Abordaje metodológico de la práctica profesional

A través del siguiente capítulo se explicitará, en primer lugar, la importancia y relevancia que presenta la problemática analizada, y se mencionarán trabajos similares encontrados. Luego, se detallarán los objetivos que busca alcanzar el trabajo, y la metodología que se ha elegido para efectuar el análisis propuesto, describiendo el diseño metodológico llevado a cabo, el tipo de estudio seleccionado y las fuentes de información.

2.1. Antecedentes y justificación del problema de análisis

Si bien la problemática de la violencia de género ha irrumpido recientemente en las agendas públicas, académicas y políticas, el pensamiento feminista posee una historia muy extensa. Este pensamiento cuestiona las estructuras de poder en las que están basadas las diferencias entre los sexos, mostrando la falta de igualdad y la discriminación que sufren las mujeres, y explicitando el rol que juegan las estructuras sociales en la creación de desventajas hacia ellas (Vegas, 2017, p. 9).

Aunque existe una vasta bibliografía enfocada en la temática de la violencia de género en el nivel nacional y provincial, al hacer foco en el ámbito local, particularmente en el área del Partido de Quilmes, el escenario cambia. En este sentido, no ha sido fácil encontrar artículos e investigaciones centradas en esta región, que busquen analizar específicamente las políticas públicas implementadas por el Municipio. Sin embargo, es posible mencionar el trabajo de Mezzadra (2019), que realiza un análisis estructural de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad, organismo que cumplía funciones muy similares a la SMyD, aunque esta última amplía las actividades y servicios que ofrece,

y se especializa en la violencia hacia las mujeres y diversidades. La autora encuentra varias situaciones problemáticas en dicha institución: falta de sistematicidad en las capacitaciones que se dan a las trabajadoras y en las acciones que forman parte de sus labores diarias (ausencia de procedimientos y protocolos); falta de espacios de evaluación, participación ciudadana, resolución de conflicto al interior de la organización; problemas de comunicación y ausencia de mecanismos de articulación; etc. (Mezzadra, 2019, pp. 69-76).

Con respecto a la relevancia del tema, se puede establecer que en los últimos años la problemática de la violencia de género ha cobrado cada vez más importancia, tanto en la agenda pública como en la de diversos gobiernos. Es así como distintas organizaciones internacionales han brindado su atención al tema, ofreciendo análisis, artículos, estadísticas, y recomendaciones a los distintos países para encarar esta problemática. Como ejemplos de esto, se puede mencionar el programa de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2020) “Atención para las mujeres que han sufrido violencia: programa de capacitación de la OMS dirigido a los prestadores de servicios de salud”; el informe “Avances de la OPS en materia de igualdad de género en la salud” (OPS, 2021); la “Política de la OPS en materia de igualdad de género” y su plan de acción; la guía “Género y Salud: una guía práctica para la incorporación de la perspectiva de género en salud” (OPS, 2010).

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha tomado, en julio de 2021, compromisos para favorecer el empoderamiento de mujeres y niñas, e impulsar el logro de la igualdad de género (OMS, 2021). Dicha organización ha publicado, en 2021, importantes datos con respecto a este problema: casi una de cada tres mujeres, en el mundo,

ha padecido violencia sexual y/o física por su pareja o violencia sexual por una persona que no era su pareja, o ambas; hasta el 38% de los homicidios de mujeres fueron perpetrados por su pareja; más de un cuarto de las mujeres en el mundo, de entre 15 y 49 años, que han mantenido una relación, han sufrido violencia sexual y/o física al menos una vez (OMS, 2021).

Las recomendaciones, colaboraciones, y estrategias que dichas organizaciones plantean con los Estados miembros muestra cuán importante es el rol de los gobiernos y de las políticas públicas en la eliminación de la violencia de género, y cuán relevante es este problema en la actualidad a nivel global.

Específicamente en nuestro país se destaca la aprobación de la ya mencionada ley nacional N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, que tiene por objeto tutelar la eliminación de patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género, buscando resguardar la igualdad de trato y de oportunidades, y que establece que los tres poderes del Estado deben implementar las medidas y acciones necesarias para lograr el respeto del derecho constitucional a la igualdad de género (Basterra, 2018, p. 3). Otro hecho mencionable, en materia legal, se produjo en el 2012, con la ley nacional 26.791 (2012), mediante la cual se modificó el artículo 80 del código penal, introduciendo el delito de femicidio y disponiendo la prisión perpetua para quienes cometan dicho delito. Todas estas acciones muestran la importancia que posee la temática y el problema tanto a nivel global como en nuestro país.

Además, podemos mencionar que el problema aqueja a diversos municipios, no siendo exclusivo del Partido de Quilmes. Según Levín (2019, p. 2), si bien el municipio de Rosario ha sido pionero en la implementación de medidas dirigidas a la violencia hacia las mujeres siendo el primer municipio en nuestro país en desarrollar una institución en género en 1988, y en elaborar un Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres en el 2001, ha recibido una gran atención por el alto nivel de violencia de género que padece en los últimos años, convirtiéndose, en el año 2016, en el municipio con mayor cantidad de casos emblemáticos de violencia en nuestro país.

Es destacable la importancia que poseen los gobiernos locales debido a su proximidad con la población, aspecto del cual carecen tanto los gobiernos provinciales como el nacional. En este sentido, en base a los datos mencionados anteriormente sobre la situación de violencia que viven las mujeres en Quilmes, y considerando los objetivos que se proponen, tanto la ordenanza 12976/18 (2018), como el Poder Ejecutivo local, con relación a la búsqueda de la igualdad de género, se puede establecer la centralidad que poseen las acciones de dicho gobierno. Además, teniendo en cuenta que este municipio ha realizado diversas actividades que buscan tratar este problema, comenzando por la creación de un organismo pensado exclusivamente para el tratamiento de dicha problemática, se vuelve central la realización de este tipo de análisis, para identificar y destacar tanto las acciones que han presentado resultados exitosos (para así poder ser replicadas en otras ciudades) como las actividades que pueden ser objeto de mejoras (para lograr con mayor efectividad los logros propuestos por el municipio).

Este trabajo, entonces, busca brindar aportes hacia el tratamiento que los gobiernos locales pueden dar hacia esta problemática, presentando posibles insumos para intentar solucionarlo.

Se hará foco en siete medidas del PMIG, centrándose en aquellas dirigidas hacia la población femenina, en las que la SMyD se ve fundamentalmente implicada (en su diseño e implementación):

- la inauguración de Centros de Mujeres y Diversidades;
- la implementación del “Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en Situación de Violencia por Motivos de Géneros”;
- la implementación del “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros”;
- la entrega de copas menstruales;
- la implementación de la Ley Micaela;
- las capacitaciones con perspectiva de género que se realizan;
- la implementación del “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”.

Estas medidas serán divididas en dos grandes categorías, siguiendo a Levín (2019, p. 13): prevención y asistencia. Las acciones incluidas en la categoría “*prevención*” pueden clasificarse, como dirigidas a efectuar modificaciones en las condiciones socioculturales (por ejemplo, la educación, la información sobre los derechos que se poseen, etc.); en las condiciones materiales (acceso a viviendas y trabajo, posibilidad de ejercer el derecho a la

salud, etc.); y en las condiciones políticas (representación política a través de la paridad electoral, voz pública, etc.). Las de asistencia, en cambio, se dirigen al tratamiento de las consecuencias de la violencia, centrándose en acciones de atención, acompañamiento, asesoramiento y reparación.

Con base en estas categorías, las medidas de prevención, entre las políticas seleccionadas para analizar, son:

- la implementación del “Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en Situación de Violencia por Motivos de Géneros”;
- la implementación de la Ley Micaela;
- las capacitaciones con perspectiva de género que se realizan; y
- la implementación del “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”.

Con respecto a las medidas asistenciales, se pueden mencionar las siguientes:

- la inauguración de Centros de Mujeres y Diversidades;
- la implementación del “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros”; y
- la entrega de copas menstruales.

Con el trabajo se buscará responder a las preguntas de: ¿qué tan avanzada está su implementación? ¿qué aspectos de las medidas pueden ser objeto de mejoras? En este sentido, el trabajo genera insumos para las funcionarias del municipio, realizando un análisis político-normativo y político-organizacional del PMIG, como así también, un

análisis de implementación de dicho Plan. Así mismo, se brindan insumos y aprendizajes de estrategias y mecanismos aplicados con éxito en otras ciudades que podrían ser reaplicados e implementados en el Partido de Quilmes.

2.2. Objetivos

Este trabajo se plantea lograr los siguientes objetivos generales:

1. Analizar siete medidas del Plan Municipal para la Igualdad de Género, tanto de prevención como de asistencia, implementadas por la Secretaría de Mujeres y Diversidades del Municipio de Quilmes en el año 2022 desde una perspectiva de género.

2. Generar insumos y sugerencias para mejorar y/o resolver los problemas que presenta la política pública de género a nivel local.

Para esto, se busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- 1.1. Analizar las dinámicas socio-políticas y normativas de las medidas del Plan Municipal para la Igualdad de Género del Municipio de Quilmes.

- 1.2. Analizar la estructura organizativa, material y financiera de las medidas del Plan Municipal para la Igualdad de Género.

- 1.3 Analizar los mecanismos y las actividades para las mujeres desarrolladas por la Secretaría de Mujeres y Diversidades del Municipio de Quilmes en el año 2022.

- 1.4 Analizar los aspectos que presentan problemas de las actividades desarrolladas en el marco del Plan Municipal para la Igualdad de Género y, por ende, podrían ser objeto de mejora.

2.1 Relevar y analizar estudios de caso sobre políticas de igualdad de género en Argentina y en Latinoamérica que han mostrado resultados exitosos.

2.2 Sistematizar aquellos insumos que podrían ser de utilidad para mejorar y/o solucionar problemas del Plan Municipal para la Igualdad de Género.

2.3. Diseño metodológico

El trabajo presenta un diseño mixto, tanto cualitativo como cuantitativo, para lograr fortalecer las ventajas que poseen ambos e intentar evitar las debilidades de dichos diseños. En este sentido, la utilización de métodos cuantitativos se fundamenta en la búsqueda de poder procesar la información disponible, permitiendo la elaboración de cuadros y gráficos que faciliten la representación de la información y la contextualización de la situación pública del problema.

Por otro lado, se busca profundizar aún más el análisis mediante métodos cualitativos, específicamente entrevistas a funcionarias, que permiten recolectar información relevante sobre la implementación de las medidas analizadas.

2.3.1. Tipo de estudio

Se propone realizar un estudio de caso, debido a la posibilidad que ofrece este tipo de estudio de analizar fenómenos concretos y reales, para generar conocimiento.

El estudio de caso consiste en la “investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto” (Macluf et al., 2008, p. 8). Permite comprender

un fenómeno social complejo y detectar las características más representativas del fenómeno de la vida real. Este tipo de estudio es muy adecuado cuando se tiene poco o nulo grado de conocimiento sobre el comportamiento real de los eventos que se desean analizar, y cuando la temporalidad en la que se dan estos eventos es contemporánea, como es este caso (Macluf et al., 2008, p. 10).

2.3.2. Fuentes de información

El trabajo de Práctica Profesional Supervisada se ha realizado en el marco de una pasantía promovida por la Universidad Nacional de Quilmes en el organismo analizado, específicamente en el área del Observatorio de Géneros y Diversidades (a partir de ahora “Observatorio”). En este sentido, es de destacar la iniciativa efectuada por la SMyD a la hora de proponer y llevar a cabo un convenio de pasantías con estudiantes de la Universidad Nacional de Quilmes, ya que permite la inserción de los estudiantes en un ámbito laboral, la utilización de los aprendizajes adquiridos durante el recorrido académico en pro del beneficio de la comunidad quilmeña, la incorporación de nuevos conocimientos y habilidades, el afianzamiento del vínculo entre los estudiantes y la gestión, entre otros beneficios.

La pasantía se ha realizado desde septiembre de 2021 a septiembre de 2022, cumpliendo así un año de actividad en dicho organismo. Se ha ido presencialmente a la SMyD, tres

veces por semana, para realizar las tareas asignadas. Durante esas horas, se han mantenido conversaciones con trabajadoras de distintas áreas de la institución.

En el trabajo se han utilizado tanto fuentes primarias como secundarias. Con respecto a las primeras, se usó la información que fue recabada a partir de entrevistas, además de la creación propia de mapas y gráficos.

Se realizaron tres entrevistas en total. La primera de ellas fue el día 20 de septiembre, con Adriana Vargas, tallerista del área de capacitación con perspectiva de género; la segunda fue a Lorena Aguirre, directora de capacitaciones con perspectiva de género, el 23 de septiembre; y la última entrevista se hizo el día 27 de septiembre a Paula López, directora general de promoción de políticas de géneros y diversidades:

Nombre de entrevistada	Cargo	Área	Fecha
Adriana Vargas	Tallerista	Área de capacitación con perspectiva de género	20/09/2022
Lorena Aguirre	Directora	Área de capacitación con perspectiva de género	23/09/2022
Paula López	Directora	Dirección general de promoción de políticas de géneros y diversidades	27/09/2022

En lo que respecta a las fuentes secundarias, se utilizaron noticias de periódicos, información de diversos Boletines Oficiales, datos puestos a disposición por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Censo Nacional del año 2010 y de las webs oficiales de diversos Municipios.

Explicitada la importancia de la temática elegida, los objetivos que guían el trabajo, y la metodología elegida para llevarlos a cabo, se procederá, en el capítulo siguiente, a detallar la información recolectada sobre la SMyD, el PMIG y las medidas elegidas, y a efectuar un análisis sobre los posibles aspectos problemáticos que presentan.

Capítulo 3. Experiencia en la Secretaría de Mujeres y Diversidades y la política Plan Municipal para la Igualdad de Género de la Municipalidad de Quilmes (2022)

3.1 Plan Municipal para la Igualdad de Género: descripción y análisis

El PMIG se comenzó a diseñar una vez que la intendenta Mayra Mendoza asumió el cargo el 10 de diciembre de 2019. Además de esta medida, la intendenta creó la Secretaría de Mujeres y Diversidades, jerarquizando lo que antes era la Dirección General de Género y Familia. En base a las entrevistas, se pudo conocer que el espacio de género en el municipio tiene una antigüedad de aproximadamente nueve años y comenzó siendo inicialmente un programa. Durante el gobierno del intendente Martiniano Molina, del frente Cambiemos, se crea la mencionada Dirección, que formaba parte del área de Desarrollo Social y, según una de las entrevistadas, tenía una orientación y una perspectiva diferente en lo que se refiere a las cuestiones de género:

“Formaba parte, también, de Desarrollo Social, con lo cual había otra perspectiva de cómo se entienden las cuestiones de género... bueno, y por eso estaba también adentro del espacio de desarrollo social.”¹

La jerarquización del espacio tuvo un impacto tanto político como administrativo, ya que la Secretaría pasa a tener un presupuesto propio y, de esta forma, autonomía en lo que se refiere al diseño e implementación de políticas.

¹ Entrevista a Paula López, directora general de promoción de políticas de géneros y diversidades.

Otro gran cambio que se menciona en una de las entrevistas es la diferencia que vivieron las trabajadoras y trabajadores, ya que sus propuestas, comentarios y demandas fueron mejor recibidas y escuchadas. Además, la autonomía y la claridad de objetivos que tenía el espacio permitió que el campo de acción para las trabajadoras se amplíe. Si bien, en este aspecto, una de las entrevistadas menciona que a veces la distribución de tareas entre los equipos puede ser algo confusa, ya que el problema de género es uno, y es complejo separar analítica y administrativamente un problema multidimensional y multicausal, la unicidad de objetivos entre las trabajadoras y la dirección, y la perspectiva compartida, facilita esta situación:

“Se nos escuchó desde otro lugar: cuáles eran nuestras demandas, qué teníamos para decir, para cambiar. Después cambió esto de que se nos amplió... al tener los objetivos tan claros de cada espacio... bueno, a veces puede ser que no, pero sí, entonces se van mezclando: ‘esto podemos hacer... no, cierto, porque esto le correspondería a tal’. A veces es medio confuso, porque todo es género, pero no, hasta acá sí, hasta acá no, puede suceder.”²

En relación con esto último, en la entrevista se ha mencionado que el espacio, bajo esta conducción, está muy abierto al debate y al diálogo entre las trabajadoras y trabajadores:

“Pero sí está claro que todes queremos lo mismo, entonces eso también veo que es un cambio bastante importante, que hay como una línea en la que seguimos. Después sí hay posturas diferentes, personalidades diferentes,

² Entrevista a Adriana Vargas, trabajadora del área de capacitación con perspectiva de género.

llevarlas a cabo algunos equipos lo harían de una manera, otros equipos harían de otra, pero por lo menos ahora podemos juntarnos a charlarlo.”

Una de las áreas que componen la SMyD es la Dirección General de Promoción de Políticas de Géneros y Diversidades que trabaja a su vez con cuatro direcciones: la Dirección de Capacitación con Perspectiva de Género, el Instituto de Prevención de las Violencias, Dirección de Diversidades y el Observatorio de Géneros y Diversidades. Esta área es central en este trabajo, ya que lleva a cabo gran parte de las medidas relacionadas con la prevención.

El PMIG se comenzó a implementar en el año 2020, al mismo tiempo que la pandemia de Coronavirus. Su objetivo es visibilizar y erradicar las desigualdades de género, y consolidar un municipio feminista, plural y disidente a través de políticas públicas que poseen perspectiva de género y un enfoque que se basa en la transversalidad. De las diecinueve medidas que componen el PMIG se hará foco en las siguientes:

- La inauguración de Centros de Mujeres y Diversidades: pensados para garantizar el acceso a la justicia. Disponen de equipos interdisciplinarios de trabajadores sociales, psicólogas, abogadas, etc.
- La implementación del “Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en Situación de Violencia por Motivos de Géneros”: se trata de la implementación de diversas políticas de asistencia, programas de prevención de las violencias por motivos de género, y de la entrega de botones antipánico y de tarjetas con datos para celulares. También incluye el funcionamiento de los

Grupos de Ayuda Mutua (GAM), que consisten en espacios para mujeres que han estado o se encuentran en situación de violencia, pensados para la prevención y contención. Además, se incluye en este programa, la capacitación en trabajos formales como no formales para dichas personas en situación de violencia. Finalmente, el Plan menciona dentro de esta medida la creación de la Mesa Quilmeña contra las Violencias por Motivos de Géneros, y el establecimiento progresivo de subsidios.

- La implementación del “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros”: su objetivo es evitar que las personas en situación de violencia y vulnerabilidad económica vean sus posibilidades de inserción social aún más reducidas, debido a la desigualdad social que prevalece en el contexto. Las entregas acompañan con cuadernillos, que incluyen información sobre distintas temáticas: derechos reproductivos, Educación Sexual Integral (a partir de ahora “ESI”), información sobre violencia por motivos de género, etc.
- La entrega de copas menstruales: la población objetivo de esta medida son las personas menstruantes en situación de vulnerabilidad económica, buscando garantizar la cobertura de copas menstruales para dichas personas. La entrega incluye un cuadernillo que contiene información sobre la salud sexual y

reproductiva, y datos de contacto de los organismos que proveen atención ante situaciones de violencia por motivos de género.

- La implementación de la Ley Micaela: que establece la obligatoriedad de las capacitaciones en materia de género y violencia contra las mujeres, para todos los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la función pública, en general, y en el municipio de Quilmes, en particular.
- Las capacitaciones con perspectiva de género: incluyen cursos presenciales y virtuales, sobre diversas temáticas (parto respetado, violencias por motivos de géneros, trabajos tradicionales y no tradicionales, la deconstrucción de los géneros, diversidad sexual y masculinidades) en diferentes instituciones: centros culturales, clubes, etc.
- El “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”: consiste en el desarrollo de campañas educativas que traten sobre el valor que poseen las tareas de cuidado, con el objetivo de crear más conciencia y generar un cambio cultural, fomentar la división igualitaria de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres, y contribuir a visibilizar la brecha salarial por cuestiones de género.

En base a las entrevistas, es posible decir que algunos de los objetivos propuestos por el PMIG ya se han alcanzado, por ejemplo, la apertura y puesta en funcionamiento de los dos Centros de Mujeres y Diversidades (el Centro de Atención a Mujeres y Diversidades, o CAMD, en Gran Canaria 650, y el Centro Territorial de Políticas de Género y

Diversidades "Isabel Pallamay", en Mosconi y Craviotto). Por otro lado, según una de las entrevistadas, aproximadamente 4000 trabajadores municipales han cumplido la capacitación obligatoria en el marco de la implementación de la ley Micaela. La entrevistada Paula López ha indicado que es difícil estimar el porcentaje que representa este número en el total de trabajadores municipales, debido a la movilidad de los recursos humanos en el municipio. Sin embargo, según la web oficial de la Municipalidad de Quilmes, desde que inició, en marzo del año 2020, el 47% de las y los trabajadores han cumplido con la capacitación (Quilmes Gobierno, 2021).

Con respecto al Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros, se mantiene la entrega de módulos alimentarios para las personas de la comunidad LGBTQ+ y las mujeres que asisten a los GAM, pero se ha efectuado un cambio en el kit de elementos de gestión menstrual, modificando la entrega de toallitas femeninas con alas que se realizaba durante la pandemia, para entregar actualmente copas menstruales. Este cambio se fundamentó en razones relacionadas a la sustentabilidad (debido a que las copas menstruales son reutilizables y poseen una vida útil mayor a cinco años, en comparación con las toallitas femeninas, que son objetos descartables con un gran impacto en el medio ambiente) y en razones económicas, ya que la entrega mensual de kits de gestión menstrual basados en elementos descartables se vuelve más compleja de sostener.

De esta forma, la entrega de copas menstruales se incluye también en el “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros”.

Por otro lado, con respecto a la implementación del “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”, según una entrevistada se ha hecho un importante trabajo y mucho foco durante los dos primeros años de pandemia: 2020 y 2021. Las acciones mencionadas en la entrevista fueron: la participación de la SMYD en foros nacionales de cuidado (habiéndose realizado el primero de ellos en el partido de Quilmes) y la publicación del cuadernillo sobre tareas de cuidado no remunerado (una publicación que contiene información sobre la temática, para la educación y difusión al público). Sin embargo, según la entrevistada, actualmente se han visualizado nuevas necesidades y el énfasis se ha puesto más bien en el abordaje de las violencias que en otro tipo de sensibilizaciones, como el caso de este programa, por lo que este último ha perdido la vigencia en la agenda política que solía tener.

En síntesis, es posible sostener que si bien algunas medidas propuestas por el plan ya han sido cumplidas (como la apertura de los centros de atención), otras se encuentran en vías de realización (por ejemplo, las capacitaciones en el marco de la Ley Micaela, que han cumplido la capacitación obligatoria casi la mitad de los trabajadores y trabajadoras) y otras han dejado de ocupar la importancia que tenían en la agenda (el “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”).

Por otro lado, las medidas asistenciales como la entrega de copas menstruales y la implementación del “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros” no pueden ser entendidas bajo una concepción que mida su efectividad según su cumplimiento o no, ya que son acciones que deben ser continuadas en el tiempo, con la búsqueda de la mejora en las condiciones de vida de la población en situación de violencia. De esta misma forma se debe concebir a las acciones de prevención como las capacitaciones y los talleres, ya que estos deben continuar realizándose con el objetivo de, en un futuro, lograr la erradicación del problema de la violencia.

Por otro lado, es posible notar cierta similitud entre las actividades que el PMIG propone. Esto se evidencia en el hecho de que la medida consistente en la entrega de copas menstruales, diferenciada en el Plan, se puede incorporar en el “Programa de entrega de módulos de alimentos, kits de higiene y elementos de gestión menstrual para mujeres y diversidades en situación de violencia por motivos de géneros”.

3.2 Análisis político-normativo

En base al trabajo investigativo y a las entrevistas que se han realizado, se puede establecer que el PMIG, como un todo, no se encuentra enmarcado en una norma formal, ordenanza, ni está reglamentado. Se trata, más bien, de una herramienta de gestión en la que se ha sistematizado el trabajo y las actividades que se estaban llevando a cabo en el

momento de su creación, y que, además, proponía y proyectaba nuevas metas a futuro que guiaban las acciones de la organización.

Si bien el Plan no está institucionalizado, sí existe una ordenanza que enmarca cuatro de las diecinueve medidas que allí se proponen, la N° 12976/18 (2018). Estas cuatro medidas son: inauguración de Centros de Mujeres y Diversidades, la creación de la Mesa Quilmeña contra las Violencias por Motivos de Géneros, las capacitaciones con perspectiva de género, y el Observatorio de Géneros, Trata y Diversidad. Esta ordenanza declara la Emergencia Municipal en Violencia Contra las Mujeres, estableciendo como una política prioritaria la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en el municipio.

De acuerdo con una entrevistada, para realizar la compra y entrega de copitas que contempla el PMIG, se utilizó la ordenanza del “Plan Municipal de Gestión Menstrual”. Lamentablemente no fue posible encontrar la ordenanza que establece dicho Plan, por lo que no se puede realizar un análisis de este, pero es importante destacar la importancia que posee la institucionalización formal de las medidas y actividades que realiza el gobierno, a través de la creación de ordenanzas, decretos o el tipo de norma más apropiada, que establezca, detalle y reglamente la medida (Britos, Reyes de Norte, Anzorena y Rodriguez, 2002).

En síntesis, el Plan analizado es una herramienta de gestión que no ha sido reglamentado, lo que puede considerarse como un punto débil. Sin embargo, ciertas actividades que lo componen se encuentran enmarcadas por la ordenanza N° 12976/18

(2018) de forma general. Esta ordenanza trata sobre la declaración de la Emergencia Municipal en Violencia Contra las Mujeres, instando al gobierno municipal a implementar las medidas necesarias para lograr la erradicación de la violencia. Por lo tanto, no es posible encontrar una norma que publique información detallada y específica sobre el plan analizado, ni sobre los objetivos que busca, ni la forma en la que se llevará a cabo.

3.3 Análisis de recursos, capacidades y finanzas

En las siguientes páginas se detallará la información recolectada sobre los recursos y finanzas que posibilitan la gestión de la SMyD. En primer lugar, se detallará el presupuesto oficial asignado a la Secretaría, para descubrir cuánto representa en el total del presupuesto municipal y cuánto significa la suma por habitante. A continuación, se realizará una comparación de estos valores con otros municipios del AMBA. Se ha elegido comunas de esta Área Metropolitana de Buenos Aires para intentar efectuar una comparación entre territorios con características similares. Finalmente, se explicará lo encontrado acerca de los recursos materiales y humanos que componen el organismo.

A través de la información publicada en la web oficial del Municipio de Quilmes, se ha conocido que el Presupuesto Municipal para el Ejercicio 2022 estipula un monto de \$28.098.734.241,94. De este importe, **\$124.495.078,52** se han asignado a la SMyD (Quilmes Municipio, s.f.). Esto representa aproximadamente un poco más del **0,44%** del presupuesto. Según las proyecciones publicadas en un informe realizado por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, en el año 2022, la población de Quilmes

sería de 679.375 habitantes, lo que supone una asignación de \$183,25 por habitante (Ministerio de Economía, 2016, p. 19).

Para realizar una comparación, se pueden mencionar datos presupuestarios de otros municipios del AMBA:

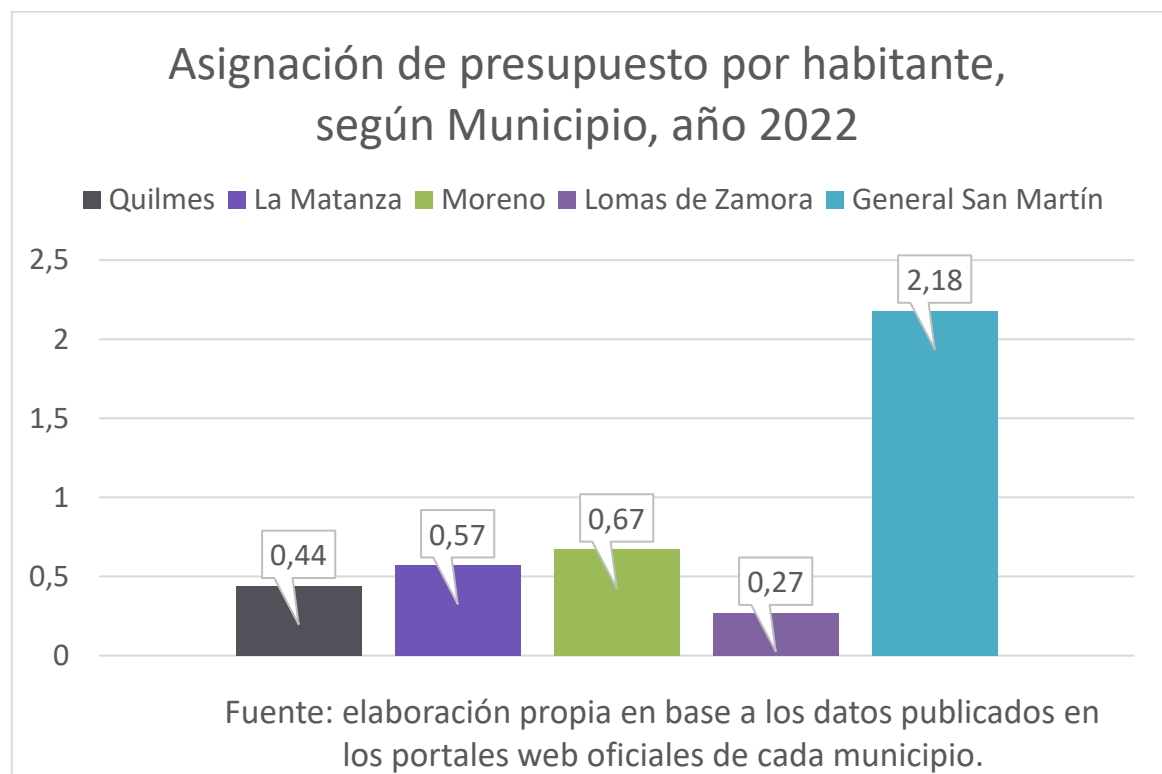
- **Moreno** cuenta con una Secretaría de Mujeres, Géneros y Diversidades. Su presupuesto para el ejercicio 2022 es de \$21.587.884.158,37, de los cuales, **\$145.033.776,00** corresponden a la Secretaría encargada de los asuntos de género (Ordenanza 6665/2021). Esto representa aproximadamente un poco más del **0,67%** del total. De acuerdo con las proyecciones que figuran en el informe mencionado, en el 2022, el municipio tendría 558.068 habitantes, lo que representa una asignación de \$259,88 per cápita (Ministerio de Economía, 2016, p. 18).

- **Lomas de Zamora**, posee una Secretaría de Mujeres, Géneros y Diversidad. Cuenta con un presupuesto para el ejercicio 2022 de \$33.328.728.498,64. De este importe, **\$91.375.381,75** corresponden al área de género, lo que representa un poco más del **0,27%** del presupuesto total (Boletín Municipal H.C.D. N° 10/21, s.f). Según el informe antes citado, la población de este partido, en el 2022, sería de 652.937 habitantes. Esto significa una asignación de \$139,95 per cápita (Ministerio de Economía, 2016, p. 18).

- **General San Martín** tiene la Secretaría de Mujeres, Géneros e Infancias, y cuenta con un presupuesto de \$27.075.255.000, de los cuales **\$591.327.274,48** se han asignado a dicha Secretaría (Municipalidad de San Martín, s.f.). Esto representa más del **2,18%**

del monto total. Con respecto a su población, siguiendo el informe ya mencionado, el municipio tendría 426.556 habitantes, en el año 2022, lo que representa \$1386,28 asignados por habitante (Ministerio de Economía, 2016, p. 17).

- **La Matanza** cuenta con una Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades. El presupuesto del 2022 es de \$29.105.776.500,00, y de este importe, se han asignado **\$166.405.496,92** a la Secretaría: un poco más del **0,57%** (Municipalidad de La Matanza, 2022). Su población, sería de 2.374.149, por lo que se trataría de una asignación de \$70,09 per cápita (Ministerio de Economía, 2016, p. 17).



Municipio	Población en el año 2022, según proyecciones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Presupuesto total	Monto per cápita	Presupuesto asignado al área de género	Porcentaje del presupuesto total que se asigna al área de género	Monto per cápita destinado a la problemática de género
Quilmes	679.375	\$28.098.734.241,94	\$41.359,68	\$124.495.078,52	0,44%	\$183,25
Moreno	558.068	\$21.587.884.158,37	\$38.683,25	\$145.033.776,00	0,67%	\$259,88
Lomas de Zamora	652.937	\$33.328.728.498,64	\$51.044,32	\$91.375.381,75	0,27%	\$139,95
General San Martín	426.556	\$27.075.255.000	\$63.474,09	\$591.327.274,48	2,18%	\$1386,28
La Matanza	2.374.149	\$29.105.776.500,00	\$12.259,46	\$166.405.496,92	0,57%	\$70,09

Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados en los portales web oficiales de cada municipio y en base a las proyecciones de población realizadas por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En base a los datos, se puede ver que el municipio de General San Martín es el que mayor presupuesto asigna al área de género en términos totales, con relación a su población y, también, según el porcentaje que se asigna al área en relación con el presupuesto total. Sin embargo, también se hace evidente que es el partido con menos población, y el que mayor presupuesto en relación con la población posee, con \$63.474,09 por habitante.

El caso opuesto lo presenta La Matanza, que tiene la mayor cantidad de habitantes, y el menor presupuesto con relación a su población, con \$12.259,46 por habitante. Así también

es el territorio que menor monto per cápita asigna a las cuestiones de género. Sin embargo, a pesar de esta circunstancia, si se considera el porcentaje del presupuesto total que se asigna al área de género, se encuentra que este es mayor que el que se asigna en Quilmes, con un 0,57%, contra un 0,44% en el municipio analizado.

Similar al caso anterior es el del municipio de Moreno, que presenta un presupuesto por habitante menor al de Quilmes, y, sin embargo, asigna mayor porcentaje al área de género que el que lo hace este último. También, en este caso, es mayor el monto per cápita asignado a la problemática de la violencia de género, con relación a Quilmes.

Un caso particular es el de Lomas de Zamora, que posee menos habitantes que Quilmes, mayor presupuesto y, por ende, un presupuesto por habitante también mayor y, sin embargo, es el territorio que menos importe asigna al área de género, en términos totales. Esto también se repite si se considera el porcentaje del presupuesto total que asigna a las cuestiones de género, siendo apenas un 0,27%. En relación al monto per cápita asignado a la problemática de la violencia, este sigue siendo más bajo que el de Quilmes, pero supera al de La Matanza, por la mayor población que este último tiene.

De esta forma, se puede notar que, si bien existen municipios que asignan un menor monto al área de género, de los territorios analizados, Quilmes es uno de los partidos que menos presupuesto asigna, tanto en términos totales como relativos. Aún más, existen partidos que, teniendo un menor presupuesto en relación con su población que Quilmes, asignan un mayor porcentaje a las Secretarías de género que el territorio analizado.

Por otro lado, la SMyD analizada no brinda ningún tipo de subsidio con financiación municipal a las personas en situación de violencia. En cambio, la secretaría cuenta con un convenio con el “Programa Acompañar” y el programa “Potenciar Trabajo”, que son de entrega nacional. En la organización analizada se realizan inscripciones para estos programas de jurisdicción nacional.

En lo que se refiere a los recursos humanos, a través de las entrevistas se ha podido conocer que la cantidad total de trabajadoras y trabajadores de la SMyD es de entre setenta y ochenta personas. El área de la Dirección de Capacitación con Perspectiva de Género lleva adelante, al menos parcialmente, cuatro de las siete medidas analizadas: la implementación del “Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en Situación de Violencia por Motivos de Género”, la implementación de la Ley Micaela, las capacitaciones con perspectiva de género que se realizan, y el “Programa de Visibilización de las Tareas del Cuidado”. Esta área está conformada por cuatro trabajadoras y trabajadores y una directora. Estas cuatro personas también forman parte del área de la Dirección General de Promoción de Políticas de Géneros y Diversidades, que está compuesta por catorce personas. Como se ha mencionado anteriormente, dicha área está compuesta por la Dirección de Capacitación, el Instituto de Prevención de las Violencias, Dirección de Diversidades y el Observatorio de Géneros y Diversidades, por lo que el resto de los trabajadores pertenecen a otras áreas distintas.

Con respecto a los recursos materiales, es importante mencionar que, luego de jerarquizar el espacio a Secretaría, se efectuó un cambio edilicio. De esta forma, se pasó

del lugar conocido como “La Fortaleza”, en San Martín 786, Quilmes Centro, al espacio actual, en Carlos Pellegrini 370, también en Quilmes Centro, a metros de la estación de tren. En base a la experiencia en la organización, se ha conocido que esta mudanza implicó un gran cambio cualitativo para el bienestar cotidiano de las trabajadoras y trabajadores, ya que el edificio anterior se encontraba en un estado deteriorado, con muebles rotos, y poco espacio para la cantidad de personas que componían el área. En relación con esto último, al haberse creado la Secretaría, aumentó también la cantidad de trabajadoras, por lo que era fundamental tener un espacio propio, que se logró con esta apertura.

Otro aspecto importante que se ha modificado luego del cambio de gestión se relaciona con los elementos materiales cotidianos necesarios para habitar el espacio digna y cómodamente, y para realizar las tareas. Se ha logrado conocer, en base a la experiencia vivida en la Secretaría, que previamente escaseaban los recursos básicos como el papel higiénico, jabón, materiales de oficina, etc., que permiten crear un ambiente en el que las condiciones de higiene y comodidad se cumplen. Esto, a su vez, influye en el día a día de las personas que trabajan en el organismo, ya que este tipo de condiciones en el área de trabajo afectan el desempeño cotidiano.

Con relación a esto último, se debe mencionar que, en el comienzo de la experiencia en el organismo, el edificio era compartido con la Dirección de Juventud. Debido a la cantidad de personas que trabajaban en el espacio, por unos breves meses, parte del personal no podía disponer de computadoras y escritorios para realizar sus actividades, y la oficina en la que se desempeñaban estaba, en ocasiones, bastante poblada. Sin embargo, esta situación

no afectaba el humor y el ambiente que existía entre las trabajadoras y trabajadores, y entre ellos encontraban alternativas para realizar el trabajo, aún en estas condiciones. Es necesario agregar, también, que esta situación fue reconocida por las autoridades, sin necesidad de que las trabajadoras efectúen un reclamo, y se efectuaron los cambios necesarios para que el edificio pueda contener cómodamente a las personas que allí trabajan. Si bien este cambio se demoró algunos meses, la Dirección de Juventud se mudó a otro espacio, lo que permitió descomprimir y habilitar una oficina para el resto de las trabajadoras y trabajadores y, además, se consiguieron computadoras nuevas.

Otro cambio importante digno de mencionar fue la ya mencionada apertura del CAMD y del Centro Territorial de Políticas de Género y Diversidades "Isabel Pallamay".

En resumen, se puede notar que, de los presupuestos municipales analizados en este trabajo, Quilmes es uno de los partidos que menos importe asigna al área de género. Además, en lo que se refiere a los subsidios que brindan un apoyo económico y, por ende, pueden contribuir a la autonomía económica de la persona en situación de violencia, estos son de jurisdicción nacional, por lo que la Secretaría no debe hacer uso de su presupuesto para financiarlos.

Por otro lado, con relación a los recursos humanos, de las aproximadamente ochenta personas que componen la Secretaría, solo catorce son trabajadoras y trabajadores del área que lleva a cabo la mayoría de las capacitaciones. Finalmente, con respecto a los recursos materiales, es interesante destacar que, a pesar de existir problemas edilicios y de insumos

en la organización, la situación es reconocida por las autoridades, quienes se han encargado de buscar las soluciones a estos problemas y no la han ignorado.

3.4 Aspectos problemáticos del Plan Municipal para la Igualdad de Género

La mencionada apertura del CAMD y del Centro "Isabel Pallamay" trajo como consecuencia que la SMyD se vuelva más compleja, debido al aumento de su dispersión espacial. Según Hall, la dispersión espacial es uno de los tres componentes que conforman la complejidad de una organización. Este componente puede ser analizado según la cantidad de ubicaciones en el espacio que la organización posee (Hall, 1996, pp. 60-61). Si bien inicialmente, la Secretaría se encontraba únicamente, en términos espaciales, en Carlos Pellegrini 360, con la apertura de los centros la organización se ha dispersado en los tres edificios.

Además, con estas aperturas, la SMyD ha aumentado también su diferenciación horizontal, ya que, en base a las observaciones, se ha podido notar que se han incorporado numerosas trabajadoras, principalmente con la apertura del CAMD, quienes brindan atención, asistencia y asesoramiento a las mujeres en situación de violencia, los siete días de la semana y las 24 horas del día. La diferenciación horizontal se puede medir contando el número de puestos que tienen los trabajadores, mediante el conteo de los nombres de los puestos (Hall, 1996, p. 59). Según el autor, el aumento de la complejidad implica un aumento de la necesidad de coordinación y control de las subpartes que integran el

organismo. Las organizaciones más complejas están compuestas por muchas subpartes que necesitan coordinación y, a mayor complejidad, más son los problemas que aparecen para coordinar estas subpartes (Hall, 1996, pp. 56-63).

En este sentido, en base a la experiencia en la Secretaría, se han notado problemas de coordinación: el trabajo que realizan las operadoras del CAMD influye directamente sobre las trabajadoras del Observatorio, ya que los datos que las primeras recolectan de las entrevistas son luego registrados en las bases de datos por las trabajadoras del Observatorio, de forma anónima para uso posterior de la Secretaría como fuente de información. Existía una descoordinación entre estos dos sectores, por lo que se ha tenido que realizar una reunión entre ambas áreas para que entre las trabajadoras se puedan conocer, se pudiera explicar de qué se trataba y qué función cumplía el Observatorio, qué relación existía entre ambas subpartes y para que las personas del Observatorio pudieran comentarles qué datos eran necesarios que se registren en las entrevistas, y de qué manera, con el objetivo de facilitar luego la carga de datos en las bases.

Sobre la atención que se brinda en el CAMD, en base a la experiencia vivida en la SMyD, se ha conocido que no se dispone de un protocolo para brindar atención a mujeres con discapacidad, tales como mujeres no videntes o con pérdida auditiva. Teniendo en cuenta que las mujeres con discapacidad sufren lo que se llama una “doble discriminación”, por el hecho de ser mujer y por tener una discapacidad, y han sido y permanecen invisibilizadas para la sociedad, se puede notar la importancia que tiene la inclusión de este colectivo de mujeres. Esta doble discriminación hace que las barreras que existen para

ejercer sus derechos, y participar plenamente de la sociedad se profundicen (Soler, Teixeira y Jaime, 2008, p. 2).

Finalmente, en relación a las capacitaciones brindadas por la Secretaría, en base a las entrevistas realizadas, se ha podido conocer que estas se componen principalmente de las siguientes: la implementación de la Ley Micaela para trabajadores y trabajadoras del municipio, mediante la realización de un taller obligatorio para todo el personal; talleres referentes a la construcción social de géneros; talleres relacionados con la Educación Sexual Integral, que es un eje importante en este año, y que se muestra en la creación del Programa QuilmESI con la articulación de diversas áreas: Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Cultura y Deportes, Subsecretaría de Educación, Subsecretaría de Política Integral de Niñez y Adolescencia, y la Dirección General de Juventudes; y capacitaciones en diferentes organizaciones que son a demanda (habiendo sido solicitadas previamente a las autoridades de la SMyD). Estas últimas son más variables y dinámicas, ya que se piensan en función del lugar y la necesidad que posee la organización que solicita el taller, aunque disponen de formatos previamente preparados, los cuales son adaptados. Entre este último tipo de capacitaciones, entonces, se pueden nombrar: el taller de vínculos saludables, de acoso callejero, de tareas de cuidado no remuneradas, de prevención de las violencias por motivos de género (en estas se explica qué son este tipo de violencias y su abordaje, realizando con esto último una articulación con las trabajadoras de asistencia), un proyecto por el cual se busca reconocer la perspectiva de género en el marco de la ESI en los jardines comunitarios (para el personal

de tres jardines, durante cuatro encuentros). En este último proyecto se abordan cuestiones como construcción social de género, violencias por motivos de género (y cómo articular con la SMyD en el caso en el que existan este tipo de violencias), y la ESI (se habla de la perspectiva de género como eje dentro de la Educación Sexual Integral).

El público de las capacitaciones es muy variado, tanto en su perfil como en la cantidad de personas que asisten. Por lo que se ha comentado en las entrevistas, se han dado talleres en los que han participado desde diez personas hasta trecientas, aproximadamente. Con respecto al interés de las y los asistentes, también existe una gran diversidad: en el caso de los talleres que han sido solicitados por las mismas organizaciones, el ambiente suele ser muy agradable ya que, justamente, las capacitaciones han sido demandadas por voluntad propia. Por el contrario, en lo que se refiere a los talleres en el marco de la Ley Micaela, existen sectores del municipio que son más hostiles que otros a este tipo de charlas, y se han visto reacciones desde el desinterés de las personas hasta los comentarios abiertamente agresivos y en contradicción a lo que las talleristas comentan:

“Hemos tenido capacitaciones en el Teatro Municipal que eran muy grandes de 150 personas, con algo de oscuridad y con cierta impunidad, en donde nos han dicho cosas bastante agresivas, medio en silencio, ahí, ¿no? Escondidos y demás, compañeros municipales.”³

Este tipo de capacitaciones son obligatorias para el personal de la municipalidad, y no todos coinciden con las ideas feministas que se proponen. Sin embargo, es importante

³ Entrevista a Lorena Aguirre, directora de capacitaciones con perspectiva de género.

destacar que no todo el público del municipio presenta este tipo de reacciones, produciéndose a veces reacciones positivas y agradecidas por parte de asistentes. Además, una entrevistada ha aclarado que aún en los talleres donde existe este tipo de público más resistente, esto a veces crea un ambiente y una dinámica interesante en la capacitación, ya que lo que se busca es crear un diálogo con las personas que asisten, y estas reacciones permiten lograrlo (no siendo esto posible con un público silencioso y pasivo). De esta forma, aún con las reacciones negativas, se busca cuestionar los conceptos patriarcales de género.

En conclusión, la apertura del CAMD y del centro “Isabel Pallamay” ha ocasionado el aumento de la complejidad de la Secretaría, lo que a su vez ha generado problemas de coordinación entre las subpartes que componen a la organización: las trabajadoras del Observatorio y las operadoras del CAMD.

Por otro lado, la Secretaría no dispone de un protocolo para brindar atención a las mujeres con discapacidad, lo que ocasiona la exclusión de este grupo, que sufre las discriminaciones de forma doble.

Finalmente, en lo que se refiere a las capacitaciones, se puede concluir que un gran número de las mismas se realizan con grupos de asistentes que, en general, suelen tener ideas previas receptivas a las temáticas de género. En cambio, el público que presenta mayores resistencias y, por ende, mayor posibilidad de generar nuevos ciudadanos con compromiso por la problemática de género se centra especialmente en las trabajadoras y trabajadores del Municipio, con las capacitaciones en el marco de la Ley Micaela. De esta

forma, el alcance que poseen las capacitaciones que brinda la SMyD podría ser mayor, cubriendo porciones de la población que presentan resistencias y que no forman parte de la municipalidad.

3.5 Análisis integrador de los aspectos que podrían ser objeto de mejora de la política

A lo largo de este capítulo 3 se ha establecido que parte de las medidas del Plan han perdido la vigencia en la agenda política del gobierno municipal, pasando a centrarse en otras necesidades que existen en el territorio. Además, el PMIG se concibe como una herramienta de gestión, y no ha sido reglamentado ni formalizado en una ordenanza específica que trate exclusivamente de este plan, por lo que no es posible encontrar la forma en la se concebía su implementación.

Centrándose en los aspectos presupuestarios, se ha visto que el partido analizado es uno de los que menos presupuesto asigna al área de género, de los territorios analizados. Por otro lado, la Secretaría está compuesta por aproximadamente ochenta personas, de las cuales solamente catorce son parte del sector que realiza la mayor parte de las capacitaciones.

También, la Secretaría presenta problemas relacionados con la coordinación de las subpartes que la conforman, debido al aumento de complejidad que ha sufrido. Asimismo, no dispone de un protocolo para dar atención a mujeres con discapacidad, ocasionando una exclusión de parte de su población. Y en lo que se relaciona con las actividades de

prevención, específicamente las capacitaciones y talleres, estos alcanzan una población resistente reducida a los trabajadores y trabajadoras del Municipio.

Con respecto a la ausencia de formalización específica del Plan, Britos, Reyes de Norte, Anzorena y Rodríguez establecen que es importante plasmar las acciones y medidas en una norma, ya sea una ordenanza, una resolución, etc., porque esto permite institucionalizar formalmente la política, volverla así obligatoria. De esta manera, lo que se prescribe se debe cumplir, tanto por los que dictan dicha norma como por quienes la aplican y evalúan (Britos, Reyes de Norte, Anzorena y Rodríguez, 2002). Aunque, si bien es cierto que esto solo se refiere a la institucionalización de los aspectos formales, y no es suficiente cuando se desean modificar prácticas sociales, no deja de ser necesaria la creación de normas que puedan legitimar las políticas realizadas, y asegurar la asignación de la partida presupuestaria a dicha política. En este sentido, el hecho de que el PMIG no esté plasmado en un acto administrativo de este tipo, aparece como un aspecto a mejorar.

Además, la reglamentación y publicación del PMIG permitiría a la ciudadanía conocer en detalle las acciones que se realizan o se planean llevar a cabo, y se podría incluir la manera en la que esto se hace o se hará, y la forma en la que se evaluará lo realizado. Esto contribuye a la transparencia en el gobierno, aspecto que legitima la gestión, lo que trae como consecuencia mayor confianza por parte de la sociedad civil en las actividades de gobierno y, a su vez, mayor participación de esta. Esto último es muy importante, ya que la violencia de género es una problemática que no puede ser resuelta sin la participación de la ciudadanía.

Por otro lado, se evidencia que los contenidos del PMIG no reflejan diversas acciones que realiza la SMyD actualmente, y que las necesidades que esta última ha considerado como urgentes han cambiado desde la realización de dicho Plan. Sería de gran importancia efectuar una actualización de este, que permita reflejar la agenda política que posee el organismo y los nuevos objetivos proyectados.

Es muy importante destacar la jerarquización que se ha realizado del área dedicada al tratamiento de la violencia de género, los cambios que se han efectuado en el trabajo diario de las trabajadoras y trabajadores, en el modo de gestión, en los aspectos materiales y las consecuencias que esto ha traído. Sin embargo, es igual de importante mencionar que, de los presupuestos municipales asignados al área de género analizados, que corresponden a la región del AMBA, el de Quilmes es uno de los más bajos. Por otro lado, también se debe aclarar que la comparación no se ha podido hacer entre un gran número de municipios, debido a que la mayoría de estos no brindan a las cuestiones de género el lugar de Secretaría o, si lo hacen, la información presupuestaria no es accesible.

Con relación a los recursos humanos, y en base a lo mencionado en las entrevistas, se puede notar que del total de las personas que trabajan en la Secretaría, solo catorce trabajan en las áreas relacionadas con la prevención de las violencias de la Dirección General de Promoción de Políticas de Géneros y Diversidades. De esta manera, se ve una mayor atención a los aspectos relacionados con la asistencia, en detrimento de las cuestiones vinculadas a la prevención.

Como se ha mencionado anteriormente, las organizaciones complejas requieren brindar más atención a los mecanismos de coordinación, debido a la cantidad de subpartes que las componen. En este sentido, la dificultad de coordinar dos espacios alejados físicamente entre ellos, como el Observatorio y el CAMD, con múltiples trabajadoras, evidencia esta cuestión. La implementación de mecanismos de coordinación podría representar un beneficio a esta situación.

Otro aspecto importante, relacionado con el CAMD, es el de la atención a mujeres con discapacidad. Es central la creación e implementación de un protocolo para poder brindar atención y contención a las personas con discapacidad, para posibilitar una inclusión real.

En lo que se refiere a las capacitaciones y talleres, un aspecto que podría representar una debilidad es el hecho de que la SMYD solo puede trabajar con un público mayor de edad, por lo que los beneficiarios de las políticas no pueden ser niñas y niños. La prevención de la violencia de género en el ámbito escolar es fundamental, ya que, siguiendo a Eliseo Valle Aparicio (2015, pp. 329-330), el currículum contiene no solamente los contenidos académicos, sino también aspectos relacionados con relaciones, modelos, actitudes y la construcción de identidades, que operan sutil o inconscientemente, y es a través de estos que las niñas y niños efectúan construcciones de género. Si bien existe el “Programa QuilmESI”, que propone trabajar con alumnas y alumnos de 4° año de nivel Secundario, el enfoque del trabajo de la Secretaría está en un público mayor.

Sobre el público efectivamente alcanzado por las actividades de capacitación, se puede inferir que quienes asisten a los talleres solicitados por las organizaciones civiles disponen

de un interés sobre las cuestiones de género, y su perfil, por tanto, está más alineado con las concepciones que sostiene la SMyD, por lo que no requieren de un trabajo de convencimiento profundo. El público más resistente, y por ende con estructuras subjetivas, ideas y conceptos más alejados de los postulados por los feminismos, se concentra en quienes asisten a los talleres en el marco de la Ley Micaela. Por lo tanto, las personas que forman parte de un público ajeno se concentran en trabajadores del municipio.

Finalmente, desde la experiencia vivida, se ha conocido que la organización no posee medidas para evaluar las actividades que se realizan, la atención que se brinda en el CAMD, ni las capacitaciones y los talleres. La implementación de acciones de evaluación puede posibilitar la mejora de las políticas públicas (Ilari, 2014, p. 162), por lo que sería una medida beneficiosa incorporarlas.

Al ser la violencia de género un problema estructural, no es posible analizar este tipo de políticas desde una perspectiva que busca determinar si la política resuelve o no el problema público, debido a que ninguna política aislada podría resolver este tipo de problemas. Las acciones que se realizan desde los gobiernos, en cambio, se proponen prevenir, acompañar, reparar, mejorar la calidad de vida de las mujeres y, en un futuro, lograr la erradicación de la violencia de género. En este sentido, se puede establecer que la política analizada posee medidas que cumplen estos objetivos, ya que en el CAMD se brinda atención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia, desde la Secretaría se realizan talleres y capacitaciones que alcanzan cierto público que desconoce cuestiones relacionadas con la temática de género, se brindan elementos de gestión menstrual y

bolsones de comida, para ayudar a cubrir necesidades básicas y reducir las brechas de desigualdad, entre otras acciones. Pero, a la vez, el Plan cuenta con aspectos que podrían ser objeto de mejoras, ya que, al no poseer un protocolo para dar atención a mujeres con discapacidad, se excluye a este grupo, reproduciendo la doble discriminación que sufren. Además, el público objetivo de las capacitaciones no puede ser menores de edad, lo que representa una debilidad a la hora de trabajar acciones de prevención. Por otro lado, el público alcanzado, que presenta resistencias, se centra mayormente en trabajadoras y trabajadores del Municipio, por lo que la población que no trabaja allí y no está alineada con las concepciones que presenta la SMyD, difícilmente logre ser alcanzada por las capacitaciones.

Capítulo 4. Aportes e insumos a la política Plan Municipal para la Igualdad de

Género

4.1 Opciones e insumos de política de género municipal

En este capítulo se presentarán experiencias desarrolladas y realizadas en otros países y municipios, con la intención de resaltar los aspectos innovadores que presentan con relación a la política municipal quilmeña analizada. Algunas de estas medidas presentan similitudes con la política que es objeto de análisis, mientras que otras hacen mayor foco en diferentes dimensiones de la problemática de la desigualdad, como, por ejemplo, la gestión menstrual.

En primer lugar, se puede mencionar a la autora Rioseco Ortega (2005, p. 39), consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ha resaltado, como una buena práctica para erradicar la violencia hacia la mujer, la política implementada por Costa Rica, basada en la creación de contralorías de servicios en organismos que trabajan cuestiones relacionadas al problema de la violencia de género. Estas contralorías se encargan de velar por la calidad del servicio brindado al beneficiario en dichas instituciones. Este tipo de políticas, que sirven como mecanismos de control, podrían ser útiles para evaluar la atención y el trabajo brindado a las personas en situación de violencia y a los y las beneficiarias de las actividades que la Secretaría realiza. Mediante los resultados y controles, es posible modificar y mejorar la implementación de la política.

En lo que se refiere al nivel municipal, una experiencia interesante a destacar es la que ha realizado el municipio de La Matanza, implementando un 0800 que atiende a personas en situación de violencia, las 24 horas del día, todos los días de la semana (Lescano, 2021). Si bien la SMyD de Quilmes también dispone de atención telefónica las 24 horas del día, y todos los días del año, esta atención se realiza a través de WhatsApp o de una línea telefónica, por lo que la persona que no posee la aplicación debe realizar un llamado que será cobrado. Considerando que, en ocasiones, las personas en una situación económica vulnerable sufren violencia por motivos de género, podría ser de utilidad brindar la posibilidad de una atención telefónica gratuita.

Con respecto a la atención a las mujeres con discapacidad, en El Salvador, la Procuraduría General de la República ha desarrollado políticas inclusivas, basadas en la realización de capacitaciones dirigidas al personal, la mejora en la accesibilidad tanto física como comunicacional para las mujeres en situación de violencia (Muñoz, 2021, p. 10). Por otro lado, en Ecuador, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) ha desarrollado investigaciones sobre violencia por motivos de género y discapacidades.

En relación con esto último, en Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social ha creado el Programa Nacional de Discapacidad, que tiene como propósitos transversalizar la cuestión de la discapacidad en programas nacionales de prevención y asistencia a niñas y mujeres que sufren violencia, incidir en la legislación, implementar acciones para que los servicios de atención puedan ser accesibles, y capacitar a mujeres con discapacidad en violencia de género (Muñoz, 2021, p. 11). Este tipo de políticas, si bien son de creación

nacional en los países de origen, podrían ser implementadas en el nivel municipal, con las adaptaciones necesarias a un escenario diferente y local. Esto permitiría que la atención y el alcance del trabajo llegue a mujeres quilmeñas con discapacidad.

En lo que se refiere a las medidas vinculadas a la gestión menstrual, que forman parte del PMIG, estas podrían enriquecerse con iniciativas que han realizado otros municipios y que se han publicado en el documento publicado por UNICEF y el Ministerio de Economía de la Nación, elaborado por la organización Democracia en Red (2022, pp. 25-38): en el municipio de Rosario se ha desarrollado la Ordenanza 10129, que establece la incorporación de productos de gestión menstrual en el programa municipal Precios Justos. Esto permite garantizar precios accesibles para estos productos, en comercios y en almacenes, lo que a su vez contribuye a disminuir las brechas de desigualdad de género, disminuyendo el “costo de menstruar” (que tiene un impacto en la economía de los hogares).

Otro ejemplo es el del municipio de Vicente López, en donde se ha incorporado la entrega de toallitas descartables en los bolsones de artículos de primera necesidad, que se brindan a las familias en situaciones vulnerables. Si bien la entrega de elementos descartables no es lo más conveniente, y en este sentido el municipio de Quilmes ha optado, acertadamente, por productos reutilizables como las copitas menstruales, es interesante la iniciativa de entregarlos junto con los bolsones de artículos de primera necesidad. En el caso de Quilmes, se realiza la entrega de módulos de alimentos para las mujeres que asisten

a los GAM, los cuales podrían incluir este tipo de productos de gestión menstrual, junto con el cuadernillo.

Por otro lado, también en el municipio de Vicente López se ha presentado un Proyecto de Ordenanza en el Concejo Deliberante, que busca fomentar la provisión gratuita de productos de gestión menstrual en establecimientos públicos (como, por ejemplo, escuelas, gimnasios, polideportivos, espacios municipales, etc.). Además, el proyecto establece la promoción del uso correcto de estos productos, da prioridad a la entrega de artículos con bajo impacto ambiental y reconoce la necesidad de garantizar en el territorio las condiciones de privacidad para que las personas menstruantes puedan utilizar los productos e higienizarlos.

Con relación a esto último, el municipio de Rosario ha creado el Programa Municipal de Gestión Menstrual, a través de la ordenanza 10.129. Entre sus propuestas se encuentra la idea de los “baños amigables”: el objetivo es que los baños de acceso público dispongan de las condiciones de higiene necesarias para su uso (limpieza, jabón, iluminación, acceso a agua potable, cestos de residuos). Se incluye, además, la incorporación de carteles informativos.

Siguiendo el enfoque de visión integral que se ha mencionado anteriormente, es fundamental que las medidas realizadas por los gobiernos se enfoquen en diversos aspectos que constituyen la estructura patriarcal. Un campo importante es el mercado de trabajo y la economía, y en este sentido, el municipio de Paraná aprobó un proyecto de ordenanza que contiene el “Programa de entrega de productos de higiene y gestión menstrual”: este

programa posee una perspectiva sostenible, busca impulsar a emprendedoras y cooperativistas textiles, y posee una partida presupuestaria propia para hacerlo. Consiste, en primer lugar, en capacitar a emprendedoras para la confección de productos de gestión menstrual, para que, luego, el municipio pueda comprar este tipo de artículos a dichas mujeres, y así entregarlos de forma gratuita a los y las beneficiarias. Además, se ha acompañado a las mujeres emprendedoras para que se sumen al programa de microcréditos para la economía social, y que, de esta forma, logren adquirir insumos y herramientas para su trabajo. Este tipo de iniciativa logra impactar en el mercado, promoviendo el trabajo de mujeres emprendedoras y, a la vez, permite realizar tareas de capacitación en gestión menstrual.

Además, es posible mencionar el Programa de Educación en Gestión Menstrual del municipio de Almirante Brown, creado a partir del Plan de Gestión Menstrual, mediante una ordenanza. Este programa se plantea realizar actividades de concientización sobre salud sexual, dirigidas hacia estudiantes y docentes de las escuelas primarias, secundarias y de modalidad especial. Si bien la SMyD no trabaja con público compuesto por menores de edad, esta iniciativa podría ser muy enriquecedora, ya que al dirigirse a estudiantes se puede hacer un gran cambio en las y los jóvenes del municipio.

En esta misma línea se puede nombrar también la implementación de la Encuesta de Salud Menstrual por este último municipio, en la que se preguntó a adolescentes, mujeres y personas menstruantes del territorio cuestiones relacionadas a los productos de gestión menstrual que utilizaban, el acceso que tenían a información sobre el ciclo menstrual. La

encuesta se llevó a cabo en centros de atención primaria para la salud y en escuelas secundarias, y los resultados obtenidos se compilaron en el Primer Informe de Gestión Menstrual del Municipio de Almirante Brown. Esta medida permitió enfocar luego la acción del municipio en las dificultades económicas que poseen las familias con múltiples personas menstruantes. Un aspecto para destacar de esta experiencia es la recopilación que se realizó previamente de los datos, para luego direccionar la política pública a las necesidades de la población. Es a través de la información y la evidencia que se pueden tomar las mejores decisiones públicas. El municipio de Quilmes posee el Observatorio, que podría llevar a cabo una iniciativa como la mencionada y poder conocer más en detalle la situación de las personas menstruantes del municipio.

Otro ejemplo para destacar es el de Rosario, y la campaña Menstruación fuera del closet que realizó, mediante la ordenanza N°10.129. Se trató de un concurso de ideas para diseñar e implementar una campaña gráfica y audiovisual, que busca crear contenidos sobre esta temática, y evitar la discriminación hacia las personas menstruantes. Además, incluye capacitaciones para docentes, sobre cómo abordar estas cuestiones en el aula.

De ser replicadas en el municipio analizado, estas experiencias podrían servir para ampliar las medidas que ya se están llevando a cabo, contribuyendo, entre otras cosas, a la inclusión de las mujeres con discapacidad, al fortalecimiento económico de emprendedoras, al acceso gratuito a elementos de gestión menstrual, etc. Finalmente, la implementación de medidas para recolectar datos y evaluar las acciones desarrolladas podría permitir mejorar las actividades realizadas e iluminar acciones futuras.

Política implementada	País/municipio	Contenido/aprendizaje de la política
Creación de contralorías de servicios en organismos que trabajan cuestiones relacionadas al problema de la violencia de género	Costa Rica	Permiten controlar y evaluar la atención brindada en estos organismos, y así realizar las modificaciones que posibiliten mejorar el trabajo.
Implementación de un 0800 que atiende a personas en situación de violencia, las 24 horas del día, todos los días de la semana	La Matanza	Permite ampliar el acceso a la asistencia y contención hacia personas que no poseen la aplicación WhatsApp o no tienen saldo en sus celulares.
Realización de capacitaciones dirigidas al personal, la mejora en la accesibilidad tanto física como comunicacional para las mujeres en situación de violencia.	El Salvador	Permite ampliar la atención hacia mujeres en situación de violencia que poseen discapacidades. De esta forma, se incluye a este grupo de mujeres, muchas veces doblemente discriminadas.
Desarrollo de investigaciones sobre violencia por motivos de género y discapacidades	Ecuador	Contribuye a la incorporación de datos e información sobre esta población, lo que, a su vez, puede posibilitar realizar políticas basadas en evidencia.
Creación del Programa Nacional de Discapacidad	Uruguay	Incluye en la población objetivo a las mujeres con discapacidades.

Incorporación de productos de gestión menstrual en el programa municipal Precios Justos	Rosario	Permite garantizar precios accesibles para estos productos, para las personas que menstrúan, contribuyendo a disminuir las brechas de desigualdad de género.
Creación del Programa Municipal de Gestión Menstrual	Rosario	La incorporación del concepto de “baños amigables”: baños de acceso público con condiciones de higiene necesarias para su uso.
Creación de la campaña Menstruación fuera del closet	Rosario	Permite que la población participe en la creación e implementación de la campaña, a través de un concurso de ideas; e incluye capacitaciones sobre la menstruación dirigidas a docentes.
Entrega de toallitas descartables en los bolsones de artículos de primera necesidad	Vicente López	Permite que las personas en situaciones vulnerables tengan acceso a elementos de gestión menstrual.
Presentación de un Proyecto de Ordenanza en el Concejo Deliberante para proveer elementos de gestión menstrual en establecimientos públicos	Vicente López	Permite el mayor acceso de la población a elementos de gestión menstrual de forma gratuita, brinda información sobre su uso correcto, prioriza artículos con bajo impacto ambiental y pone énfasis en la necesidad de disponer de condiciones adecuadas de privacidad para personas que menstrúan.

Aprobación del Programa de entrega de productos de higiene y gestión menstrual	Paraná	Permite impulsar a emprendedoras y cooperativistas textiles, capacitándolas para la creación de elementos de gestión menstrual sostenibles, y comprándoles estos productos. Además, ha permitido dar acompañamiento a emprendedoras para sumarse y conseguir microcréditos para la economía social.
Creación del Programa de Educación en Gestión Menstrual	Almirante Brown	Permite llevar a cabo actividades de concientización sobre salud sexual, teniendo como población objetivo estudiantes y docentes de las escuelas primarias, secundarias y de modalidad especial.
Implementación de la Encuesta de Salud Menstrual	Almirante Brown	Dirigida a adolescentes, mujeres y personas menstruantes del territorio, y realizada en centros de atención primaria para la salud y en escuelas secundarias.

Capítulo 5. Reflexiones finales

A través de las páginas anteriores es posible notar la importancia que tiene esta problemática, tanto para la sociedad civil, como para organizaciones internacionales y diversos Estados. Mediante un breve recorrido histórico de los avances internacionales en materia política y legal se ha puesto en evidencia esta centralidad. Nuestro país no ha sido una excepción en este proceso de lucha y cambio en pos de la erradicación de la violencia por motivos de género, y esta política activa se ha visto en los tres niveles de gobierno: en el ámbito nacional, en el provincial y en los municipios.

Se ha realizado, en base a los objetivos que se han propuesto, un análisis sobre las siete medidas de prevención y asistencia elegidas del PMIG de Quilmes que se han implementado en el año 2022. Para esto, se detallaron los cambios que han significado una mejoría con relación a las gestiones anteriores, y se estableció el avance que han tenido en su implementación algunas de las medidas (por ejemplo, las capacitaciones en el marco de la Ley Micaela), analizando las actividades desarrolladas para las mujeres por la SMYD. Se efectuó, también, un análisis de los recursos y finanzas de la organización, concluyendo que, de los presupuestos asignados al área de género analizados, el de Quilmes es uno de los más bajos. Se han tenido en cuenta, también, aspectos normativos en el análisis, estableciendo que el PMIG no está enmarcado en una norma específica que lo reglamente. Finalmente, se ha hecho un análisis integral de los aspectos problemáticos de la política, que podrían ser objeto de mejoras, mostrando los puntos débiles de los mismos.

Luego, y en relación con el segundo objetivo propuesto, se brindaron ejemplos de otras experiencias, tanto del AMBA como de otros países, y de diferentes niveles de gobierno, que podrían servir de insumos para la modificación de las actividades o para la inclusión de nuevas acciones, que permitirían contribuir a las ausencias detectadas en la política analizada, o fortalecerla con innovaciones.

Teniendo en cuenta que la erradicación del problema de la violencia de género no se puede realizar con una sola política municipal, aislada y limitada en el tiempo por el período electoral en el que dure el gobierno que la lleva a cabo, este trabajo no pretende brindar soluciones definitivas ni únicas para esta problemática. Más bien, propone la revisión y el análisis constante de las medidas que buscan generar acciones para prevenir y erradicar este tipo de violencia, su evaluación y modificación, que permitan la mejora en las actividades y el alcance más eficaz de los objetivos. Además, y considerando que gran parte de los municipios del AMBA no poseen un área de género con nivel de Secretaría (sino que, mayoritariamente, existen Direcciones) se plantea destacar el trabajo que se hace en el municipio analizado, como parte de este importante proceso de cambio que se está dando a nivel mundial.

Lista de referencias

- Basterra, M. (2018). Avances y desafíos de los derechos de género: evaluación de las acciones positivas. Jurisprudencia Argentina. <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2018/07/Avances-y-desafi%C3%81os-en-derechos-de-ge%C3%81nero..pdf>
- Bilbao, B. S. (2015). Crímenes anunciados: análisis de las coberturas mediáticas sobre femicidios en la Argentina. *Questión. Revista especializada en Periodismo y Comunicación*, 1(45), 55-68.
- Boletín Municipal H.C.D. N° 10/21 (s.f). Concejo Deliberante de Lomas de Zamora. <https://webextra.lomasdezamora.gov.ar/consolasitio/subidas/boletinoficial/09092022122109p.m..pdf>
- Britos, A., Reyes de Norte, A., Anzorena, C. y Rodriguez, R. (2002). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas a nivel del desarrollo local. *Millcayac, Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, año 1(1). https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/120/BritosMillcayac.pdf
- Condena a 15 años de prisión por abuso de una nena en Solano (2022, 22 de marzo). Quilmes presente. <https://www.quilmespresente.com.ar/nota/2022-3-22-14-27-0-condena-a-15-anos-de-prision-por-abuso-de-una-nena-en-solano-quilmes>
- D'Alessandro, M.; O'Donnell, V.; Prieto, S. y Tundis, F. (2020) Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía, Ministerio de Economía.
- Decreto N° 3085/2021. (2021). Municipalidad de Quilmes. Artículo 2°. <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/6097/contents/1633951>
- Democracia en Red (2022). “Acceso a la gestión menstrual para más igualdad. Herramientas y acciones para gobiernos locales” https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gestion_menstrual_para_mas_igualdad.pdf
- Denuncian que un comisario violó a una mujer en la comisaría (2022, 8 de febrero). Quilmes presente. <https://www.quilmespresente.com.ar/nota/2022-2-8-14-36-0-denuncian-que-un-comisario-violo-a-una-mujer-en-la-comisaria-quilmes>

- En lo que va del año se registró un femicidio cada 26 horas (2022, 2 de marzo). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202203/585094-registro-de-femicidios-2022-casa-del-encuentro.html>
- Eliseo Valle Aparicio, J. (2015). Educando para prevenir la violencia de género desde las aulas: el caso de los centros de educación infantil y primaria (CEIPS) gallegos. *INNOVACIÓN EDUCATIVA*, n.º 25, pp. 327-342.
- Federici, S. (2004). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Traficantes de Sueños.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. Prentice-Hall Hispanoamericana. México, D.F.
- Ilari, S. (2014). La evaluación. *Formulación y evaluación de proyectos*. Universidad Virtual de Quilmes.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (s.f.). *III Boletín de Estadísticas de Género*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3boletinestadisticasdegenero.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014). 10/07/14. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. Tercer trimestre 2013. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf
- Juarez, P. (2022). Documentos de trabajo y devoluciones de Prácticas Profesionales Supervisadas, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.
- Klipphan, A. (2022). Mapa de la inseguridad: cuáles son los delitos que más se cometen y los municipios bonaerenses más peligrosos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2022/01/30/mapa-de-la-inseguridad-cuales-son-los-delitos-que-mas-se-cometen-y-los-municipios-bonaerenses-mas-peligrosos/>
- Lahera Parada, E. (2022). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica
- Lamas, M. (1995). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría “género”. *La Ventana. Revista de estudios de género*, número 1. Universidad de Guadalajara.
- Lescano, C. (2021). *La cuestión de género en los gobiernos locales*. Fundación Metropolitana. <https://metropolitana.org.ar/idm/la-cuestion-de-genero-en-los-gobiernos-locales/>

- Levín, S. (2019). Las implicancias de la institucionalización gubernamental de las políticas municipales de violencia de género en Rosario. En Desafíos territoriales para la igualdad de género. Dinámicas de acción colectiva e instrumentos de políticas públicas. Buenos Aires: Clacso.
- Ley 26.485 de 2009. (2009, 1 de abril). Congreso de la República Argentina. Artículos 4°, 5° y 6°. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>
- Ley 26.791 de 2012. (2012, 11 de diciembre). Congreso de la República Argentina. Artículos 1°, 2° y 3°. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206018/norma.htm>
- Mac Donald, A. F. (2019). La violencia de género en la actualidad. Sistema Jurídico de Información Jurídica.
- Macluf, J. E., Delfín Beltrán, L. A., Gutiérrez González, L. (2008) El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales. Ciencia Administrativa 2008-1.
- Mezzadra, L. (2019). El análisis estructural como estrategia para (re)pensar los servicios de atención a mujeres en situación de violencia: un estudio de caso en el Municipio de Quilmes, Argentina. *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS*, 7(1), 60-80. <https://revistaep.udem.cl/articulos/el-analisis-estructural-como-estrategia-para-repensar-los-servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-un-estudio-de-caso-en-el-municipio-de-quilmes-argentina/>
- Municipalidad de La Matanza. (2022). PRESUPUESTO DE GASTOS POR JURISDICCION, ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA, FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y OBJETO. <https://www.lamatanza.gov.ar/upload/pdf/economia/presupuesto/2022/PRESUPUESTO%20DE%20GASTOS%20POR%20JURISDICCION.pdf>
- Municipalidad de Quilmes. (2020). *PLAN MUNICIPAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNEROS*. https://www.quilmes.gov.ar/gestion/mujeres_y_diversidades.php
- Municipalidad de San Martín. (s.f.) *Gobierno abierto*. <http://im.sanmartin.gov.ar/gobierno-abierto/#presupuestos>
- Muñoz, W. (2021). Prácticas prometedoras en la respuesta a la violencia contra las niñas y mujeres con discapacidad en América Latina y el Caribe Hispano.

https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/apznzayojqplses3xykfckguw67e4a9pwwg7fun6onaemv3flrbvay1bbjbnik0wion8myzrk_vdkkhnpxkqruvi4febxyy3h_7tvq4jovmal4p4sv4ow4w8hsrirpe1smppkugkqfx1qdm.pggxrlbkquf1lj3kmgmpkz13ql2brgjn1vsameq2zutj9rb6ueflzbttnwmid6guiohy.pdf

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). Violencia contra la mujer. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). Atención para las mujeres que han sufrido violencia: programa de capacitación de la OMS dirigido a los prestadores de servicios de salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52496/9789275322598_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). Avances de la OPS en materia de igualdad de género en la salud. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55369>

- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2010). Género y Salud: una guía práctica para la incorporación de la perspectiva de género en salud. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/5701>

- Ordenanza N° 12976/18. (2018). Municipalidad de Quilmes. <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/1311/contents/1241051>

- Ordenanza N° 6665/2021. (2022). Municipio de Moreno. https://moreno.gob.ar/docs/moreno_258%20ENERO%202022.pdf

- Paladín, A., Denis, A., Fernández, C., Strada, J., Iñiguez, M., Elvira, M. R., Velarde, R., Figuerola, R., Burke, V. (2022). El 8M en perspectiva económica: a dos años de pandemia y con la igualdad como meta. Centro CEPA <https://www.centrocepa.com.ar/informes/323-el-8m-en-perspectiva-economica-a-dos-anos-de-pandemia-y-con-la-igualdad-como-meta>

- Pantoja Asencio, M. A. (2014). Violencia de Género y Políticas Públicas en la Argentina de los últimos años. Inclusión, avances y limitaciones. 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.

- Patiño Almaraz, A. (2020). Barreras de cristal y pisos pantanosos: una mirada retrospectiva sobre la participación laboral de las mujeres procedentes del Partido de Quilmes en el decenio 2001-2010. UNAJ Repositorio Institucional Digital UNAJ <https://biblioteca.unaj.edu.ar/rid-unaj-repositorio-institucional-digital-unaj>

- Quilmes Gobierno. (2022.). *Secretaría de Mujeres y Diversidades*. <https://quilmes.gov.ar/institucional/secretaria-de-mujeres-y-diversidades.php>
- Quilmes Gobierno. (2021). *SE REALIZÓ LA CAPACITACIÓN LEY MICAELA ABIERTA AL PÚBLICO*. https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3588
- Quilmes Municipio. (s.f.). LISTADO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR ESTRUCTURA PROGRAMATICA https://quilmes.gov.ar/pdf/presupuesto_apertura_programatica_2022.pdf
- Quilmes prorrogó por dos años la emergencia en violencia contra las mujeres (2021, 10 de marzo). Cuatro Medios. <https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/quilmes-prorrogo-anos/20210310063757013912.html>
- Quilmes y Varela los distritos con mayor cantidad de femicidios en la Provincia (s.f.). Perspectiva Sur. <http://www.perspectivasur.com/3/87038-quilmes-y-varela-los-distritos-con-mayor-cantidad-de-fe>
- Rich, A. (1980). Heterosexualidad obligatoria y existencia lesbiana. *Signs*, 15-45.
- Rico, N. (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. *Serie Mujer y desarrollo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rioseco Ortega, L. (2005). Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe. *Serie Mujer y desarrollo*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5795>
- Scott, J. (2011). Género: ¿Todavía una categoría útil para el análisis?. *La manzana de la discordia*, 6(1), 95-101.
- Secretaría de mujeres y diversidades. (s.f.). *Cuadernillo Violencia por motivos de género*. https://www.quilmes.gov.ar/gestion/mujeres_y_diversidades.php
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis, y los derechos humanos*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Soler, A., Teixeira, T.C. y Jaime, V. (2008). DISCAPACIDAD y DEPENDENCIA:

UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. *XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao, 27, 28 y 29 de marzo de 2008.

- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Tadeu De Silva, T. (1999). *Documentos de Identidad. Una introducción a las teorías del currículo* (2º Edición). Autêntica.

- Vegas, M. L. (2017). *Actores políticos, funcionarias y activistas: el desarrollo de las políticas de género en el municipio de Morón* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University] Buenos Aires, Argentina. Archivo digital. https://ri.unsam.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/302/TMAG_EPYG_2017_VML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Zucal, J. G. y Noel, G. (2009). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. *Publicar*, VIII(IX), 97-121.

Bernal, 7 de diciembre de 2022

El tribunal para el trabajo final de Práctica Profesional Supervisada para la estudiante Bianca Benedetti se constituye con los docentes e investigadores:

PAULA JUAREZ

BARBARA BILBAO

LUCAS BECERRA

Nota del trabajo: **APROBADA.**

Comentarios: **Sobresaliente trabajo y presentación oral.**