



Mezzadra, Lucila Dora

El entramado de la política pública local sobre violencia contra las mujeres. Un estudio de caso en el municipio de Quilmes, Buenos Aires (2009-2023)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Mezzadra, L. D. (2026). *El entramado de la política pública local sobre violencia contra las mujeres. Un estudio de caso en el municipio de Quilmes, Buenos Aires (2009-2023)*. (Tesis de grado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5887>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Tesis doctoral

El entramado de la política pública local sobre violencia contra las mujeres. Un estudio de caso en el municipio de Quilmes, Buenos Aires (2009–2023)

Doctoranda: Lucila Dora Mezzadra

Directora: Dra. Carolina Biernat

Índice

Abreviaturas utilizadas	4
Agradecimientos	5
Introducción	8
Capítulo 1: La construcción de la violencia de género como problema público	23
1.1. Las mujeres en el organigrama del Estado	26
1. 2 El Estado y el problema de la “mujer golpeada”	37
1.3 Las disputas sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito legislativo.....	42
1.3.1 La Ley 24.417: la violencia es un asunto de familia	48
1.3.2 La Ley 26.485: la violencia es una cuestión de género	51
1.4. ¿Con las “herramientas del amo”? Debates sobre Derecho, Estado y relaciones de género	61
Conclusiones	68
Capítulo 2. La política pública local. Sentidos, recursos y actores.....	70
2.1 El municipio de Quilmes: territorio e instituciones	77
2.2 Los primeros años: período de improvisación (2009 – 2015)	81
2.3 La gestión de la emergencia (2015 – 2019).....	94
2.4 La política pública feminista (2019–2023).....	109
Conclusiones	131
Capítulo 3. Escuchar, asesorar, acompañar: la labor de las trabajadoras del dispositivo de atención	135
3.1 Dinámicas individuales y grupales de acompañamiento	140
3.2 Miradas y saberes en disputa	148
3.3 Impacto emocional de las tareas.....	159
3.4 Condiciones de trabajo	168
Conclusiones	179
CAPÍTULO 4: “Transformar el dolor en lucha”: la incidencia de la militancia feminista en la política local	181
4.1 Prevenir y acompañar: prácticas militantes en el territorio	186
4.2 El saber como práctica: aprendizajes en la militancia territorial	194
4.3 La Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres de Quilmes....	210
4.4 La gobernanza del género en el nivel local.....	220
Conclusiones	232
CAPÍTULO 5. Las mujeres en situación de violencia: ¿víctimas o ciudadanas?.....	235
5.1 Etiquetas.....	238
5.2 Vulnerabilidad(es)	250
5.3. Intervenciones	261
Conclusiones	275
CONCLUSIONES	278
Referencias Bibliográficas.....	285
ANEXOS	317

Abreviaturas utilizadas

ASPO: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio

ATAJO: Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia

AVM: Programa de Atención a Víctimas de Violencia de Género

CAMD: Centro de Atención a Mujeres y Diversidades

CAJ: Centro de Acceso a la Justicia

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CMF: Comisaría de la Mujer y la Familia

CIC: Centro Integrador Comunitario

CNM: Consejo Nacional de la Mujer

HPI: Hogar de Protección Integral

IVE: Interrupción Voluntaria del Embarazo

LGBTTIQ+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Trans, Intersex, Queer y otras identidades disidentes

MAM: Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres

MEDH: Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos

MESCEVI: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

MMGyD: Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades

ONG: Organización No Gubernamental

UTOI: Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas

Agradecimientos

Excepto esta breve sección, esta tesis está escrita en primera persona del plural. Porque la investigación –como casi todo lo valioso– nunca se hace en soledad.

Mi agradecimiento más profundo es para todas las mujeres que me otorgaron su tiempo, que me abrieron las puertas de sus lugares de trabajo, de sus experiencias y de sus emociones. Mujeres que, desde las oficinas del Estado y desde los barrios, hacen cada día un trabajo inmenso, muchas veces invisible, para cuidar a otras mujeres. Sin ellas, esta tesis sencillamente no existiría.

A la Universidad Nacional de Quilmes, que me ofreció una formación pública, gratuita y de calidad, y que volvió a abrirme sus puertas para continuar mis estudios de posgrado. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), por haber acompañado este recorrido a través de una beca doctoral. En tiempos en que se cuestionan las instituciones científicas y universitarias, agradezco la oportunidad de formarme en ellas y de poder aportar, desde este lugar, a la construcción colectiva del conocimiento.

Gracias a Carolina Biernat, una directora paciente y generosa, y a Karina Ramacciotti, mi co–directora del CONICET, que me integró a hermosos proyectos sobre salud y enfermería que me acercaron al oficio de investigar. Gracias por formarme, por escucharme y por acompañarme con tanta humanidad. Admiro profundamente a ambas, no sólo como investigadoras, sino como personas, y me siento afortunada de haberlas tenido cerca en este camino.

A mis compañeras y compañeros del proyecto de Extensión Universitaria Levanta la Mano, con quienes compartí mis primeras experiencias de trabajo colectivo. Y en especial a Matías Penhos, mi primer director, que me enseñó la importancia de la insistencia y la perseverancia. A las compañeras de la AAIHMEG, con quienes compartimos largas horas de escritura; gracias por hacer del trabajo de escribir algo menos solitario. Y especialmente a mis amigas académicas –Carla Mora, Flor Brichetti, Stefania Cardonetti y Agostina Martignano– por acompañarme, leerme, empujarme y hacerme pensar siempre un poco más allá.

Para esta hija única, los amigos son un refugio cotidiano. A todos ellos, gracias por acompañarme, sostenerme y darme su amor. En especial, a Mariano del Pópolo, que me

mostró que la investigación podía ser una posibilidad real para mi vida y nunca dejó de alentarme en este camino; y a Luli Mora, por estar siempre, por su escucha incondicional, su calidez y esa capacidad única para reconfortar a quienes la rodean.

A Fran, mi compañero y mi hogar. Gracias por cuidarme todos los días, pero sobre todo durante los últimos meses de escritura: por tu paciencia infinita, por ser el mago del Excel, por los cafés en el escritorio y por tu mirada atenta en cada página. Hacés que todo sea más liviano, más simple, más luminoso.

A mi mamá y mi papá, Ana y Gustavo, por su amor sin medida y por cada vez que los vi llenarse de orgullo al decir que su hija “trabaja en el CONICET”. A mi tía Patricia, por recordarme que también hay que relajarse y divertirse. Y a mi abuela Gladys, que me enseñó a sentir, en lo más hondo, cualquier injusticia cometida contra cualquiera, en cualquier parte del mundo: esta tesis es para ella.

Me sirve un trozo recién
sacado del horno. Al realizar el corte
sale un ligero vapor. El azúcar y las especias –
canela – quemados en la corteza.
Pero lleva gafas oscuras
en la cocina a la diez
de la mañana – todo tan sutil –
mientras me observa tomar
un bocado, acercarlo a la boca
y soplar. La cocina de mi hija,
invierno. Pincho el trozo de tarta
y me digo a mí mismo que no debo meterme.
Ella dice que le ama. No
podría ser peor.

Raymond Carver (1983) – *Mi hija y la tarta de manzana*

Introducción

El 24 de septiembre de 2025, Brenda del Castillo, Morena Verdi y Lara Gutiérrez fueron encontradas sin vida en una vivienda de Florencio Varela, en la zona sur del conurbano bonaerense. Sus cuerpos, con signos de tortura y extrema violencia, estaban sepultados bajo capas de cemento húmedo. La investigación judicial apunta a que fueron engañadas con la promesa de asistir a una “fiesta” y trasladadas a ese domicilio, donde fueron asesinadas y sus muertes transmitidas por redes sociales como mensaje ejemplarizador de una organización criminal vinculada al narcotráfico. El caso se inscribe en una trama de vulnerabilidad social, tráfico de drogas y explotación sexual: las jóvenes provenían de contextos de pobreza y precariedad, y los investigadores no descartan que el engaño para atraerlas haya involucrado promesas de dinero a cambio de sexo.

En las redes sociales, el crimen se convirtió en espectáculo. La palabra “femicidio” arroja entre los primeros resultados de X (ex-Twitter) cuentas que prometen el acceso al video completo del crimen. En los noticieros, las voces moduladas del *prime time* repiten los nombres de las tres jóvenes y muestran sus rostros, sus cuerpos, sus uñas, sus labios. Las cámaras recorren los perfiles de las chicas, desplegando un análisis minucioso de sus publicaciones, sus vestimentas, sus consumos, sus deseos. Tres mujeres son asesinadas brutalmente, y el juicio social recae –otra vez– sobre ellas y sobre sus madres: por pobres, por jóvenes, por haber salido, por haber confiado, por no haberse cuidado, por no haber sido cuidadas. La maquinaria mediática fabrica sentido a partir de la deshumanización, hasta que los cuerpos dejan de ser cuerpos y se vuelven advertencia.

Primero se culpabiliza a las víctimas, después se discute cómo juzgar a los autores del crimen. Mientras escribimos estas páginas, el caso sigue generando controversias en torno a su calificación judicial. Algunos comunicadores y operadores del sistema penal sostienen que los asesinatos deben leerse como un “ajuste de cuentas narco”, desligando así la violencia de cualquier motivación de género (Suárez, 2025). Sin embargo, esta interpretación omite que las formas de violencia que afectan a las mujeres en contextos de criminalidad organizada están atravesadas por lógicas de control y disciplinamiento propias del patriarcado y el capital (Segato, 2016). La crueldad desplegada sobre los cuerpos de Brenda, Morena y Lara no puede entenderse fuera de esas tramas de desigualdad que definen quiénes son protegidas y quiénes son desechables. En este sentido, las organizaciones feministas y organismos

especializados –entre ellos, el Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires– insisten en que el carácter mafioso del hecho no anula su condición de femicidio, sino que lo complejiza: muestra cómo las violencias patriarcales se entrelazan con las económicas y territoriales, reforzando la impunidad y la vulnerabilidad de las mujeres pobres (Curia, 2025; Ramos, 2025; Ministerio de Mujeres y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires, 2025). La tortura, la sevicia y el ensañamiento observados en los crímenes muestran cómo las vidas de las mujeres se tornan desechables en el marco de economías ilegales y patriarcales.

El debate sintoniza con la arremetida del gobierno del presidente Javier Milei contra la figura del femicidio, en particular, y las políticas de género, en general. En distintas ocasiones, tanto el presidente como sus principales voceros manifestaron su intención de eliminar el delito de femicidio del Código Penal argentino. En nombre de la “igualdad ante la ley” se propuso la supresión de las categorías de género en el derecho, bajo el supuesto de que su reconocimiento implicaría una forma de privilegio. Esta apelación a la neutralidad jurídica no constituye un gesto aislado, sino una estrategia discursiva que despoja a las desigualdades de su historicidad y borra las relaciones de poder que las producen. La posición, explicitada por el propio presidente en el Foro Económico Mundial de Davos en 2025 (Casa Rosada, 2025) y ratificada por el ministro de Justicia, Mariano Cúneo Libarona (*Página/12*, 2025a), se inscribe en una ofensiva sistemática contra el entramado normativo y político que reconoce la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos y de responsabilidad estatal.

La irrupción de estos discursos reactivos, que niegan que el género constituya un factor estructural de desigualdad y reducen la violencia contra las mujeres a meros conflictos interpersonales, produce un corrimiento en los modos de problematizar la cuestión. Al negar su dimensión estructural, se erosiona la legitimidad de las políticas públicas que la abordan y se reinstala una lectura individualista de la violencia, centrada en la conducta de las mujeres. De este modo, se socavan los consensos construidos en torno al carácter social y político de las violencias y se habilita la adopción de decisiones que contradicen los compromisos asumidos por el Estado argentino en materia de derechos humanos, tanto en el plano nacional como internacional.

No obstante, los datos disponibles revelan con contundencia la persistencia y gravedad del fenómeno. En los primeros catorce días de octubre de 2025, once mujeres fueron asesinadas –

una cada veintiocho horas– (*Página/12*, 2025b). Según la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en 2024 se registraron 228 femicidios, que ascienden a 247 si se incluyen los femicidios vinculados. Al menos 42 de las víctimas habían denunciado previamente a sus agresores (Oficina de la Mujer, 2024). La distancia entre esta realidad y las decisiones gubernamentales actuales expone una paradoja: mientras los indicadores de violencia letal se mantienen estables o incluso aumentan, el Estado nacional renuncia a los instrumentos diseñados para su prevención, protección y reparación. Esta decisión no solo desmantela políticas públicas, sino que redefine las fronteras mismas de la ciudadanía de las mujeres, desplazando su condición de sujetas de derecho hacia una posición de desamparo institucional.

En este contexto, la estructura federal del Estado argentino adquiere un papel relevante. Algunas jurisdicciones han decidido sostener su institucionalidad de género y mantener programas de atención y acompañamiento, aún frente al retiro del gobierno nacional. Tal es el caso del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires, que ha procurado preservar líneas de acción frente a la violencia por motivos de género. Sin embargo, las experiencias provinciales resultan profundamente desiguales, expresando las asimetrías históricas en la capacidad institucional y política de los territorios. La fragmentación de las respuestas y la negativa de algunas provincias a adherir plenamente a la legislación nacional en materia de derechos de las mujeres (MESCEVI, 2025) revelan la fragilidad de los acuerdos federales y la vulnerabilidad del campo de las políticas de género ante un proceso de recentralización conservadora del poder estatal.

Entonces, dado que las políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres presentan desarrollos desiguales en cada jurisdicción, esta tesis propone analizar su evolución a partir de un caso concreto: la experiencia del municipio de Quilmes. Como punto de partida teórico, se retoman los aportes de las corrientes neo-institucionalistas, que sostienen que las políticas públicas no pueden comprenderse únicamente a partir de su formulación normativa. Su sentido se produce en la trama de relaciones entre instituciones, actores, normas, procesos políticos y marcos de interpretación que intervienen en su diseño, implementación y eventual expansión o retracción. Desde esta perspectiva, la acción política no se reduce a rutinas administrativas, procedimientos o tecnologías organizacionales: está atravesada por creencias, paradigmas, códigos, culturas y saberes que las sustentan, las modelan o las

tensionan, y que permiten a los actores dotar de sentido a su práctica (North, 1990, en Muller y Surel, 1998).

En esta línea, el problema de investigación se centró en lo que denominamos como “entramado de las políticas públicas”, es decir, la interrelación entre normas, instituciones, actores, dinámicas sociopolíticas, creencias, saberes y miradas sobre el mundo que inciden en los procesos de construcción de capacidades institucionales para afrontar dicha problemática. El recorte temporal se inicia en 2009, con la creación del primer organismo local destinado específicamente a abordar la violencia contra las mujeres, y se extiende hasta diciembre de 2023, cuando finaliza el primer mandato de Mayra Mendoza como intendenta. De esta manera, el período abarca catorce años de gestión municipal y comprende tres administraciones encabezadas por fuerzas políticas distintas.

La elección de la escala local se fundamenta en el papel que los gobiernos municipales han asumido en el desarrollo de estrategias orientadas a reducir las desigualdades de género y abordar las violencias que afectan a las mujeres, especialmente a partir de los procesos de descentralización iniciados en las décadas de 1980 y 1990. Desde las ciencias sociales, el gobierno local se concibe no sólo como una unidad jurisdiccional del Estado, sino como la expresión institucional más cercana a la vida cotidiana. Su accionar se entrelaza con el tejido social y, en esa proximidad, se definen las condiciones de acceso a recursos, oportunidades y posibilidades de construir proyectos de vida. En este marco, los gobiernos locales constituyen, a nuestro juicio, un “terreno empírico estratégico” (Merton, 1987, p.11) para analizar las dinámicas de igualdad de género y ciudadanía de las mujeres.

Ahora bien, su naturaleza ambivalente —por ser la esfera de gobierno más cercana a la vida cotidiana de las personas, pero a la vez excluyente debido a las estructuras patriarcales y clientelares que históricamente han limitado el acceso de las mujeres al poder (Barrera Bassols, 2007)— exige indagar críticamente en los efectos que las formas de gestión local producen sobre las condiciones de vida de las mujeres y sus posibilidades de participación en la toma de decisiones públicas. Dicha ambivalencia se observa dentro de la producción académica dedicada a esta temática, en la que pueden identificarse dos grandes líneas de interpretación acerca del papel de los gobiernos municipales en la ampliación de derechos y el bienestar de las mujeres. Una primera perspectiva sostiene que la escala local ofrece oportunidades para democratizar las relaciones sociales y promover la igualdad de género. Su

cercanía con el territorio permitiría canalizar demandas colectivas, fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y las autoridades y, en ese marco, habilitar una mayor participación política de las mujeres (Cortés, 2002; La Rosa, 2004; Vázquez García, 2010). Un segundo enfoque, de carácter más crítico, cuestiona que la proximidad territorial se traduzca necesariamente en mayor accesibilidad o equidad. Desde esta mirada, los gobiernos locales también pueden funcionar como espacios donde se reproducen mecanismos de control social y desigualdades de género. Las políticas municipales tenderían, así, a consolidar un rol asistencial de las mujeres (Centeno Orozco, 2007; Raczynski y Serrano, 1992) y a restringir su presencia en los ámbitos de decisión a posiciones de menor jerarquía o reconocimiento simbólico (Bareiro y Torres, 2009).

En consecuencia, la evidencia empírica sobre los efectos de la gestión municipal en la ciudadanía y el bienestar de las mujeres presenta resultados heterogéneos y, en algunos casos, contradictorios (Eguino et al., 2010). Estas divergencias ponen de relieve la necesidad de desarrollar investigaciones situadas que permitan comprender la complejidad de los procesos locales. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas municipales dirigidas a las mujeres continúa siendo un campo poco explorado en la intersección entre los estudios de género y los estudios sobre gobiernos locales (Massolo, 2019). En parte, esto se explica porque son escasos los municipios que han logrado conformar institucionalidades de género estables y sostenidas en el tiempo.

En este marco, la selección de nuestro caso de estudio no resulta azarosa. En la provincia de Buenos Aires, el municipio de Quilmes fue pionero en la creación de un organismo local específicamente destinado al abordaje de la violencia contra las mujeres. A lo largo del tiempo, no sólo mantuvo dicha institucionalidad, sino que la fortaleció y amplió sus líneas de acción. Esa continuidad, en un contexto de alternancia partidaria, convierte el caso de Quilmes en un escenario privilegiado para analizar cómo se configuran –y se disputan– los procesos de construcción de capacidades estatales orientadas a atender la problemática en el ámbito local.

Por lo tanto, el objetivo principal de esta tesis ha sido contribuir a los estudios sobre políticas públicas orientadas a abordar la violencia contra las mujeres en el nivel local a partir del análisis de las distintas dimensiones de su entramado. En esta dirección, nos propusimos observar y sistematizar las acciones desplegadas por el gobierno local, identificando

continuidades y cambios a lo largo del tiempo; examinar cómo las trabajadoras participan en la implementación de la política y cuál es su influencia en estos procesos; analizar de qué manera los marcos legales, los debates públicos y las demandas sociales afectan la formulación y puesta en práctica de estas políticas; y explorar cómo la construcción local del problema de la violencia contra las mujeres incide en la ciudadanía femenina.

Sobre este último punto, entendemos que la conceptualización de los derechos y la ciudadanía debe trascender su abstracción formal para comprenderlos como fenómenos intrínsecamente anclados en una trayectoria histórica y moldeados por el conflicto social (Somers, 2008). Esto implica considerar los derechos como recursos culturales e institucionales dinámicos que adquieren su significado y eficacia a través de su apropiación práctica dentro del contexto de las relaciones sociales y de poder. En esta lógica, la ciudadanía no es una condición estática, sino un proceso activo de adquisición que se concreta mediante la praxis. De ahí que, siguiendo a Balibar (2013), sea fundamental centrar el análisis en los sujetos que participan en acciones colectivas orientadas a la inclusión de los grupos excluidos en el ejercicio pleno del "derecho a tener derechos," con el fin de expandir las libertades y la igualdad. En el marco de nuestra tesis, esta mirada no supone abandonar el reconocimiento de su dimensión jurídica –las normas y las instituciones–, sino incorporar además su dimensión afectiva –la autopercepción de las mujeres como sujetos de derechos– y práctica –la capacidad concreta de ejercerlos– (Ochoa, 2019).

En línea con esta mirada, hemos adoptado una perspectiva de análisis socio–histórica que entiende los procesos políticos como el resultado de las acciones e interacciones humanas, en permanente tensión con condicionamientos estructurales, trayectorias históricas, contingencias y efectos no previstos. En esas interacciones entre sujetos y colectivos se ponen en juego tanto dimensiones cognitivas y visiones del mundo como intereses particulares. Los actores, dotados de distintos recursos y marcos interpretativos, se enfrentan y negocian en torno al sentido de las transformaciones sociopolíticas, a la definición de nuevos problemas públicos, a la orientación de reformas y políticas, y a la concreción de los compromisos internacionales asumidos por el Estado (Guzmán, 2011).

Desde el punto de vista teórico, esta tesis se inscribe en la sociología de la acción pública, una corriente que propone analizar las dinámicas y transformaciones vinculadas a la participación de múltiples actores en la configuración de la acción estatal (Lascoumes y Le

Galès, 2014). Para ello, parte del rechazo a ciertas concepciones tradicionales y arraigadas en el sentido común sobre el Estado, como la idea de un accionar guiado exclusivamente por el voluntarismo político, la racionalidad decisional o la homogeneidad del aparato estatal. En contraposición, plantea una lectura que contempla la acción pública en todos sus niveles – más allá del foco en el nivel central–, y pone el énfasis en el estudio de las prácticas concretas. De este modo, se distancia de los enfoques normativos o jerárquicos (*top-down*), así como de los análisis que reproducen juicios de valor o visiones idealizadas sobre los fines y modalidades de intervención estatal (Sabatier, Mazmanian, 1981; Van Meter y Van Horn, 1975). Uno de sus aportes fundamentales es el entendimiento de la acción pública como un proceso colectivo en el que intervienen múltiples actores provenientes de distintos campos sociales, portadores de intereses, saberes y estrategias diversas, cuya articulación da forma a las políticas públicas (Barrault–Stella y Lorec Valcarce, 2015).

En esta línea, también se retoman los aportes de Bohoslavsky y Soprano (2010) respecto al análisis de las prácticas gubernamentales. Los autores proponen comprender al Estado no como un actor homogéneo y consciente de sí mismo, sino como un espacio plural donde convergen e interactúan grupos sociales y agentes con posiciones, intereses y capacidades diversas. Ello exige atender a las correlaciones de fuerza y a los reacomodamientos que se producen tanto al interior de la estructura burocrática como en la relación entre agencias estatales y actores no estatales. En segundo lugar, subrayan que el Estado está conformado por personas concretas cuyas trayectorias, saberes y pertenencias sociales modelan la producción y la actualización cotidiana de las prácticas gubernamentales. Indagar quiénes actúan en nombre de él en un tiempo y lugar determinados permite complejizar su análisis más allá de las estructuras formales. Por otra parte, advierten que la acción estatal se configura a partir de múltiples presiones que exceden los conflictos entre clases sociales, ya que el Estado se encuentra en permanente interacción con una diversidad de actores que inciden en la definición de los problemas y en las formas de intervención. Finalmente, los autores llaman a realizar un descentramiento analítico: proponen ampliar la mirada más allá de las capitales y de las instancias centrales del poder ejecutivo, incorporando las configuraciones locales, los márgenes y las ausencias. Analizar el nivel local de este modo permite visibilizar la heterogeneidad de políticas, enfoques y disputas, y construir una imagen del Estado que dé cuenta tanto de sus acciones como de sus límites.

De la sociología de los problemas públicos retomamos su enfoque constructivista, que permite analizar cómo ciertos hechos o situaciones llegan a constituirse como problemas colectivos a partir de disputas simbólicas, institucionales y materiales. Esta perspectiva sostiene que los actores producen el mundo social también mediante prácticas, objetos y arreglos institucionales que objetivan determinados sentidos y excluyen otros (Pereyra, 2017). Permite, entonces, habilitar una doble operación crítica que, por un lado, desnaturaliza aquello que suele presentarse como dado, mostrando que se trata de resultados históricamente situados de luchas por el sentido; por otro, posibilita reconstruir los procesos a través de los cuales actores concretos –individuales y colectivos– intervienen estratégicamente para instalar determinadas definiciones de los problemas, moldeando así la realidad social que habitan (Lorenc Valcarce, 2005).

Desde esta perspectiva, comprendemos que la violencia que afecta a las mujeres en las distintas dimensiones de la vida no constituye un dato dado, sino un problema social e históricamente construido, en permanente disputa y redefinición. Su reconocimiento como problema público –es decir, como una situación social controversial que debe ser abordada (Gusfield, 2014)– fue el resultado de una sostenida lucha política impulsada por el movimiento feminista. Desde sus distintas corrientes y expresiones territoriales, el feminismo desempeñó un papel central en la construcción social del problema: fue quien lo nombró, lo visibilizó, lo politizó y exigió su abordaje como una cuestión de derechos humanos y justicia social. En este sentido, el feminismo, además de denunciar las violencias vividas en el ámbito doméstico o íntimo, también cuestionó los marcos normativos, institucionales y culturales que las legitimaban o silenciaban, impulsando un giro en la comprensión pública de la violencia de género.

Los célebres años sesenta, marcados por un clima de efervescencia política y cultural, fueron el escenario del resurgimiento del movimiento feminista, que dejó un legado crucial para las generaciones de mujeres que le siguieron. Por un lado, esa oleada feminista sacudió con una fuerza inusitada las viejas tradiciones y mentalidades. Las mujeres comenzaron a cuestionar los mandatos impuestos por la llamada “mística de la feminidad” y emprendieron, en palabras de Betty Friedan (1963), un viaje apasionado hacia su liberación. Por otro lado, este impulso se vio acompañado de un importante desarrollo teórico, con la publicación de textos fundamentales como *Política sexual*, de Kate Millett (1970), y *La dialéctica del sexo*, de Sulamith Firestone (1970). Estas obras retomaron y radicalizaron el camino abierto por *El*

segundo sexo, de Simone de Beauvoir (1949), y sentaron las bases sobre las que habría de desarrollarse la teoría feminista contemporánea.

A partir de este resurgimiento del pensamiento y la acción feministas, emergieron nuevas categorías analíticas que permitieron visibilizar y problematizar formas de desigualdad históricamente desestimadas por las ciencias sociales. Entre ellas, los conceptos de género y patriarcado se consolidaron como herramientas centrales para el análisis crítico de la organización social. El concepto de género, entendido como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos y como forma primaria de significar las relaciones de poder (Scott, 1996), cuestionó la naturalización de las jerarquías entre varones y mujeres. En su lugar, propuso una lectura histórica, relacional y situada de las identidades y los roles asignados. Desde esta perspectiva, lo masculino y lo femenino no son atributos biológicos, sino categorías sociales que organizan las prácticas, los afectos y el acceso a recursos materiales y simbólicos. El género, además, opera como un principio estructurante de la vida social que atraviesa tanto la esfera pública como la privada, moldeando las subjetividades, las instituciones, el conocimiento y las relaciones interpersonales.

El feminismo radical introdujo el concepto de patriarcado, entendido como una estructura de poder que sostiene la subordinación de las mujeres en beneficio de los varones como grupo mediante el control de la sexualidad femenina (Firestone, 1970; MacKinnon, 1989), la heterosexualidad obligatoria (Rich, 1980) y la violencia (Brownmiller, 1975; MacKinnon, 1989). Si bien su carácter estructural y universal ha suscitado críticas por el riesgo de incurrir en lecturas ahistóricas u homogeneizantes de la experiencia femenina (Scott, 1996; Crenshaw, 1989; Hooks, 1981; Lorde, 1984 Davis, 2019), su potencia analítica persiste cuando se lo entiende, como plantea Jónasdóttir (1993), en un nivel de abstracción teórica comparable al de “sociedad de clases”. Desde esta perspectiva, dicho concepto no busca describir configuraciones históricas concretas, sino señalar una posición estructural de subordinación asignada a las mujeres, que se articula con otras matrices de desigualdad – como clase, raza o sexualidad– y se reconfigura en contextos diversos. Concebido así, el patriarcado puede pensarse, siguiendo a Pateman (1995), como un régimen histórico de poder y jerarquización entre los géneros, cuyo análisis exige incorporar una mirada relacional e interseccional que permita comprender tanto su persistencia como sus posibilidades de transformación.

Estas elaboraciones teóricas permitieron disputar las explicaciones individualistas y psicologicistas que tradicionalmente redujeron la violencia contra las mujeres a un problema privado, circunscripto al ámbito familiar. Desde el feminismo, la violencia se redefinió como una manifestación estructural un sistema patriarcal que produce identidades de género diferenciadas, socializa a los varones en el ejercicio de la violencia y ubica a las mujeres en posiciones de subordinación y cuidado (Wittig, 2015; Osborne, 2009; Sagot, 2013). Vista desde allí, la violencia opera como un mecanismo de control cuya expresión más extrema es el femicidio (Segato, 2003; Izquierdo, 2011). No se trata, por tanto, de episodios aislados, sino de un patrón sistémico que atraviesa instituciones, normas culturales y prácticas cotidianas, afectando tanto la esfera pública como la privada. El patriarcado no solo organiza la desigualdad entre los géneros, sino que legitima la violencia como herramienta para sostenerla.

Si bien esta tesis se centra en la violencia ejercida contra mujeres en relaciones íntimas, reconocemos que dicho sistema también disciplina a quienes desestabilizan las normas de género y sexualidad –personas trans, no binarias y disidentes sexuales–, evidenciando la articulación entre patriarcado, heteronormatividad, racismo y clasismo (Crenshaw, 1991). Adoptar una perspectiva feminista e interseccional implica, por tanto, comprender que la violencia en las relaciones interpersonales no se expresa de manera uniforme y que su abordaje requiere considerar las distintas posiciones que ocupan las mujeres y disidencias en el entramado social.

Como es propio de un campo en disputa, los actores involucrados en el debate han promovido diversas denominaciones para referirse a esta problemática, lo que refleja no solo cambios en las formas de conceptualizarla, sino también luchas por su definición y visibilización pública. A lo largo del tiempo, la violencia hacia las mujeres ha sido nombrada como “maltrato”, “violencia doméstica”, “violencia machista”, “terrorismo doméstico”, “violencia de género”, entre otras expresiones. Cada una de estas denominaciones implicó, en mayor o menor medida, una ampliación o una restricción del conjunto de conductas consideradas violentas y, con ello, del campo de intervención institucional y política.

En esta tesis entendemos que tanto los significantes “violencia contra las mujeres” como “violencia de género” condensan una comprensión de la problemática coherente con el marco teórico desarrollado. No obstante, reconocemos que no son términos equivalentes: el primero

enfatisa a las mujeres como principales destinatarias de la violencia, mientras que el segundo destaca su dimensión estructural y relacional, incluyendo a otras identidades situadas en posiciones de desventaja en sociedades patriarcales, como las lesbianas, gays, bisexuales, travestis, trans, intersex, queer y otras identidades disidentes (LGBTTIQ+). Sin embargo, el uso exclusivo del término “violencia de género” puede invisibilizar la especificidad de la violencia dirigida contra las mujeres (Femenías, 2013; Izquierdo, 2011). Por ello, algunas autoras proponen la expresión “violencia de género contra las mujeres” (Donato, 2023).

Por razones analíticas y de escritura, emplearemos de manera intercambiable los términos “violencia contra las mujeres” y “violencia de género”, para dar cuenta de un mismo fenómeno estructural de desigualdad que afecta de modo particular a las mujeres. Si bien nuestro análisis se centra en las políticas públicas locales dirigidas específicamente a mujeres, sostenemos que las políticas estatales no pueden pensarse al margen de la urdiembre más amplia de desigualdades y violencias que produce el orden patriarcal. En este sentido, ampliar el lente permite situar las intervenciones estatales dentro de un sistema social que regula y jerarquiza las relaciones de género, clase, etnia y sexualidad, y que, por tanto, condiciona las formas en que el Estado reconoce, gestiona y responde a la violencia.

El diseño metodológico de esta tesis se inscribe en un enfoque cualitativo, en coherencia con las premisas teóricas que orientan la investigación. Desde esta perspectiva, el conocimiento se construye como un proceso interpretativo que busca comprender los significados, prácticas y relaciones que configuran el fenómeno estudiado (Vasilachis de Gialdino, 2006; Corbin, 2016). La elección de un enfoque cualitativo responde al interés por captar la complejidad de las experiencias y de las formas en que los actores –en este caso, funcionarias, trabajadoras estatales y militantes– interpretan y producen sentidos en torno a las políticas públicas de atención a mujeres en situación de violencia.

El diseño metodológico adoptado es el de estudio de caso, enmarcado en el paradigma cualitativo–interpretativo (Yin, 2009). El estudio de caso se define como una estrategia empírica que permite analizar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto real, cuando los límites entre fenómeno y contexto no están claramente definidos. Este enfoque posibilita una comprensión profunda, contextualizada y holística de los procesos sociales (Yin, 2009; Meyer, 2001). En este sentido, el caso seleccionado –las políticas locales de atención a mujeres en situación de violencia en el municipio estudiado– constituye un escenario

privilegiado para analizar cómo se materializan las políticas de género en el nivel estatal más próximo a la ciudadanía, donde se expresan con particular nitidez las tensiones entre diseño, implementación y territorio.

La elección de un diseño predominantemente cualitativo se fundamenta en su flexibilidad y apertura interpretativa, orientadas a reconstruir la perspectiva de los actores sociales y a generar descripciones densas de los procesos analizados (Taylor y Bogdan, 1986; Valles, 1997; Ynoub, 2015). Como señalan distintos autores, los estudios de caso requieren la triangulación de fuentes y técnicas de producción de datos para captar la complejidad del objeto de estudio y aumentar la validez interpretativa de los hallazgos (Yin, 2009; Meyer, 2001). En esta línea, el corpus empírico se conformó a partir de tres estrategias principales: análisis documental, entrevistas en profundidad y observaciones directas. El trabajo de campo se desarrolló entre los años 2020 y 2024.

El análisis documental incluyó una amplia variedad de materiales producidos tanto por el gobierno local como por instancias provinciales y nacionales: textos normativos, ordenanzas, presupuestos, planes de gobierno, discursos de intendentes, informes de gestión, piezas comunicacionales (folletos, carteles, spots audiovisuales), sitios web institucionales y contenidos difundidos en redes sociales. Sin embargo, este tipo de análisis presenta dificultades específicas cuando se trabaja con gobiernos locales en Argentina. Una de las problemáticas estructurales de la gestión municipal radica en la escasa o nula planificación de las políticas públicas (Cravacuore, 2007). Con frecuencia, las decisiones dependen más de la discrecionalidad política que de procesos basados en información sistematizada. Los planes de gobierno no suelen estar formalizados o bien carecen de objetivos claros, lo que dificulta examinar de forma rigurosa el diseño de las políticas. A ello se suma la ausencia de sistemas administrativos e informativos integrados, como así también la elaboración de presupuestos sin una planificación previa ni mecanismos de control y evaluación.

Frente a estas limitaciones, las entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1986; Valles, 1997) se convirtieron en una estrategia clave para reponer información institucional no documentada –o a la que no fue posible acceder– y así reconstruir de manera situada los catorce años de políticas locales de atención a mujeres en situación de violencia. Ahora bien, la imprevisibilidad de las agendas de las funcionarias, las debilidades institucionales en materia de acceso a la información pública y la escasa familiaridad de los agentes locales con

los procedimientos de la investigación científica redundaron en largos meses de gestiones, llamados y visitas fallidas. Si bien estas dinámicas ralentizaron la producción empírica, también aportaron una experiencia valiosa de aprendizaje y de comprensión de las formas de funcionamiento estatal.

En la selección de las entrevistadas se buscó reflejar la diversidad de posiciones, trayectorias y niveles de responsabilidad dentro del entramado institucional y político del municipio. De esta manera, la muestra incorporó a funcionarias municipales que ocuparon cargos de gestión y decisión en los distintos organismos especializados en violencia contra las mujeres del período estudiado; trabajadoras técnicas y operativas de los equipos que implementan las políticas; y militantes pertenecientes a organizaciones sociales y feministas que intervienen en el territorio en prevención de la violencia y/o en el acompañamiento a mujeres. La combinación de estos perfiles permitió captar distintos modos de significar, gestionar y disputar la política local de violencia hacia las mujeres, así como reconstruir las articulaciones –y tensiones– entre el Estado y las organizaciones sociales. En total se realizaron cuarenta entrevistas, seleccionadas a partir de un muestreo intencional (Glaser y Strauss, 1967; Vasilachis de Gialdino, 2006), guiado por criterios de relevancia empírica y diversidad de experiencias, más que por la representatividad estadística. Con el propósito de resguardar la confidencialidad de las participantes y cumplir con los criterios éticos de la investigación, las entrevistas fueron debidamente anonimizadas. Los nombres mencionados en el texto son ficticios y se utilizaron únicamente con fines de exposición analítica.

Asimismo, se realizaron observaciones directas (DeWalt y DeWalt, 2002) en distintos espacios de participación vinculados a la problemática. Asistimos a los 8° y 9° Encuentros Regionales de Mujeres y Diversidades (2023 y 2024), al 2° Encuentro de Mujeres y Diversidades Villeras de Villa Itatí (2023), y a trece reuniones de la Mesa Local para la Prevención y Erradicación de la Violencia por Razones de Género. También participamos en actividades organizadas por el municipio, tales como festivales, ferias de emprendedoras, operativos territoriales y talleres de formación. Aunque el peso analítico de estas observaciones en el texto es menor respecto de otras fuentes, su aporte fue fundamental para comprender las dinámicas relacionales entre el Estado local y las organizaciones sociales, observar las formas concretas de articulación entre actores y captar el modo en que las políticas se inscriben en la trama comunitaria.

La tesis está estructurada en cinco capítulos que se detienen en uno o más aspectos del entramado de las políticas públicas. El trabajo comienza con el análisis del proceso de construcción de la violencia contra las mujeres como problema público en la Argentina. De este modo, el Capítulo 1 examina los debates y las disputas que acompañaron la creación de la Subsecretaría de la Mujer en 1987 –primer organismo nacional destinado a formular políticas sensibles al género– y los discursos que legitimaron la intervención del Estado frente a una problemática hasta entonces considerada del ámbito privado. El capítulo reconstruye así el pasaje desde las experiencias individuales de violencia hacia su problematización colectiva y su traducción en políticas públicas y marcos normativos.

El Capítulo 2 se centra en el devenir de la institucionalidad local de género en el municipio de Quilmes, desde la creación del primer organismo especializado en 2009 hasta 2023. A través del análisis de tres períodos de gestión, se examinan la estructura institucional, los enfoques sobre la violencia que orientaron las intervenciones y las relaciones establecidas con otros actores locales. Este recorrido permite observar la evolución de las capacidades estatales para prevenir y abordar la violencia contra las mujeres, así como las dinámicas de cooperación, articulación y conflicto en la implementación de las políticas.

En el Capítulo 3, nos detenemos en la implementación de dichas políticas. Para ello, describimos y analizamos el trabajo cotidiano de las trabajadoras del dispositivo local de atención a mujeres en situación de violencia, entendiendo que como parte de las “burocracias de calle” (Lipsky, 1980), estas agentes se convierten en “hacedoras” de la política pública. A partir de 18 entrevistas realizadas a distintas trabajadoras que se desempeñaron en el período estudiado, se indagan las dimensiones materiales, emocionales y morales de esta labor, considerando las tareas cotidianas, los marcos de sentido que las orientan, la gestión de las emociones implicadas y las condiciones laborales que las atraviesan.

El Capítulo 4 aborda la participación de las organizaciones de mujeres y feministas del distrito en la construcción de la violencia como problema público y en la definición de las políticas locales. Mediante entrevistas a referentes territoriales y observaciones en diversos espacios de militancia –como las Mesas Locales, los Encuentros Regionales y la Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres– se examinan los vínculos entre el movimiento feminista y el Estado municipal, así como las tensiones y alianzas que marcaron sus trayectorias de incidencia política.

Finalmente, el Capítulo 5 presenta un análisis integrador de los hallazgos, articulando los procesos históricos, institucionales y políticos reconstruidos a lo largo del trabajo. Este capítulo busca reflexionar sobre los sentidos en disputa que tensionaron el diseño y la implementación de las intervenciones de los dispositivos locales de atención a mujeres en situación de violencia, problematizando las nociones de autonomía y ciudadanía.

La tesis asume el desafío de reconstruir el entramado de la política pública quilmeña a lo largo de 14 años para mostrar la relevancia de un análisis situado y multidimensional de las políticas dirigidas a mujeres en situación de violencia. En última instancia, nuestro propósito es ofrecer herramientas para comprender cómo se construyen, desarrollan y tensionan las políticas públicas locales. Esperamos que su lectura interpele tanto a estudiosos del campo de las acciones estatales como a los agentes que las diseñan, implementan o buscan incidir en ellas desde la militancia, promoviendo reflexiones sobre el papel de los gobiernos locales en la transformación de las relaciones de género y en la promoción de la autonomía y los derechos de las mujeres.

Capítulo 1: La construcción de la violencia de género como problema público

En Argentina, al igual que en buena parte de América Latina, los problemas sociales que atañen a las mujeres comenzaron a ocupar un lugar en la agenda pública al compás de los procesos de democratización. A partir del impulso de los organismos internacionales y de la presión sostenida del movimiento de mujeres, se crearon mecanismos institucionales orientados a la promoción de sus derechos en el organigrama del Estado nacional. Estas estructuras –conocidas como agencias de políticas para las mujeres, áreas mujer, oficinas de la mujer o mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM)– cuentan con el mandato normativo de mejorar la posición social de las mujeres y/o promover la igualdad de género (McBride y Mazur, 1995).

A partir de la década de 1980, dichas estructuras comenzaron a ser ampliamente estudiadas por una corriente académica desarrollada en Europa y América del Norte, conocida como feminismo de Estado (*state feminism*). Esta línea de investigación, impulsada por la *Research Network on Gender, Politics and the State* (RNGS), dio origen a dos obras fundamentales: *Comparative State Feminism* (1995) y *The Politics of State Feminism* (2010). Desde este enfoque se buscó analizar en qué contextos y bajo qué condiciones los aparatos estatales, y particularmente las agencias destinadas a promover los derechos de las mujeres, incorporaron principios de igualdad de género y adoptaron políticas con orientación feminista, en diálogo con el movimiento de mujeres. El interés principal de estos estudios radica en comprender el rol que juegan estas agencias como instancias de mediación entre el Estado y los movimientos. El vínculo entre sus funcionarias y las actrices del movimiento feminista –en distintas esferas sociales y políticas– constituye el eje central del análisis (McBride y Mazur, 2010). Entendiendo que la posibilidad de construir una política pública con enfoque feminista depende en gran medida de la capacidad de interlocución de estas estructuras institucionales y los sectores que impulsan las demandas de igualdad, esta línea de investigación destaca el modo en que los MAM abren espacios de participación e incidencia para los movimientos en los procesos de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva y tomando como referencia estudios empíricos en democracias post-industriales, McBride y Mazur (2010) postulan una tipología para clasificar los MAM: agencias *insiders* (o aliadas), marginales, simbólicas y antifeministas. Las agencias denominadas *insiders* son aquellas que logran insertar las demandas del movimiento

feminista en el centro del debate político, promoviendo la inclusión de la igualdad y la justicia de género en marcos normativos y regulatorios. Estas agencias encarnan, para las autoras, el ideal del feminismo de Estado, en tanto que actúan como puentes efectivos entre el movimiento de mujeres y el aparato estatal, posibilitando políticas públicas con orientación feminista gracias a mecanismos de consulta e interlocución permanentes. En otros casos, los MAM operan desde posiciones periféricas dentro del entramado estatal. Las agencias marginales son aquellas que, debido a su escasa capacidad institucional, no logran impulsar con eficacia políticas de igualdad ni garantizar el acceso de las mujeres a derechos, enfrentando importantes obstáculos para alterar las relaciones de poder existentes. En otros casos, estos organismos cumplen una función meramente simbólica, es decir, se encuentran aislados de los espacios clave de decisión y no mantienen vínculos con el activismo feminista, quedando fuera tanto de la agenda política como de las demandas de los movimientos. Finalmente, las autoras contemplan la posibilidad de que surjan agencias con orientación antifeminista, es decir, instituciones que promueven políticas contrarias a los derechos humanos de las mujeres y que mantienen relaciones abiertamente conflictivas o antagonicas con las organizaciones. Este tipo de agencias no solo bloquea el avance de políticas de igualdad, sino que puede contribuir activamente a su desmantelamiento (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021).

De manera que la sola existencia de MAM no implica el desarrollo de políticas públicas y acciones con enfoque de género. En América Latina, la literatura al respecto señala que, en algunas ocasiones, estas instituciones operaron desde una lógica instrumental o asistencialista, centrada en la atención de “problemas de mujeres” de manera fragmentaria o despolitizada, más que en la transformación estructural de las relaciones de poder que sostienen la desigualdad de género (Lopreite, 2015; Lopreite y Rodríguez Gustá 2021; Montañó et al., 2003; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010; Rodríguez Gustá, 2021). Su derrotero ha estado atravesado por tensiones, conflictos y reconfiguraciones dada su fragilidad en momentos donde se modifican las correlaciones de fuerza o cambian los gobiernos. En estas circunstancias, las funciones y la posición de estas instituciones en el organigrama suelen redefinirse, así como también se suelen discontinuar las políticas que promovieron; incluso, puede que se discuta el rol del Estado en la creación de condiciones que garanticen los derechos de las mujeres y les permitan acceder de manera equitativa a recursos y oportunidades (Guzmán y Bonán, 2008). En el caso argentino se verifica esta dinámica: Lopreite y Rodríguez Gustá (2021) realizan un análisis diacrónico de las agencias

para las mujeres en Argentina entre 1987 y 2021, identificando la prevalencia de agencias marginales y simbólicas, con un breve intervalo antifeminista entre 1995 y 1999. En este período observan una reversión de los marcos de sentido de las intervenciones, que comenzaron a focalizarse en las mujeres fundamentalmente en su calidad de madres, desatendiendo sus necesidades propias, en particular, las de la salud sexual y reproductiva.

Las mujeres argentinas accedieron por primera vez a una *habitación propia* dentro del Estado en 1987, cuando el gobierno de Raúl Alfonsín (1983–1989) creó, por decreto, la Subsecretaría de la Mujer. Su surgimiento formó parte de un proceso más amplio de modernización estatal a tono con los ideales de derechos humanos que cobraron fuerza tras el fin de la última dictadura cívico–militar. En tanto momento fundacional, en este capítulo nos proponemos, en primer lugar, reconstruir las características de dicho organismo y sus políticas públicas, indagando tanto en las estrategias como en las acciones desplegadas, los sentidos que las orientaron y el tipo de vínculos que el organismo entabló con otros actores sociales, en especial con el movimiento de mujeres y feminista.

Una de las principales líneas de intervención de la Subsecretaría se abocó a visibilizar y abordar la violencia contra las mujeres, consolidando su reconocimiento como problema público que amerita la intervención del Estado. De modo que, en segunda instancia, nos preguntamos desde qué perspectiva se fue delineando la construcción de la problemática en el ámbito gubernamental y en la esfera legislativa. Para responder a ello, apelamos a distintas fuentes de información: publicaciones en la prensa, producciones de las funcionarias del organismo, informes de distintas organizaciones de la sociedad civil y los proyectos que buscaron legislar la problemática y su abordaje.

Finalmente, en el último apartado, nos proponemos examinar las distintas posiciones que, desde el feminismo, se han formulado en torno al uso del Estado y del Derecho como herramientas transformadoras. ¿Es posible pensar al Derecho como un espacio de disputa desde el cual erosionar las jerarquías de género? ¿O se trata, más bien, de una estrategia que inevitablemente reproduce las lógicas patriarcales que dice combatir? ¿Qué implica, para los feminismos, apelar al Estado como garante de derechos en contextos donde sus instituciones también producen violencia? Lejos de ofrecer respuestas definitivas, este capítulo busca abrir un espacio de reflexión sobre estas tensiones, reconociendo la riqueza del debate y la

necesidad de pensar estratégicamente los sentidos, los alcances y los límites de la institucionalización de las demandas feministas.

1.1. Las mujeres en el organigrama del Estado

A partir de las décadas de 1960 y 1970, las desigualdades y violencias que afectan las vidas de las mujeres comenzaron a ser objeto de debate público a partir del impulso proveniente de dos actores divergentes: por un lado, los activismos feministas y, por el otro, los organismos internacionales. En el marco de lo que luego fue denominado “feminismo de la segunda ola”, académicas y militantes se ocuparon de mostrar que la opresión también se ejerce en y a través de las relaciones interpersonales o, en pocas palabras, que “lo personal es político”. Si bien el mayor cauce ideológico y político de su expresión fue el liberalismo, forjado en la idea de reconocimiento pleno de la igualdad y la ampliación de derechos, en poco tiempo surgieron cuestionamientos a esas posiciones y se diversificaron las formulaciones más a la izquierda. La vertiente de mayor expansión fue la llamada “radical”, que alcanzó contundencia en la caracterización del patriarcado, con enfoques sobre el fenómeno de las esferas privada y pública, la creación de los estereotipos y las formas tanto simbólicas como materiales de la violencia (Barrancos, 2020).

Por su parte, los organismos internacionales comenzaron a mostrar preocupación por la participación de las mujeres en el desarrollo de las naciones. Inicialmente, las consideraron como un recurso subutilizado que podía contribuir al crecimiento económico del sector productivo, a la satisfacción de necesidades básicas mediante el trabajo reproductivo y al control demográfico a través de políticas relativas a la fecundidad (Falquet, 2008). En 1975, la Organización de las Naciones Unidas convocó la Primera Conferencia Mundial de la Mujer y, cuatro años más tarde, aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que insta a los Estados a adoptar medidas tendientes a eliminar la discriminación contra las mujeres tanto en el ámbito público como en el familiar, en tanto paso necesario para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y varones.

La Convención definió la discriminación contra la mujer en su artículo 1 como:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la

mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Esta definición amplia y comprehensiva colocó a los Estados parte frente a un mandato sin precedentes: garantizar la igualdad sustantiva para las mujeres en todas las dimensiones de la vida. Además, a diferencia de otros instrumentos internacionales que adoptaron un lenguaje de aparente neutralidad de género, la CEDAW se comprometió abiertamente con la eliminación de la discriminación y con la transformación de los roles tradicionales asignados a varones y mujeres. El artículo 5.a de la Convención es claro al establecer la obligación de los Estados de promover cambios en los patrones socioculturales inciden en la conducta de mujeres y varones, con el objetivo de erradicar prejuicios, costumbres y prácticas sustentadas en la idea de la superioridad o inferioridad de un género sobre el otro. Este mandato introduce una dimensión transformadora, que no se limita a la reparación individual, sino que obliga a los Estados a intervenir en las estructuras y prácticas sociales que sostienen la desigualdad (Aldao, Clérico y Ronconi, 2017).

Un año después de la creación de la CEDAW, el informe final de la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer (Copenhague, 1980) incluyó por primera vez referencias a la “mujer maltratada” y a la “violencia en el hogar y la familia”. Esta incorporación no fue espontánea, sino resultado de la presión sostenida de organizaciones feministas que venían cuestionando la insuficiencia del concepto de “discriminación” para dar cuenta de las múltiples formas de subordinación que experimentaban las mujeres. En su lugar, promovieron la categoría de “violencia”, no solo para visibilizar el carácter estructural de dichas relaciones de poder, sino también como estrategia para impulsar respuestas estatales concretas frente al problema (Trebisacce Marchand, 2020).

No obstante, el documento de la Conferencia circunscribió la violencia al ámbito doméstico e incluyó en el mismo apartado las agresiones cometidas contra niños y personas mayores. La expresión “violencia en el hogar” contribuyó, por un lado, a otorgar entidad pública a un hecho hasta entonces concebido como privado y, por otro, a desmitificar el ámbito familiar como espacio natural de realización femenina (Marugán Pintos, 2012). Sin embargo, al equiparar las violencias padecidas por mujeres con las sufridas por otros integrantes del

grupo familiar, esta formulación también colaboró en mantener oculta la asimetría de género entre quien ejerce y quien padece la violencia.

Asimismo, el documento definió el fenómeno en términos individuales, atribuyéndolo a factores como el aislamiento geográfico o social, las dificultades económicas, el empleo irregular, el consumo de alcohol o drogas y la falta de respeto por sí mismo (Organización de las Naciones Unidas, 1980, p. 82). En definitiva, se trataba de una lectura que omitía incorporar las estructuras de género como marco explicativo de la problemática. No fue sino hasta 1993, con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que la comunidad internacional reconoció explícitamente la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos.

Si bien los particulares no son legalmente responsables bajo el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados sí tienen la obligación de prevenir, sancionar y reparar actos que los vulneren, conforme a los compromisos asumidos en el plano supranacional (Merry, 2002). En este marco, la CEDAW se ha consolidado como parte de un sistema jurídico global en expansión, cuya influencia sobre los marcos normativos nacionales y locales se ha intensificado progresivamente (Merry, 2003).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los movimientos feministas y de derechos humanos comenzaron a desarrollar una mirada transnacional sobre las legislaciones internas, visibilizando sus limitaciones y exigiendo transformaciones estructurales. Desde entonces, los instrumentos internacionales de derechos humanos han adquirido una doble función: además de establecer obligaciones jurídicas para los Estados, se han convertido en recursos retóricos y políticos que los movimientos sociales utilizan para legitimar sus demandas, ampliar consensos y presionar a los gobiernos a cumplir sus compromisos en materia de igualdad y erradicación de la violencia (Levitt y Merry, 2009). En este sentido, el activismo feminista tradujo dichos marcos normativos al lenguaje de las luchas locales, impulsando el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos y, por ende, como una cuestión que interpela directamente al Estado.

Precisamente, para que una situación estructural insatisfactoria sea reconocida como un problema público que amerita la intervención del Estado, resulta necesario que distintos actores se organicen y movilicen en función de ello. En líneas generales, todo problema implica: (i) una definición moral de la experiencia, es decir, que sea considerada perjudicial o

inaceptable; (ii) un carácter extendido, que afecte a un número significativo de personas directa o indirectamente, de manera actual o potencial; (iii) que la situación sea considerada reversible por medio de algún tipo de intervención; (iv), la existencia de un consenso en la comunidad sobre la importancia de tomar medidas para resolverlo o aminorarlo (Pereyra, 2017, p. 115). Por lo tanto, los problemas públicos no se originan en una situación estructural insatisfactoria por sí misma, sino en la organización y movilización de distintos actores que abocan su labor en torno a un asunto que constituye el centro de su atención, iniciativas y debates.

No obstante, no todos los problemas que ocupan a la sociedad civil logran ingresar en la agenda de los decisores públicos para ser abordados a través de políticas públicas, es decir, ser incluidos en la agenda institucional o política (Gusfield, 2014). Su incorporación se ve condicionada por distintos sesgos de accesibilidad, entre los que se encuentran los valores culturales; la capacidad de presión de los grupos que se movilizan en torno a una cuestión; la posición ideológica de los decisores de políticas públicas y su grado de conocimiento sobre la problemática a abordar. Estas operan de modo tal que el tratamiento de determinados temas se torna más o menos proclive (Tamayo Saez, 1997). Los problemas públicos que finalmente logran formar parte de la agenda son aquellos que mayor sintonía poseen con las normas y concepciones discursivas compartidas. Justamente, uno de los obstáculos para el tratamiento institucional de las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres reside en el hecho de que son las pautas culturales de género las que legitiman dicha práctica como parte del privilegio de la dominación masculina (Contreras Urbina, 2008). Para instalar la violencia contra las mujeres como problema público fue necesario, en primera instancia, construir un consenso previo que afirmara el respeto a la integridad física y a la dignidad humana.

En Argentina, tal afirmación encontró un terreno fértil en la transición democrática, cuando el gobierno de Raúl Alfonsín adoptó explícitamente la retórica de los derechos humanos, haciendo de su defensa el “fundamento ético del Estado” (Jelin, 2017, p. 121). Durante la década de 1980, el ideario de los derechos humanos dotó de sentido a un proyecto de renovación cultural dirigido a la transformación de aquellas prácticas y lógicas violentas que atravesaban distintos escenarios, entre ellos, el de las relaciones interpersonales (González Oddera, 2018). En ese marco, tanto las agrupaciones civiles que nucleaban a familiares de detenidos–desaparecidos como las organizaciones feministas, hallaron en la retórica de los derechos humanos una posibilidad inédita de interpelar al Estado (Trebisacce Marchand,

2020). Mientras que para las primeras dicha noción permitía hacer inteligibles los crímenes cometidos por la última dictadura cívico–militar, para las organizaciones feministas este lenguaje les ofrecía la oportunidad de enunciar el flagelo de las violencias, demandar la autonomía sobre el propio cuerpo y pugnar por el reconocimiento de derechos civiles, políticos y económicos. Sobre los cimientos de este renovado marco interpretativo, las feministas buscaron legitimar la institucionalización de los asuntos de género en el Estado y, más tarde, construir la violencia contra las mujeres como un problema público.

Asimismo, los nuevos aires democráticos dieron lugar a la conformación de instancias de intercambio y debate entre distintos actores –espacios inimaginables en tiempos de dictadura militar–, además de ofrecer oportunidades para la movilización de los asuntos de interés de distintos grupos de la sociedad civil. A partir de 1983, las feministas impulsaron la creación de diversos ámbitos de socialización y formación, en los que se debatían materiales teóricos recuperados por la censura dictatorial que también propiciaban reflexiones sobre la vida cotidiana. Desde este lugar, las participantes empezaron a comprender que sus vivencias diarias y sus biografías personales no eran fruto del azar, ni simples circunstancias individuales; por el contrario, debían ser entendidas en el marco de relaciones de poder históricamente constituidas (Alma y Lorenzo, 2009). Simultáneamente, se esforzaron por generar instancias masivas de discusión entre mujeres. Así es que en 1986 concretaron el primero de lo que por más de treinta años se conoció como Encuentro Nacional de Mujeres (ENM). Durante tres días, el I ENM reunió a mil mujeres que, por primera vez en la historia argentina, se encontraron para no sólo discutir la realidad política nacional e internacional, sino también para problematizar el orden cotidiano de sus vidas (Alma y Lorenzo, 2009). En este contexto, el movimiento feminista local comenzó a (re)posicionarse como actor colectivo y a desarrollar capacidades para movilizar intereses y contribuir a la definición de problemas públicos.

Ahora bien, la violencia contra las mujeres no formó parte del listado inicial de demandas que los feminismos presentaron al nuevo gobierno democrático. El 8 de marzo de 1984 se celebró el primer Día de la Mujer en democracia en Argentina, con una multitudinaria marcha que concluyó en la Plaza de los Dos Congresos. Allí, alrededor de cinco mil mujeres asistieron a la lectura de un documento que condensaba siete puntos básicos que las organizaciones de mujeres aglutinadas en la Multisectorial de la Mujer exigieron al nuevo gobierno (Tesoriero, 2020). Buena parte de esas reivindicaciones fueron atendidas en los años siguientes: la

igualdad jurídica de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio (1985), la patria potestad compartida entre madre y padre (1985), la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1985), la adhesión al Convenio de la OIT sobre igualdad de oportunidades para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares (1986) y la creación de un organismo estatal de promoción de los derechos de las mujeres (1987). En cambio, permanecieron sin tratamiento la reglamentación y puesta en funcionamiento de la Ley de Jardines Maternales Zonales, sancionada en 1973, y la Ley de Jubilación para las amas de casa (Grammático, 2021).

De acuerdo con Grammático (2021), el reclamo por la ratificación de la CEDAW y la creación de un organismo estatal especializado pueden entenderse como expresiones características de ese momento histórico, marcadas por la apuesta feminista a conquistar una ciudadanía plena. Esta estrategia se inscribió en una concepción de la democracia no sólo como punto de partida, sino también como horizonte político. Para las activistas, la CEDAW representaba una herramienta fundamental: su ratificación implicaría el compromiso explícito del Estado en la defensa de los derechos de las mujeres y habilitaría nuevas vías para la exigencia de políticas públicas. Además, el impulso a esta convención internacional revela la creciente articulación del movimiento de mujeres con debates, instrumentos y redes transnacionales que comenzaban a cobrar relevancia en el diseño de sus estrategias. De modo complementario, la demanda por una oficina gubernamental encargada específicamente de las cuestiones vinculadas a las mujeres se inscribía en las recomendaciones del Plan de Acción Mundial de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer de 1975, y evidenciaba la voluntad de las militantes de traducir sus reivindicaciones en estructuras institucionales permanentes dentro del aparato estatal.

Por otra parte, la brevedad del listado de demandas ilustra la intención de generar consensos en el seno de un movimiento de mujeres diverso, en términos de clase y en virtud de la pertenencia política de sus integrantes. A diferencia de lo que había sucedido en otras instancias de articulación –entre ellas, cabe recordar la experiencia de la Coordinadora Argentina por el Año Internacional de la Mujer en 1975, que acabó escindiéndose producto de la resistencia de buena parte de sus integrantes a incorporar en el temario reivindicaciones feministas como el aborto y la planificación familiar (Giordano, 2012)–, la exclusión del divorcio vincular, la violencia contra las mujeres y el derecho a la interrupción del embarazo y a la anticoncepción no condujo a la división de la convocatoria y la participación. En este

caso, se buscó privilegiar el acuerdo y la unidad, puesto que el objetivo conjunto fue el de visibilizar la situación general de las mujeres, sin profundizar en posicionamientos ideológicos específicos (Martínez, 2022).

La propuesta de crear un organismo de promoción de los derechos de las mujeres no generó, al momento de su lanzamiento, un debate significativo sobre las implicancias que una relación estrecha con el Estado podría tener para el movimiento feminista. Estas discusiones, que en la década siguiente dividieron al movimiento entre sectores “institucionalizados” y “autónomos”, se encontraban latentes más no se expresaban como una fractura abierta (Grammático, 2021). En los ochenta, prevaleció un consenso estratégico orientado a incidir en el ámbito estatal mediante acciones de presión, negociación y *lobby* político con el fin de transformar la situación de las mujeres a través de reformas legales y políticas públicas específicas. En esta dirección, feministas vinculadas a la Unión Cívica Radical se integraron al gobierno de Raúl Alfonsín, ocupando funciones en distintas áreas del Estado donde se empezaban a desarrollar programas destinados a atender las problemáticas de las mujeres, como la Dirección de Derechos Humanos y de la Mujer en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Por su parte, en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social, se puso en marcha el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, bajo la órbita de la Secretaría de Salud y con la coordinación de la médica Mabel Bianco.¹ Esta iniciativa, impulsada en articulación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se concibió como respuesta tanto a la CEDAW como a las recomendaciones emanadas de la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer. Uno de los ejes centrales del programa fue la salud sexual y reproductiva, abordada desde múltiples frentes, incluyendo la investigación científica y la difusión de información (Grammático, 2021).

En paralelo a estas medidas, también en el Ministerio de Salud y Acción Social pero bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, se estableció el Programa de Promoción de la Mujer y la Familia, coordinado por la socióloga Zita Coronato de Montes de

¹ Mabel Bianco es una médica feminista argentina, especialista en Salud Pública y Epidemiología. Bianco fue una de las pioneras en abordar la relación entre salud y género. En 1983, se hizo cargo del Programa Alimentario Nacional (PAN) y, en 1984, del Programa Mujer, Salud y Desarrollo, ambos dependientes del Ministerio de Salud, dirigido por el Dr. Aldo Neri, esposo de Bianco. En 1989, dicho Programa fue discontinuado por el gobierno de Carlos Menem. Entonces, Bianco, con parte de su equipo ministerial, creó la Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), una organización no gubernamental dedicada a desarrollar iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de las niñas, adolescentes y mujeres.

Oca.² Este programa llevó adelante una serie de iniciativas destacadas: redactó los fundamentos de la norma que derogaría al Decreto 659/1974 –el cual imponía severas restricciones al uso de anticonceptivos–; desarrolló campañas televisivas orientadas a visibilizar las múltiples formas de discriminación hacia las mujeres; promovió instancias de capacitación en torno a la violencia; incentivó investigaciones académicas sobre estas temáticas; y aportó insumos fundamentales para la redacción de la futura Ley de Divorcio (Grammático, 2021). Sobre esta experiencia de política pública se erigió la Subsecretaría de la Mujer, el primer espacio específico y jerarquizado del Estado para llevar adelante propuestas destinadas a las mujeres. Se constituyó en 1987 y se mantuvo hasta 1989, siempre bajo la gestión de Montes de Oca.

No obstante, previo a la conformación de la Subsecretaría de la Mujer, se habían desarrollado una serie de propuestas institucionales enfocadas en la situación de la mujer que evidencian la compleja articulación entre los procesos de modernización política, las recomendaciones de organismos internacionales y las particularidades de la cultura de género local. Entre 1944 y 1973 se crearon y desmantelaron áreas estatales específicas organizadas, predominantemente, en torno a una figura hegemónica: la mujer–madre–trabajadora (Molla et al., 2022). El primer antecedente de estas experiencias fue la creación, en 1944, de la División del Trabajo y Asistencia de la Mujer, en el marco de la Secretaría de Trabajo y Previsión del gobierno peronista. Más tarde, en 1956, se estableció la Dirección Nacional de la Mujer, y en 1968 se creó la Oficina Nacional de la Mujer, siempre en el organigrama del Ministerio de Trabajo. De acuerdo con Adriana Valobra (en prensa), la lógica modernizadora que dio origen a estos espacios gubernamentales liderados por mujeres y pensados para ellas, terminó estableciendo un doble estándar femenino: uno para las mujeres en el ámbito gubernamental –consideradas profesionales, eficientes y modernas– y otro para la población destinataria, es decir, aquellas mujeres que se creía que trabajaban por necesidad pero que no deberían delegar en otros su función principal de cuidado familiar. De este modo, la excepción representada por las primeras se apoyaba en la permanencia del rol tradicional que recaía sobre las segundas.

² La socióloga Zita C. Montes de Oca estuvo a cargo de la Subsecretaría de la Mujer desde su conformación, en 1987, hasta la finalización del gobierno de Raúl Alfonsín. Oriunda de La Pampa, Montes de Oca comenzó su carrera política en 1967 con Signos de Nuestro Tiempo, un espacio político que llevó a cabo un acercamiento entre católicos y marxistas. En 1971 se afilió a la Democracia Cristiana y luego a la Unión Cívica Radical. A comienzos de los años noventa, junto con Monique Thiteux Altschul, crearon la Fundación Mujeres en Igualdad.

En el Congreso de la Nación, diputadas del Partido Justicialista también habían intentado avanzar en la creación de espacios especializados; en este caso, de carácter transversal. En 1975 y en función de su Declaración como Año Internacional de la Mujer por la ONU, Esther Fadul de Sobrino³ presentó un proyecto para crear el Instituto Nacional de la Mujer como organismo dependiente de la Presidencia de la Nación. En los fundamentos del proyecto se señalaba:

Aunque otrora sometida al hombre, logró hacer de los hombres un ejecutor de sus ideas morales, manteniendo en la intimidad familiar la justificación de su misión biológica, pero trascendiendo en lo social como partícipe, en su doble papel, como responsable de lo histórico.

La creación del Instituto Nacional de la Mujer, permitirá terminar con el ambulante estéril, la desorientación, los equívocos irreparables, el menosprecio por los valores femeninos, logrará la canalización cierta y adecuada en una forma activa para la estabilidad, la superación y el bienestar de la MUJER en esta ARGENTINA JUSTICIALISTA. (Cámara de Diputados de la Nación, 1975)

Por su parte, en 1983, la diputada Carmen Acevedo de Bianchi⁴ presentó un proyecto para crear la Secretaría de Estado de La Mujer, bajo dependencia directa de la Presidencia de la Nación, cuyo objetivo sería la promoción de medidas conducentes a mejorar el bienestar y las condiciones de vida de la mujer. Los argumentos sobre los que se sostuvo el proyecto afirmaban que

(...) la reconstrucción de la Nación, exige la participación de la mujer. Esa responsabilidad es tan grande para los hombres como para las mujeres, porque en la descomposición moral que se ha producido en estos últimos años, la

³ Esther Fadul de Sobrino fue la primera representante electa del Territorio Nacional de Tierra del Fuego por el Partido Justicialista en las elecciones legislativas de 1951, primeras elecciones ordinarias en las que las mujeres argentinas pudieron votar y presentarse como candidatas. Tras la aprobación del voto femenino en 1947, Fadul de Sobrino participó activamente en el empadronamiento de las mujeres. Luego fue elegida diputada nacional en 1954 y en 1973. Desde su rol parlamentario presentó numerosos proyectos enfocados en las mujeres, entre ellos, la jubilación para las amas de casa.

⁴ Carmen Acevedo de Bianchi fue diputada nacional del Partido Justicialista por la Provincia de Formosa, entre 1983 y 1985.

mano y la palabra de la mujer tienen una influencia decisiva. (...) tenemos que salvar a la familia, que está seriamente comprometida, porque cuando los pueblos se descomponen y su moral cede, la primera que sufre es la familia. Por consiguiente, la mujer argentina tiene la gran oportunidad de apuntalar la institución familiar y para ello es imprescindible contar con la creación de esta Secretaría de Estado (Cámara de Diputados, 1983).

En ambos proyectos, la promoción de acciones dirigidas a las mujeres no se fundamentaba en su reconocimiento como sujetos de derechos, sino en virtud de los deberes inherentes a la feminidad: el matrimonio y la maternidad. Históricamente, el discurso peronista legitimó la participación política y social de las mujeres a partir de la valorización de las representaciones tradicionales sobre la feminidad –serenidad, sensibilidad, altruismo, nobleza– y la exaltación de las contribuciones que estos atributos, fundamentales para el ámbito doméstico, podrían también realizar en el sistema democrático (Barrancos, 2007; Valobra, en prensa). Tras su reconocimiento como ciudadanas, el gobierno peronista impulsó su participación en el ámbito público mientras el Estado, a través de sus políticas sociales y educativas, les recordaba a las mujeres que ese papel debía ser ejercido sin renunciar a sus funciones hogareñas, ahora dignificadas y revalorizadas (Perrig, 2011; Barry, 2009; Girbal Blacha, 2006).

La Subsecretaría de la Mujer se propuso disputar estos sentidos que tradicionalmente operaron en las políticas públicas dirigidas a las mujeres y, al mismo tiempo, superar el sesgo asistencialista que las posicionaba como meros “objetos de la acción social” con el fin de, en palabras de la Subsecretaria Montes de Oca, avanzar en la creación de “las condiciones de un nuevo modelo de orden político con la plena participación de las mujeres” (1997, p. 29). En cuanto a su estructura formal, el organismo estuvo conformado por tres Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Estudios, Proyectos e Investigaciones; la Dirección Nacional de Promoción y Participación; y la Dirección de Relaciones Institucionales y Coordinación (Zibecchi, 2019). Además, contaba con una Unidad Subsecretaria, un Gabinete de Asesoras y una planta total de 41 trabajadores (37 mujeres y 4 varones). Estuvo integrada por profesionales de diversas disciplinas: sociología, psicología, trabajo social y abogacía, con experiencia de trabajo en territorio (Valobra, en prensa). Complementariamente, funcionó un Consejo Asesor *ad honorem*, que mantuvo un perfil académico y feminista (Barrancos, 2007; Zibecchi, 2019)

De acuerdo con Dora Barrancos (2007), la labor de la Subsecretaría se abocó a visibilizar en los organismos del Estado las problemáticas que afectan a las mujeres, de modo que funcionarias y funcionarios pudieran sensibilizarse para impulsar reformas y facilitar el desarrollo de políticas públicas. Se definieron seis temas prioritarios de trabajo: educación, salud, trabajo, vida cotidiana y familia, legislación y medios de comunicación social. El organismo no tuvo como misión realizar acciones directas con las mujeres, sino formular y coordinar políticas articuladas con las instituciones encargadas de su implementación que, en esta oportunidad, fueron los organismos provinciales y las organizaciones no gubernamentales (Bellucci et. al., 1991). En el marco del Programa Redes, buscó fortalecer las áreas provinciales que impulsaban políticas públicas dirigidas a las mujeres, involucrando a todas las instancias de los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil locales. Al respecto, Carla Zibecchi (2019) afirma que uno de los principales logros de la Subsecretaría de la Mujer fue la institucionalización del tema a nivel nacional, en 16 provincias y el avance en la articulación intersectorial y en diferentes niveles (nacional–provincial–municipal).

La inscripción de la Subsecretaría en el organigrama del Ministerio de Salud y Acción Social supuso una serie de desafíos para su actuación. En primer lugar, el organismo no contó con un presupuesto autónomo, de modo que su funcionamiento estuvo signado por disputas con las direcciones de ancianidad, discapacidad, minoridad y familia, y prevención de las adicciones sobre la distribución de los recursos. Además, tampoco contó con un área administrativa propia, por lo que toda iniciativa se hallaba sujeta a la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat de la cual dependía. Esta relación jerárquica ralentizaba las transferencias de fondos a las provincias y los subsidios a las organizaciones no gubernamentales (ONG), y en un contexto de hiperinflación, esa demora no solo acentuaba las trabas burocráticas existentes, sino que comprometía seriamente la posibilidad de implementar las políticas previstas. Por último, el organismo tuvo que enfrentar la falta de legitimidad en relación a la intervención estatal en las problemáticas de género (Bellucci et. al., 1991), que se profundizó ante la imposibilidad de establecer una relación fluida con el movimiento de mujeres y los feminismos, que en Argentina tuvieron la particularidad de mantener un carácter heterogéneo y bastante reacio a perder su autonomía (Brown, 2008). A pesar de que los nuevos sentidos que el contexto democrático imprimió sobre la política y el poder, no se alcanzó a desplazar por completo la desconfianza que la participación en el Estado despertaba en algunos sectores del activismo. El insuficiente reconocimiento institucional y el escaso acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil imprimieron serias dificultades a todo intento de la

Subsecretaría para articular con instancias partidarias y otras agencias estatales. Estos obstáculos dificultaron los esfuerzos de la Subsecretaría en pos de avanzar hacia la transversalización de las políticas de género en el Estado.

1. 2 El Estado y el problema de la “mujer golpeada”

Poco antes del fin de la dictadura ocurrió un episodio que conmocionó a las filas de las organizaciones feministas locales e impulsó la visibilización pública de la violencia contra las mujeres. El 31 de agosto de 1983, Mabel Adriana Montoya, una joven de 18 años, asistió al apartamento de Andrés Norberto Rubio en el marco de su trabajo como vendedora de una firma de artículos para el hogar. Allí, el hombre intentó agredirla sexualmente y Montoya, para impedirlo, se arrojó desde el balcón del cuarto piso. La mujer murió tras 42 días de agonía, no sin antes declarar sobre lo ocurrido. Sin embargo, la causa judicial fue inmediatamente caratulada como intento de suicidio, librando de toda posible culpa al agresor. Para un grupo significativo de organizaciones feministas, la muerte de Mabel Montoya representó un punto de quiebre y el empujón final para pasar a la acción. Así, en noviembre de ese mismo año, la Organización Feminista Argentina (OFA), ATEM-25 de Noviembre y Libera constituyeron el “Tribunal de Violencia contra la Mujer. Mabel Adriana Montoya”, un espacio ideado como fuero público y herramienta de denuncia de las violencias que afectaban a las mujeres tanto dentro como fuera del hogar (Bellucci, 2020). Además de realizar distintas acciones para echar luz sobre estas problemáticas y demandar cambios legislativos que formalizaran la igualdad de las mujeres, conformaron un equipo interdisciplinario compuesto por médicas, psicólogas y abogadas que asesoraban a las mujeres y las acompañaban a realizar denuncias contra sus agresores. En el primer documento que públicamente circuló el Tribunal afirmaban que:

Los feminicidios y vejaciones de todo tipo, que las mujeres sufrimos ordinariamente, quedan como “hechos privados” y libres de toda sanción (...). Esta violencia nace del dominio que el hombre ha consolidado históricamente en sus relaciones contra la mujer. La violencia contra la mujer es una cuestión política. Es un proceso consciente de terrorismo sexual, que acompaña al ejercicio del poder patriarcal (citado en Chejter, 1996, p. 34).

Las organizaciones feministas compartían una noción amplia de violencia que, más allá de sus distintas manifestaciones, hallaba su origen en las relaciones desiguales de poder entre los

géneros. Bajo el significante “violencia”, el activismo agrupó un tropel de prácticas: la heterosexualidad obligatoria, el mandato de maternar y las políticas natalistas, el trabajo doméstico no reconocido, el ejercicio de la prostitución, la cosificación de los cuerpos femeninos en la publicidad, el maltrato físico y psicológico, las violaciones, y otras prácticas que atentan contra la integridad sexual (Trebisacce Marchand, 2020). Sucede que el término violencia no opera en términos descriptivos, sino morales: funciona como una impugnación moral a prácticas socialmente no aceptables (Garriga Zucal y Noel, 2010). En este sentido, su inespecificidad no resultó un obstáculo, sino una estrategia de denuncia y de impugnación al Estado (Trebisacce Marchand, 2020).

Hasta 1987, las estrategias estatales para abordar la violencia contra las mujeres se reducían a asegurar la vigencia de las leyes del Código Penal que se ocupaban de las conductas delictivas, sin conceptualizar ni reconocer la violencia contra las mujeres como una problemática con características propias. Pero, tras la creación de la Subsecretaría de la Mujer, se conformó bajo su órbita la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer Golpeada, a cargo de la abogada Leonor Vain.⁵ La Comisión capacitó a la Policía Federal y a las policías provinciales, a funcionarios de gobiernos provinciales, referentes de ONG, publicó y difundió materiales de divulgación con el objetivo de sensibilizar a distintos actores interpelados por la problemática. De acuerdo a lo expresado por su responsable, su principal objetivo era impulsar centros de atención especializados a lo largo de todo el país (Feminaria, 1989). Para ello, explicaba Vain, desde la Subsecretaría “enviábamos una carta a todas las áreas mujeres (provinciales y municipales) del interior. Elegíamos las ciudades más importantes y si no había área mujer nos conectábamos con el área social. Les proporcionábamos información sobre violencia doméstica y ofrecíamos organizar cursos y jornadas y hasta subsidios si trabajaban el tema” (citado en Chejter, 1997). Sin embargo, el apoyo económico para programas en contra de la violencia no fue significativo. Para 1987, sólo el 3% del total de la partida presupuestaria de la Subsecretaría fue destinado a programas en contra de la violencia. La mayor parte del presupuesto se dirigió a programas para madres solas, atención de hijos de familias pobres,

⁵ La abogada Leonor Vain se desempeñó como Asesora de la Subsecretaría de la Mujer y Coordinadora de la Comisión Nacional de Prevención de Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer Golpeada. Es autora de los libros *Derechos de la mujer* y *Mujer golpeada* (Editorial Besana), y profesora titular de la carrera de postgrado en Especialización en Violencia Familiar de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Además, es especialista en Derecho de Familia y en temáticas relacionadas con la mujer.

programas de promoción de la mujer, de generación de empleo y capacitación, de promoción de la familia y publicaciones sobre la imagen de la mujer en la sociedad (Chejter, 1997).

Si bien ni la Subsecretaría ni la Comisión se propusieron implementar acciones directas con la población, las necesidades de las mujeres golpeaban, literalmente, la puerta: ante la demanda espontánea, se puso en marcha un área denominada “Servicio Social” para orientar, derivar o, simplemente, escuchar a quienes se acercaban al Ministerio. Así lo explicaban las referentes del organismo:

En el marco de esta contradictoria situación entre las normas y los recursos, se puso en marcha un área de Servicio Social dentro del marco de la Subsecretaría, destinado a orientar y asistir a mujeres en situación de riesgo, que, a medida que se agudizaba la crisis económica, acudían espontáneamente al Ministerio a pedir todo tipo de ayudas. Nuestras oficinas estaban ubicadas en el mismo edificio. Esta actividad nació como respuesta a la ausencia de una recepción y orientación por parte de las áreas responsables del Ministerio. El Servicio Social nos traía a la realidad cotidianamente. Teníamos en claro que no estábamos allí para hacer acción directa sino para formular políticas, pero por otro lado las mujeres nos golpeaban la puerta y no podíamos ni debíamos hacer oídos sordos. (Bellucci et al., 1991, p. 40)

Esta realidad revela los límites borrosos entre la planificación de las políticas públicas y las demandas que emergen en la práctica. Aunque el mandato formal de los equipos técnicos en los organismos estatales estaba orientado a la formulación y el diseño de políticas, el contacto cotidiano con problemáticas urgentes los empujaba a involucrarse en acciones de respuesta inmediata. La presencia constante de casos que requerían de una pronta respuesta, interpelaba a quienes integraban estas áreas, desdibujando las fronteras entre la gestión y la intervención directa. A su vez, el hecho de que la Subsecretaría asumiera tareas de asistencia expone un déficit estructural en el diseño institucional del Estado. La ausencia de dispositivos estables para la recepción, orientación y acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad generaba vacíos que fueron cubiertos, muchas veces de forma *ad hoc*, por espacios no preparados ni destinados para ello. Este desajuste no solo limitaba la eficacia de las políticas públicas, sino que además sobrecargaba áreas técnicas cuya función principal no era la

atención directa, comprometiendo así su capacidad de desarrollar e implementar estrategias sostenidas a mediano y largo plazo.

En noviembre de 1988, la Comisión convocó el Primer Encuentro Nacional de Prevención y Asistencia a la Mujer Golpeada. La Subsecretaria Montes de Oca participó de su apertura, afirmando que

Un gobierno que había hecho de la causa de los derechos humanos, su causa, no podía ignorar que todos los días, a toda hora, en cualquier lugar del país, en cualquier estamento social y económico, miles de mujeres, de todas las edades, alfabetas o analfabetas, casadas o unidas de hecho, eran maltratadas en sus hogares, sin que la sociedad, que casi siempre conocía los hechos, hiciera nada por ayudarla, por atenderla, por asesorarla, en suma, por ayudarla a apropiarse ese derecho humano básico como es el de poder decir definitivamente no a la violencia, no al maltrato (citado en Vain, 1989, pp. 17–18).

De manera que, desde el ámbito gubernamental, se fue configurando un discurso que buscó legitimar las intervenciones en materia de violencia contra las mujeres a partir de su conceptualización como un problema de derechos humanos. Aunque tratándose de fenómenos diversos, la violencia política durante la última dictadura militar y la violencia en los hogares eran hermanadas como parte de las realidades ocultas de las que era posible empezar a hablar en la transición democrática (González Oddera, 2018). Al compás de la democratización de la vida política, la Subsecretaría estableció como objetivo de las políticas la democratización de la vida familiar como condición básica para avanzar hacia la igualdad real de las mujeres (Montes de Oca, 1989, citado en Perez Gallart, 2015). Dicha noción refiere a la construcción de relaciones más simétricas entre los miembros del hogar a partir de la redistribución de tareas, la consideración de las mujeres y niños en la toma de decisiones y, en última instancia, la reformulación de los roles de género (Schmukler y Di Marco, 1997).

Si bien tanto Montes de Oca como quienes la acompañaban en la gestión inscribían su labor en el ideario feminista (Atschul, 2015), los modos de conceptualizar la violencia contra las mujeres desde las políticas públicas tomaron distancia de los planteos de las organizaciones militantes. Parte del feminismo local interpretó esta línea de intervención como un intento de renovar la institución familiar a través de programas educativos y reformas legislativas en el

campo del derecho civil. Advirtieron que dichas propuestas no alcanzaban a disputar las relaciones de poder basadas en el género. En esta línea, Marta Fontela y Margarita “Magui” Belloti, referentas de ATEM–25 de Noviembre, señalaban que:

Las relaciones patriarcales, basadas en el dominio de los varones blancos heterosexuales adultos sobre las mujeres y las/os niñas/os, y el consiguiente sometimiento de aquellas en todos los órdenes de la vida se expresan en algo más que los roles sexuales diferenciados. Estos en todo caso son un producto de dichas relaciones de opresión.

(...) Cambiar estos roles implica modificaciones radicales que permitan crear una sociedad y una cultura no heterosexista, no jerárquica, no coercitiva, no explotadora. En el camino vamos construyendo nuevas formas de relaciones, no necesariamente nuevas familias, con toda la connotación de dominio que tiene su nombre y su historia. (Fontela y Belloti, 1993, p. 41).

Las políticas públicas de la Subsecretaría no se enfocaron en las mujeres, sino que tomaron a la familia como *locus* de intervención. Esta perspectiva invitó a problematizar las normas sociales referidas a las prácticas familiares –en especial, las relativas a la relación conyugal–, sin embargo, también profundizó la localización de las mujeres en el ámbito privado (González Oddera, 2018). La violencia familiar –a la que también se denominó, indistintamente, violencia doméstica– reconoció otras víctimas posibles además de las mujeres, como los niños/as, ancianos/as e incluso a la violencia contra el esposo. Dentro de este concepto se incluyó la “problemática de la mujer golpeada”, que en el ámbito gubernamental fue caracterizada de la siguiente manera:

Llamamos *mujer golpeada* a aquélla que es *víctima de abuso físico, psíquico o sexual, ejercido contra ella por su marido, novio o compañero*, con quien comparte su vida y quien, por este medio, la fuerza a realizar acciones no deseadas o le impide ejecutar aquellas que desea.

(...) se la suele confundir con otras formas de *violencia conyugal*, tales como ataques cruzadas entre los miembros de la pareja, acuerdos sadomasoquistas, esposos golpeados, o un único episodio de golpes. Sin embargo, estos actos de

violencia, *se excluyen del concepto de mujer golpeada*. (Serra, 1989, pp. 233–234)

La problemática de la mujer golpeada se conceptualizó como un cuadro delimitado puesto que estableció un modelo de conducta caracterizado por una situación de abuso –psicológico, sexual y/o físico– contra la mujer, ejercida por su pareja –heterosexual– y repetida de forma cíclica. Su definición retomó el modelo del “círculo de la violencia” de Lenore E. Walker (1979) que procuraba mostrar cómo la violencia en la pareja seguía un patrón determinado. A partir de la lectura de Walker, las funcionarias de la Subsecretaría delinearon una figura prototípica de la “mujer golpeada” que orientó el diseño de las políticas públicas en materia de violencia. Construyeron a sus destinatarias como sujetos atravesados por el miedo, la minimización del abuso, el aislamiento de posibles redes de contención, la internalización de la culpa, la ambivalencia de no querer ser golpeadas, pero no querer separarse, la baja autoestima, la internalización de la opresión y la esperanza de que su compañero cambie (Serra, 1989, pp. 240–241). Ante esta representación, entendemos que difícilmente se podía concebir a las mujeres como agentes capaces de intervenir activamente en la transformación de su propia situación. Si todas las mujeres golpeadas se encuentran, según esta lógica, en un “estado de indefensión aprendida”, ¿qué otro rol puede asumir el Estado más que el de tutelar y decidir por ellas?

1.3 Las disputas sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito legislativo

La Subsecretaría de la Mujer también promovió el tratamiento legislativo de la violencia en el ámbito doméstico. En 1988, con el aval del organismo, el senador radical Luis Brasesco⁶ presentó el primer proyecto de Ley Nacional contra la Violencia Doméstica. La propuesta buscaba que los casos de lesiones leves –aquellas que no dejan secuelas y cuya recuperación se produce en un plazo menor a treinta días– fueran tramitados ante los tribunales de familia o los jueces civiles, reservando a la justicia penal la intervención en los casos de lesiones graves –las que ocasionan una enfermedad o incapacidad para el trabajo por más 30 días–.

⁶ Luis Agustín Brasesco fue senador por la provincia de Entre Ríos durante el período 1983–1992. Durante su mandato fue presidente de la comisión de minoridad y familia de la Cámara Alta. Desde joven militó en el radicalismo, llegando a ser presidente de la Juventud Radical de Paraná en la segunda mitad de la década de 1950. De fuerte convicción católica, Brasesco se opuso a la Ley del Divorcio durante su tratamiento en el Senado.

Para ello se proponía un procedimiento sumarísimo y de carácter oral con el objetivo de agilizar la solicitud de medidas cautelares: exclusión del hogar, reintegro al hogar, alimentos, tenencia de hijos y régimen de visitas. Por otra parte, ante la comprobación de los hechos denunciados o el incumplimiento de las órdenes emitidas, la norma facultaría al juez para adoptar una o varias sanciones: amonestación o represión, multas pecuniarias a favor de la víctima, asistencia obligatoria del imputado en programas educativos o terapéuticos y/o la realización de trabajos comunitarios durante los fines de semana.

La construcción del proyecto implicó la colaboración de distintos actores. Asesores de ambas Cámaras, funcionarios y funcionarias del Poder Ejecutivo tanto Nacional como de la Provincia de Buenos Aires, docentes de las cátedras de Derecho de Familia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, miembros de la Asociación de Mujeres de Carreras Jurídicas de la Asociación de Abogados y Profesionales Estudiosos de la Problemática de la Mujer participaron de su redacción. En esta oportunidad, las organizaciones de mujeres y feministas no fueron invitadas a realizar aportes al texto (Vain, 1989).

En sus fundamentos se reconocía que la justicia penal presentaba ciertas limitaciones para abordar la violencia. Por un lado, se afirmaba la existencia de “diversos supuestos subyacentes” que conducían a la paralización de la intervención de los jueces; por otra parte, se sostenía que las víctimas solían desistir de la vía penal porque su objetivo no era lograr una condena del agresor, sino un cambio en su comportamiento (Honorable Senado de la Nación Argentina, 1988). En contraparte, los tribunales de familia permitirían la protección de la víctima, la afirmación de la responsabilidad del agresor y el tratamiento de las relaciones familiares con el fin de “suprimir o atenuar el conflicto” (Grosman, 1989).

María Elena Oddone,⁷ co-fundadora del Tribunal de Violencia contra la Mujer, realizó una crítica lapidaria al proyecto de Brasesco. Sostuvo que el hecho de considerar “leves” todas aquellas lesiones curables antes de los 30 días respondía a una “filosofía machista” que no tomaba en consideración los efectos de la violencia psicológica ni que toda situación de

⁷ María Elena Oddone fue fundadora del Movimiento de Liberación Femenina (MLF) –una de las primeras organizaciones feministas del país–, de la Organización Feminista Argentina (OFA) y del Tribunal de Violencia contra la Mujer. En 1989 comenzó a escribir una columna en el semanario *El Informador Público*, que alimentó durante 5 años con información sobre casos de violencia contra las mujeres y con denuncias al sistema policial y jurídico.

maltrato constituye, en última instancia, una vulneración a los derechos humanos. Para la periodista, incluir la violencia doméstica en la ley civil implicaba quitarla la categoría de delito grave y, en ese sentido, suponía “no tomar en serio el terrorismo que sufren las mujeres y niños cotidianamente con riesgo de sus vidas” (Oddone, 1988). A fin de cuentas, sostenía Oddone, el proyecto no buscaba la protección de la mujer sino mantener la familia “a cualquier precio, aunque sea la caldera del diablo” (Oddone, 1988).

Por su parte, las referentes de ATEM-25 de Noviembre, Marta Fontela y “Magui” Belloti apuntaron contra los argumentos del senador Brasesco, quien había señalado que pedir un aumento de penas en la época de los derechos humanos constituía una contradicción en sí misma. Frente a esta objeción, las abogadas sostuvieron que la preocupación por las víctimas y sobrevivientes del terrorismo de Estado había dado lugar, en la agenda feminista, a una preocupación por las víctimas del “terror cotidiano de las relaciones patriarcales”. En esa línea, hicieron hincapié tanto en el derecho de las mujeres a la vida como a la integridad física y psíquica, y observaron con inquietud que la atención comenzara a centrarse en el agresor: “Resulta notable el desplazamiento del interés hacia los derechos humanos del victimario, considerando, además, que tales derechos consisten en no recibir pena por el daño que infrinja en el cuerpo y la mente de una mujer” (Fontela y Belloti, 1993, p. 41).

En 1989, el proyecto de Brasesco fue aprobado por unanimidad en el Senado; luego permaneció en la Comisión de la Mujer de Diputados sin tratamiento durante cinco años (Birgin, 1999). A pesar de otros intentos por llevar la violencia doméstica a la justicia penal,⁸ en diciembre de 1994 se sancionó la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar. La norma se apoyó en el proyecto de Brasesco, pero desechó el artículo referido a las sanciones que podía aplicar el juez en caso de que el agresor no acatará las medidas protectoras o ante su incomparecencia en la audiencia. Además, el artículo 5 incorporó la convocatoria de las partes a una audiencia de mediación duramente cuestionada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que en su informe de 1998 señaló que la legislación desconocía que “frente a violaciones de derechos humanos no existe posibilidad de mediación” (1999, p. 212).

⁸En 1992, la diputada Graciela Camaño presentó dos proyectos para reformar el Código Penal y configurar las lesiones producidas en el marco de la violencia doméstica como delitos; véanse: Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1992). *Expediente N° 0883-D-92*; Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1992). *Expediente N° 0883-D-92*.

La aprobación de la Ley 24.417 ocurrió en un contexto de avance progresivo de los grupos conservadores cercanos a la Iglesia Católica y al gobierno nacional. En primer lugar, cabe recordar que tras la asunción de Carlos Menem como presidente, se eliminó del organigrama nacional la Subsecretaría de la Mujer. Sin embargo, dos años más tarde, se creó el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación (Decreto Nacional 378/91). Su constitución respondió a la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino tras la ratificación de la CEDAW y al impulso del Plan de Acción Mundial adoptado por Naciones Unidas en el marco del Decenio de la Mujer (1976–1985). Pese a las severas limitaciones presupuestarias y de que sus funcionarias trabajaban ad honorem, el Consejo logró articular una activa Comisión Asesora integrada por representantes de distintos partidos políticos, lo cual resultó clave para la sanción de la Ley 24.012 de Cupo Femenino en noviembre de 1991.

En 1992, el organismo fue reemplazado por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM – Decreto 1426/92), cuya presidenta tuvo rango de subsecretaria. Este nuevo organismo asumió el mandato de promover la plena implementación de la CEDAW, asegurar la reglamentación efectiva del cupo femenino, coordinar políticas de género con las jurisdicciones federales y desarrollar un plan integral de igualdad de oportunidades. Así, se conformó una nueva agencia de políticas para las mujeres que cristalizó las tensiones, discontinuidades y ambivalencias que caracterizaron al período menemista en relación con las agendas feministas.

Mientras que la década de 1980 estuvo marcada por la ampliación de los derechos civiles de las mujeres y la recuperación de su ciudadanía plena, los años noventa se caracterizaron por la emergencia y disputa pública de los derechos sexuales y reproductivos como parte de la agenda ciudadana. Esta reconfiguración del debate se vio favorecida por el consenso internacional alcanzado en el marco de las conferencias organizadas por Naciones Unidas, en particular la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), que se constituyeron en puntos de inflexión tanto en el plano global como en el nacional (Brown, 2004).

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 marcó un cambio de paradigma en las políticas internacionales de población: desplazó el foco del control demográfico hacia el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como

derechos humanos fundamentales. En lugar de entender la natalidad como un asunto meramente estadístico o económico, el documento final –el Programa de Acción de El Cairo– enfatizó la autonomía reproductiva, el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, la educación sexual integral y la igualdad de género como condiciones necesarias para el desarrollo (Novick, 1999; Mora Augier, 2025).

Un año más tarde, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, profundizó y consolidó estos avances. Su Plataforma de Acción estableció una agenda global para la igualdad de género, centrada en doce esferas críticas, entre ellas la pobreza, la educación, la salud, la violencia contra las mujeres, la participación política y el acceso al poder y a la toma de decisiones. Beijing significó, además, la reafirmación internacional del principio de transversalidad de género (*gender mainstreaming*) como estrategia para integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas y en todos los niveles del Estado. El *gender mainstreaming* constituye un enfoque transformador cuyo objetivo es intervenir en las distintas dimensiones del sistema de género que generan desigualdades. Para ello propone diversas estrategias, como la incorporación de una mirada de género, el uso de estadísticas desagregadas, y la participación tanto del Estado y sus agencias como de otros actores que conforman redes intra e interestatales para la toma de decisiones. De esta manera, abarca acciones que inciden en la estructura, los procesos y la cultura del Estado, así como en las políticas públicas, programas y proyectos (Rigat–Pflaum, 2008).

La delegación argentina presentó una declaración escrita en la que solicitó que constara en actas su interpretación respecto de los alcances de los documentos aprobados en la Conferencia. En ella, el Estado argentino sostuvo que el concepto de familia al que se referían los textos debía entenderse como “la unión entre una mujer y un varón, ámbito en el que nacen, se crían y se educan los hijos”. Asimismo, afirmó que ninguna definición ni recomendación contenida en esos documentos debía debilitar la responsabilidad primaria de los padres en la educación de sus hijos, incluyendo la educación sexual. Además, expresó que las referencias al derecho al control sobre la sexualidad y la salud sexual y reproductiva no podían interpretarse como una “limitación del derecho a la vida” ni como una derogación de

la condena del aborto como “método de control de la fertilidad o instrumento de políticas de población”.⁹

En línea con estas reservas, durante la Convención Constituyente de 1994, el presidente Carlos Menem propuso la incorporación de una cláusula que consagrara la “defensa de la vida humana desde la concepción” con el objetivo de bloquear constitucionalmente el régimen de penalización parcial del aborto vigente en Argentina desde 1921 (Tarducci, 2018). Sin embargo, la iniciativa no prosperó gracias a la resistencia del movimiento feminista y a la intervención de un grupo de convencionales constituyentes del Frente Grande, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, entre quienes se destacó Virginia Franganillo, entonces presidenta del CNM (Bessone, 2020). Además, contra todo pronóstico conservador, la reforma supuso un avance importante en relación a los derechos de las mujeres, en tanto otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos, la CEDAW.

No obstante, la disputa en torno al aborto marcó el inicio de una serie de intervenciones estatales que influyeron significativamente en el diseño y la orientación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres. En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la renuncia de Franganillo al CNM, luego de fuertes tensiones con el gobierno menemista en torno al rumbo de la política de género. En 1996, su salida fue seguida por el nombramiento de Esther Eschiavoni,¹⁰ una dirigente peronista autodefinida como “menemista” y defensora pública del “derecho a la vida”, (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). A partir de entonces, el CNM dio un giro en su orientación y comenzó a promover una visión de las mujeres centrada en su rol

⁹ Véase las reservas de la delegación argentina ante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) en: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/.../D13-DECL9.htm>

¹⁰ Esther Schiavoni (1945–2006), nacida en Neuquén, fue licenciada en Letras por la Universidad Nacional del Comahue y se especializó en estudios de género. Estuvo casada con el diputado provincial menemista Horacio Rachid. Comenzó su trayectoria política como dirigente sindical en la Asociación del Personal Aeronáutico (APA) y participó como convencional constituyente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en representación del Partido Justicialista de Neuquén. Durante la presidencia de Carlos Menem, se desempeñó como presidenta del Consejo Nacional de la Mujer y representó a la Argentina ante las Naciones Unidas como integrante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En las elecciones legislativas de 2005, integró la lista del Partido Propuesta Republicana (PRO), liderado por Mauricio Macri, y resultó electa diputada nacional.

maternal. Las políticas estatales se focalizaron en mujeres pobres, tratadas principalmente como madres receptoras de asistencia social, antes que como sujetas de derechos. Tal como sostienen Lopreite (2015) y Lopreite y Rodríguez Gustá (2021), esta transformación marcó su tránsito desde una agencia inicialmente articulada con demandas feministas –en calidad de *insider*– hacia una institucionalidad con una dirección antifeminista.

En sintonía con este viraje, las políticas impulsadas desde el CNM comenzaron a reproducir sentidos tradicionales sobre los roles de género, dejando atrás los intentos previos para desarticular las lógicas patriarcales que habían sido desafiadas por la Subsecretaría de la Mujer en los años ochenta. Por su parte, la sanción de la Ley de Protección contra la Violencia Familiar acompañó este nuevo enfoque. Aunque se consolidó un marco institucional que visibilizó ciertos problemas vinculados a las desigualdades de género, su orientación conservadora limitó la capacidad del Estado para promover transformaciones estructurales. A continuación veremos en detalle sus principales disposiciones.

1.3.1 La Ley 24.417: la violencia es un asunto de familia

El paradigma de la violencia familiar constituye una de las corrientes más influyentes en el estudio de la violencia interpersonal. Dicho enfoque, desarrollado principalmente en el ámbito anglosajón desde los años setenta por Murray Straus y Richard Gelles, sitúa a la familia como unidad central de análisis de la problemática (Gelles, 1974; Gelles, 1979; Gelles y Straus, 1988). Los autores parten de la premisa de que todos los integrantes de la familia pueden ser tanto víctimas como potenciales victimarios, de manera que proponen abordar la violencia de pareja contra las mujeres en el marco de otras formas de violencia que existen al interior del ámbito familiar. Aquí la violencia es entendida como una manifestación cultural que emerge ante tensiones cotidianas, desequilibrios en la distribución del poder o crisis internas del sistema familiar provocadas por factores externos. La denominada “violencia recíproca” o “bidireccional” plantea que tanto hombres como mujeres pueden ejercer violencia en la pareja en proporciones similares, aunque se reconoce que las consecuencias para las mujeres tienden a ser más graves, especialmente por su menor fuerza física o por situaciones específicas como el embarazo (Holt, Buckley y Whelan, 2008 citado en Ferrer-Pérez y Bosch-Fiol, 2019). Además, se subraya la relevancia de los factores sociales y organizacionales –como los patrones de comunicación y toma de decisiones– como causas comunes de estos episodios.

En esta dirección, la Ley 24.417 propuso una conceptualización amplia de la violencia familiar, habilitando la inclusión en su ámbito de aplicación de distintas manifestaciones de esta problemática. Así, el artículo 1 afirma que:

Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas. A los efectos de esta ley se entiende por grupo familiar el originado en el matrimonio o en las uniones de hecho.

Se reconoce aquí la perspectiva que ha delimitado el abordaje de la violencia en los vínculos interpersonales en Argentina: su encuadre en el fuero de familia. Desde esta mirada, la intervención penal adquiere un carácter subsidiario, reservado para aquellos casos en los que los hechos configuran un delito (como lesiones, abuso sexual o privación de la libertad, entre otros). Esta división competencial ha sido señalada como uno de los principales obstáculos del proceso judicial, en tanto favorece la fragmentación de un mismo hecho y su tramitación paralela en distintas instancias (González y Varela, 2019).

Entre el texto de la ley y su Decreto Reglamentario (235/96) se construye un proceso judicial simple:

- a) Se presenta la denuncia verbal o escrita ante la justicia de familia (Art. 1 y 2). Para ello, no se requiere asistencia letrada (Art. 5 Decreto Reglamentario)
- b) El juez o jueza requiere un diagnóstico de interacción familiar para determinar los daños físicos y psíquicos, como así también la situación de peligro (Art. 3). Dicho diagnóstico debe ser emitido por un equipo interdisciplinario en un plazo de 24 horas (Art. 7 Decreto Reglamentario).
- c) De considerarse pertinente, el juez o jueza puede tomar medidas cautelares: exclusión de la vivienda, prohibición de acercamiento, ordenar el reintegro del domicilio a la víctima y decretar alimentos, tenencia y derecho de comunicación con hijos/as (Art. 4).
- d) Dentro de las 48 horas de adoptadas las medidas precautorias, el juez o jueza convoca a las partes y al Ministerio Público a una audiencia de mediación (Art. 5).

La legislación –que aún se encuentra vigente– no prevé, más allá de la elaboración de los informes, la producción de prueba a petición de parte; tampoco el dictado de una sentencia que ponga fin al proceso o imponga sanción alguna al agresor. En este marco, el procedimiento judicial concluye con la adopción de medidas de protección y con la realización de la audiencia prevista en el artículo 5. Además, la normativa no establece mecanismos frente al eventual incumplimiento de dichas medidas por parte del agresor, ni contempla consecuencias jurídicas en caso de que éste no se presente a la audiencia dispuesta por el juez. Sobre estas omisiones, la reconocida abogada y militante feminista Haydee Birgin señalaba con contundencia:

Frente a la transgresión o la incomparecencia, ¿qué puede hacer el juez? La ley nada dice, por tanto correspondería archivar las actuaciones. ¿Qué pasa con la víctima? ¿Qué respaldo se otorga a quien efectuó la denuncia? ¿Qué protección se le brinda? Ninguna. Frente a la impunidad del agresor, la víctima queda expuesta a nuevas agresiones, pero esta vez en condiciones de mayor vulnerabilidad. Es posible que las mujeres frustradas en su intento de poner un límite a la agresión se desalienten y no efectúen la denuncia, con el riesgo que esto significa para su vida y la de sus hijos (1999, p. 97).

Ante las limitaciones de la Ley 24.417, algunos legisladores comenzaron a trabajar en una norma superadora que abordara de manera más específica y comprensiva el problema de la violencia contra las mujeres.¹¹ En este marco, se presentaron distintos proyectos de reforma que proponían, entre otras cuestiones, la incorporación explícita del concepto de violencia de género y el fortalecimiento del rol del CNM en las tareas de monitoreo e implementación de la ley.

Uno de los proyectos más significativos en esta línea fue el impulsado por los diputados Miriam Belén Curletti y Eduardo Aníbal Moro, de la Unión Cívica Radical, quienes retomaron los compromisos asumidos por el Estado argentino en la Cuarta Conferencia

¹¹ Al respecto, véanse los siguientes proyectos:

Modificación de la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar (Expte. 0043–S–2006).

Modificaciones a la Ley 24.417 (Ley Nacional de Protección contra la Violencia Familiar) (Expte. 2924–S–2006).

Violencia Familiar – Ley 24.417 – Modificación de los artículos 3 y 5, sobre medidas cautelares (Expte. 5050–D–2006).

Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Doméstica. Derogación de la Ley 24.417 (Expte. 3352–S–2007).

Mundial sobre la Mujer de 1995. En los fundamentos de su propuesta, los legisladores subrayaban la necesidad de introducir el concepto de “violencia de género”, entendida como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres, que perpetúan la desvalorización y la subordinación de las mujeres en la sociedad (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2003). En paralelo, otros proyectos legislativos optaron por avanzar en la elaboración de un régimen jurídico específico y autónomo para abordar la violencia contra las mujeres,¹² marcando así diferentes estrategias de intervención desde el ámbito parlamentario.

1.3.2 La Ley 26.485: la violencia es una cuestión de género

Finalmente, como resultado de un arduo y extenso proceso de movilización social y política, el 11 de marzo de 2009 se sancionó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. La norma significó un hito en el abordaje de la violencia contra las mujeres, en tanto redefinió profundamente la manera en que el Estado y la sociedad atienden esta problemática. Como mencionamos, durante años se presentaron múltiples proyectos de ley que intentaron abordar, de manera específica, la violencia contra las mujeres. El proyecto que finalmente fue discutido en el Congreso englobó otras once iniciativas parlamentarias que habían sido presentadas por legisladores de distintos partidos políticos¹³ y que referían a las distintas aristas de este flagelo.

¹² En esta línea, véanse los siguientes proyectos:

Régimen de Prevención de la Violencia contra la Mujer (Expte. 1178–D–2002).

Creación del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia Familiar y la Protección y Asistencia a las Víctimas (Expte. 1358–D–2002).

Régimen sobre Violencia contra las Mujeres en el Ámbito Familiar y las Relaciones Interpersonales; Prevención, Sanción y Erradicación (Expte. 2261–D–2004).

Régimen de Protección Integral contra la Violencia de Género; modificación del Código Penal en sus artículos 149 bis y 281 bis e incorporación de los artículos 150 bis, 158 bis y 158 ter (Expte. 3979–D–2005 y Expte. 0065–D–2007).

¹³ Tal como figura en el Dictamen de Minoría, fueron considerados los siguientes proyectos:

Proyecto de Ley S–250/07 de la senadora Giri (Frente para la Victoria) contra la violencia laboral.

Proyecto de Ley S–578/07 de la senadora Maza (Frente para la Victoria), que reproduce el Proyecto de Ley sobre violencia en el trabajo (Ref. 166/05).

Proyecto de Ley S–2684/07 de la senadora Giri y otros, sobre violencia doméstica.

Proyecto de Ley S–38/08 de la senadora Perceval (Partido Justicialista), que reproduce el Proyecto de Ley creando el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres (Ref. 4178/06).

Proyecto de Ley S–40/08 de la senadora Perceval, que reproduce el Proyecto de Ley de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (Ref. 4380/06).

La ley se estructura en tres partes. La primera contiene disposiciones generales (ámbito de aplicación, objeto, definiciones y derechos protegidos); la segunda establece las competencias y responsabilidades de los distintos organismos del Estado en materia de políticas públicas; y la tercera refiere a los procedimientos administrativos y judiciales. Esta última se subdivide, a su vez, en dos capítulos: el primero fija reglas procesales generales dirigidas a garantizar derechos y garantías mínimas en los procedimientos; el segundo regula un régimen procesal específico aplicable únicamente a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A diferencia de la Ley 24.417, la Ley 26.485 tiene carácter de orden público y es de aplicación en todo el territorio nacional, con excepción de las disposiciones de naturaleza procesal. El artículo 19 dispone que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben dictar sus propias normas de procedimiento o adherir al régimen procesal previsto en la ley. De este modo, la Ley de Protección Integral sienta las bases normativas del proceso judicial por violencia contra las mujeres, estableciendo derechos y principios comunes en todo el país, aunque su implementación varía según la organización judicial de cada jurisdicción. En el marco de la estructura federal del Estado argentino, esta heterogeneidad resulta inherente: mientras los derechos sustantivos –esto es, las conductas consideradas violencia y las medidas de protección reconocidas– son uniformes a nivel nacional, los procedimientos –cómo se solicitan las medidas, los plazos y las instancias competentes– dependen de la regulación que adopte cada provincia.

Por otra parte, con el propósito de superar la imprecisión conceptual de la Ley de Violencia Familiar, la norma enumera y define los distintos tipos y modalidades de violencia que

Proyecto de Ley S–905/08 de la senadora Viudes (Partido Justicialista), garantizando a las mujeres el pleno reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres.

Proyecto de Ley S–1538/08 de la senadora Forstmann, sobre prevención y sanción de la violencia laboral.

Proyecto de Ley S–3626/08 de la senadora Gallego (Partido Justicialista), de protección integral para erradicar la violencia contra las mujeres.

Proyecto de Ley S–3719/08 del senador Morales (Unión Cívica Radical), para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales.

Asimismo, se tuvo a la vista:

Proyecto de Ley S–2966/07 del senador Basualdo (Partido Producción y Trabajo), disponiendo la realización de una campaña publicitaria destinada a la No Violencia contra la Mujer, a partir del 25 de noviembre de cada año.

Proyecto de Ley S–2283/07 de la senadora Bar (Partido Justicialista), estableciendo la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.

pueden perpetrarse contra las mujeres en los múltiples ámbitos de su vida. De esta manera, el Artículo 4° sostiene que:

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.

Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.

Cabe destacar que el texto se alinea con los principios establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) de Belém do Pará. Este instrumento internacional brindó un marco jurídico específico para abordar la violencia contra las mujeres en las Américas, estableciendo obligaciones claras y vinculantes para los Estados en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género. Además, el tratado reconoce otros factores que pueden profundizar la situación de vulnerabilidad de la mujer (raza, orientación sexual, etnia, clase social, situación de migrante o refugiada, edad, discapacidad, embarazo, entre otras) y, de esta manera, incorpora en su análisis una perspectiva interseccional. La perspectiva interseccional supone asumir que las experiencias de las mujeres no son universales, sino que otros factores estructurales condicionan la posibilidad de sufrir una agresión y la capacidad de agencia en ese contexto (Creek y Dunn, 2011).

En esta dirección, la Ley de Protección Integral introduce de manera explícita nociones de género, en tanto reconoce que la violencia no constituye un acto meramente individual: se trata de un fenómeno estructural vinculado a las construcciones sociales, culturales e históricas que colocan a las mujeres en situaciones de desventaja y vulnerabilidad. Además, no se limita a lo que acontece en el ámbito doméstico, sino que también indica que las violencias física, psicológica, simbólica, sexual, económica y patrimonial, simbólica (artículo 5) pueden expresarse en diferentes espacios. En este sentido, el artículo 6 define:

a) Violencia doméstica contra las mujeres: aquella ejercida por un integrante del grupo familiar. La noción de grupo familiar entiende que es el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia.

b) Violencia institucional: es la perpetrada por funcionarios/as, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier organismo público que tenga como fin impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en la ley.

c) Violencia laboral: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo. Dentro de ello se engloban, por ejemplo, los requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea y el hostigamiento psicológico.

d) Violencia contra la libertad reproductiva: refiere a las prácticas que vulneran el derecho de las mujeres a decidir libremente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos.

e) Violencia obstétrica: la que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres.

f) Violencia mediática: refiere a la publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipadas a través de cualquier medio masivo que promueva la explotación, discrimine, deshonre, humille, atente contra la legitimidad.

Posteriormente, se incorporaron otras dos modalidades de violencia: la violencia política y la violencia digital o telemática. La primera fue incluida en 2019 mediante la Ley N° 27.533, y se define como aquella que, basada en razones de género y ejercida a través de intimidación, hostigamiento, deshonra, descrédito, persecución, acoso y/o amenazas, impide o limita el ejercicio pleno de la vida política, así como el acceso a derechos y deberes políticos. Por su parte, la violencia digital, reconocida por la Ley N° 27.736 en 2023, abarca los actos de violencia perpetrados mediante tecnologías de la información y la comunicación, con la intención de provocar daños físicos, psicológicos, económicos, sexuales o morales, tanto en el ámbito privado como en el público.

Con respecto a lo establecido en la Ley de Violencia Familiar, la Ley 26.485 introdujo un cambio contundente en el procedimiento judicial: prohibió las audiencias de mediación o de conciliación, de acuerdo con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Cabe señalar que el Comité CEDAW, en su Recomendación General N.º 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia, instó a los Estados parte a garantizar que los casos de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, no sean en ningún caso remitidos a mecanismos alternativos de solución de controversias. Ya en 2004, el documento “Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres”, elaborado por la Unidad de Género y Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en colaboración con diversas instituciones internacionales vinculadas a los derechos de las mujeres, había desaconsejado la mediación o conciliación obligatoria en casos de violencia familiar señalando que los acuerdos alcanzados en ese marco tienden a aumentar el riesgo físico y emocional de las mujeres, debido a la desigualdad de poder existente entre víctima y agresor.

La restricción de las mediaciones impulsó otras transformaciones en el ámbito penal. Así, la Ley 26.738 (2012) eliminó la figura del avenimiento, prevista en el atávico artículo 132 del Código Penal. Este artículo permitía al Tribunal aceptar un acuerdo entre la víctima y el agresor en delitos contra la integridad sexual, siempre que la víctima fuera mayor de 16 años, emitiera la propuesta en condiciones de libertad y plena igualdad, y existiera una relación afectiva previa entre ambas partes. En tales casos, la acción penal podía extinguirse o suspenderse el juicio a prueba. Durante los debates parlamentarios en ambas Cámaras, se enfatizó la imposibilidad de que cualquier víctima de violencia pueda negociar en condiciones de igualdad con su agresor, lo que fundamentó la supresión de esta institución legal (Gonzalez y Cano, 2015).

La Ley 26.485 fue aprobada en la Cámara de Senadores por unanimidad; sólo tres senadores manifestaron su disidencia en lo referido a los artículos 3 y 4. En la Cámara de Diputados, el proyecto fue recibido con beneplácito y también resultó aprobado por una amplia mayoría: 174 votos afirmativos y 4 abstenciones. De todas maneras, en el recinto se hicieron oír voces que manifestaron su disidencia con la introducción de la perspectiva de género en la terminología y en el espíritu de la ley. Al respecto, el diputado Hugo Acuña (Movimiento Popular Neuquino) sostuvo:

En vez de reducir todo el problema a una interpretación ideológica de género, proponemos una perspectiva más global, abarcativa y holística. Es que estamos convencidos de que una mirada antropológica ideologizada, reduccionista, dualista, y por lo tanto equivocada, no puede dar las respuestas necesarias que lleven a modificar una realidad tan dolorosa como es la violencia. Una ley que subordina la realidad a la ideología está condenada al fracaso (Cámara de Diputados, 2009, p. 1095).

En esta intervención, el diputado replicó una operación retórica común en los discursos conservadores: asociar el género con una “ideología” contrapuesta a la perspectiva centrada en la “familia” que, se supone, es neutral, objetiva o más ajustada a la realidad.¹⁴ Esta estrategia fue empleada por una minoría parlamentaria que, si bien no incidió en la sanción de la ley, dejó asentadas líneas argumentativas que serían retomadas años más tarde por sectores conservadores en otros debates legislativos, como el de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en 2018 y 2020 (Pérez y Torres, 2020; Sgró Ruata, 2022). En este tipo de narrativas, el término “ideología” funciona como descalificativo para quitarle legitimidad científica o política a un campo de conocimiento que se apoya tanto en desarrollos teóricos como empíricos acumulados por décadas en las ciencias sociales y los estudios feministas, y que ha sido clave no sólo en la visibilización sino también en la nominación de formas específicas de opresión que las mujeres viven en razón de su género. En última instancia, se disputa cuál es el sentido de la ley y el alcance de las políticas públicas: el marco legislativo debe reconocer el carácter estructural de la violencia, enraizado en las relaciones de poder desiguales entre los géneros o, en cambio, ha de adoptarse una perspectiva supuestamente neutral, que en los hechos tiende a reproducir el *statu quo* y a desdibujar las desigualdades que se busca revertir.

¹⁴ Si bien el diputado finalmente votó a favor de la Ley 26.485, durante su intervención en el Congreso sostuvo que la legislación debería centrarse en la violencia doméstica, sin distinciones en función del género. Desde este marco de sentido, las políticas públicas tendrían que dirigirse a fortalecer “la institución familiar, célula básica de la sociedad, como estrategia prioritaria para prevenir la violencia doméstica” (Cámara de Diputados, 2009, p. 1095). Esta perspectiva plantea una serie de inquietudes. En primer lugar, al centrarse en el ámbito doméstico no contempla otros espacios donde la violencia se ejerce. Además, el enfoque tradicional de la familia, que a menudo se basa en estructuras patriarcales, puede perpetuar las dinámicas de poder que contribuyen a la violencia de género. Al priorizar la “institución familiar” sin considerar las dinámicas de género, se corre el riesgo de promover políticas que refuercen las estructuras opresivas en lugar de desmantelarlas.

En este sentido, la sanción de la Ley de Protección Integral no sólo introdujo un cambio de paradigma en el abordaje de la violencia contra las mujeres, sino que además cristalizó en el Derecho que las desigualdades de género existen y que deben ser transformadas. Al respecto, el II Título de la norma introduce el principio de transversalidad como criterio que debe conducir la actuación del Estado. Este principio rector y el artículo 1 inciso e), que establece que uno de sus objetos es la “remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres”, tejen un diálogo con la CEDAW en tanto afirman el mandato estatal de transformar las estructuras que perpetúan la violencia y la discriminación. El Estado posee, entonces, la obligación de instrumentar políticas con perspectiva de género. No se trata sólo de elaborar políticas públicas dirigidas a las mujeres para atender situaciones particulares consideradas desventajosas –que, en algunas oportunidades, terminan por reforzar los roles y estereotipos de género tradicionales–, sino de garantizar las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En esta dirección, entendemos que la Ley 26.485 no sólo representó un avance jurídico, sino también un hito político en la construcción de ciudadanía para las mujeres, al consolidar un lenguaje de derechos que posee un impacto simbólico certero en la visibilización de las problemáticas de género.

La ampliación de derechos en materia de género y diversidad sexual en la Argentina adquirió, en este contexto, un impulso sostenido que se tradujo en otros avances normativos significativos. Este proceso no se restringió exclusivamente a los derechos de las mujeres en tanto que abrió el camino hacia el reconocimiento legal y simbólico de las identidades diversas y las disidencias sexo–genéricas.

Así, en 2010, la aprobación de la Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario habilitó a las personas del mismo género a contraer matrimonio civil en condiciones de igualdad jurídica. Dos años más tarde, la Ley 26.743 de Identidad de Género reconoció el derecho de toda persona a ser tratada de acuerdo con su identidad de género autopercibida, garantizando la rectificación registral del nombre y el sexo en los documentos oficiales, así como el acceso a tratamientos médicos de adecuación corporal. Esta normativa buscó despatologizar y desjudicializar los cambios registrales, convirtiéndolos en un trámite administrativo basado únicamente en la manifestación de voluntad. Además, reconoció que infancias y adolescencias trans pueden modificar nombre y sexo en la documentación según su identidad autopercibida, sin necesidad de pericias. Con la entrada en vigor del nuevo Código Civil y

Comercial en 2015, estos procesos se consolidaron como prácticas de cuidado del propio cuerpo, estableciéndose que la autonomía plena comienza a los 16 años, edad a partir de la cual no se requiere autorización ni representantes legales (Rustoyburu, 2023a; 2023b).

El año 2012 resultó especialmente relevante en materia de derechos sexuales y reproductivos. En marzo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió el fallo “F.A.L.”, en el que ratificó que los abortos practicados en casos de violación no constituyen delito, independientemente de las capacidades de la persona gestante, e instó al Poder Ejecutivo a garantizar su acceso efectivo. Ese mismo año se sancionaron dos leyes que modificaron el Código Penal: la Ley 26.738, que eliminó la figura del avenimiento, y la Ley 26.791, que incorporó el agravante por femicidio y los crímenes de odio por identidad de género u orientación sexual. En 2013 se aprobó la Ley 26.862, que garantizó el acceso gratuito e igualitario a los procedimientos de reproducción médicamente asistida, sin discriminación por estado civil u orientación sexual.

El 3 de junio de 2015, la masiva movilización del movimiento Ni Una Menos marcó un punto de inflexión en la visibilidad pública del reclamo feminista y LGTTBIQ+, interpelando de manera directa la responsabilidad del Estado frente a la violencia de género y los femicidios. Esta irrupción social impactó en la agenda política e impulsó la jerarquización institucional de los mecanismos de género. Así, dos años más tarde –en un contexto signado por el avance de políticas neoliberales que promovieron la reducción del gasto público y la desarticulación de políticas sociales– se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con competencia en la implementación de la Ley 26.485 (Decreto Nacional N°. 698/2017). En ese marco, se elaboró el *Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres* (2017–2019), concebido con un enfoque federal y la participación de las áreas de género provinciales y municipales, aunque con recursos y alcances restringidos en relación con la magnitud del problema que buscaba abordar (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021).

El femicidio de Micaela García, ocurrido en abril de 2017, volvió a exponer con crudeza las falencias estructurales de las instituciones estatales en la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. Micaela, una joven militante feminista, fue secuestrada, violada y asesinada en Gualeguay (Entre Ríos) por Sebastián Wagner, quien se encontraba en libertad

condicional a pesar de contar con antecedentes por abuso sexual. Un día antes de su desaparición, otra denuncia por violencia de género en su contra había sido desestimada por la policía (PNUD Argentina, 2020). Este crimen, y la cadena de omisiones institucionales que lo posibilitaron, revelaron la profundidad de la violencia institucional que atravesaba la respuesta estatal y la urgencia de transformar la formación de los agentes públicos.

En respuesta, a comienzos de 2019 se sancionó la Ley 27.499 o Ley Micaela, que estableció la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. La norma no concibe la formación en género como una elección personal, sino como una obligación del Estado derivada de los compromisos internacionales asumidos, especialmente los establecidos en la Convención de Belém do Pará, la cual dispone que los Estados parte deberán promover “la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer” (Art. 8, inc. c). De este modo, la Ley Micaela materializa una política de Estado orientada a modificar las estructuras culturales y simbólicas que sostienen la violencia de género, al tiempo que refuerza el principio de debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar hechos de violencia contra las mujeres que emana de Belém do Pará y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CEJIL, 2010).

Durante la pandemia de COVID-19, declarada en marzo de 2020, las medidas de aislamiento social pusieron en evidencia la centralidad del trabajo de cuidados –sostenido mayoritariamente por mujeres– y las desigualdades estructurales en las relaciones de género (Tabbush, 2021). En ese contexto, los movimientos feministas se constituyeron en actores clave para visibilizar el aumento de la violencia doméstica, la sobrecarga del trabajo no remunerado y la precarización de las condiciones de vida de mujeres y diversidades (Tabbush y Friedman, 2020). La crisis sanitaria permitió poner en la agenda pública las demandas históricas por la redistribución del cuidado y por el reconocimiento de su valor social y económico.

En ese mismo año, el Estado argentino adoptó nuevas medidas orientadas a la igualdad y a la ampliación de derechos. En septiembre, el Decreto 721/2020 estableció el cupo laboral travesti-trans en el sector público nacional, garantizando que al menos el 1% de los cargos

sean ocupados por personas travestis, transexuales y transgénero. Pocos meses después, el 30 de diciembre de 2020, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), un hito histórico del movimiento feminista argentino. La norma reconoce el derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar a interrumpir voluntariamente el embarazo hasta la semana 14 inclusive, y en cualquier momento en los casos de violación o riesgo para la vida o la salud. Junto con ella, se aprobó la Ley 27.611 de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, que complementa la primera garantizando la protección social y sanitaria para quienes deciden continuar con la gestación.

La sanción de la Ley IVE representó la institucionalización de un reclamo de más de tres décadas del movimiento feminista, articulado desde 2005 por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, y consolidó un cambio de paradigma en torno a la autonomía de los cuerpos, la libertad reproductiva y el derecho a decidir (Tarducci, 2018). En este sentido, la legalización del aborto significó una reconfiguración jurídica y política del modo en que el Estado reconoce y garantiza la autonomía corporal y el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y (no) reproductivos.

En conjunto, estos avances legislativos y judiciales producidos a partir del retorno democrático implicaron una transformación profunda del modo en que el Estado y el derecho reconocen a las mujeres como sujetas de esos derechos. Como sostiene Alejandra Ciriza (2007), la construcción histórica de la ciudadanía moderna descansó sobre la abstracción del cuerpo real, excluyendo de la esfera de lo político y de lo jurídico la experiencia sexuada de las mujeres. En ese sentido, el conjunto de reformas normativas reseñadas aquí pueden leerse como un proceso de reinscripción del cuerpo en el derecho, en tanto estas leyes permiten observar la materialidad de las desigualdades y las violencias que las mujeres y las diversidades enfrentan. El plexo normativo resultante configura un marco robusto de igualdad sustantiva, autonomía corporal y reconocimiento de identidades diversas, en el cual los derechos conquistados se vuelven discursivamente exigibles y legítimos en el terreno jurídico y político.

Como sostiene Rita Segato (2016), el campo jurídico es, en esencia, un campo discursivo y, por eso mismo, la lucha por el Derecho es la lucha por la consagrar jurídicamente los nombres del sufrimiento humano y por socializar, entre la ciudadanía, el lenguaje de la ley.

Desde esta perspectiva, cada una de estas conquistas legales puede entenderse como parte de una disputa por la inscripción de nuevas subjetividades y experiencias en el lenguaje de los derechos, un proceso mediante el cual los feminismos y las diversidades interpelaron y reescribieron los códigos jurídicos que organizan la vida social y política en Argentina.

1.4. ¿Con las “herramientas del amo”? Debates sobre Derecho, Estado y relaciones de género

Las investigaciones feministas han abordado el análisis del Estado de forma ambivalente. Esta ambivalencia responde a la complejidad de abordar una institución que, en las democracias capitalistas occidentales, ha operado simultáneamente como instrumento de opresión y como garante de derechos. Las teorías feministas sobre el Estado señalaron su papel activo en la reproducción de jerarquías de género, su carácter androcéntrico y sus alianzas con el orden capitalista y patriarcal. En este sentido, tanto teóricas como activistas mostraron que el Estado ha operado históricamente como un agente de disciplinamiento de los cuerpos y las sexualidades, mediante la instauración de modelos normativos de feminidad, la restricción de la autonomía de las mujeres y la consolidación de una forma de ciudadanía estructurada en clave masculina. No obstante, como hemos visto en los apartados precedentes, el Estado también ha sido uno de los principales interlocutores de las organizaciones de mujeres: si a través de sus intervenciones produce y reproduce relaciones desiguales de género, se comprende que también puede incidir en su transformación.

Durante la década de 1980, Catharine MacKinnon y Carole Pateman realizaron aportes insoslayables para problematizar el Estado desde la perspectiva feminista. Ambas autoras pusieron en cuestión los supuestos fundacionales de la teoría liberal sobre el contrato, la libertad individual y la ciudadanía. Pateman (1995), en particular, desnudó el carácter patriarcal del contrato social. Su argumento central sostuvo que la ficción del individuo autónomo y propietario de sí mismo, que se presenta como universal, es en realidad una figura masculina, históricamente construida a partir de la exclusión de las mujeres del espacio público y del reconocimiento jurídico-político. El contrato social moderno, lejos de emancipar a todas las personas, se funda sobre un contrato sexual implícito que establece la subordinación de las mujeres y su relegamiento al ámbito doméstico y reproductivo.

Por su parte, la crítica de MacKinnon (1989) señaló que la sexualidad opera como un eje estructurante de la subordinación femenina. En su conocida analogía, sostuvo que la

sexualidad es al feminismo lo que el trabajo es al marxismo, es decir, el terreno fundamental donde se constituyen las relaciones de poder que estructuran la desigualdad de género. Desde esta perspectiva, el Estado no solo actúa en función de los intereses de las clases dominantes, sino que cumple un rol activo en la garantía de un orden social que reproduce jerarquías sexuales. La neutralidad del derecho, la aparente imparcialidad de las instituciones y la universalidad del sujeto político son reveladas por MacKinnon como construcciones que enmascaran el privilegio masculino. El Estado, en este sentido, no es simplemente un árbitro entre intereses diversos, sino un garante del poder masculino, que legitima y protege mecanismos de dominación que operan en todos los ámbitos de la vida social.

Ahora bien, como señalamos al comienzo de este capítulo, en las últimas décadas salieron a la luz una serie de trabajos que recuperaron al Estado como un posible aliado en la ampliación de derechos y en la transformación de las relaciones de género. Esta perspectiva no omite el rol del Estado en la producción y reproducción de relaciones históricas de subordinación, más sí le reconoce un potencial estratégico para actuar como garante de derechos y avanzar en la institucionalización de un enfoque feminista. En esta dirección, se entiende que puede contribuir a la redistribución de recursos, el reconocimiento de identidades y trayectorias históricamente invisibilizadas, y en la ampliación de los espacios de representación política para las mujeres (Walby, 1990; O'Connor et al., 1999). Sobre esta línea interpretativa se reconocen los trabajos sobre feminismo de Estado (Hernes, 1987; McBride y Mazur, 1995) y los estudios sobre el Estado de bienestar y las relaciones de género (Sainsbury, 1996; O'Connor, et al., 1999). Esta segunda línea de investigación se ocupó de analizar las diferentes formas que adoptan las relaciones de género, según la variedad de los Estados de bienestar. Concluyeron que las diferencias observadas responden a la forma en que se articulan las relaciones entre lo público y lo privado en los distintos esquemas de protección social dirigidos a las mujeres. En particular, se relacionan con cómo estos esquemas integran el trabajo remunerado, las tareas domésticas no remuneradas y el acceso a servicios que permiten la conciliación entre ambas esferas.

En línea con las tensiones en torno al papel del Estado en la (re)producción de las relaciones de género, el análisis feminista del derecho también está marcado por claroscuros. Teóricas y militantes mostraron que el derecho no es una estructura neutral ni universal, sino que ha sido históricamente constituido como un campo de saber y poder atravesado por la masculinidad. Esta afirmación no remite a una esencialización de los varones ni a una denuncia simplista

que se reduce al hecho de que el derecho haya sido redactado predominantemente por hombres, sino a la constatación de que tanto la constitución del derecho como la masculinidad comparten una matriz discursiva común. El pensamiento liberal moderno, base filosófica del derecho contemporáneo, se estructura sobre una serie de dualismos jerárquicos y sexualizados: razón/emoción, cultura/naturaleza, público/privado, mente/cuerpo. En esta lógica binaria, los hombres son identificados con la razón, el poder y la abstracción, mientras que las mujeres quedan asociadas a la emoción, la corporalidad y lo particular. El derecho, como institución y como lenguaje, se alinea con el polo masculino de estos dualismos y, por lo tanto, reproduce una epistemología que invisibiliza las experiencias femeninas y disidentes (Smart, 1989).

En los sistemas capitalistas, la separación entre economía y política opera como una construcción ideológica que permite presentar al Estado como garante de un interés general separado de los intereses particulares y colectivos, al que sirve como árbitro neutral (O'Donnell, 1978). En un sentido similar, el derecho y los derechos construyen una ficción de imparcialidad que encubre su papel en la reproducción y legitimación del dominio masculino (Pitch, 2010). Cabe preguntarse, entonces, si el Estado y el derecho pueden ser concebidos como espacios legítimos de disputa y reivindicación para las mujeres. ¿Es posible intervenir en ellos, resistir y transformar las estructuras que sostienen las relaciones de dominación? Parafraseando a Audre Lorde (1984), ¿se puede desmontar la casa del amo con las herramientas del amo?

Las respuestas de los feminismos locales a estos interrogantes –y, en consecuencia, sus estrategias políticas– han sido diversas. Tras las dictaduras militares en América Latina, los feminismos emergieron en un clima de desconfianza hacia el Estado, identificado como un actor represivo que había ejercido violencia sobre los cuerpos de las mujeres. En ese contexto, la autonomía fue entendida por diversos colectivos como una posición de independencia y oposición tanto frente al Estado como frente a los partidos políticos tradicionales, incluida la izquierda (Alvarez, 2000). El énfasis estaba puesto en construir espacios propios de organización, independientes de la ideología y del financiamiento de los partidos políticos, del Estado y de los organismos internacionales, desde donde definir las prioridades del movimiento sin interferencias externas (Falquet, 2014).

Sin embargo, a partir de los procesos de redemocratización en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, esta relación comenzó a reconfigurarse. Impulsados en parte por las conferencias y agendas promovidas por Naciones Unidas, muchos gobiernos de la región adoptaron políticas de “equidad de género” y crearon organismos específicos para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres. En este nuevo escenario, un sector del feminismo latinoamericano inició un giro táctico hacia la interlocución con el ámbito público-político, tanto en el plano nacional como en el regional y global (Vargas, 2008). Esta apertura implicó una transformación en sus modos de acción e incorporó nuevas estrategias de negociación y articulación institucional. Así, sin abandonar la disputa por transformar las relaciones micro e interpersonales, diversas expresiones del feminismo ampliaron y consolidaron su intervención en el plano macro. En palabras de Anne Phillips, se trató de “apuntar y apostar a la membresía de las mujeres en la comunidad política, explorando asuntos de inclusión y exclusión y trayendo abajo las pretensiones universalistas del pensamiento político moderno” (Phillips, 1991, como se citó en Vargas, 2008, p. 139).

En este contexto, algunas de las organizaciones que habían logrado articular el activismo de base con la creación de ONG o centros de trabajo comenzaron a perfilarse como parte de lo que se denominó la “institucionalidad” feminista (Vargas, 2008). Este fenómeno no fue privativo sólo de las organizaciones de la sociedad civil; también se afianzaron los estudios de género en las universidades, lo que significó una enorme ganancia para la producción de conocimientos y la formación de nuevos feminismos. No obstante, para algunas autoras significó la reclusión de las feministas en las instituciones de educación superior (Pita, 1998; Pis Diez, 2018). Este proceso de institucionalización se expresó, entre otras formas, en la creación de organismos estatales, en la formulación de políticas públicas y la transformación de los marcos normativos. A su vez, la consolidación del vínculo con el Estado favoreció la profesionalización de la agenda de género, dando lugar a la emergencia de técnicas, funcionarias y expertas que traducen las demandas feministas en lenguaje y formatos institucionales. Las feministas comenzaron a incidir “desde dentro”, asumiendo cargos públicos o trabajando en organismos estatales, con el objetivo de impulsar reformas, consolidar derechos o frenar retrocesos. Su extensión y visibilidad en relación con otras dinámicas del feminismo han sido señaladas críticamente por distintas autoras como el proceso de “ongeización” del movimiento feminista en la región (Falquet, 2014; Lang, 1997; Álvarez, 1998)

Este involucramiento generó tensiones dentro del movimiento y marcó significativamente los debates dentro del feminismo, que se polarizó en torno a dos posiciones: las feministas “institucionalizadas” y las feministas “autónomas”. Se trata de una tensión propia entre quienes reconocieron el ocaso de los proyectos revolucionarios del siglo XX y entonces buscaron torcer a su favor el juego del capital y el liberalismo político, y quienes intentaron, parafraseando a Ximena Bedregal (2011),¹⁵ superar la “impronta de la derrota” y reclamar para sí algo más que la “política de lo posible”, pero sin renunciar a imaginar otro mundo. Las “autónomas” advirtieron, además, el peligro de asimilar el feminismo a los valores y cultura dominante a través de su institucionalización. En esta dirección, entendieron que esta estrategia no posibilitaría transformaciones, sino la reproducción del sistema patriarcal a partir de la integración de las mujeres bajo una prédica renovada de cambio. De todas maneras, si bien la oposición autónomas/institucionalizadas marcó importantes facturas en otros países latinoamericanos, en Argentina parece no haber sucedido lo mismo. Según Laura Masson (2007), en este caso, el conflicto se escenificó y se soportó dentro de ciertos límites para evitar la fractura.

A partir del 2000, la polarización en torno a la relación de los feminismos con las instituciones estatales comenzó a desdibujarse. Mientras el sector de las denominadas “autónomas” atravesó procesos de fragmentación y tensiones internas, el grupo de las feministas “institucionalizadas” inició un ejercicio de autocrítica respecto de sus formas de acción y sus vínculos con el Estado (Matos y Paradis, 2013). En este contexto, a pesar de la falta de una unidad estratégica entre los diversos feminismos latinoamericanos en cuanto a sus modos de incidir en la esfera público-política, sus ideas y demandas lograron una rápida inserción en los marcos estatales y en las sociedades de la región (Alvarez, 2000). Las nuevas constituciones democráticas incorporaron principios de igualdad de género; se expandieron dispositivos estatales especializados, como las comisarías de la mujer; las leyes de cupo político femenino se adoptaron de manera generalizada; y organismos internacionales, como

¹⁵ Arquitecta, periodista y grafista boliviana, Ximena Bedregal (1953) es una de las fundadoras de la revista *La Correa* feminista, una de las referencias en la divulgación de las ideas del feminismo autónomo latinoamericano. Integró el colectivo feminista “Cómplices”, fundado en 1993 e integrado por cinco pensadoras históricas de esta corriente: Francesa Gargallo, Amalia Fischer, Edda Gaviola y Margarita Pisano.

Para profundizar la lectura sobre el feminismo autónomo latinoamericano, véase Bedregal, Ximena (2011) “El feminismo autónomo radical: una propuesta civilizatoria”. En *Un fantasma recorre el siglo: luchas feministas en México 1910–2010*. UAM–X.; Duperut, Carelí (2023). *Feminismo como proyecto civilizatorio-cultural. Una aproximación crítica a las reflexiones de Margarita Pisano*. *Polémicas Feministas*, 7, 1–17.

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), comenzaron a priorizar la “cuestión de la mujer” en sus agendas. Asimismo, en todos los países de América Latina se crearon mecanismos institucionales de género. Sin embargo, la incorporación de estas demandas en los discursos oficiales no siempre se tradujo en políticas públicas efectivas, y muchas veces su implementación fue fragmentaria y guiada por criterios selectivos (Matos y Paradis, 2013).

Como señalamos anteriormente, las transformaciones jurídicas impulsadas en las últimas décadas han tenido un impacto significativo en la vida de las mujeres, en particular en relación con el reconocimiento y la ampliación de sus derechos civiles, sexuales, reproductivos y políticos. Estas modificaciones legales –difícilmente imaginables para quienes, en los años 1980 y 1990, enfrentaban un escenario marcado por la criminalización del aborto, la impunidad frente a la violencia machista o la exclusión sistemática de las mujeres de los espacios de decisión– son el resultado de luchas sostenidas que se intensificaron con la transición democrática y se proyectaron de forma diversa a lo largo del tiempo. La persistencia y heterogeneidad del movimiento fue clave para la consolidación de un cuerpo normativo que abarca desde leyes contra la violencia de género hasta el reconocimiento de derechos reproductivos y políticas de equidad. Además, como vimos, el robustecimiento de los marcos normativos del derecho internacional de los derechos humanos generó nuevas obligaciones para el Estado que emanan del mandato transformador frente a la desigualdad de género. En este marco, el rol del Estado se ha redefinido de forma sustantiva: ya no se trata únicamente de un garante pasivo de derechos, sino de un actor obligado a intervenir estructuralmente en las condiciones que producen y sostienen la desigualdad de género. Este giro implica una transformación institucional profunda, que interpela las formas en que el Estado concibe, diseña y ejecuta sus políticas, y que lo compromete a operar desde una lógica de justicia de género como principio transversal de su accionar.

Ahora bien, la articulación entre derechos humanos, feminismo, Estado y Derecho continúa planteando importantes dilemas ético–políticos, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento del poder estatal, policial y judicial en nombre de la regulación y resolución de los conflictos interpersonales (Pitch, 2003; Coppa, 2019; Iglesias, 2019; Arduino, 2018). Estas tensiones –que como mostramos anteriormente, ya fueron objeto de reflexión crítica durante la década de 1990–, parecen hoy menos evidentes o, al menos, más difíciles de tematizar públicamente. Una posible explicación reside en la confluencia entre el discurso

jurídico, entendido como una lengua de verdad característica de las sociedades capitalistas modernas, y una perspectiva feminista hegemónica que ha encontrado en el aparato normativo–estatal una vía privilegiada de reconocimiento y reparación (Arduino, 2018).

Sin embargo, esta alianza estratégica con las instituciones jurídico–penales no está exenta de controversias internas. Desde diversos sectores del activismo feminista y de los movimientos LGTTBIQ+, se han formulado críticas al denominado “giro punitivo” que atraviesa a los propios movimientos. En el contexto argentino, este viraje coincidió temporalmente con la masificación del feminismo durante el último lustro y con la consolidación del paradigma de la violencia de género como eje articulador de demandas sociales, legislativas y políticas (Cáceres Sforza, 2023).

El “giro punitivo” ha sido definido como la expansión de una matriz interpretativa que encuadra los conflictos interpersonales en categorías rígidas y dicotómicas de víctimas y victimarios, reforzada por la idea de una afectación profunda que se conceptualiza como traumática y que demanda la intervención del aparato punitivo como forma principal (e incluso exclusiva) de reparación del daño. Estas discusiones invitan a repensar las formas de intervención frente a las violencias desde enfoques más complejos, capaces de sostener la exigencia de justicia sin replicar lógicas de castigo que pueden, paradójicamente, reproducir otras formas de violencia institucional (Cano, 2020; Cuello y Disalvo, 2018). ¿Es posible construir respuestas políticas al daño que no se apoyen exclusivamente en el endurecimiento punitivo del Estado? ¿Qué herramientas pueden imaginarse –y practicarse– para que la reparación no dependa únicamente de su traducción jurídica? ¿Cómo sostener la legitimidad del reclamo feminista sin quedar atrapadas en las coordenadas del derecho penal?

No obstante, reducir la potencia política del feminismo a la sanción de leyes o al monitoreo de su implementación sería desconocer los múltiples planos de acción desde los cuales se siguen impugnando las jerarquías patriarcales. ¿Cómo hacer visibles esas otras dimensiones del accionar feminista, que no siempre encuentran traducción normativa, pero que reconfiguran la vida cotidiana? La transformación de las condiciones de vida de las mujeres no se agota en la ley: también se teje en el terreno conflictivo de las prácticas sociales, de las disputas por el sentido y de las resistencias cotidianas frente a un orden que continúa regulando cuerpos, vínculos y roles desde una matriz profundamente desigual. ¿No es allí donde persiste lo más radical de su intervención?

Conclusiones

Visto en perspectiva, el derrotero de la institucionalidad de género en Argentina muestra que los avances en materia de derechos no se producen de forma lineal ni garantizan, por sí mismos, su perdurabilidad. Su sinuosa trayectoria evidencia que toda conquista en este campo ha sido producto de luchas persistentes en las que el movimiento feminista jugó un papel protagónico al interpelar al Estado, forzar su respuesta y disputar el sentido de su acción. Las transformaciones jurídicas que en las últimas décadas ampliaron los derechos de las mujeres en relación con la sexualidad, la reproducción, la representación política y la protección frente a la violencia expresan la potencia de esas reivindicaciones colectivas y su impacto concreto en las estructuras institucionales.

La consolidación de un andamiaje jurídico robusto, así como la creación de organismos y políticas específicas, reconfiguraron las formas en que se entiende y aborda la violencia hacia las mujeres. La Ley 26.485 de Protección Integral marcó un cambio de paradigma al conceptualizar la violencia contra las mujeres como un fenómeno social y político arraigado en relaciones de poder históricamente desiguales. Al reconocer sus múltiples modalidades – física, psicológica, simbólica, sexual, económica y patrimonial– y trascender el ámbito doméstico, la ley desplazó el foco de la "protección de la familia" –característico de la anterior Ley de Violencia Familiar– hacia la garantía efectiva de los derechos de las mujeres en todas las dimensiones de su vida. En ese proceso, el Estado pasó de ocupar un rol pasivo como garante de derechos, a asumir –al menos en el plano normativo– una función activa orientada a transformar las condiciones que sostienen la desigualdad de género.

Ahora bien, desde una perspectiva de análisis neoinstitucionalista, las normas no se traducen necesariamente en acciones concretas ni garantizan, por sí mismas, transformaciones sustantivas en las prácticas estatales. Entre el plano normativo y la implementación se abren espacios de mediación donde intervienen actores, recursos, interpretaciones y disputas de sentido que condicionan el modo en que las políticas se materializan. Entonces, la transición paradigmática que la Ley 26.485 propone –del modelo centrado en la familia hacia un enfoque de derechos con perspectiva de género– no debe asumirse como un hecho. De allí surge una de las preguntas centrales de esta tesis: ¿en qué medida las políticas implementadas por el Municipio de Quilmes entre 2009 y 2023 se alinearon efectivamente con el enfoque de derechos consagrado en el marco normativo nacional? En este sentido, nos preguntamos si las

intervenciones locales lograron internalizar este marco –centrado en la autonomía de las mujeres y en la transformación de las desigualdades de género– o si, por el contrario, persistió, de manera explícita o solapada, el paradigma anterior que reducía la violencia a un conflicto privado y privilegiaba respuestas orientadas a la conciliación y la preservación del vínculo familiar. Examinar esta tensión resulta fundamental no sólo para evaluar la implementación local de la normativa, sino también para comprender los límites y resistencias que enfrenta la traducción de un marco jurídico avanzado en prácticas institucionales coherentes.

Finalmente, este capítulo nos permite visibilizar que el escenario argentino en la actualidad revela la persistencia de discursos que ya habían sido puestos en cuestión por las feministas de la recuperación democrática. Asistimos al resurgimiento de una disputa interpretativa que se creía superada en torno a la especificidad de la violencia contra las mujeres y la responsabilidad del Estado frente a ella. La eliminación de programas, la disolución de áreas especializadas y la retracción de recursos materiales y simbólicos destinados a la atención de las violencias de género no solo implican un retroceso en términos de derechos, sino que evidencian la fragilidad estructural del andamiaje institucional conquistado. Como se señaló al inicio, este proceso de desmontaje muestra que los avances normativos –aun cuando se plasman en leyes y organismos– no están garantizados: dependen de condiciones políticas concretas, de la estabilidad de las alianzas sociales que los sostienen y de la capacidad de los feminismos para disputar sentidos y mantener viva la agenda de la igualdad en el espacio público.

Capítulo 2. La política pública local. Sentidos, recursos y actores

Tradicionalmente se ha ceñido sobre los municipios un repertorio de epítetos, adjetivaciones y problemáticas tales como improvisación, cortoplacismo, discontinuidad de las políticas públicas, clientelismo, patrimonialismo, dependencia, ineficiencia, corrupción o carencia de recursos financieros, técnicos y humanos capacitados. Sin embargo, en las últimas décadas ha emergido un perfil de gobierno local que toma distancia de la tradición municipal y construye su legitimidad tanto en las elecciones democráticas periódicas de sus autoridades, como en atributos políticos e institucionales de desempeño que promueven la participación ciudadana y la inclusión social (Massolo, 2005). En este marco, entendemos que el gobierno local no es una mera unidad jurisdiccional del Estado sino la representación más cercana a la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas que, en tanto administración formal del espacio local, se mimetiza con el tejido social (Rodríguez Gustá, 2019a). Precisamente, la característica distintiva inmediata de los gobiernos locales frente a otros niveles de gobierno es la proximidad, cuyos efectos sobre las condiciones de vida de las mujeres aún constituye objeto de debate.

Los procesos de descentralización y de reforma del Estado iniciados en Argentina a fines de la década de 1980 modificaron el rol desempeñado por los gobiernos locales. Estos cambios se fundamentaron en el principio de subsidiariedad, que indica que todo aquello que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones. Desde una perspectiva político-territorial supone una redistribución espacial del poder en relación con atribuciones, funciones y recursos, de modo tal que permita fortalecer las capacidades de las comunidades locales para autogobernarse. A partir de este proceso, los municipios ampliaron –de hecho y de derecho– sus competencias y funciones. A la gestión tradicional de servicios urbanos se adicionaron responsabilidades en materia de salud, educación, promoción del desarrollo económico, saneamiento ambiental y bienestar social, con énfasis en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad (Delgado, 1997).

Sin embargo, este incremento de las obligaciones debió afrontarse, en numerosas ocasiones, con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias (Iturburu, 2007). La descentralización fue presentada como un instrumento de fortalecimiento del federalismo, la participación ciudadana y el bienestar social, pero en el contexto de ajuste

macroeconómico contribuyó poco a esos objetivos (Vilas, 2003). Los procesos de descentralización se dieron en paralelo a la emergencia de serias problemáticas sociales producto de la implementación de políticas neoliberales, desplazando la crisis hacia abajo: primero hacia las provincias, luego a los municipios. Así, la revitalización de la esfera local se produjo al compás de su constitución como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la ausencia de mediaciones y de la falta de recursos (Delgado, 1997).

En este contexto, los derechos de las mujeres empezaron a ser incorporados de forma paulatina a la agenda de los municipios argentinos, al punto que las políticas de los gobiernos locales incluso precedieron a las iniciativas en el ámbito nacional. Una serie de procesos confluyeron para impulsar la creación de estructuras administrativas locales dedicadas a la consecución de la igualdad de género y a la prestación de asistencia a mujeres en situación de violencia.

En primer lugar, cabe señalar que tras la recuperación democrática accedieron al gobierno local distintas coaliciones y partidos políticos impulsores de agendas de derechos humanos y participación ciudadana (Rodríguez Gustá, 2019a). De este modo, se fue gestando un escenario propicio para el desarrollo de acciones dirigidas a transformar las relaciones de género. Uno de los casos más destacables en esta línea es el de Rosario (provincia de Santa Fe), que fue estudiado en profundidad por Silvia Levin (2019). Durante los dos mandatos del gobierno municipal de la Unión Cívica Radical (1983–1994) y el primer mandato del Partido Socialista (1995–1999) se propuso instalar en el ámbito gubernamental el problema de las desigualdades de género mediante la creación de estructuras especializadas en la temática. De acuerdo con la autora, desde los comienzos de dicha política, el gobierno municipal expresó la voluntad política de asumir y reconocer la existencia de un problema que trascendía lo meramente asistencial y, por lo tanto, requería de estrategias que no sólo permitieran mejorar las condiciones de vida de las mujeres, sino también transformar las relaciones de género (Levin, 2019).

En segundo lugar, a partir de la década de 1990 se adoptaron una serie de medidas que impulsaron la participación de las mujeres en la política local. Resulta pertinente subrayar que Argentina fue el primer país del mundo en legislar las cuotas electorales de género: en 1991, la sanción de la Ley 24.012 de “cupos femeninos” introdujo como requisito para oficializar las listas nacionales la incorporación de, al menos, un 30% de candidatas mujeres.

En tanto medidas de acción positiva basadas en el concepto de igualdad real (Bacchi, 2006), las cuotas de género son mecanismos diseñados especialmente para derribar las barreras de los procesos de selección de candidaturas que obstaculizan su acceso a los ámbitos de decisión (Dahlerup y Freidenvall, 2005). La participación política femenina en los legislativos bonaerenses recibió un segundo impulso tras la sanción, en el año 2017, de la ley provincial de paridad N° 14.848. Dicha normativa, junto con la ampliación del número de cargos producto de las políticas de descentralización, posibilitaron que un mayor número de mujeres formasen parte de los legislativos municipales (Rodríguez Gustá, 2019a). Sin embargo, estas transformaciones no han tenido un impacto significativo en la gestión municipal en tanto los cargos ejecutivos aún exhiben una composición marcadamente masculina (Caminotti, Page y Zárate, 2019).

Más allá de las limitaciones observadas en las instancias políticas formales, se reconoce un incremento del protagonismo femenino en los espacios participativos barriales y comunitarios vinculados al desarrollo social. En esta línea, se destacan las experiencias de grupos de mujeres que orientaron y orientan sus prácticas a la satisfacción de necesidades vinculadas al cuidado de la infancia y a la reproducción social en general (Velásquez, 2019). Entendemos que, de este modo, se produce una proyección de su rol doméstico sobre el espacio público que se refuerza y retroalimenta a través de aquellos programas sociales que instrumentalizan la participación femenina para atender emergentes sociales graves como la pobreza (Massolo, 2005). A pesar de los obstáculos que dicha perspectiva podría suponer para pensar la participación femenina en la política local, su papel como gestoras sociales se ha ido politizando de forma paulatina, habilitando la emergencia de nuevos liderazgos y la formulación de una agenda de demandas de género (Massolo, 2005). Si bien se trata de procesos que no han estado libres de contradicciones, consideramos que la intervención de algunos grupos de mujeres y de referentas territoriales permite resquebrajar las fronteras de la tradicional política masculina del gobierno local y generar condiciones de posibilidad para institucionalizar medidas que atiendan a sus problemáticas como grupo (Rodríguez Gustá, 2019a).

Por último, cabe destacar que la conexión entre el nivel local, nacional e internacional promovió y potenció la conformación de alianzas y la circulación de ideas relevantes para la adopción de la perspectiva de género en los asuntos territoriales. Sin soslayar el papel de los movimientos feministas y de mujeres, la sanción de leyes que reconocen y amplían los

derechos de las mujeres y la agenda global de género definida en las Conferencias Mundiales de la Mujer desencadenaron procesos “de arriba hacia abajo” que repercutieron en la arena local. De esta manera, se impulsó la creación de áreas específicas para el abordaje de los problemas de género a nivel municipal: los “mecanismos de género”. En líneas generales, se observa que inicialmente dichas áreas operaron bajo la órbita de las políticas de desarrollo social y, paulatinamente, lograron una mayor autonomía con la creación de direcciones, secretarías o consejos de las mujeres, y el reconocimiento de la especificidad de sus objetivos. Los gobiernos locales comenzaron así el lento camino hacia el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales oportunamente asumidos por el Estado (Rodríguez Gustá, 2019b).

Bajo la luz de estos procesos se ampliaron las investigaciones acerca de la institucionalidad de género en los gobiernos locales y el desarrollo de políticas públicas municipales. Las raíces epistemológicas de esta línea de estudio se hallan en el institucionalismo, la sociología política y los debates clásicos del campo de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el análisis se centra en la emergencia y el funcionamiento de la institucionalidad local en materia de género y en las políticas de igualdad. El Estado se concibe como un espacio de disputa y articulación donde convergen actores con agendas vinculadas a los derechos de las mujeres y, en particular, al feminismo.

Metodológicamente, predomina el estudio cualitativo de casos, con especial énfasis en la exploración de las estructuras de género municipales y las políticas implementadas, evaluando sus fortalezas y debilidades (Norveto, 2008; Levín, 2019; Penchansky et al., 2018; Reyes, 2011; Rodríguez Gustá et al., 2020; Acuña, 2019). En esta dirección, se examinan los marcos de sentido que orientan las acciones estatales dirigidas a reducir las desigualdades de género, así como las regulaciones que se desprenden de ellos (Guzmán, 2001; Incháustegui, 1999; Massolo, 2006; Rodríguez Gustá, 2019). Otro eje de esta línea de estudio es el rol de los actores en la gestación y evolución de las políticas municipales, con especial atención al protagonismo de las organizaciones de mujeres en su desarrollo e implementación (Rodríguez Gustá et al., 2020; Vegas, 2017; Acuña, 2019; Berruti, 2021; Maffeo, 2022). De manera recurrente, estas investigaciones evidencian problemas en las estructuras locales, como la falta de claridad en el ejercicio de su mandato, la escasez de personal y las deficiencias en los instrumentos de gestión.

En la provincia de Buenos Aires, la creación del Consejo Provincial de la Mujer (CPM) en 1987 marcó un hito en la institucionalidad de género bonaerense. Este organismo propuso como objetivos la promoción de políticas integrales para abordar las problemáticas de las mujeres, el impulso de la participación igualitaria en la sociedad y la garantía del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas (Decreto 17/87). Pero tras el femicidio de Alicia Muñoz a manos de su esposo, el campeón mundial de boxeo Carlos Monzón, el Consejo orientó mayores esfuerzos a abordar la violencia contra las mujeres. El impacto social del crimen permitió visibilizar una problemática que hasta entonces había sido relegada al ámbito doméstico. A pesar de las limitaciones en su cobertura mediática, el caso abrió espacio para la participación de especialistas y militantes feministas en la discusión pública, contribuyendo a legitimar las intervenciones estatales frente a la problemática (Laudano, 2010).

A raíz de este hecho, el CPM impulsó la creación del Programa de Prevención de la Violencia Familiar y aceleró la puesta en marcha de las Comisarías de la Mujer, una iniciativa que hasta entonces se encontraba en etapa de planificación. La primera de estas comisarías se inauguró en La Plata en junio de 1988, y en los años siguientes se abrieron ocho más en distintos distritos: Quilmes (1989), Morón (1989), San Martín (1990), San Isidro (1990), Merlo (1990), Florencio Varela (1990) y Mar del Plata (1991). Cada una de ellas trabajaba en articulación con los Centros de Prevención de la Violencia Familiar, integrados por equipos interdisciplinarios de psicólogas, abogadas y trabajadoras sociales, con el objetivo de brindar una respuesta integral a la violencia mediante la asistencia a las víctimas y estrategias de prevención y sensibilización comunitaria (Consejo Provincial de la Mujer, 1991; Fernández, 2022). En 1990, el Decreto 4570/90 ratificó un acuerdo entre el Consejo Provincial de la Mujer y el Ministerio de Gobierno, estableciendo así la creación progresiva de las Comisarías de la Mujer en toda la provincia (Calandrón, 2014). Sin embargo, con la llegada de Eduardo Duhalde a la gobernación y en sintonía con la orientación del gobierno nacional, el proyecto fue criticado por supuestamente incentivar la separación de los cónyuges en conflicto. Como respuesta, fue reformulado desde una perspectiva “familiarista”, es decir, priorizó la familia como ámbito principal de intervención estatal y como espacio a preservar (Masson, 2004). Como parte de esta reorientación, los Centros de Prevención de la Violencia Familiar fueron rebautizados como Centros de Fortalecimiento

Familiar, y las Comisarías de la Mujer pasaron a denominarse Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF).

La experiencia de los mecanismos de género de la provincia de Buenos Aires ha atraído el interés de investigadores en los últimos años, sobre todo tras la creación del Ministerio de las Mujeres y Diversidad en 2019 (Goren e Israeloff, 2024). No obstante, los estudios sobre las políticas de género bonaerenses continúan siendo relativamente escasos en comparación con investigaciones centradas en el nivel nacional o en otras jurisdicciones. En particular, el análisis de las políticas públicas locales en el conurbano bonaerense resulta aún incipiente, pese a la relevancia de esta región que concentra a más del 38% la población total de Argentina y donde se manifiestan de manera aguda las desigualdades estructurales. Si bien existen algunas aproximaciones al desarrollo de la institucionalidad de género en gobiernos locales (Vegas, 2019; Rodríguez Gustá et al., 2020) y trabajos que se enfocan en las rutas críticas de las mujeres en situación de violencia en ciudades como Mar del Plata (Berruti, 2018), La Plata (Wagner, 2012), La Matanza (Bazzalo, 2011) y Morón (Maffeo, 2022), aún se requiere un enfoque sistemático que permita comprender las dinámicas y desafíos específicos que enfrentan los gobiernos locales en la implementación de políticas de género.

En este capítulo analizamos la evolución de la institucionalidad de género en el municipio de Quilmes, desde la creación del primer organismo especializado en políticas de violencia contra las mujeres en 2009 hasta el año 2023. Nos enfocamos en el desarrollo de las capacidades estatales para prevenir y atender la violencia de género en el distrito, es decir, en las habilidades de los organismos públicos para diseñar, implementar y sostener políticas efectivas y eficientes en el abordaje de dicha problemática. La presencia de estas condiciones puede garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado, mientras que su ausencia actúa como un obstáculo para alcanzarlos (Bertranou, 2015). La literatura sobre el tema muestra que no existe un consenso sobre las dimensiones que conforman estas capacidades, en parte porque distintos tipos de problemas públicos requieren distintos enfoques (Chudnovsky, 2015).

Proponemos entonces detenernos en tres dimensiones para estudiar la política de atención a mujeres en situación de violencia de Quilmes: i) los arreglos institucionales, que refieren a la estructura formal y normativa que organiza el funcionamiento del organismo; ii) la cultura organizacional, atendiendo a la conceptualización de la violencia que subyace a las

intervenciones desplegadas en relación a la problemática; iii) el vínculo entre el dispositivo local y otros actores, observando las relaciones de cooperación, articulación y tensión en la implementación de la política.

Para ello, recurrimos a diversas fuentes de análisis. Por un lado, consideramos una amplia variedad de materiales elaborados por el propio gobierno local que permitieron reconstruir la institucionalidad municipal: ordenanzas, presupuestos, planes de gobierno, informes de gestión y contenidos publicados en sitios web oficiales. No obstante, una de las problemáticas estructurales de la gestión municipal argentina es la escasa o nula planificación de las políticas públicas (Cravacuore, 2007). Con frecuencia, las decisiones dependen más de la discrecionalidad política que de procesos apoyados en información sistematizada. Los planes de gobierno suelen carecer de formalización o de objetivos definidos, lo que impide analizar de manera rigurosa el diseño y la orientación de las políticas (Cravacuore, 2007). A ello se suma la ausencia de sistemas administrativos e informativos integrados, así como la elaboración de presupuestos sin planificación previa ni mecanismos de control o evaluación. Quilmes no es la excepción; el análisis de estas fuentes reveló su carácter fragmentario, una particularidad que obstaculizó la comparación de series de datos entre gestiones.

Frente a estas limitaciones, las entrevistas en profundidad realizadas a diez funcionarias¹⁶ que se desempeñaron en las distintas gestiones nos permitieron reponer información institucional no documentada –o inaccesible– y reconstruir de manera situada los catorce años de políticas locales de atención a mujeres en situación de violencia. Asimismo, los testimonios de las trabajadoras junto con las notas de campo derivadas de nuestra participación en la Mesa Local de Violencia contribuyeron a ampliar y poner en tensión los testimonios y la información contenida en los documentos oficiales.

El capítulo comienza con una descripción del municipio de Quilmes que señala, brevemente, sus características sociodemográficas y la distribución espacial de las instituciones interpeladas por la violencia contra las mujeres. Luego, nos adentramos en el análisis de la política de atención a mujeres en situación de violencia a lo largo del período analizado. Dado que cada gestión municipal imprimió un sello particular a estas políticas, que condujo a

¹⁶ En el Anexo se presenta un cuadro con mayor detalle del perfil de las funcionarias entrevistadas. Cabe recordar que los nombres utilizados son ficticios, con el propósito de preservar la confidencialidad y el anonimato de las participantes.

un desarrollo diferencial de las capacidades estatales para la intervención, estructuramos el análisis en tres apartados, cada uno dedicado a una gestión en particular.

En primer lugar, analizamos lo que denominamos el “Período de improvisación”, una etapa marcada por la ausencia de lineamientos claros en aspectos fundamentales de la política pública, como la conformación de los equipos de trabajo, la asignación presupuestaria y los criterios de intervención. El segundo período corresponde a lo que identificamos como la “Gestión de la emergencia”, en la que la violencia contra las mujeres fue abordada desde una lógica reactiva y asistencialista, tratándola como una problemática excepcional que demandaba respuestas inmediatas. En esta etapa, predominó una mirada centrada en la intervención del brazo punitivo del Estado, con medidas orientadas principalmente a la contención de casos específicos en lugar de estrategias de largo plazo para modificar las condiciones que perpetúan la violencia de género. Por último, abordamos lo que definimos como la “Política pública feminista”. Esta gestión adoptó discursivamente el objetivo de construir un “municipio feminista” y promovió la transversalización de la perspectiva de género en distintas áreas del gobierno local. Sin embargo, su desarrollo estuvo marcado por tensiones y desafíos. Durante esta etapa, el Ejecutivo municipal mantuvo un rol altamente centralizado en la toma de decisiones, lo que restringió la participación de organizaciones feministas, de la sociedad civil y de otros actores clave en el diseño de las políticas. Esta dinámica evidenció las dificultades que persisten en la institucionalización de un enfoque feminista en la gestión pública, en particular en lo que respecta a la democratización de los procesos de toma de decisiones y la descentralización efectiva de las políticas de género.

2.1 El municipio de Quilmes: territorio e instituciones

Quilmes es uno de los 24 partidos que integran el Gran Buenos Aires. Está ubicado en el sector sudeste del Área Metropolitana, a 17 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires. Su territorio limita al norte con Avellaneda, al noroeste con Lanús, al oeste con Lomas de Zamora, al sudoeste con Almirante Brown, al sur con Florencio Varela, al sudeste con Berazategui y al nordeste con el Río de la Plata. El distrito abarca una superficie de aproximadamente 92 km² y, de acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2022, concentra una población estimada en 633.391 habitantes, lo que representa un incremento del 8,7 % respecto del censo anterior. El municipio se compone de las localidades de Don Bosco,

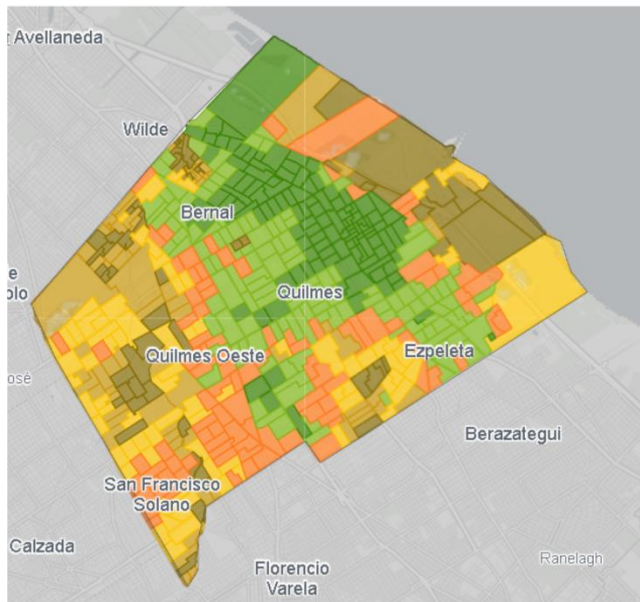
Bernal, Ezpeleta, Villa La Florida, San Francisco Solano y su homónima y cabecera del partido, Quilmes (Mapa 1).

Mapa 1: Partido de Quilmes



Mapa 1. Fuente: GIS Quilmes– Quilmes Gobierno (2025).

El crecimiento urbano del municipio respondió históricamente a un patrón de expansión radial desde su núcleo fundacional –caracterizado por una infraestructura urbana y social consolidada– hacia las zonas periféricas. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP, 2023), Quilmes cuenta con 72 barrios que, en su gran mayoría, se encuentran emplazados en los sectores este y oeste del distrito; solo tres se localizan en el área central. Como ocurrió en otros municipios del conurbano sur, las primeras urbanizaciones se desarrollaron en torno a las líneas ferroviarias, lo que configuró una estructura espacial en la que el centro urbano concentra sectores medios y altos, mientras que la periferia agrupa a los sectores populares, con un deterioro progresivo de las condiciones urbanas y ambientales hacia los bordes municipales (Mapa 2). Estas áreas presentan menores niveles de equipamiento y servicios básicos, evidenciando una marcada desigualdad territorial (Zapata et al., 2024).



Mapa 2 - Hogares por segmento socioeconómico y con déficit habitacional, según radio censal (Quilmes, 2010)

	RADIOS	N
Clase media alta	121	31.035
Clase media	131	39.862
Clase media baja	96	34.052
Clase baja integrada	80	30.461
Clase baja	70	23.219
Clase muy baja	59	18.481
Total	557	177.110

Mapa 2. Fuente: Zapata et. al (2024)

Por otra parte, cabe detenernos en la distribución espacial de las instituciones que inciden en el desarrollo de la “ruta crítica” que transitan las mujeres en situación de violencia en el municipio, entendida como la secuencia de decisiones y estrategias que cada una construye para enfrentar la violencia (Sagot, 2000). En este recorrido, las instituciones pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar dichos trayectos (Sagot, 2000).

Dentro de la ruta crítica, los efectores de salud ocupan un lugar central, en parte porque las mujeres son usuarias frecuentes del sistema sanitario, tanto por motivos vinculados a su propia salud –en particular la salud sexual y reproductiva, históricamente medicalizada bajo una mirada biomédica que naturaliza su función reproductora– como por su rol social de cuidadoras, acompañando a familiares en las consultas (Teodori, 2015). Asimismo, la Ley Nacional N.º 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres asigna al personal de salud un papel activo en la detección y asistencia de las mujeres en situación de violencia, promoviendo la elaboración de protocolos de atención, la conformación de equipos interdisciplinarios y la capacitación permanente de los agentes del sistema sanitario. En este marco, su intervención se vuelve particularmente relevante en los servicios de atención primaria, que constituyen una de las principales puertas de entrada al sistema (Maffeo, 2025). En el caso de Quilmes, el distrito cuenta con dos hospitales públicos, uno ubicado en las cercanías del centro y otro en San Francisco Solano. A ello se

suman 44 Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) distribuidos en todo el territorio municipal, lo que garantiza la cercanía de estos servicios a la población.¹⁷

Asimismo, el distrito constituye la sede principal del Departamento Judicial de Quilmes, que abarca también los partidos de Berazategui y Florencio Varela, conforme a la Ley N.º 13.287. En consecuencia, los juzgados penales y de familia se localizan mayoritariamente en la zona céntrica del municipio, donde también se localizan otras dependencias judiciales relevantes, como la Oficina de Denuncias del Ministerio Público Fiscal, a la cual las mujeres pueden acudir para radicar denuncias por violencia de género, y la Secretaría General Civil de Admisión de Quilmes y Berazategui, que brinda orientación y recibe consultas en materia civil (por ejemplo, en casos de divorcio, alimentos o régimen de comunicación).

Si bien los organismos judiciales se concentran en el centro de Quilmes, otras políticas de acceso a la justicia se han desplegado hacia la periferia, con el objetivo de acercar los servicios al territorio. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, brindan asesoramiento y asistencia legal y psicosocial gratuita ante conflictos cotidianos; en el distrito funcionan dos sedes, una en Don Bosco y otra en Villa La Florida. Por su parte, los Centros de Asistencia a las Víctimas y Acceso a la Justicia (CAVAJ), pertenecientes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, cuentan con una sede en San Francisco Solano.¹⁸ Finalmente, el Programa de Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) –creado en 2014 por la resolución N° 2636/15 de la Procuración General de la Nación– tuvo presencia en Quilmes mediante un puesto móvil compartido con Florencio Varela, destinado a acercar la atención del Ministerio Público Fiscal a los barrios populares.

Por su parte, el dispositivo policial especializado, la CMF, estuvo emplazada en Don Bosco hasta el año 2021, cuando se resolvió trasladarla a las inmediaciones de la estación de trenes de Quilmes. Además, el partido cuenta con nueve comisarías de seguridad, aunque estas han mostrado resistencia a tomar denuncias por violencia de género (Spotlight, 2022). Este déficit motivó la creación del Protocolo de Actuación Policial para el Abordaje Integral ante

¹⁷ La distribución de los efectores de salud en el territorio puede consultarse en el portal del Sistema de Información Geográfica (SIG) de Quilmes: https://gis.quilmes.gov.ar/mapa_interactivo/ (Consultado por última vez: 14/10/2025)

¹⁸ La distribución de estos organismos puede consultarse en el Mapa interactivo de acompañamiento a las víctimas (MIAV) del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires: <https://www.mpba.gov.ar/v2021/miav-qu> (Consultado por última vez: 14/10/2025).

Situaciones de Violencia por Razones de Género, Familiar y Vulneración de Derechos de Niños, Niñas y/o Adolescentes (Resolución N° 1048/2020 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires), cuyo artículo 3 establece la obligatoriedad de que toda dependencia policial reciba la denuncia, con independencia de que el hecho denunciado constituya o no delito.

Por último, el municipio dispone de ocho Centros de Integración Comunitaria (CIC) localizados en barrios populares. Estos espacios combinan actividades culturales, sociales, deportivas y sanitarias, y suelen funcionar como puntos de descentralización de trámites y prestaciones municipales que habitualmente se concentran en las dependencias centrales, ubicadas en la zona céntrica del partido. Durante el período analizado, el área de atención a mujeres en situación de violencia estuvo localizada precisamente en esa zona central. Frente a ello, una de las estrategias implementadas fue la descentralización de las atenciones hacia los CIC, aunque –como se desarrollará en los apartados siguientes– dicha política se llevó adelante de manera fragmentaria e intermitente.

En conjunto, la configuración espacial de Quilmes da cuenta de una lógica estatal que combina concentración institucional y descentralización precaria. Los barrios populares, que concentran mayores índices de vulnerabilidad, dependen de dispositivos móviles o espacios comunitarios cuya continuidad suele estar sujeta a los vaivenes políticos y presupuestarios. Así, la geografía desigual del municipio se traduce en un acceso también desigual a los organismos públicos abocados a garantizar los derechos de las mujeres en situación de violencia.

2.2 Los primeros años: período de improvisación (2009 – 2015)

En el año 2007, Francisco “Barba” Gutiérrez comenzó su primer mandato como intendente de Quilmes, cargo que ocupó hasta 2015. Gutiérrez inició su actividad política y sindical durante la década de 1970, como obrero metalúrgico en la fábrica SAIAR y como referente de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). En 1975, a sus 23 años, fue detenido y trasladado al “Pozo de Quilmes”¹⁹ y no recuperó su libertad sino hasta diciembre de 1982. En democracia

¹⁹ El Pozo de Quilmes fue un Centro Clandestino de Detención (CCD) que funcionó entre 1975 y 1979 en la intersección de las calles Garibaldi y Allison Bell, en la ciudad de Quilmes, en instalaciones pertenecientes a la Brigada de Investigaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

retomó su militancia sindical y, junto al cura Luis Farinello²⁰, participó de la creación del Polo Social, un espacio político que agrupó a dirigentes barriales y referentes del progresismo.

Gutiérrez se posicionó como referente del “nuevo sindicalismo” en la UOM de Quilmes. A pesar de sus diferencias internas, esta vertiente presentaba ciertos puntos comunes, entre ellos, la reivindicación de la defensa de los Derechos Humanos, en especial porque buena parte de sus dirigentes vivieron en primera persona la política de terror de la última dictadura militar (Dicósimo, 2023). Entre 2001 y 2005, Gutiérrez ocupó una banca como diputado nacional por el Polo Social y, en 2005, renovó su mandato como representante del Frente para la Victoria²¹. Durante este segundo período, impulsó especialmente proyectos vinculados con los derechos laborales y los derechos humanos, en particular aquellos orientados a las políticas de memoria, reparación histórica e identidad. En este sentido, las cuestiones de derechos humanos no solo formaban parte de su agenda legislativa, sino también de su militancia y de los lineamientos programáticos tanto del Polo Social como del Frente que lo respaldó.

A dos años del inicio de su gestión como intendente, en 2009, se creó la Dirección Operativa de Programas Especializados en Género bajo la órbita de Subsecretaría de Equidad de Género e Igualdad de Trato y Oportunidades de la Secretaría de Gobierno (Decreto N° 2934/09). Tras la creación de la Dirección comenzó la gestación de una política pública especialmente abocada a visibilizar y atender la violencia contra las mujeres. La iniciativa empezó a tomar forma en la mesa política de las militantes del Polo Social, un espacio partidario de discusión de la política local. De acuerdo con Olga P., una funcionaria cercana a Gutiérrez que luego asumió como Directora del área, en estos encuentros sus compañeras de militancia también compartían situaciones de violencia que atravesaban sus vidas y las de las mujeres de los barrios donde desarrollaban sus tareas. A raíz de estos intercambios que ponían de manifiesto que no se trataba de experiencias individuales, sino de una problemática común en el distrito,

²⁰ Luis Farinello (1937–2018) fue un sacerdote católico argentino que, desde el retorno de la democracia, articuló su labor pastoral con un fuerte compromiso político y social. Participó activamente en la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos durante la última dictadura cívico–militar, alineado con la línea pastoral de Jorge Novak en la diócesis de Quilmes. En la década de 1990, se destacó por su participación en espacios partidarios, sindicales y comunitarios, desde donde cuestionó las políticas neoliberales y defendió los derechos de los sectores más postergados. Hasta sus últimos años, continuó su labor pastoral en la parroquia Nuestra Señora de Luján, en Quilmes.

²¹ El Frente para la Victoria (FPV) fue una coalición de fuerzas políticas del peronismo y la centro izquierda fundada en 2003.

las militantes llevaron a la conducción del Polo Social y al gobierno local la propuesta de crear un área especializada para la prevención y la atención de la violencia de género (Olga P., funcionaria, 11/10/2021).

La puesta en marcha del dispositivo de atención a mujeres antecedió a su diseño: la conformación del equipo de trabajo, la proyección de las acciones a desarrollar y los parámetros para abordar los casos de violencia se fueron definiendo al calor de las intervenciones. En palabras de la funcionaria, la política pública se construyó “a los tumbos” (Olga P., funcionaria, 11/10/2021), es decir, de manera apresurada y sin mediar un proceso de planificación previo. A comienzos de 2009, la Dirección Operativa sólo contaba con un espacio propio, un escritorio, un teléfono y un equipo formado por unas pocas trabajadoras que habían solicitado su pase desde otros sectores del municipio o bien cumplían tareas para distintas áreas de manera simultánea.

En primer lugar, a las trabajadoras se les encomendó poner en condiciones el establecimiento que el municipio alquiló para el funcionamiento del dispositivo de atención: la primera casa de tres pisos de Quilmes, de nombre La Tonezza (1921), que se encontraba en las cercanías de la zona comercial de la localidad. El equipo encontró allí los vestigios de una clínica estética en condiciones paupérrimas: un quirófano derrumbado, insumos médicos y prótesis mamarias, habitaciones abarrotadas de expedientes de pacientes y suciedad acumulada tras años de abandono. Además, se rumoraba que el responsable del centro médico estético practicaba abortos ilegales en un entorno que no cumplía con los estándares sanitarios adecuados para este tipo de procedimientos, lo que ponía en riesgo la salud de las personas gestantes. De acuerdo con Claudia, una de las primeras trabajadoras en integrarse al área, las historias de tratamientos con desenlaces trágicos circulaban de boca en boca, creando un ambiente sombrío y poco acogedor (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021).

Allí, en un lugar donde se había cristalizado el desconocimiento de los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres, y con ello la negación del ejercicio de una ciudadanía plena (Brown, 2004), se intentó establecer un dispositivo orientado a fortalecer su autonomía y a contribuir a la restitución de los derechos vulnerados por la violencia de género. A pesar de la hostilidad que los rumores proyectaban sobre el lugar, en La Tonezza las trabajadoras lograron cultivar un clima de intimidad y calidez. Claudia, una de las primeras trabajadoras en incorporarse al área, lo describe de la siguiente manera:

Había mucho esta cosa de estar como en tu casa (...). En un momento, se había convertido en un espacio de tejido. (...) Había un lugar en el fondo, que podíamos usar para comer. Una de las mujeres [operadora del equipo] (...) salía con el cucharón y decía “¿qué vamos a comer hoy?”. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

En función de estas características, el establecimiento fue apodado "La Casita" y, sin un debate previo, la Dirección Operativa de Programas Especializados en Género adoptó oficialmente este nombre. Sin embargo, esta denominación suscitó críticas de trabajadoras, militantes y usuarias, quienes señalaron la ironía de asociar una imagen idealizada del hogar a una institución dedicada a acompañar a mujeres cuyas experiencias domésticas estaban marcadas por la violencia, el abuso y la vulnerabilidad (Estela, equipo de atención, 06/06/2023; Graciela, militante, 07/11/2022; Renata, militante, 10/04/2023; Liliana M, funcionaria, 07/08/2022). Las formas de nombrar una institución tienen un impacto en las prácticas, ideas y comportamientos de los sujetos que la habitan, ya que el lenguaje no sólo refleja la realidad, sino que también contribuye a construirla. En este caso, los estereotipos sobre la domesticidad y la femineidad fueron integrándose en las prácticas cotidianas de la institución: en La Casita, las trabajadoras tejían, cocinaban y tomaban mate mientras esperaban la llegada de las usuarias. Incluso, las primeras intervenciones se realizaron apelando a las “virtudes femeninas” de las operadoras, como su capacidad de escucha, empatía y voluntad de acompañar. Pero pronto quedó de manifiesto que estos aspectos eran necesarios, pero no suficientes. Al respecto, Claudia refiere a la siguiente situación:

Recuerdo patente que en una de las primeras atenciones que hice, una de las mujeres [operadora del equipo] le da una estampita a una de las mujeres que se fue a atender después de contar su situación. Le dice “bueno tomá, la virgencita te va a ayudar”. Era como muy improvisado. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

El equipo inicial estuvo conformado por trabajadoras que no tenían estudios universitarios ni formación o experiencia en atención a personas en situación de violencia; algunas de ellas, incluso, no habían finalizado sus estudios secundarios. La Dirección decidió contratar un abogado para realizar asesorías legales y a una psicóloga social que había trabajado en la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires para capacitar a las trabajadoras y

comenzar a definir criterios que ordenara el acompañamiento a las usuarias. Estas instancias de capacitación fueron resistidas por una parte de las trabajadoras y desencadenaron tensiones en el equipo que se exploran en el Capítulo 3 de esta tesis.

En primer lugar, el equipo definió que toda mujer que por voluntad propia se acercara a la institución debía ser atendida de forma privada en el marco de la *entrevista de admisión*, una instancia diseñada para brindar contención, asesoramiento y, en los casos en que se considerase pertinente, establecer conjuntamente una estrategia de acción. Posteriormente, se conformaron Grupos de Ayuda Mutua (GAM) como instancia para continuar acompañando a la mujer en situación de violencia tras la entrevista. De acuerdo a la información disponible en el sitio web del área, en este dispositivo grupal se buscaba:

...promover la actitud crítica necesaria para producir alguna nueva significación, que les permita construir , junto con otras mujeres , un lugar protagónico y activo, para poder comenzar a configurar un proyecto vital, que pueda tener en cuenta sus deseos, llevar a delante su decisiones en relación a su vida y la de sus hijos menores.²² (La Casita Quilmes, s/f)

Asimismo, se diseñó un espacio de terapia grupal para trabajar, específicamente, el vínculo madre-hija o madre-hijo a partir del psicodrama, una técnica psicoterapéutica que implica la representación teatral de situaciones o emociones conflictivas. En la descripción de estos dispositivos identificamos una preocupación especial por el impacto de la violencia de género sobre el binomio madre-hijo/a. Históricamente, en Argentina, las políticas sociales configuraron como principales destinatarias a las mujeres-madres y, en esta dirección, contribuyeron a forjar la identidad femenina a partir de la actividad maternal (Anzorena y García Ortiz, 2013; Biernat y Ramacciotti, 2013; Anzorena et al., 2016). En Quilmes, las intervenciones procuraron garantizar la continuidad de las tareas de cuidado asociadas a la maternidad. En esta iniciativa advertimos una tensión significativa: por un lado, el gobierno local reconocía formalmente los derechos de las mujeres como sujetos, pero, al mismo tiempo, cierta inercia en su actuación reforzaba las estructuras de género. En lugar de desafiar la división sexual del trabajo, estas prácticas tendieron a reproducirla, consolidando el rol asignado a las mujeres en las tareas domésticas y de crianza. Así, mientras se buscó avanzar

²² Los errores tipográficos y ortográficos corresponden al texto original.

en la protección de derechos, persistieron prácticas que contribuyeron a perpetuar los roles de género en la esfera familiar.

Esta paradoja se agudiza en el tratamiento de los casos en los que las víctimas de violencia eran niñas, adolescentes o cuando la violencia afectaba tanto a la mujer como a sus hijos. En tales circunstancias, los casos eran derivados al área municipal de Niñez, bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que evidenciaba una fragmentación en la atención. El diseño de la política pública estableció que las destinatarias serían exclusivamente mujeres mayores de 18 años, desatendiendo la atención integral de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad (Olga P., funcionaria, 11/10/2021). Esta limitación de la intervención, aunque explicada en parte por la escasez de recursos en el organismo, pone de manifiesto la incapacidad del enfoque institucional para abordar de manera integral las problemáticas interrelacionadas de violencia, género y derechos en el ámbito familiar.

En un contexto de restricción presupuestaria, el vínculo con el gobierno de la provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Derechos Humanos resultó un sostén fundamental de la gestión. En virtud de la Ley provincial 12.569 de Violencia Familiar, sancionada en 2001, y su decreto reglamentario N° 2875 de 2005, se crearon la Mesa Intersectorial de Violencia y luego el Sistema Integrado Provincial para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar con el objetivo de generar “políticas públicas integrales, articuladas, interinstitucionales, a través de la construcción de mesas y redes locales de atención y prevención de la violencia en todo el territorio provincial, abarcando tanto a organismos públicos como a organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la problemática de la violencia de género” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 4). En este esquema, el Sistema se abocaba a articular las políticas y programas desarrolladas en cada agencia de gobierno de la provincia, que a su vez se discutían y monitoreaban en la Mesa Intersectorial Provincial, cuyo fin principal era proporcionar los lineamientos técnico-políticos de gestión.

Si bien en la Ley 12.569 se definió a la violencia familiar como toda acción, omisión, abuso que afecte la integridad física, psíquica, moral, sexual y/o la libertad de una persona en el ámbito del grupo familiar, sin distinciones de ningún tipo, el Sistema aportó complejidad a esta mirada al incorporar una lectura en clave de género:

Cualquier miembro de la familia puede ser agente o víctima de una relación abusiva, sin embargo la casuística indica que es el adulto masculino quien con

más frecuencia utiliza diferentes formas de abuso (físico, sexual y emocional), y son en primer término las mujeres, luego los niños/as, ancianos/as y personas discapacitadas las víctimas más comunes de este abuso.

Esto se relaciona con la problemática de género, categoría que ha enriquecido el análisis de la violencia familiar. Se entiende al género como una categoría relacional que establece lugares diferenciados jerárquicamente para hombres y mujeres. Sobre esta base se estructuran estereotipos que constituyen modelos socialmente aceptados que asignan características opuestas para uno y otro sexo, promoviendo antagonismos y asimetrías que se cristalizan en relaciones de poder que generan vínculos violentos. Las familias en las que prevalece este modo de funcionamiento, poseen una organización rígida e inamovible basada en una relación de desigualdad entre quien o quienes detentan el poder y quien o quienes lo padecen. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 2)

El Sistema Integrado Provincial para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar entendió que toda víctima de violencia formaba parte de una red formal e informal de relaciones personales y sociales que se desarrollan en un contexto territorial específico (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 2), y en virtud de ello estableció como principio rector de las actuaciones la resolución de las problemáticas en el territorio. Esto posicionó a los actores locales interpelados por la temática –áreas municipales, organismos provinciales presentes en territorio y organizaciones sociales locales– como los responsables de brindar un primer nivel de contención y atención. Para coordinar sus intervenciones, se propuso la creación de un espacio de articulación de nivel local a semejanza del esquema provincial: la Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar.

A esta instancia se le asignaron dos grandes objetivos. Por un lado, construir una red de trabajo sustentada en acuerdos de colaboración a fin de proteger a las mujeres en situación de violencia de una doble victimización. De esta forma se buscaba que los diferentes integrantes del sistema construyeran una visión compartida sobre el tema, permitiendo respuestas coherentes y pertinentes ante la demanda. Por el otro, elaborar políticas públicas de atención y prevención de la violencia contra las mujeres adecuadas a la realidad de cada municipio (Ministerio de Desarrollo Humano, 2007). De manera que su funcionamiento, de acuerdo con

los lineamientos del Sistema Provincial, implicaba el desarrollo de un modelo de gobierno en red o gobernanza. El concepto de gobernanza alude a una transformación del rol del Estado, pasando de un esquema jerárquico y centralizado a uno más horizontal, donde distintos actores sociales participan en la toma de decisiones y en la implementación de políticas. Se trata de un estilo de gestión basado en la interdependencia entre el Estado y la sociedad civil para abordar problemáticas complejas (Aguilar Villanueva, 2006; Mayntz, 2001; Pierre y Peters, 2001). En este sentido, la Mesa Local puede ser entendida como un instrumento político participativo para la gobernanza local que contribuye a dar respuesta a la ampliación de la agenda municipal.

En 2010, Quilmes conformó su Mesa Local, convirtiéndose en uno de los 24 municipios bonaerenses que disponían de este espacio. Los gobiernos locales con una Mesa Local operativa podían acceder al fondo de financiamiento oficial del Programa de Atención a Víctimas de Violencia de Género (AVM), creado en 2007 bajo la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. El Programa AVM estableció dos objetivos. En primer lugar, ofrecer un primer nivel de atención y contención a mujeres en situación de violencia a través de un servicio telefónico disponible las 24 horas. Gracias a un convenio entre la Secretaría y la Central de Emergencias Policiales (911) del Ministerio de Seguridad, las operadoras del Programa recibían llamadas transferidas desde el 911, tanto en casos de emergencia como para consultas de asesoramiento (OVG, 2015). En este último caso, la llamada se derivaba al organismo correspondiente según el domicilio de la consultante.

El segundo objetivo apuntaba a coordinar los recursos del Estado provincial, los municipios y las organizaciones sociales para orientar y asistir a las mujeres en el territorio. En esta dirección, el Programa AVM disponía de un fondo de financiamiento especial destinado a la atención de mujeres en situación de emergencia que se otorgaba en el ámbito de la Mesa Local (OVG, 2011). Para La Casita, este aspecto fue sumamente relevante, dado que el presupuesto representaba un factor limitante en el desarrollo de las tareas del área. Buena parte de los fondos se destinaban al mantenimiento del espacio y al pago de salarios, lo que dejaba poco margen para adquirir insumos de oficina, materiales para talleres, cubrir viáticos, reparar las computadoras utilizadas por las operadoras o disponer de módulos alimentarios para las usuarias (Olga P, funcionaria, 11/10/2021). De hecho, tanto las trabajadoras como la directora del área relataron en nuestras entrevistas que, en varias ocasiones, aportaron dinero

para sostener las actividades cotidianas e incluso para ofrecer alimentos o bienes de primera necesidad a las mujeres en situaciones de urgencia (Olga P, funcionaria, 11/10/2021; Claudia, equipo de atención, 15/09/2021).

Aunque el Sistema Integrado Provincial fue concebido para fomentar las relaciones intergubernamentales –es decir, la comunicación, la coordinación y la toma de decisiones entre distintos niveles del Estado, tanto de manera vertical, entre organismos provinciales y locales, como horizontal, entre los distintos actores y organismos municipales (Jordana, 2001)–, en la práctica dicha coordinación resultó limitada. En Quilmes, la relación con el gobierno provincial se expresó principalmente en la adecuación de las políticas locales a los lineamientos provinciales, con el fin de acceder a determinados recursos, como los fondos del Programa AVM. En el día a día, en cambio, los vínculos se establecieron sobre todo con actores del nivel operativo –comisarías, fiscalías, juzgados y hospitales–, más que con los decisores políticos. Tras la conformación de la Mesa Local, se convocaron reuniones periódicas con representantes de la CMF, del Poder Judicial, de centros de salud, de organizaciones sociales y de distintas áreas del municipio; no obstante, el trabajo conjunto enfrentó múltiples obstáculos que limitaron la articulación entre los organismos y actores involucrados.

La relación con la Policía y el Poder Judicial constituyó un desafío para el organismo, no sólo en este período, sino a lo largo del derrotero de la política pública. El vínculo con estas instituciones ha estado atravesado por una mirada crítica sobre sus intervenciones en casos de violencia contra las mujeres, reconociendo problemáticas estructurales que derivan en respuestas deficitarias, e incluso en prácticas revictimizantes y violentas. Esta evaluación no se limita al ámbito local: se encuentra respaldada por investigaciones académicas y diversos informes de organismos públicos que dan cuenta de problemáticas estructurales compartidas en distintos territorios. Entre los principales obstáculos identificados se destacan la falta de perspectiva de género, la burocratización excesiva y la lentitud en los procesos judiciales, factores que no solo reducen la efectividad de las políticas de protección, sino que también refuerzan la desconfianza de las mujeres hacia las instituciones llamadas a resguardar sus derechos (Berruti, 2018; Comisión Provincial por la Memoria, 2010; CLADEM, 2016; Malacalza, 2018a; 2018b). Desde esta mirada crítica, el área de género del municipio fue ajustando sus estrategias de articulación, transitando por distintas etapas: primero, la adaptación; luego, la colaboración; y, finalmente, durante la última gestión, la fiscalización.

El equipo de atención de La Casita se encontró con una práctica extendida en las Comisarías del distrito: el personal policial se negaba a tomar denuncias por violencia de género (Olga P, funcionaria, 11/10/2021). Frente a esta situación, en lugar de exigir el cumplimiento del deber institucional, la estrategia habitual fue derivar a las mujeres a la CMF, ubicada en Don Bosco, o bien a la Oficina de Denuncias del Ministerio Público Fiscal, localizada a unas cuadras del organismo. Esta respuesta, si bien buscó garantizar que las denuncias fueran recepcionadas, también implicó una forma de convalidación de una práctica institucional problemática que obstaculizaba el acceso a la justicia y acababa recargando a una única dependencia con la atención de la totalidad de los casos.

El responsable de la Oficina de Denuncias del Ministerio Público Fiscal no ocultaba su disconformidad frente al aumento de consultas derivadas desde La Casita. Esta reacción evidenciaba las tensiones que generaba, en algunas instituciones, el incremento de la demanda producto de una política activa de acompañamiento. En este contexto, el abogado del equipo local, Mariano, asumió un rol clave para descomprimir el vínculo y facilitar la articulación con el referente de la Oficina. Así lo describía en sus propias palabras:

Sánchez [el responsable de la Oficina] protestaba. Me decía: “vos me llenás de gente acá que viene a hacer la denuncia”. Entonces otra vez el mismo *verso* con Sánchez: “yo le hablo [a la usuaria] antes de que venga a verte a vos, le digo que ordene el relato”. Porque el tipo lo que quiere cuando toma la denuncia es escribir lo mínimo e indispensable, que se entienda el objeto de la denuncia en pocas palabras y que eso le permita ingresar e iniciar la causa penal. Y a veces, el relato de cualquier persona que está violentada es confuso... Entonces, con el tiempo [Sánchez] empezó a darse cuenta que la denuncia era una pavada. (Mariano, equipo de atención, 20/09/2022)

Gracias a su experiencia como abogado penalista, Mariano había cultivado una amplia red de contactos en el Departamento Judicial, a la que recurrió con frecuencia durante los dos años en los que formó parte del equipo de La Casita. Desde este nuevo rol, mantuvo reuniones periódicas con representantes de distintos sectores del sistema judicial. A través de este diálogo, el abogado se propuso agilizar el acceso de las usuarias del dispositivo municipal al patrocinio jurídico gratuito. Para lograrlo, desplegaba estrategias discursivas específicas –en

los términos utilizados por Mariano, recurría al “verso”– con el fin de sortear resistencias institucionales:

¿Qué era lo que fastidiaba a los judiciales? El hecho de que no tenían ganas de escuchar a la víctima con un relato largo... Entonces yo les decía “lo pesado me lo fumo yo. Vos hacé... cuando ves que se pone pesada –en estos términos– vos mandamela para que yo le explique... Porque vio que es pesada, son pesadas”. Era utilizar el prejuicio del sistema con picardía para que sintieran que los casos que venían [de La Casita] iban a ser menos densos porque había un lugar que descomprimía. (Mariano, equipo de atención, 20/09/2022)

De manera que el vínculo institucional de La Casita con el sistema judicial local se fue consolidando, en buena medida, gracias a las redes personales de un trabajador y a los conocimientos que había adquirido en su trayectoria como abogado penalista. Para entablar el diálogo con estos actores, Mariano se apoyaba en su comprensión de las lógicas informales que estructuran el funcionamiento del sistema. En ese marco, sus intervenciones apelaban a cierta complicidad masculina que se expresaba en el uso de un lenguaje despectivo hacia las mujeres que denunciaban violencia, cargado de estereotipos sobre la emocionalidad femenina. Retomaba así la figura de la mujer “pesada”: emocionalmente inestable, insistente, difícil de complacer, demandante de atención constante. A través de ese recurso, buscaba empatizar con los agentes judiciales y se comprometía a aliviar su carga de trabajo ocupándose del “fastidio” que causan las mujeres en una estructura que, en última instancia, no está pensada para escucharlas de manera respetuosa.

Frente a estos actores, el rol del equipo de La Casita era, como señalaba Mariano, contribuir a que la usuaria “ordenara el relato”; es decir, mediar, filtrar y estructurar la narrativa de la violencia adecuándose a los criterios que la justicia consideraba relevantes para dar curso a la demanda. Incluso, en desmedro de la experiencia subjetiva de la mujer. Entonces, aspectos que para la denunciante podían ser esenciales para dar cuenta de la violencia sufrida, como el contexto relacional o su impacto emocional, debían excluirse de la exposición a fin de ajustarla a las expectativas de otros agentes. El testimonio del abogado permite, además, entrever cómo los varones asumían el lugar de mediadores entre la denunciante y la justicia, ejerciendo un control sobre los modos en que las víctimas podían contar su historia. En este

contexto, la tarea de “ordenar el relato” no sólo suponía su adaptación a los lenguajes burocráticos, sino que también implicaba que el punto de vista masculino fuese el que decidiera qué podía ser considerado válido –o no– en una denuncia de violencia.

Por lo tanto, la relación del organismo con el Poder Judicial se sostuvo sobre una aceptación pragmática –no exenta de tensiones– de las representaciones sexistas que circulaban en dicho ámbito. El acompañamiento del equipo municipal se centraba, en ese contexto, en guiar el comportamiento de las mujeres para que pudieran avanzar en las distintas instancias de la ruta crítica de la violencia. Esto implicaba moldear usuarias dóciles: mujeres agradables, fáciles de tratar, responsables y pacientes. Desde esta perspectiva, entendemos que La Casita desplegaba una estrategia de adaptación, optando por intervenir dentro de los márgenes impuestos por las instituciones en lugar de confrontarlos. En esa dinámica, el acompañamiento también apuntaba a que las mujeres ajustaran sus acciones para facilitar su inserción en los procedimientos establecidos, garantizando que respondieran a las exigencias del sistema.

Por otra parte, retomando el análisis de las dinámicas de la Mesa Local, cabe destacar que en estos encuentros las organizaciones de mujeres buscaron impulsar una agenda propia de demandas, hecho que generó tensiones con la directora del área. Uno de los principales puntos de conflicto surgió en torno a la conformación de un Hogar de Protección Integral, es decir, un servicio de hospedaje temporario para mujeres en situación de violencia y, en su caso, sus hijos e hijas (Olga P, funcionaria, 11/10/2021). Tanto el Sistema Integrado Provincial como La Casita promovían la permanencia de la mujer en el hogar y la exclusión del agresor. En contextos de emergencia proponían recurrir a redes de contención cercanas de la mujer –familiares, lazos afectivos, redes barriales o comunitarias– para gestionar una salida temporal (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Solo cuando esto no era posible, el organismo optaba por articular con un hogar de tránsito que era coordinado por una organización religiosa local o alquilar habitaciones en un hotel del centro de Quilmes. A pesar de estas alternativas, la demanda del refugio se convirtió en un reclamo recurrente, provocando fricciones que limitaron la construcción de políticas y estrategias de intervención conjuntas con la sociedad civil, tal y como sostenía el Sistema Integrado Provincial.

Asimismo, las funcionarias entrevistadas refieren a que algunas áreas del municipio se mostraban reticentes a participar de las reuniones de la Mesa Local a causa de disputas

políticas entre integrantes del propio gobierno local. Cuando efectivamente asistían, buena parte de sus intervenciones se orientaba más a capitalizar las acciones de su gestión frente a las referentes sociales y comunitarias, que a fortalecer el trabajo conjunto. Daniela U., una de las funcionarias del municipio durante la última gestión de Gutiérrez, explica estas tensiones de la siguiente manera:

El tema estaba como cooptado (...). Estaba como muy tomado el tema género, partido. Y quedaba capturado más allá de sí mismo, en facciones políticas. Ya no importaban los intereses de las mujeres o las diversidades, sino no hacerle número a otro. La cuestión de género aparecía como un producto apetecible en términos de crecimiento y “cartel”. (Daniela U., funcionaria, 15/04/2023)

A medida que las problemáticas de género fueron adquiriendo mayor visibilidad en la agenda mediática, las demandas y necesidades concretas de las mujeres comenzaron a ser progresivamente reducidas a objetos de disputa partidaria. Una de las manifestaciones de este proceso fue la creación de diversos organismos municipales de género desvinculados entre sí. En 2010, la Dirección Operativa de Programas Especializados en Género (es decir, La Casita) fue trasladada bajo la órbita directa de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno y renombrada como Dirección Operativa Programas Especializados de Restitución y Promoción de Derechos con Perspectiva de Género (Decreto N° 6080/10). A partir de entonces, se formalizó que la Subsecretaría de Equidad de Género e Igualdad de Trato y Oportunidades y La Casita, si bien bajo una misma Secretaría, operaran de manera escindida. En 2014 se creó la Subsecretaría de Educación, Políticas del Cuidado y de Género dentro de la Secretaría de Cultura y Educación, desde donde se impulsaron diversas iniciativas de Educación Sexual Integral y acciones de sensibilización (Decreto N° 3764/14). Ese mismo año, la Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha el Proyecto de Capacitación y Fortalecimiento de Equipos Comunitarios en Promoción de los Derechos de las Mujeres y las Adolescentes, también orientado a tareas de sensibilización (*Quilmes Social*, 2015). Si bien cada uno de estos espacios tenía objetivos diferenciados –y solo La Casita estaba orientada a la atención directa–, en la práctica sus acciones tendían a superponerse: los organismos cuyo mandato se vinculaba a la prevención y la visibilización también intervenían en situaciones de violencia, sin articular sus acciones con el equipo de La Casita. Esto generaba una fragmentación de la respuesta institucional, en detrimento de la continuidad y coherencia en los abordajes.

En virtud del solapamiento de las acciones en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, la ausencia de lineamientos claros en el diseño e implementación de la política pública, la escasez de recursos humanos, materiales e institucionales para la intervención, así como las persistentes dificultades para articular con otros actores interpelados por la problemática, sostenemos que el rasgo distintivo de este período fue la improvisación. Esta característica no debe entenderse como un desinterés por parte del equipo de operadoras ni de las autoridades, sino como el resultado de una combinación de factores estructurales y políticos que limitaron seriamente la posibilidad de consolidar un abordaje sostenido, coherente y articulado. Si bien el Ejecutivo local expresó la voluntad política de avanzar en la institucionalización de políticas de género –a través de la creación de áreas específicas y el despliegue de campañas de sensibilización–, esto no se tradujo en una planificación estratégica ni en un fortalecimiento real de las capacidades del Estado local para enfrentar la violencia de género de manera integral. La fragmentación institucional, la duplicación de funciones entre organismos y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación generaron circuitos paralelos que, lejos de complementar los esfuerzos, terminaron obstaculizando la eficacia de las intervenciones.

2.3 La gestión de la emergencia (2015 – 2019)

En las elecciones de 2015, Martiniano Molina, el candidato por el Partido Propuesta Republicana (PRO) del Frente Cambiemos, logró imponerse ante Francisco “Barba” Gutiérrez con el 44,09 % de los votos. De profesión cocinero, fue uno de los iniciadores de “Cocineros Argentinos” en TV Pública y, durante años, conductor estrella del canal de televisión Gourmet. Sin trayectoria en la militancia político–partidaria –de hecho, no formó parte del PRO hasta lanzarse como candidato a intendente en mayo del mismo año–, Molina encarnaba el rasgo de *outsider* de la política con el que el PRO construyó su representación pública (Vommaro, 2014). No obstante, provenía de una familia con un extenso recorrido en la política local. Su padre, Jorge Molina, había pertenecido al peronismo combativo en los años setenta; posteriormente, fue funcionario del ex intendente Eduardo Camaño (1987–1991) y presidente del Concejo Deliberante en 2008, durante la primera intendencia de Gutiérrez. Años más tarde, se alejó del Partido Justicialista para colaborar con el PRO. Por su parte, Raquel Coldani, esposa de Jorge Molina, fue primera candidata a concejal en 2015 y presidió desde entonces el bloque Cambiemos en el distrito. Con la llegada de Molina hijo al palacio municipal, su hermano, Tomás Molina, con una participación previa en el peronismo,

ocupó el cargo de Secretario de Gobierno (Gené y Longa, 2021). Ese mismo año, María Eugenia Vidal (PRO – Frente Cambiemos) conquistó la gobernación de la Provincia de Buenos Aires y, tras una segunda vuelta reñida, Mauricio Macri (PRO – Frente Cambiemos) ganó la presidencia de la Nación.

Los comienzos de la gestión de Cambiemos en los tres niveles de gobierno coincidieron con un renovado protagonismo de los movimientos de mujeres y feministas en la escena pública. El 3 de junio de 2015 se produjo la primera movilización bajo el lema “Ni Una Menos” (NUM), que convocó a más de 200.000 personas en la Ciudad de Buenos Aires y se replicó en múltiples ciudades del país, con el objetivo de hacer visible lo que hasta entonces parecía oculto: las muertes violentas de mujeres, una realidad cotidiana que parecía no responder a las leyes de protección ni a las políticas públicas. A partir de entonces, el término violencia se instaló como eje de la lucha feminista, articulando demandas históricas de igualdad y justicia, con una notable capacidad para conmover e influir en los espacios políticos y luego en el terreno jurídico (Trebisacce, 2018). Sin embargo, corresponde señalar que el colectivo NUM –que forma parte de la conducción del movimiento feminista argentino desde 2015–, desplegó importantes esfuerzos para trascender la agenda de las violencias (Nijelsohn, 2019; Gago, 2019). De hecho, a partir de entonces se puso en marcha un proceso político que contribuyó a visibilizar y denunciar prácticas de poder confinadas hasta ese momento a la moralidad individual, al margen de la discusión política: la sexualidad, prácticas violentas en el espacio público y privado, tareas reproductivas y de cuidado de personas, entre otras (Laudano, 2016). Además, la primera protesta del NUM se convirtió en un evento biográfico, un hito en la iniciación feminista de muchas mujeres jóvenes (Friedman y Rodríguez Gustá, 2022).

Una difundida versión de matiz tecnodeterminista sugiere que un *tuit* de tono indignado que circuló rápidamente por redes sociales encendió la llama de la concentración y las movilizaciones multitudinarias en todo el país. Más no se trató de un evento inmediato, sino que un conjunto de sucesos confluyeron para darle impulso al movimiento. A comienzos de 2015, los medios de comunicación contribuyeron a instalar el problema de las muertes violentas de jóvenes mujeres en el discurso público, como si se tratara de una epidemia: “Otro caso que termina en tragedia. Otra joven que, tras horas de angustiada búsqueda de su familia, es encontrada asesinada. Ahora fue el turno de Daiana Ayelén García.” (Clarín, 2015). Tras conocerse la noticia del femicidio de Daiana, una joven de 19 años, asesinada tras

un intento de abuso sexual y luego descartada en una bolsa al costado de una ruta bonaerense, periodistas de distintos medios de comunicación lanzaron desde sus redacciones la campaña “Hartos y hartas de contar femicidios”. Este episodio también inspiró a periodistas, escritoras y artistas a convocar un encuentro de lectura frente al Museo de la Lengua y la Biblioteca Nacional (Ciudad de Buenos Aires), con presencia de familiares de jóvenes víctimas (Cabezón Cámara, 2015). Este colectivo autónomo y autoconvocado tomó el nombre de Ni Una Menos (Piccone, 2020), inspirándose en la frase de la poetisa Susana Chávez Castillo: “Ni una mujer menos, ni una muerta más”. La frase de la escritora mexicana nació para denunciar los crímenes sistemáticos a mujeres acontecidos en Ciudad Juárez y se esparció por distintos espacios feministas; tras su asesinato, en 2011, se convirtió en un emblema de lucha.

En mayo, la consigna volvió a resonar cuando la prensa nacional publicó la noticia del femicidio de Chiara Pérez, una joven de 14 años que cursaba un embarazo reciente y fue asesinada por su novio, Manuel Mansilla. A partir de este caso, comenzó a convocarse la movilización que se replicó anualmente cada mes de junio, con excepción de 2020 debido al aislamiento social obligatorio por la pandemia de COVID-19. Además, el 19 de octubre de 2016, se organizó una jornada de huelga protagonizada por mujeres, lesbianas, travestis y trans, que incluyó movilizaciones en diversas ciudades del país, en respuesta al femicidio de Lucía Pérez. Entre las causas de este paro también se encontraba el repudio a la represión ejercida una semana antes durante el 31° Encuentro Nacional de Mujeres, así como un cúmulo de datos que evidenciaban la feminización de la pobreza: en ese momento, la tasa de desempleo femenino ya superaba los dos dígitos (10,5 %), cifra que se incrementó en 2018 a 10,8 %, mientras que la desocupación entre mujeres jóvenes alcanzaba el 21,5 % (Rovetto, 2019). Aquel paro fue el punto de partida para las huelgas internacionales de mujeres que se realizan, desde 2017, cada 8 de marzo.

Evidentemente, el impacto del primer NUM logró trascender la movilización de 2015 y posicionar al feminismo como un actor social con capacidad para instalar los temas de igualdad de género en la agenda pública y presionar sobre la institucionalidad estatal. De hecho, en 2017 el gobierno nacional jerarquizó el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), creando el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como ente descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Decreto Nacional 698/17). De esta manera, el INAM ganó autonomía en la toma de decisiones y ejecución de su presupuesto (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). El Ejecutivo designó al frente del organismo a Fabiana

Tuñez, fundadora y presidenta de la ONG La Casa del Encuentro. El INAM regularizó el funcionamiento del Consejo Federal de Mujeres, lo que permitió consolidar la relación con las provincias y los municipios, y mantuvo vínculos con organizaciones sociales en el Consejo Consultivo *ad honorem* en violencia, garantizando al menos dos organizaciones por provincia. Algunas ONG feministas valoraron la jerarquización del Instituto como respuesta a sus demandas y participaron del monitoreo de su presupuesto, en ocasiones denunciando incumplimientos ante el Congreso (*Chequedo, 2017; Carabajal, 2019*). Sin embargo, los nexos fueron a todas luces insuficientes para un movimiento feminista expandido y múltiple, manteniendo el distanciamiento institucional que también caracterizó al CNM en la gestión anterior (*Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021*).

El gobierno de Cambiemos incorporó a su repertorio temáticas y reivindicaciones propias de los feminismos; incluso, estableció la igualdad de género como objetivo de la gestión y la política de Estado (*Casa Rosada, 2017*). En esta línea, el presidente Mauricio Macri presentó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017–2019). Durante el anuncio, en julio de 2016, subrayó la urgencia de “desterrar los patrones culturales que naturalizan la agresión a la mujer” (*Casa Rosada, 2016*). El Plan conceptualizó la violencia contra las mujeres como un problema estructural, requiriendo por ello un modelo de abordaje integral. Este modelo se sustentó en principios rectores interdependientes: la multi e interdisciplinaria, vinculada tanto la formación básica en género de todos los agentes como la intervención sinérgica de equipos especializados para un análisis complejo de cada caso; y la territorialidad y federalismo, orientada a capilarizar las políticas en todo el territorio nacional, adaptándolas a los contextos socioculturales específicos de cada provincia. Operativamente, el Plan estructuró sus iniciativas en dos ejes estratégicos principales: un Eje de Prevención, orientado a la transformación de los patrones culturales patriarcales, y un Eje de Atención, destinado a promover espacios de asistencia integral desde un enfoque de derechos humanos. Estas líneas de acción se complementaron con el compromiso de implementar mecanismos robustos de monitoreo y evaluación, esenciales para generar evidencia y rendir cuentas.

Sin embargo, los anuncios y nombramientos no se tradujeron en partidas presupuestarias acordadas para desplegar los compromisos asumidos. Durante su gestión, el gobierno nacional disminuyó progresivamente los fondos destinados al INAM. En 2018, el organismo dispuso de un monto de \$211.394.811 y, para 2019, un total de \$234.394.811. Aunque esto

representaba un incremento nominal del 11%, al considerar la inflación estimada por el Poder Ejecutivo (34,8%), en términos reales implicaba una reducción del 18% respecto al año anterior. Además, se produjo un retroceso respecto del peso del INAM en el total del presupuesto: si en 2018 representaba el 0,006% del presupuesto nacional total, en 2019 descendió a un 0,00005% (ELA, 2018).

En Quilmes, tras la llegada de Molina al palacio municipal, la Dirección Operativa también se jerarquizó. El área fue reemplazada por la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, en el marco de la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social (Decreto N° 493/16). Bajo su jurisdicción, se crearon también la Dirección de Educación, la Dirección de Género y Familia y la Dirección Legal y Técnica. De esta manera, se desconcentró el ejercicio de las competencias de la Dirección General en distintos equipos, cada uno dedicado a realizar tareas específicas (Mezzadra, 2019). Además, por primera vez el área de género contó con un organismo abocado a la producción de datos: el Observatorio de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos (Decreto N° 1198/16). Esta institución respondió no solo a una necesidad técnica de producción de datos, sino también a una demanda política y social por transparencia y evidencias, fuertemente impulsada por el movimiento feminista desde las movilizaciones de 2015.

La nueva gestión partió de un diagnóstico que calificó la institucionalidad previa como “precaria”, en base a la ausencia de protocolización y a las deficiencias en la gestión de la información. Liliana M., una de las funcionarias de asumió la dirección del organismo, caracterizó dicho escenario de la siguiente manera:

En el traspaso de gestión yo pedí tres cosas: la nómina de personal, el listado de patrimonio y un informe de gestión. Entre lo que me dieron y lo que específicamente me encontré, transitaban abismos... 22 trabajadores y 6 sillas. Y menos escritorios que sillas. Entonces, había un montón de cosas que no cerraban (...). Había bolsas de consorcio con fichas de personas, que no entendíamos por qué estaban en los pasillos. Fichas que eran una hoja, donde el único dato personal que tenías era el nombre, apellido, DNI y un teléfono. Fin. Entonces, básicamente era no tengo información. ¿Qué hago con toda esta gente? (Liliana M., funcionaria, 07/08/2022)

Ante este panorama, la conducción del área se abocó a formalizar los procesos de atención, asentando los lineamientos de actuación en un “Protocolo General” que detallaba las funciones asignadas a cada área y el esquema de atención que debía seguirse ante cada caso individual. Asimismo, se propuso que todas las intervenciones fuesen registradas en una “Ficha de atención”, que luego sería elevada al Observatorio de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos para su sistematización y posterior publicación de informes anuales de las atenciones realizadas. Por otra parte, el espacio de atención –que continuó funcionando en “La Tonezza”–, fue rebautizado como “La Fortaleza”. Esta resignificación buscó marcar distancia con la gestión anterior y señalar, de acuerdo con la responsable del área, un compromiso tanto simbólico como práctico con el empoderamiento de las mujeres, destacando su capacidad para superar adversidades (Liliana M., funcionaria, 07/08/2022).

Más allá de estas transformaciones en la arquitectura institucional y en el discurso, el esquema de atención se mantuvo estable. El diagrama de las intervenciones –basado en la entrevista de admisión, las derivaciones a Grupos de Ayuda Mutua (GAM), la terapia individual y la asesoría legal– no sufrió mayores modificaciones. Ahora bien, sí se observan cambios notables en los marcos de sentido sobre la violencia contra las mujeres y en las características atribuidas a los sujetos involucrados en esa relación, que dotaban de sentido a esas prácticas. En consecuencia, también se redefinieron los objetivos de las atenciones y las estrategias de intervención.

De acuerdo con los lineamientos de esta gestión, la entrevista de primera admisión constituía un momento clave de la atención a mujeres en situación de violencia en tanto “pasaje del padecimiento privado, vergonzante, clandestino, a la instancia pública estatal, donde recurre en busca de ayuda” (Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, s/f–b). Para llevar adelante la entrevista, las operadoras utilizaban la “Ficha de atención”, que consistía en una batería de preguntas estandarizadas en distintos bloques: primero, los datos personales de la consultante, su familia y el agresor; luego, preguntas referidas a la trayectoria educativa y laboral de la usuaria, a la “salud de la víctima”, la “salud mental de la víctima” y a los recursos económicos con los que contaba; por último, una serie de ítems para caracterizar el “relato” de la situación de violencia. En las preguntas y secciones del formulario de admisión observamos una tendencia a definir el “perfil psicológico” de la persona en situación de violencia. Por ejemplo, se indagaba si la mujer se encontraba bajo

tratamiento psiquiátrico y/o psicológico, el motivo de dicho tratamiento, la frecuencia, si había tenido intentos de suicidio o ideas suicidas, si existían “antecedentes psiquiátricos” en la familia y si algún familiar presentaba “conductas extrañas o llamativas” (Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, s/f–a). Esta orientación se consolidó con una política de recursos humanos que priorizó la incorporación de psicólogas y estudiantes de la disciplina en el equipo de atención.

Tanto en el “Protocolo General” como en la “Ficha de admisión” subyace una concepción de la violencia como una conducta patológica de una persona –el agresor– que se explica a partir de factores psicológicos y sociales (dificultades socioeconómicas, desempleo, consumo problemático de sustancias) y, desde esta mirada, la víctima tendría algún tipo de daño psíquico y/o rasgo patológico que se mantiene en un vínculo enfermo (Rodigou et al., 2011). Se trata de una modalidad de abordaje enmarcada dentro del modelo psiquiátrico individual, que construye a priori a “la víctima”. La figura de la mujer víctima de violencia ha sido representada en los discursos científicos, institucionales, jurídicos y mediáticos como una figura bien definida, un perfil asociado a comportamientos específicos que justifican la necesidad de una intervención especializada. Esta categorización reduce su identidad exclusivamente a la condición de “maltratada”, lo que, sumado al aislamiento impuesto por los agresores, refuerza su estigmatización y desvalorización (Marugán Pintos y Vega Solís, 2002).

Esta construcción de la figura de la mujer en situación de violencia, como sujeto definido y sujeto de intervención, se observa en las medidas que se sugerían luego de establecer el “nivel de riesgo de vida”. En función de las respuestas de la consultante, las operadoras determinaban si se trataba de una “situación de emergencia” o de un abordaje “fuera de emergencia”. En el primer caso, se entendía que la vida de la usuaria y/o de sus hijos o familiares estaba en peligro, por lo que se recomendaban “procedimientos rápidos”: “Se trata de ayudar a la mujer a organizarse ante el peligro (armar el bolso, preparar la documentación, repasar los recursos con los que cuenta, direcciones, teléfonos, etc.)” (Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, s/f–b). Por su parte, se clasificaba la situación como “fuera de emergencia” cuando la mujer relataba un hecho puntual de violencia o una situación de violencia sostenida en el tiempo. Más allá de esta diferenciación, el camino sugerido en ambos casos era la denuncia en la CMF o en la fiscalía local. Por lo tanto,

durante este período la articulación con la Policía y el Poder Judicial local ocupó un lugar central en la estrategia de atención.

En esta línea, el organismo adoptó una estrategia que, como adelantamos en el apartado anterior, se centró en la colaboración con ambas instituciones. La gestión de La Fortaleza entendía que para lograr intervenciones efectivas y evitar la revictimización de las mujeres resultaba necesario trabajar articuladamente con estos actores. En este marco, la funcionaria Liliana M. asumió un rol clave: reunirse periódicamente con representantes de estos organismos para construir una estrategia de abordaje conjunta, y capacitar personalmente a los agentes policiales del distrito en temas de género y violencia. A partir de estas acciones, comenzó a evidenciar un cambio en el modo en que las fuerzas de seguridad abordaban este tipo de situaciones:

Me ha pasado de encontrarme policías, hombres y mujeres, que se volvieron para mí extraordinariamente eficientes. Entonces era como que ni hacía falta que baje el equipo, porque realmente eran muy empáticos, muy profesionales a la hora de abordar la situación. La resolvían realmente. Entonces, por ahí yo llegaba a una comisaría y me encontraba a una mujer en situación de violencia, que le habían tomado la denuncia, pero que había llegado sin pañales, sin mamadera. Y ya tenía los pañales, la mamadera, porque todo eso lo había resuelto el personal policial... Me han pasado esas cosas que son maravillosas. Porque vos decís, algo cambió en la cultura. (Liliana M., funcionaria, 07/08/2022)

Para acompañar esta línea de trabajo, a las operadoras se les encargó la tarea de persuadir a las usuarias de denunciar a sus agresores, arbitrando los medios necesarios para lograrlo: desde brindar información y presentar las bondades de la vía legal –como las exclusiones del hogar, perimetrales y demás medidas cautelares–, hasta sugerir la posibilidad de que la justicia les quitara la tenencia de sus hijos (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023; Marina, equipo de atención, 15/05/2022; Carolina, equipo de atención, 17/06/2022). Por ende, sostenemos que la estrategia de atención se delineó desde el paradigma securitario por sobre otras definiciones en el campo de las políticas públicas. Se trata de un modelo que parte de dos premisas: la responsabilización de la víctima y la activación individual (Malacalza, 2018b). Dado que la denuncia en sede judicial o policial es individual, desde esta perspectiva

se espera que ante cada hecho de violencia la mujer no sólo denuncie, sino que también gestione su protección y la de sus hijos. Es el propio Estado el que impulsa los mecanismos que esperan la activación del individuo para que identifique tanto a los/as responsables de los hechos sufridos, establezca los objetivos para salir de su dificultad y defina las estrategias más adecuadas para lograrlo. Ya no es un sujeto de derechos, sino un individuo que tiene responsabilidades frente al Estado que, en caso de no cumplir con lo dispuesto, puede incluso privarlo/a de la ayuda establecida.

Esta modalidad de intervención no se restringió a Quilmes, sino que también constituyó un eje central en las medidas implementadas a nivel provincial en Buenos Aires. El Ministerio de Seguridad habilitó, en enero de 2018, la utilización de la aplicación para celular Seguridad Provincia. El dispositivo fue diseñado para denunciar distintos delitos, entre ellos, abuso sexual, lesiones e intento de homicidio en contextos de violencia de género y violencia familiar. Sin embargo, su uso exigía que la mujer conociera previamente los alcances de los tipos penales establecidos en el Código Penal para poder encuadrar su presentación, lo que limitaba su accesibilidad. Además, a diferencia de las CMF, donde la normativa preveía la intervención de equipos interdisciplinarios para orientar y apoyar la exposición de los hechos, la aplicación no ofrecía este acompañamiento profesional (OVG, 2018).

Por otro lado, la comunicación de los hechos a través de la plataforma solo se formalizaba como denuncia tras su ratificación en sede judicial, por lo que no evitaba que la víctima tuviera que presentarse en la fiscalía, ampliar su declaración u ofrecer pruebas. De los 19 Departamentos Judiciales de la provincia, solo el de Quilmes reguló, mediante una Resolución del Fiscal General, la articulación de esta herramienta con el sistema de ingreso de causas y su asignación a una fiscalía para agilizar la investigación (OVG, 2018). La aplicación tampoco remitía automáticamente la denuncia al Fuero de Familia para solicitar medidas de protección, como sí ocurría con las exposiciones realizadas en las comisarías. En consecuencia, Seguridad Provincia funcionó como un reemplazo parcial de la instancia presencial, más no incidió en las dificultades estructurales del sistema judicial para recibir y procesar denuncias de violencia de género (OVG, 2018).

El enfoque punitivista de las políticas también se reflejó en la construcción pública de la figura de la gobernadora María Eugenia Vidal. Durante su campaña para la reelección, se difundió un video en el que se la mostraba enfrentando a un hombre acusado de acosar a una

vecina de Morón. En las imágenes, Vidal aparece sosteniendo cálidamente del antebrazo a la mujer mientras le asegura: “Yo voy a hablar. No te preocupes, pero yo le voy a decir la verdad: que me enteré del caso, que sé lo que está pasando, que nosotros te estamos acompañando; para que él sepa que no estás sola”. A continuación, se la ve confrontando al presunto agresor desde la puerta de su casa: “Horacio, sé que estás ahí aunque no me quieras abrir”. El video concluye con una frase en letras negras sobre fondo blanco: “No desperdiciemos la oportunidad de tener a una gobernadora sin miedo”. Si bien no fue difundido desde cuentas oficiales de la gobernación –y desde la gestión aclararon que se trataba de un registro audiovisual de las actividades de la mandataria–, el video fue duramente cuestionado por distintos sectores por incumplir los protocolos de actuación en casos de violencia de género, al exponer la identidad de la víctima y contribuir a su revictimización mediante la espectacularización del caso (ELA, 2019).

Estas imágenes de la gobernadora formaron parte de una trama narrativa que construye la violencia de género como un problema que puede abordarse desde gestos individuales y heroicos, desplazando sus complejidades institucionales. En este sentido, se observa una continuidad entre una estrategia de abordaje basada en la responsabilización de la víctima, la activación individual de los mecanismos de acceso a la justicia y los tipos de intervenciones estatales que se promueven, lo que revela además la concordancia ideológica entre el gobierno provincial y el municipal en la forma de representar y gestionar la violencia. Estas intervenciones performáticas también se replicaban a nivel local: las operadoras de La Fortaleza eran enviadas a participar en operativos policiales para desarticular redes de trata de personas, detenciones de agresores o a colaborar en la búsqueda de testigos en casos de femicidio. Las funcionarias también se involucraban personalmente en estas tareas, como lo recuerda Liliana M.:

Me acuerdo del caso de María Laura. Ingresó quemada al hospital y lo abordan diciendo que ella se había quemado. Ella sola se había rociado alcohol. Y yo digo “chicos, el síndrome Juana de Arco no existe. Acá hay algo que está mal”. Así que me metí en [el barrio] Monte–Matadero con la policía. Hablamos con los vecinos y todos nos dijeron que [su pareja] la tuvo encerrada 24 horas, que la cagó a palos. Entonces [el caso] giró en otra dirección. Y si me preguntás “¿correspondía que lo hiciera yo?”. Y, no. ¿Hubiera actuado diferente? Ni en pedo. (Liliana M., funcionaria, 07/08/2022)

Este testimonio, más allá de su valor anecdótico, sintetiza el modo en que se delineó la intervención municipal durante este período: como una gesta redentora encarnada en figuras excepcionales. El accionar estatal, desde esta perspectiva, no se presentaba como el resultado de una política pública robusta y sistemática, sino como una sucesión de decisiones personales impulsadas por el ímpetu y la urgencia. La declaración de la funcionaria refuerza, además, la idea de que esta lógica de intervención precisaba de autoridades y trabajadoras con vocación de sacrificio y dispuestas a actuar por fuera –y muchas veces en contra– de los marcos institucionales, que aparecen retratados como una maraña de normas ineficaces:

[En] la política, cada funcionario tiene límites muy marcados que los establece la ley, el protocolo, el manual de recomendaciones ONU, las acordadas de la *pindonga*. Todo esto lo tenemos claro. Pero, más allá de que me considero una persona que de la banquina hizo un camino, entiendo que a veces hay que romper y salirse del protocolo, trascender toda esa lógica, porque no teníamos tiempo. (Liliana M., funcionaria, 07/08/2022)

Esta perspectiva de acción iba de la mano con un proceso de toma de decisiones fuertemente centralizado. Las funcionarias con mayor jerarquía o compromiso institucional asumían un rol decisivo no sólo en el diseño de las estrategias de actuación, sino también en las decisiones cotidianas o en la resolución de cuestiones administrativas y operativas relacionadas con el funcionamiento diario del sector (Mezzadra, 2019). Esta estructura, lejos de fortalecer al equipo de atención como instancia institucional consolidada, lo volvía altamente dependiente de las decisiones –y los tiempos– de unas pocas actoras, reproduciendo lógicas personalistas y limitando la posibilidad de construir respuestas sostenidas, colectivas y previsibles.

El esquema de actuación también impactó negativamente en los espacios de articulación con las organizaciones sociales y comunitarias. A medida que la gestión se acercaba a su fin, la convocatoria a la Mesa Local se volvió cada vez más esporádica (Blanca, equipo técnico del Observatorio, 25/10/2022). Para las reuniones se propuso, de acuerdo con los testimonios de las militantes entrevistadas, una dinámica de participación con un cariz diferente a la del período anterior. En este caso, las representantes del municipio tendían a monopolizar la palabra transformando estos encuentros en escenarios para exhibir los logros de la gestión, transformando estos encuentros en escenarios para exhibir los logros de la gestión, más que

en espacios de diálogo abierto para la construcción de la política pública (Graciela, militante, 07/11/2022; Renata, 10/04/2023). Así, la lógica centralizada y verticalista del dispositivo de atención también se trasladaba a los ámbitos de articulación territorial, limitando las posibilidades de incidencia de los actores locales y debilitando entre la comunidad y el gobierno local.

Sin embargo, como se verá en el Capítulo 4, esta etapa también se caracterizó por un fortalecimiento inédito de la participación pública de las organizaciones feministas y de mujeres del distrito. Además de movilizarse en fechas conmemorativas y ante cada femicidio ocurrido en Quilmes, en 2017 impulsaron la conformación de la Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres, desde donde articularon reclamos, propuestas y acciones de visibilización. Luego de un año de intensa militancia, lograron que el Concejo Deliberante sancionara la Declaración de la Emergencia Municipal en Violencia Contra las Mujeres (Ordenanza N° 12976/18).

La norma reconoció la prevención y la erradicación de la violencia como prioridades políticas del gobierno municipal, y estableció compromisos concretos en esa misma línea. En lo referido a la asistencia, comprometió al Poder Ejecutivo a fortalecer las acciones y dispositivos de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, con el objetivo de garantizar una atención integral, interdisciplinaria y/o interinstitucional las 24 horas, a través de equipos especializados para tal fin (Art. 6, inc. c). Durante la intendencia de Martiniano Molina se avanzó parcialmente en el cumplimiento de este propósito mediante la creación de la Subsecretaría de Género y Familia (Decreto N° 3295/18). No obstante, como se verá en el siguiente apartado, este objetivo recién se concretó en 2021 con la creación del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades.

Entre las medidas contempladas en la ordenanza se incluyó también el fortalecimiento del Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, creado al inicio de esa gestión. Sin embargo, tras el cambio de gobierno en 2019, la labor del Observatorio se vio interrumpida: sólo publicó los datos correspondientes al año 2020. En contraste, durante los años 2016, 2017 y 2018 el Observatorio había elaborado extensos informes anuales en los que se detallaban las atenciones realizadas, se registraban los tipos de violencia, los vínculos con los agresores y se construía un perfil sociodemográfico de las personas asistidas. Dichos informes buscaban “documentar y organizar la información

existente” con la expectativa de que “los observatorios se conviertan en fuente de datos y producción de conocimiento permanente para apoyar las labores de prevención y promoción, e influenciar en la toma de decisiones respecto de las acciones y políticas de las instituciones responsables” (Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, 2016, p. 7). Para la elaboración de estos informes, la fuente principal fueron los datos registrados por las operadoras en la “Ficha de admisión” durante la primera entrevista con la usuaria. Además, en el primer año de funcionamiento se sistematizaron las atenciones realizadas entre 2011 y 2015, lo que permitió construir una serie de datos que abarca el período 2011–2018 (Gráfico 1).

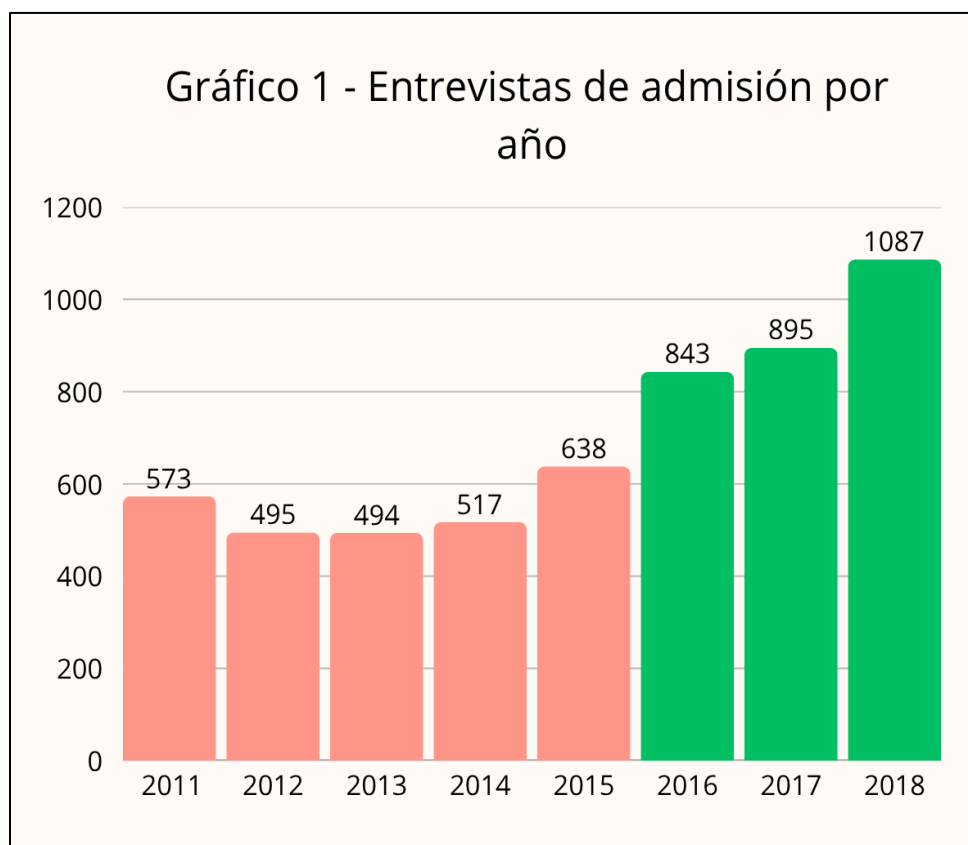


Gráfico 1. Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de los "Anuarios Estadísticos" del Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos (2016, 2017, 2018)

A lo largo del período analizado se observa un incremento sostenido en la cantidad de mujeres que acudieron a la Dirección de Políticas de Género del Municipio de Quilmes. Esta tendencia al alza puede interpretarse como resultado de un doble proceso: por un lado, la creciente visibilización social de las violencias de género y, por otro, la consolidación

institucional del área como espacio legítimo de atención. Sin embargo, esta lectura estructural debe matizarse al considerar el peso de coyunturas específicas que incidieron en la demanda.

Por ejemplo, el aumento registrado en 2016 puede vincularse con la irrupción del movimiento NUM, que colocó la problemática de la violencia machista en el centro del debate público y promovió una expansión del repertorio de denuncias. De modo similar, entre 2017 y 2018 las consultas crecieron un 16,7%, coincidiendo con un momento de fuerte exposición mediática de casos de violencia sexual. En particular, la denuncia pública de Thelma Fardín el 10 de diciembre de 2018 –durante la conferencia de prensa de la colectiva Actrices Feministas– generó un impacto social de gran magnitud. En esa ocasión, Fardín acusó al actor Juan Darthés de haberla abusado sexualmente en 2009 durante una gira teatral en Nicaragua, cuando ella tenía 16 años. Según el Observatorio Municipal (2018), este hecho produjo un aumento inmediato del 32% en las entrevistas de primera admisión en el dispositivo “La Fortaleza”, y un incremento del 220% en los reportes de violencia sexual en comparación con la primera semana del mismo mes. Esta tendencia se correspondió con los incrementos registrados por las líneas nacionales y provinciales de denuncia por violencia de género y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes, así como con el aumento de consultas relevado por organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática (*Infobae*, 2018).

Ahora bien, las comparaciones interanuales deben abordarse con cautela, ya que la información presenta diversos problemas de construcción metodológica. En primer lugar, los datos correspondientes al período 2011–2015 fueron relevados mediante un instrumento distinto, lo que introduce diferencias en los criterios de registro y limita su comparabilidad con los años posteriores. En segundo lugar, se observan variaciones en las categorías analíticas utilizadas: en 2016 se incluía la “violencia simbólica”, que desaparece en los informes siguientes, mientras que en 2018 se incorpora la categoría “intento de femicidio”. Estas modificaciones, en ausencia de un trabajo explícito de armonización conceptual, dificultan la lectura longitudinal y la posibilidad de establecer tendencias consistentes a lo largo del tiempo.

Asimismo, se advierte un uso poco sistemático de los denominadores estadísticos: en algunos cuadros los porcentajes se calculan sobre el total de entrevistas de primera admisión, mientras que en otros se toman en función de las “respuestas efectivas”, sin que se explicita con

claridad el criterio adoptado. Finalmente, el tratamiento de los datos faltantes resulta poco transparente, ya que la categoría “sin respuesta” aparece de manera reiterada sin información metodológica sobre su peso relativo ni sobre la decisión analítica respecto de su inclusión o exclusión.

En conjunto, estas inconsistencias no sólo evidencian limitaciones técnicas en el procesamiento y sistematización de la información, sino también las dificultades institucionales para sostener una producción estable y acumulativa de datos sobre violencia de género en el ámbito local. En ese sentido, las debilidades metodológicas pueden leerse como un reflejo de la fragilidad estructural de los mecanismos estatales de registro, que dependen en gran medida de la continuidad política y del reconocimiento institucional de la relevancia del problema.

Por otra parte, la Ordenanza de Emergencia en Violencia comprometió al gobierno local a implementar campañas de sensibilización masiva y programas comunitarios orientados a la transformación de los patrones culturales que reproducen las violencias. Si bien al inicio de esta gestión se conformó un equipo especializado en tareas de sensibilización y prevención, la conducción de La Fortaleza fue reorientando progresivamente sus esfuerzos hacia la atención de los casos de violencia considerados como situaciones de emergencia. Tal como plantean Marugán Pintos y Vega Solís (2002), intervenir desde la emergencia implica encarar las problemáticas sociales no como asuntos estructurales o políticos, sino como hechos excepcionales que exigen respuestas igualmente excepcionales. En este marco, el organismo desplegó intervenciones de carácter performático en articulación con las fuerzas de seguridad y el Departamento Judicial del distrito, bajo la premisa de que su rol principal debía ser el de colaborar con estas instituciones para garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Sin embargo, esta orientación no promovió el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derechos ni fortaleció su autonomía, sino que las posicionó como destinatarias pasivas de la asistencia estatal, cuyas decisiones debían ser tuteladas por los equipos técnicos. Tal como evidenciamos en el análisis de los lineamientos institucionales, el abordaje de la violencia se enmarcó en una perspectiva psicológica individualizante, un enfoque que –como advierte Nancy Fraser (1991)– tiende a legitimar prácticas terapéuticas, moralizantes y disciplinadoras por parte de las instituciones públicas.

En última instancia, el diseño y la implementación de la política pública como gestión de la emergencia no sólo debilitó la posibilidad de construir respuestas colectivas y sostenidas frente a la violencia, sino que también relegó a las mujeres a una posición subordinada frente al Estado. Lejos de promover su ciudadanía activa y su capacidad de incidir en las decisiones que afectan sus vidas, esta estrategia las ubicó en un lugar de vulnerabilidad permanente, desde el cual podían ser auxiliadas, más no interpelar ni transformar las políticas que las involucraban. En definitiva, el análisis de este período permite observar que el fortalecimiento formal de las capacidades estatales –manifestado en la jerarquización institucional, la sanción de nuevas normativas y la incorporación de personal profesional– no se tradujo en un abordaje más integral ni más efectivo de la violencia por razones de género.

2.4 La política pública feminista (2019–2023)

Las demandas por los derechos sexuales y reproductivos, impulsadas por las organizaciones feministas argentinas desde la recuperación de la democracia, alcanzaron un protagonismo inédito en la escena política a mediados de 2018, cuando el Congreso debatió por primera vez el proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Este debate vinculó activismo, academia, partidos políticos, organizaciones sociales y comunicadoras, y logró movilizar a miles de personas que se manifestaron a favor del derecho al aborto en diferentes puntos del país. Si bien tras su aprobación en la Cámara de Diputados, el Senado resolvió rechazarlo, se cosecharon otras conquistas. Desde entonces, “el signo feminista transicionó del insulto al orgullo. Ser feminista devino una declaración de principios necesaria de nuestra era” (Trebisacce, 2018, p. 185).

En ese contexto, los temas de género se volvieron ineludibles en las campañas electorales de 2019. Las dos principales fuerzas políticas –el Frente de Todos²³ y Juntos por el Cambio²⁴– incorporaron en sus plataformas y páginas web propuestas vinculadas a la igualdad de género y a otros ejes de la agenda feminista. No obstante, estas cuestiones no estuvieron presentes en sus *spots* de campaña, que son, precisamente, los recursos que alcanzan mayor visibilidad durante el proceso electoral (ELA, 2019).

²³ El Frente de Todos fue una coalición política peronista y progresista de Argentina, que gobernó en el período 2019–2023 tras su triunfo en las elecciones nacionales de 2019.

²⁴ Juntos por el Cambio fue una coalición política que sucedió a la alianza Cambiemos. Fue creada para participar de las elecciones de 2019 con el objetivo de lograr la reelección de Mauricio Macri, acompañado en la fórmula por el peronista Miguel Ángel Pichetto.

Tras la llegada del peronista Alberto Fernández (Frente de Todos) a la presidencia, se implementaron una serie de políticas para incorporar la perspectiva de género en las diversas dimensiones de la actuación estatal. La materialización más clara de este proyecto de gobierno fue la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD), cuya normativa afirmó los derechos de las mujeres y las diversidades como “objetivos prioritarios” del Estado (Decretos N° 7/2016 y 50/2019). En esta misma dirección, se instituyó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (GNTPG), presidido por el Jefe del Gabinete de Ministros e integrado por autoridades de los ministerios y restantes entidades públicas federales (Decreto N° 682/2020). Con la jerarquización institucional se incrementó la dotación de personal, contabilizando 1263 empleados en julio de 2023 (Marina y Gimenez, 2023).

Por la relevancia y especificidad de la violencia de género, el MMGyD conformó el Consejo Federal para la Prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios (Decreto N° 123/2021). Además, se presentaron dos Planes nacionales para la prevención, asistencia y erradicación de todas las formas de violencia por motivos de género que pusieron foco en tres cuestiones consideradas estratégicas: la prevención de formas extremas de violencia; la autonomía económica de las personas en situación de violencia; y la transformación de las dimensiones estructurales de las violencias por motivos de género. Para ello, se articularon tres nuevos programas nacionales: Acompañar, Producir y Acercar Derechos. Sus objetivos se dirigieron a fortalecer la autonomía de las mujeres tanto en su dimensión económica y física como en la toma de decisiones, entendiendo que las posibilidades de poner fin a un vínculo violento se encuentran condicionados no sólo por el acceso a la justicia, sino también por la independencia económica. En esta dirección, el Programa Acompañar conjugó una prestación económica no reintegrable y personal con dispositivos de acompañamiento para el fortalecimiento psicosocial, mientras que Producir promovió la creación de proyectos productivos y unidades económicas mediante la compra de bienes de capital, insumos y pago de servicios. Por su parte, Acercar Derechos se orientó a facilitar el acceso de las mujeres al sistema de justicia y a otras prestaciones del Estado a través del asesoramiento jurídico y la asistencia para realizar trámites y gestiones en distintas agencias (MMGyD, 2023).

Los tres programas involucraron medidas redistributivas, entendidas como disposiciones orientadas a matizar las desigualdades que afectan a las mujeres en el plano económico sin

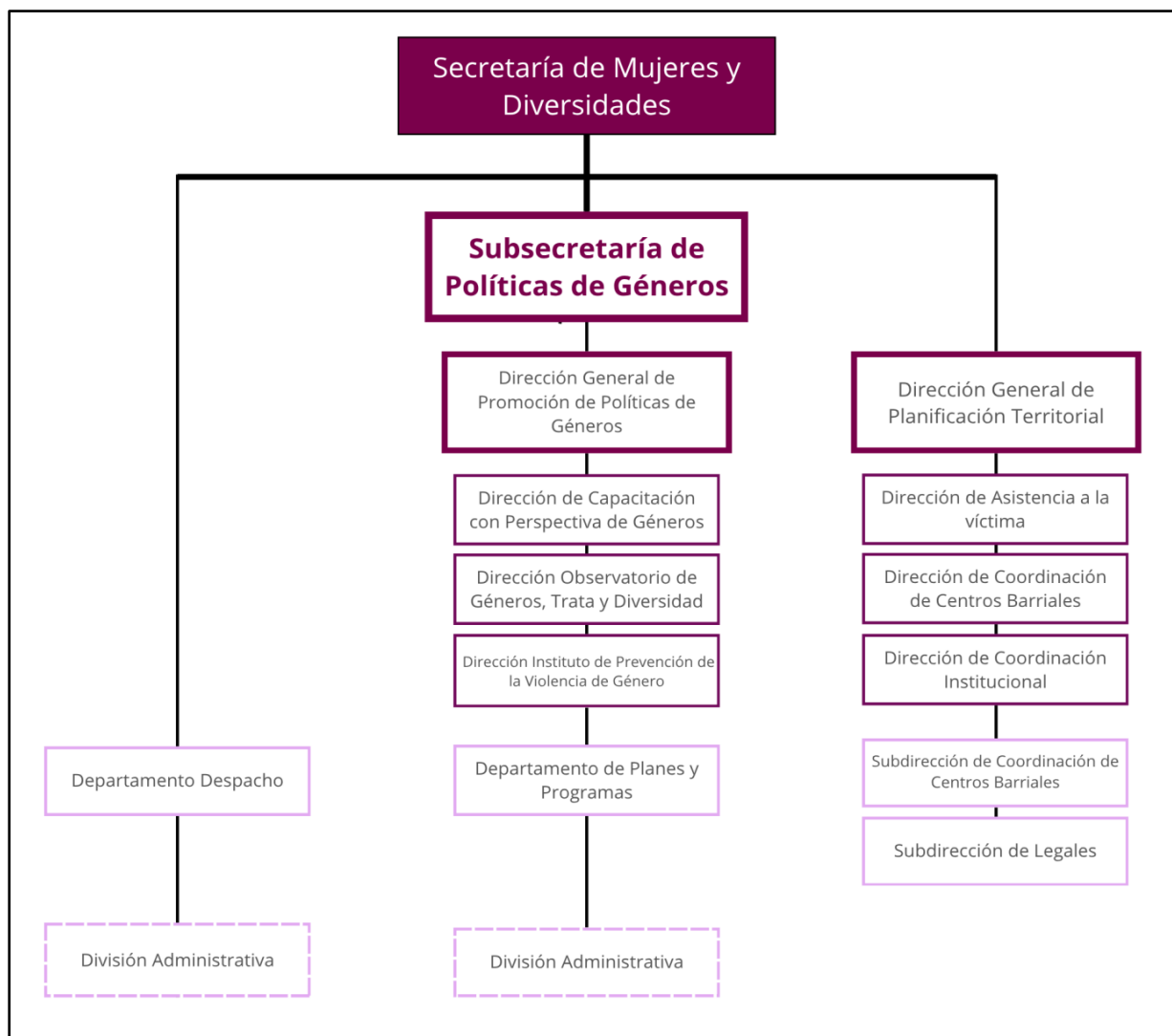
modificar las estructuras que generan dichas desventajas (Fraser, 2000). Los montos otorgados en el marco de Acompañar no alcanzaban para crear condiciones suficientes que permitieran orientar un proceso de autonomía de las mujeres beneficiarias, especialmente en un contexto económico que no ofrecía oportunidades de trabajo para poblaciones en situación de vulnerabilidad y, en particular, para las destinatarias de este programa (ELA, 2022). Por su parte, la implementación de Producir también encontró obstáculos debido a las demoras de los desembolsos –que en contextos inflacionarios, como fue el período 2020–2023, asolan las proyecciones iniciales–, las trabas burocráticas y las dificultades percibidas por las organizaciones sociales beneficiarias para efectuar adecuadamente la rendición de los subsidios (ELA, 2022). A pesar de sus limitaciones, entendemos que la gestión de MMGyD tuvo la intención de articular políticas que avanzaran sobre intereses estratégicos de género, entendidos como aquellos que apuntan a cuestionar las relaciones de subordinación del orden de género y buscan su transformación (Molyneux, 1985).

En Quilmes, la gestión de la intendenta Mayra Mendoza se orientó con esta misma dirección. En los comicios de octubre de 2019, la candidata del Frente de Todos logró imponerse a Martiniano Molina con el 49,82 % de los votos. En su discurso de victoria, anunció: “No se asusten por lo que voy a decir, que no es contra nadie: se viene un municipio feminista, disidente, plural, diverso, inclusivo, nacional y popular. Se vienen las mujeres intendentas en el conurbano. Eso nos hace mejores” (*Infocielo*, 2019). En esta y en otras oportunidades, tanto la intendenta como su equipo resaltaron el valor simbólico que suponía el triunfo de una mujer joven en la política local (*Infocielo*, 2019; *Zona Sur Diario*, 2020; *Página/12*, 2022); sobre todo en el conurbano bonaerense, un territorio históricamente dominado por varones. A diferencia de su antecesor, Mendoza venía de la política “tradicional”: militó en La Cúpula desde su creación, en el año 2006; en 2009 fue nombrada gerente de Relaciones Institucionales de la ANSES y entre 2011 y 2019 ocupó una banca en la Cámara de Diputados como representante de la provincia de Buenos Aires. Desde su rol en el Congreso, promovió y acompañó numerosos proyectos para la promoción y protección de los derechos de las mujeres, niños/as y diversidades.

El alineamiento del gobierno municipal con las iniciativas nacionales y provinciales de género se materializó con la creación de la Secretaría de Mujeres y Diversidades (Decreto N° 3214/19 y su modificatoria, Decreto N° 1376/20). La decisión de ubicar al organismo rector en el más alto nivel del ejecutivo sentó las bases para avanzar en el objetivo de transversalizar

la perspectiva de género en la gestión municipal. La Secretaría tuvo una estructura más compleja que su antecesora: se compuso de una Subsecretaría de Políticas de Género, dos Direcciones Generales y seis Direcciones. En el Cuadro 1 se observa la organización jerárquica de la Secretaría y sus áreas dependientes.

Además, la creación de la Secretaría de Mujeres y Diversidades como organismo de mayor jerarquía dentro del organigrama municipal, nos permitió acceder de forma directa a la información presupuestaria del área. La falta de desagregación de las partidas por dirección o programa dentro del presupuesto general de Quilmes impidió conocer la magnitud de los recursos financieros específicamente destinados a las políticas de género entre 2009 y 2019.



Cuadro 1. Organigrama de la Secretaría de Mujeres y Diversidades Quilmes. Fuente: Elaboración propia

Por su parte, del análisis presupuestario se desprende que, entre 2020 y 2023, la Secretaría mantuvo una participación relativamente estable dentro del gasto total del municipio (Tabla 1). El año con menor asignación proporcional fue 2023, cuando representó el 0,42% del total. Ese mismo año, mientras el presupuesto municipal general se incrementó en un 133,21%, el monto correspondiente a la Secretaría creció solo un 116,21%.

Tabla 1 – Presupuestos anuales. Elaboración propia

Presupuesto	2020	2021	2022	2023
Presupuesto Total del Departamento Ejecutivo del Municipio	12.114,6	13.911,5	27.768,1	64.759,2
% del Presupuesto destinado a la Secretaría de Mujeres y Diversidades	0,49%	0,43%	0,45%	0,42%

Á

en millones de \$

Tabla 2 – Distribución del gasto. Elaboración propia

Presupuesto de la Secretaría de Mujeres y Diversidades	2020		2021		2022		2023	
Bienes (consumo + capital) y Servicios	12,0	20,29%	12,9	21,47%	26,0	20,90%	31,4	11,63%
Remuneraciones Brutas	47,2	79,71%	46,2	76,75%	96,7	77,64%	234,2	86,87%
Transferencias Corrientes al Sector Privado	0,0	0,00%	1,1	1,78%	1,8	1,46%	4,0	1,50%
Totales	59,2	100,00%	60,2	100,00%	124,5	100,00%	269,6	100,00%

En millones de \$

Durante el período examinado, el gasto de la Secretaría constaba de tres rubros: remuneraciones al personal, transferencias corrientes al sector privado –que correspondieron, en su mayoría, a ayudas sociales extraordinarias destinadas a mujeres en situación de extrema necesidad– y pagos por bienes y servicios (Gráfico 2). En este último ítem se incluyeron tanto

los costos vinculados al funcionamiento cotidiano del organismo –insumos de oficina, alquileres y servicios básicos (agua, luz, gas, internet, teléfono)– como bienes de uso (materiales para talleres, alimentos, productos de higiene) y de capital (electrodomésticos, equipos informáticos, maquinarias) necesarios para el desarrollo de las políticas públicas del área.

En cuanto a la distribución del gasto, observamos que la mayor parte fue destinado al pago de remuneraciones, que absorbió de manera sostenida más del 75% del presupuesto asignado a la Secretaría (Tabla 2). Esta tendencia se acentuó a lo largo del período analizado, alcanzando su punto máximo en 2023, cuando las erogaciones salariales representaron el 86,87% del gasto total.

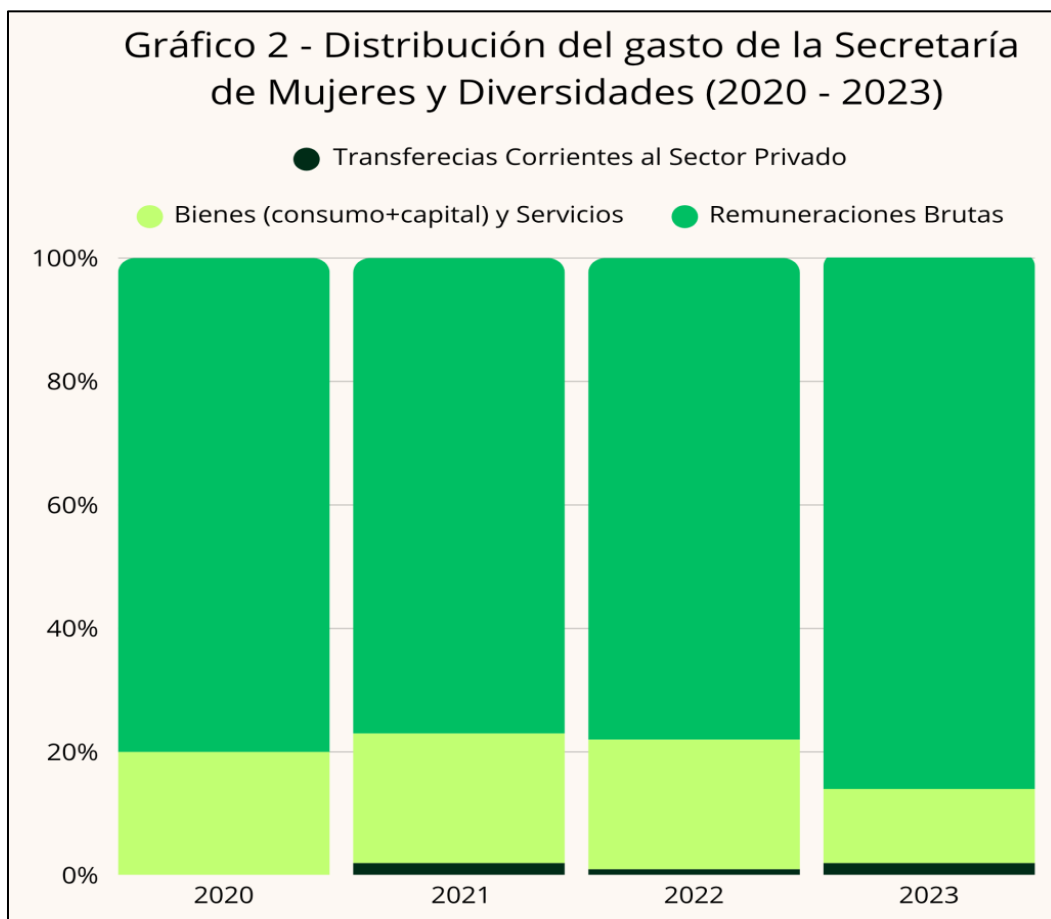


Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el análisis de las remuneraciones reveló la amplitud de la escala salarial interna del organismo. Al examinar los salarios de las trabajadoras del organismo, se constató que la distancia entre el “piso” y el “techo” salarial se mantuvo superior al 100% durante toda la gestión (Tabla 3). Dicha dispersión sugiere una marcada jerarquización interna en términos retributivos que, en un organismo relativamente acotado como la Secretaría, puede incidir negativamente en la percepción de la equidad interna y la motivación del personal. En el próximo capítulo veremos el impacto de esta estructura salarial en las condiciones de trabajo dentro del área.

Las transferencias corrientes, por su parte, no constituyeron un componente relevante del presupuesto, ya que nunca superaron el 2% del total (Tabla 2). En paralelo, el gasto destinado a bienes y servicios se redujo significativamente en el último año, ocupando apenas el 11,63% en 2023 (Tabla 2). Esta evolución reveló un proceso de licuación del gasto operativo y programático, que limitó la capacidad de la Secretaría para sostener el funcionamiento cotidiano de sus dependencias y desarrollar sus acciones sustantivas.

Tabla 3 – Salarios. Elaboración propia

Salarios de la Secretaría de Mujeres y Diversidades	2021	2022	2023
Salario más bajo	201.411,48	334.298,64	650.052,60
Salario más alto	475.840,56	741.318,12	1.441.512,60
Salario promedio	349.959,23	542.608,90	861.065,83

En \$

Nota: El salario está calculado respecto al costo anual en pesos de la Secretaría de Mujeres y Diversidades indicado en el Presupuesto. El cálculo tiene en cuenta sólo a las y los trabajadores que figuran en el Presupuesto Municipal (aquellos que tienen un cargo y una categoría específica como empleados del municipio). Además, para no generar una distorsión en el promedio de los salarios, se han dejado afuera del cálculo al personal Superior, al personal Jerárquico y a Pasantes.

Durante este período, la Declaración de la Emergencia Municipal en Violencia contra las Mujeres funcionó como una brújula que orientó el desarrollo de las políticas públicas. En ese marco, a comienzos de 2020 se presentó el Plan Municipal para la Igualdad de Géneros, que

incluyó 19 medidas destinadas a “visibilizar, trabajar y erradicar las desigualdades de géneros” con el propósito de “reducir las brechas de géneros desde todas las áreas del gobierno municipal” (Secretaría de Mujeres y Diversidades, 2020b). De ese conjunto de medidas, siete estuvieron específicamente dirigidas a la prevención de las violencias y al acompañamiento de mujeres en situación de vulneración de derechos.

Las acciones preventivas incluyeron la realización de talleres y capacitaciones de sensibilización, tanto presenciales como virtuales, sobre violencias por motivos de género, derechos sexuales y reproductivos, diversidad sexual, masculinidades, parto respetado, derechos políticos y (de)construcción de los géneros, roles y estereotipos. Asimismo, se promovieron instancias de formación orientadas al acceso al trabajo, tanto en oficios tradicionalmente feminizados como en aquellos históricamente masculinizados. Esta línea de acción se inscribía en los objetivos definidos por la Ordenanza de Emergencia Municipal en Violencia, que preveía la promoción de la participación de las mujeres en programas de capacitación laboral con el propósito de favorecer su inserción en empleos dignos (Art. 6, inc. e). Otra línea de trabajo relevante fue la implementación de la Ley Micaela para las y los trabajadores del distrito. Al respecto, cabe señalar que a partir de la adhesión municipal mediante la Ordenanza N.º 23225/20 se institucionalizó la capacitación obligatoria en género y violencias para el personal local.

En materia de asistencia a mujeres en situación de violencia se dispuso la creación del Programa Municipal para la Prevención y Asistencia de las Mujeres en situación de Violencia por Motivos de Género. En líneas generales, el Programa mantuvo la continuidad de los dispositivos heredados de La Casita (entrevista de primera admisión, GAM, grupos terapéuticos y asesoría legal), a la vez que reforzó la estrategia securitaria de La Fortaleza mediante la entrega y seguimiento de los botones antipánico²⁵. El cambio más significativo fue la materialización de un espacio propio, diseñado especialmente para atender a mujeres en situación de violencia: el Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD).

²⁵ Un botón antipánico es un dispositivo de seguridad diseñado para que una persona pueda pedir ayuda de forma rápida y discreta en situaciones de peligro, especialmente en contextos de violencia de género o violencia doméstica. Se trata de una medida ampliamente extendida en los municipios de la provincia de Buenos Aires, que usualmente acompaña las medidas de protección judicial. Al respecto, véase Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. (2021). *Botones Antipánico*. Disponible en: <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/Informe%20botón%20antipánico.pdf>

En agosto de 2021, las actividades de atención fueron trasladadas desde la antigua casa “La Tonzza” –una vivienda alquilada cuya arquitectura doméstica había sido adaptada de manera precaria para la atención– al Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD), un espacio diseñado desde sus cimientos con el propósito de brindar asistencia a personas en situación de violencia. En consonancia con lo establecido por la Ordenanza de Emergencia en Violencia, se dispuso que el centro funcionara de manera ininterrumpida, los 365 días del año y las 24 horas. Para garantizar dicho funcionamiento, se amplió la planta de trabajadoras dedicadas a la asistencia. Dado que no hemos logrado acceder a las nóminas de personal, este dato pudo ser reconstruido únicamente a partir del testimonio de una empleada administrativa del municipio quien sostuvo que, hasta 2019, el equipo contaba con 18 trabajadoras destinadas a la atención de mujeres en situación de violencia, mientras que hacia mediados de 2023 había ascendido a 39 (Fernanda, administrativa, 20/05/2023).

En el mismo establecimiento se relocalizó la CMF, consolidando en un único espacio la estrategia de contención psicosocial y la actuación policial con el objetivo de fortalecer la respuesta estatal y minimizar la revictimización de las personas atendidas. Hasta ese momento, la Comisaría funcionaba en Don Bosco, en el edificio que albergó durante la última dictadura cívico–militar el Centro Clandestino de Detención “Puesto Vasco”. Este lugar, emblema de las formas más extremas de violencia estatal, fue convertido en 1989 en una comisaría especializada en recibir denuncias por violencia familiar y de género. Sin embargo, en reiteradas ocasiones las víctimas se enfrentaron allí a prácticas revictimizantes, evidenciando la persistencia de un sistema insuficiente para abordar las demandas de mujeres afectadas por violencias estructurales (Carolina, equipo de atención, 17/06/2022; Antonela, equipo de atención, 13/02/2023). Por lo tanto, su traslado constituyó un acto simbólico de reparación de carácter doble. Por un lado, permitió la restitución del edificio como Sitio de Memoria, reforzando la construcción de una narrativa histórica que denuncia las violaciones a los derechos humanos cometidas en el partido de Quilmes. Por el otro, al integrar la Comisaría en un espacio diseñado para brindar asistencia interdisciplinaria, se reconoció la necesidad de superar respuestas exclusivamente punitivas y se apostó por un abordaje más amplio de las violencias, orientado a la reparación integral de las víctimas.

En línea con el Plan Municipal para la Igualdad de Géneros también se impulsó la creación del Centro Territorial de Políticas de Género y Diversidad en San Francisco Solano, que se inauguró a comienzos de 2022 y recibió el nombre “Isabel Pallamay”, en honor a quien fuera

cacia de los Quilmes de los Valles Calchaqués entre 1710 y 1718. El dispositivo territorial tuvo como objetivo abordar de manera integral distintas situaciones de violencia a partir de la prevención, asistencia, protección y el acceso a la justicia (Municipio de Quilmes, 2022). Corresponde destacar que en 2017, durante la gestión de Molina, se había firmado un Convenio de Cooperación y Financiamiento para construir en esa locación un Hogar de Protección Integral (HPI) para mujeres en situación de violencia y sus hijos e hijas (Ordenanza N° 12789/17). La creación de estos hogares constituía una de las políticas principales contra la violencia de la administración de Mauricio Macri: de los \$750.000.000 asignados al Plan Nacional, \$600.000.000 fueron destinados a la construcción de 36 HPIs (*Página 12*, 2018). La gestión de la gobernadora Vidal también continuó esta estrategia a través del lanzamiento de la Red de Hogares de Protección Integral en el marco del Sistema Integrado Provincial para el Abordaje de la Violencia Familiar y de Género (Resolución Secretaría de Derechos Humanos N° 403/2016). Sin embargo, para 2018 no se había concluido la construcción de ningún hogar, y sólo se proyectaba edificar tres, todos en distritos liderados por intendentes de Cambiemos: Junín, La Plata y Quilmes (*Página 12*, 2018).

Los HPIs son espacios destinados a garantizar la integridad física y psíquica de las mujeres en contextos graves de violencia; sin embargo, operan allí mecanismos disciplinarios y de seguridad que, paradójicamente, las aíslan de sus vínculos y posibles redes de contención (Tallarico, 2019). De acuerdo con Subirats et al. (2004), el ingreso de las mujeres en los hogares supone una separación de su medio más inmediato, desvinculándolas de dos ejes básicos de integración social: el trabajo –en caso de tenerlo– y los vínculos afectivos o comunitarios. Los refugios se encuentran en ubicaciones secretas, por lo que en muchos de estos dispositivos se les prohíbe todo contacto personal o telefónico con personas de su entorno (Warrington, 2001). De esta manera, dichas medidas de protección implican, al mismo tiempo, una restricción de sus derechos. Estas limitaciones pueden ser consideradas como situaciones de revictimización (Delgado, 2002), en tanto muchas mujeres viven su institucionalización en estos espacios como un castigo (Calle, 2004; Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, 2017). Desde esta mirada, la Secretaría definió refuncionalizar el proyecto del HPI con el propósito de descentralizar parte de las actividades de acompañamiento –como los GAM– y, al mismo tiempo, desarrollar en ese espacio acciones de prevención y formación en oficios que favorecieran la construcción de una salida laboral (Municipio de Quilmes, 2022).

Para la refuncionalización del espacio, el municipio contó con financiamiento del gobierno nacional en el marco del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020–22 del MMGyD (Presidencia de la Nación, 2022). Si bien el principal dispositivo de atención continuó siendo el CAMD, ubicado en la zona céntrica del distrito, la creación del Centro Territorial en San Francisco Solano representó una ampliación territorial del acceso al asesoramiento y la contención, al permitir que las mujeres del oeste del distrito pudieran acercarse a un espacio más próximo a sus lugares de residencia. Desde la Dirección General de Planificación Territorial –de la cual dependía el Centro “Isabel Pallamay”– se impulsaron diversas estrategias orientadas a profundizar esta descentralización de la atención. Entre ellas, se destacan la realización de actividades esporádicas, generalmente centradas en la sensibilización, en los CIC (Entrevista a Aldana B., funcionaria, comunicación personal, 15/07/2023), y la participación en los operativos Quilmes Cerca, un dispositivo de atención comunitaria descentralizado que comenzó a implementarse en el distrito en enero de 2021. Dichos operativos permitían a las y los vecinos realizar distintos trámites o recibir asesoramiento sobre gestiones municipales, provinciales y nacionales; además, en muchos casos contaban con la presencia de puestos móviles de organismos como ANSES o RENAPER, lo que facilitaba la tramitación de documentación y el acceso a diversos servicios (Centro Informativo Quilmes, 2022).

Una de las principales tareas que realizaba el equipo de la Secretaría en los operativos, tuvo que ver con la inscripción de las mujeres en el Programa Acompañar. De acuerdo con las funcionarias entrevistadas, esta constituyó la principal articulación con el gobierno nacional durante el período analizado (Aldana B., funcionaria, 15/07/2023). En este esquema, el municipio se limitaba a desempeñar una función de intermediación burocrática, en la que el equipo local actuaba como canal de derivación hacia una política nacional previamente definida.

Cabe destacar que, de acuerdo con las entrevistadas, el Programa Acompañar constituyó un aporte crucial dentro del esquema de atención a mujeres en situación de violencia, ya que les permitió a las usuarias acceder a un ingreso mensual para incentivar su autonomía, especialmente en un contexto en el que el municipio no ofrecía otras formas de apoyo económico, más allá de la entrega de bolsones de alimentos y artículos de higiene (Aldana B., funcionaria, 15/07/2023). Como señalamos anteriormente, esta estrategia se complementó con cursos gratuitos de capacitación en oficios, como gastronomía, fotografía, peluquería,

mantenimiento de edificios y manicuría (*El termómetro*, 2023; @quilmesmunicipio, 2023). A diferencia de lo sucedido en los períodos anteriores, en los cuales la dimensión del fortalecimiento económico de las mujeres no llegó a consolidarse como una línea de trabajo dentro del organismo, durante la gestión de la Secretaría estas estrategias adquirieron mayor relevancia y continuidad.

Por otra parte, en línea con la Declaración de Emergencia, los objetivos del Plan Municipal para la Igualdad de Géneros también contemplaron el fortalecimiento del Observatorio de Géneros, Trata y Diversidad a partir de la recolección y análisis de los datos relevados en las asistencias a personas en situación de violencia que hubieran tenido contacto con la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Si bien durante la gestión de Mayra Mendoza se afirmó que “producir y democratizar el acceso a la información relativa a cuestiones de géneros y disidencias” constituía una de las prioridades del Municipio (Secretaría de Mujeres y Diversidades, 2020b), sólo se publicitaron los datos correspondientes a las atenciones realizadas durante el 2020. En el “Anuario Estadístico 2020” se detalla que, durante ese año, el organismo realizó 1479 entrevistas de admisión y 5226 seguimientos. De acuerdo con el documento, los seguimientos contemplaban distintas acciones: “llamados telefónicos, articulación de turnos médicos, contactos con organismos del Poder Judicial, contactos con Comisarías, entrevistas con trabajadorxs sociales, asesorías legales, etc.” (Observatorio de Géneros y Diversidades, 2021, p, 10). Por lo tanto, bajo una misma categoría se agruparon una amplia variedad de intervenciones.

En términos analíticos, la falta de diferenciación entre tareas administrativas, gestiones interinstitucionales y espacios de atención directa reproduce una opacidad estadística que limita la posibilidad de comprender la magnitud real del trabajo cotidiano de los equipos y las estrategias de intervención desplegadas. Además, esta ambigüedad parece responder a una lógica institucional orientada a mostrar volumen de actividad antes que calidad o profundidad del abordaje, diluyendo la especificidad del trabajo psicosocial y de cuidado que requieren las situaciones de violencia de género.

Ante la falta de información correspondiente a este período, en marzo de 2024 presentamos una solicitud de acceso a la información pública (Ley 12.475) dirigida al Ministerio de Mujeres y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de requerir los datos disponibles sobre el municipio de Quilmes para el período 2009–2023, tanto del Registro

Único de Casos de Violencia de Género de la Provincia de Buenos Aires como de los llamados atendidos por la Línea 144 (Expediente N° EX-2024-42138089-GDEBA-DSTAMGGP). La respuesta recibida omitió la información solicitada en relación con el Registro Único y se limitó a los llamados atendidos, informando que en 2020 se registraron 483 llamados; en 2021, 356; en 2022, 378 y, finalmente, en 2023, la línea recibió 306 comunicaciones provenientes del municipio.

Consideramos que esta respuesta constituye una muestra elocuente de las debilidades en la producción estadística del organismo provincial creado en 2014, mediante la Ley 14.603. Se trata, además, de una limitación reconocida por el propio gobierno provincial, que ha señalado la persistencia de obstáculos en la articulación entre actores y la ausencia de mecanismos ágiles para el intercambio de información y la integración de bases de datos ya existentes (Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, 2023). Asimismo, esta problemática también ha sido señalada por el Comité de Expertas del MESCEVI, que en su Cuarto Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará señalaron que la ausencia de una política nacional homogénea de protección para las mujeres en situación de violencia y de producción de cifras redundan en una cobertura limitada de información (MESCEVI, 2025).

Por otra parte, el “Anuario Estadístico 2020” elaborado por el municipio de Quilmes explicita que entre abril y octubre de ese año, las entrevistas se desarrollaron exclusivamente a través de llamadas telefónicas y *Whatsapp*, mediante una línea inaugurada para continuar las atenciones sin desatender las obligaciones establecidas en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO, Decreto N° 297/2020) durante la pandemia por COVID-19 (Observatorio de Géneros y Diversidades, 2021). Durante ese período, las entrevistas se centraron en la situación de violencia y las estrategias de abordaje, entendiendo que buena parte de las usuarias se encontraban en sus hogares junto con el agresor y la mera consulta a un área especializada entrañaba en sí misma un riesgo potencial. De manera que los únicos datos publicitados por el organismo presentan las limitaciones propias del contexto y del modo en que fueron relevados. En esa línea, se observa que en varios ítems del documento donde se explicitan estas condiciones figura un alto porcentaje de respuestas en blanco o “sin respuesta” (Observatorio de Géneros y Diversidades, 2020). Esta situación evidencia las dificultades de producir información sistemática en contextos de emergencia, especialmente cuando las condiciones de recolección se ven atravesadas por factores que restringen la

comunicación, el resguardo y la posibilidad misma de registro, lo que a su vez limita la construcción de diagnósticos integrales sobre la problemática.

La pandemia no solo presentó nuevos desafíos para abordar una problemática ya compleja, sino que además la intensificó. Para muchas mujeres, la consigna de la cuarentena, “Quedate en casa”, significaba un contacto permanente con su agresor, en un contexto donde la tensión en las relaciones intrafamiliares se vio intensificada por factores como la falta de ingresos, la sobrecarga de tareas de cuidado en las mujeres, el cierre de escuelas, clubes y centros comunitarios destinados a las infancias y juventudes, la convivencia prolongada entre todos los miembros del hogar y el impacto emocional del encierro, entre otras cuestiones. En este marco se constató un aumento de la violencia contra las mujeres y también hacia las infancias. A nivel nacional, los datos publicados por el MMGyD exhibieron un incremento de las comunicaciones con la Línea 144 a partir del ASPO con respecto a los índices de 2019: en abril de 2020 se recibieron un 23% más de comunicaciones mensuales, en mayo un 27%, en junio incrementaron un 18%, en julio y agosto un 25%, en septiembre fueron un 16% superiores y en octubre aumentaron el 16% (MMGyD, 2023).

En la provincia de Buenos Aires, sólo durante el año 2020, se registraron 94 víctimas de femicidios, de las cuales 54 ocurrieron en diversos municipios del conurbano bonaerense (Ministerio Público de Fiscal, 2021). Durante los primeros meses del aislamiento, los servicios locales de atención a la violencia de género de la región redujeron los canales personales de atención y contención, lo que obligó a las áreas responsables a adaptar sus estrategias de atención en el marco de la crisis sanitaria. Para ello se realizaron ajustes internos que contaron con el respaldo y acompañamiento de los Ministerios de Nación y de Provincia. Con el apoyo del Ministerio de las Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales implementaron nuevas líneas de atención telefónica, produjeron campañas de difusión, *spots* informativos y de sensibilización. Tal es el caso de las áreas de género de Moreno, Morón y San Martín. En Vicente López, San Martín, Morón, Almirante Brown y Malvinas Argentinas también se desplegaron instancias de capacitación con perspectiva de género a partir de charlas, encuentros y talleres (Fournier y Hoyos, 2021)

En Quilmes, las medidas de cuidado para evitar la propagación del virus obligaron a la Secretaría a re-diseñar sus políticas para adecuarlas a las exigencias del contexto y lograr así avanzar con las disposiciones del Plan Municipal para la Igualdad de Género. Durante 2020 y

parte de 2021, las actividades de capacitación para los trabajadores y las trabajadoras, los talleres de sensibilización abiertos a la comunidad y las Mesas Locales se desarrollaron en forma remota. Las intervenciones ante situaciones de violencia, como ya señalamos, también se adecuaron a la virtualidad, a través de llamadas telefónicas, mensajes vía *Whatsapp* y plataformas de videoconferencia para la realización de los GAM. Solo a partir de octubre de 2021 se incorporaron entrevistas de admisión presenciales (Observatorio de Géneros y Diversidades, 2021). No obstante, para este organismo el desafío más inesperado fue la cuarentena comunitaria en el barrio de Villa Azul: el día 25 de mayo de 2020, en respuesta a un brote importante de contagios en la zona, se determinó que durante 14 días la totalidad de la comunidad debía ingresar en una cuarentena comunitaria estricta, lo que significaba que nadie podía salir ni ingresar al área (Ramaciotti et al., 2022).

Ante esta medida, la Secretaría se vio en la necesidad de diagramar una estrategia que garantizara tanto los cuidados ante el virus como la integridad física de las mujeres de Villa Azul. Para ello, se articuló un protocolo de intervención que involucró a la Secretaría de Seguridad del municipio de Quilmes, los juzgados locales y la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas (UTOI) del Ministerio de Seguridad de la Provincia, que se ocupó de recorrer el vecindario las 24 horas del día. Ante situaciones de violencia de género, se acordó que la UTOI sería la encargada de acompañar a las mujeres que así lo requirieran a una sede transitoria de la Comisaría de la Mujer que se instaló en el barrio. Una vez radicada la denuncia, el protocolo establecía que se debía dar aviso a la Secretaría de Mujeres y Diversidades, que se ocupaba de comunicarse con el juzgado de turno para el dictado de medidas cautelares. Finalmente, la UTOI notificaba a ambas partes de las medidas tomadas por el juez.²⁶

El protocolo demostró ser altamente eficiente: las medidas cautelares, que anteriormente podían demorar semanas o incluso meses, se resolvieron en un promedio de una hora y media. En total, se aplicó en siete casos, tres de los cuales incluyeron la exclusión del agresor del hogar. En estas situaciones, se procuró trasladar al agresor al domicilio más alejado del lugar de residencia de la víctima, protegiendo su seguridad y bienestar. Asimismo, a cada una se les entregó botones antipánico. El protocolo no solo permitió una respuesta ágil y efectiva

²⁶ Véase la presentación “Abordaje territorial de las violencias por motivos de género durante la cuarentena comunitaria en el Barrio Villa Azul”, en el marco de la Conferencia de MercoCiudadades, donde la responsable de la Secretaría durante 2020 y 2021 expuso sobre el tema: <https://www.youtube.com/watch?v=jOL-N5WJMfQ>

ante situaciones de violencia de género, sino que también evidenció la importancia de la articulación interinstitucional y la capacidad de adaptación de los organismos públicos.²⁷

Más allá del caso de Villa Azul, la gestión de la Secretaría de Mujeres y Diversidades buscó fortalecer su relación con el Poder Judicial y la Policía, pero desde un marco de sentido distinto del que permeó el período anterior. En este caso, se reconoció que la violencia de género no es una problemática meramente securitaria y que la vía judicial presenta limitaciones que tienen que ver con las propias dinámicas del sistema, atravesadas por relaciones de saber y poder. A partir de la creación del CAMD, el gobierno local redefinió su relación con estas instituciones asumiendo, de acuerdo con una de las funcionarias, un rol de “fiscalización”:

(...) en algún punto, ellos y ellas se aprovechan un poco de la ignorancia: hay una ignorancia generalizada y un no saber qué hace el poder judicial. Y esto es un poco, también, lo que nos trae esta nueva lucha. Nosotras acá venimos como a sacar velos... y nosotras a las mujeres se lo manifestamos desde ese lugar. El Poder Judicial va a tener una atención presencial hasta las 2 de la tarde, pero va a tener que seguir funcionando. Si a vos te pasa algo después de las 2 de la tarde, antes de las 8 de la mañana del otro día, vos avisanos porque el Poder Judicial va a buscar la forma de protegerte. No va a buscar la forma el Poder Judicial, la buscamos nosotras en realidad, pero por lo menos vamos a exigir que estén a desvelo. Y eso me parece que es lo importante de este espacio. (Belén C., funcionaria, 09/02/2023)

En relación con las fuerzas de seguridad, una de las líneas de trabajo del CAMD se centró en asegurar que las exposiciones de los hechos consignados en las denuncias recibidas en la CMF reflejaran de forma precisa las circunstancias victimizantes atravesadas por la mujer. Lo que se buscaba era garantizar que, al momento de su radicación en el ámbito judicial, las denuncias estuvieran correctamente encuadradas y recibieran la calificación legal correspondiente para que la justicia civil dictaminara medidas de protección acordes o el caso continuara su curso en la vía penal. En virtud de su propia experiencia como abogada, la funcionaria Belén C. sostuvo que el lenguaje jurídico constituye una expresión de las relaciones de poder entre la Justicia y la ciudadanía: “¿Por qué hablamos en difícil? Porque

²⁷ Ibid.

de esa manera nadie nos interpela”. Para ejemplificar esta idea, la representante del organismo relató una situación que ocurrió el día anterior a nuestra entrevista, cuando se acercó a la Comisaría una mujer a realizar una denuncia porque su ex pareja ingresaba continuamente a su vivienda, que estaba construida en un terreno compartido con la familia del denunciado:

“El demandado constantemente se mete a mi casa ingresando por una puerta de acceso común al terreno, ya que el mismo es compartido con el hermano de él, que lo ayuda a entrar. Se mete en mi casa por todos lados. Que, asimismo, al tener la vivienda en refacción esto le facilita el acceso al no tener asegurados todos los mecanismos de defensa de la vivienda.”

¿Qué entiende el poder judicial cuando lee esto? Nada. Mirá qué difícil a propósito. Qué fácil sería decir: “son dos casas en el terreno, comparten el patio, tienen un pasillo común y ella no tiene reja en la puerta”. ¿Por qué no ponés eso, en vez de esto que no se entiende? Y la persona que tiene el poder de protección, ¿qué va a proteger si no entiende cómo es la vivienda? ¿Cómo hace un juez o una jueza para definir ciertas cuestiones si no entiende desde el momento cero, que es cuando ella hace la denuncia? (Belén C., funcionaria, 09/02/2023)

Desde su rol de fiscalización, las funcionarias de la Secretaría de Mujeres y Diversidades adoptaron una posición activa en la interpelación al poder judicial y a las fuerzas de seguridad, a través de prácticas más y menos directas. Las representantes del CAMD mantenían reuniones periódicas con las agentes de la CMF a fin de trazar líneas de trabajo en conjunto e intentar resquebrajar la clásica oposición, sostenida por narrativa institucionales y de sentido común, entre el ámbito civil y el ámbito policial. No obstante, la estructura jerárquica propia de la fuerza policial, caracterizada por relaciones verticalistas y escasa autonomía operativa en los niveles inferiores, sumada a la alta rotación del personal en la CMF, hicieron de la articulación con los equipos civiles del municipio una tarea permanente. A ello se sumaba una situación especialmente compleja: muchas de las policías que prestaban servicio en la CMF no habían elegido ese destino voluntariamente, sino que habían sido trasladadas como forma de castigo, o bien, de "protección" tras haber denunciado situaciones de acoso o violencia en otras dependencias (Belén C., funcionaria, 09/02/2023). Sin embargo,

este traslado, lejos de ser una reparación efectiva, se percibía como un desplazamiento forzoso y estigmatizante, que las aislaba y las ubicaba en un lugar marginal dentro de la institución. Este conjunto de factores generaba un clima laboral tenso y, en muchos casos, desmotivación profesional, lo que convertía la coordinación interinstitucional en una tarea frágil y continuamente expuesta a rupturas (Álvarez, 2022).

Por su parte, las funcionarias de la Secretaría también se reunían de manera frecuente con jueces, defensores y fiscales para impulsar el trabajo conjunto, diseñar estrategias para acelerar el movimiento de los expedientes o bien para discutir las retenciones a la hora de dictar ciertas medidas cautelares, como la exclusión del hogar o los alimentos provisorios. Al respecto, Belén C. relata la siguiente situación durante una reunión con los jueces:

Ayer con los jueces... la pregunta fue clara: “¿qué te preocupa de una exclusión del hogar?”. ‘Y, necesito un hecho grave’... Le digo: ‘te voy a hablar de una violencia que ustedes ni piensan: la violencia económica... Una mujer con dos o tres hijos... tiene que separarse y no tiene recursos económicos, como el montón de situaciones que manejamos nosotras acá. El tipo no la cagó a palos, no la quiso matar, ponele que sufre violencia psicológica y quiere separarse. No puede hacerlo porque le dijo al tipo que se vaya y él no se quiere ir porque él es el macho de la casa. ¿Y vos vas a dejar a una mujer con tres hijos afuera de su casa, que tiene que buscar un trabajo, dejar a los pibes dónde, para poder pagarles el colegio, el traslado, sumado a todo eso un alquiler? A ustedes les parece que es sencilla una exclusión del hogar para la mujer. No es solamente echar al tipo: es echar al tipo... después es estar pensando si el tipo no va a volver porque se cree dueño de su casa... Ni hablar que efectivamente va a tener que seguir haciéndose cargo de los pibes, de su comida, de salir a laburar, de buscar algo. Porque ustedes tampoco están dictaminando alimentos provisorios. Ustedes como sistema son funcionales a la violencia económica también”. Nada, se quedaron como callados. Después se rieron y me hicieron chistes. Uno dijo “me gustan estas reuniones porque sigo aprendiendo”. Está bien, qué peligroso que estés en un lugar tan de poder. Qué bueno que puedas aprender y empezá a ponerlo en práctica. (Belén C., 09/02/2023)

El testimonio pone de manifiesto cómo el análisis judicial sin perspectiva de género jerarquiza las violencias, de forma que sólo aquellas que se manifiestan de manera física y evidente –los golpes, las amenazas explícitas, los intentos de femicidio– son leídas como “graves” y, por tanto, merecedoras de medidas de protección. Esta mirada reduccionista no sólo invisibiliza la complejidad de las violencias que atraviesan las mujeres, sino que también desatiende las condiciones materiales en las que se producen y sostienen. En ese mismo gesto, se revela una profunda ceguera ante las desigualdades sociales, económicas y división de las tareas de cuidado que dificultan, e incluso imposibilitan, la implementación efectiva de medidas como la exclusión del hogar del agresor. La respuesta final de los jueces –el silencio, los chistes, la afirmación liviana de “seguir aprendiendo”– refuerza la lógica de poder masculina que deslegitima los saberes feministas, despolitiza la crítica y convierte una interpelación urgente en una anécdota sin consecuencias.

En este escenario, cobra relevancia el perfil profesional de las funcionarias a cargo de las áreas de atención, quienes durante este período fueron mayoritariamente abogadas. Esta elección, lejos de ser casual, puede leerse como una estrategia que buscó garantizar afinidad con los lenguajes técnicos y las lógicas operativas que rigen el funcionamiento del Poder Judicial. La formación jurídica de estas funcionarias actuó como una credencial de legitimidad institucional, que habilitó al CAMD y a sus equipos a posicionarse como interlocutores válidos dentro de los entramados judiciales. Esta legitimación fue clave para facilitar la articulación entre los procesos legales y administrativos vinculados a la atención de casos de violencia de género, consolidando un canal de diálogo que, aunque tensionado, permitía disputar sentidos y prácticas desde el interior mismo del sistema.

Durante este período, además de afianzar el vínculo institucional con estos actores, se trabajó activamente en la reconstrucción de la relación con las organizaciones de mujeres del distrito que, como se mencionó previamente, se había deteriorado en la gestión anterior. Durante la intendencia de Martiniano Molina, las organizaciones agrupadas en la Mesa Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres habían logrado un rol protagónico en la política local. En la campaña electoral, este nuevo espacio político respaldó la candidatura de Mayra Mendoza y, a partir de 2020, algunas de sus referentes se incorporaron a la gestión de la Secretaría, especialmente en las áreas encargadas de la promoción de los derechos de las mujeres en el territorio y la prevención de la violencia.

Las políticas de género requieren la construcción de redes institucionalizadas tanto dentro como fuera de la organización, que permitan articular a los diversos actores involucrados (Zaremborg, 2015). Este proceso conlleva un doble desafío: por un lado, articular las distintas unidades de gobierno para superar intervenciones aisladas; por otro, incorporar activamente la presencia crítica, propositiva y participativa de los actores de la sociedad civil implicados. En este contexto, se propuso recuperar la Mesa Local como un espacio para la construcción colectiva de políticas públicas. Para ello se celebraron reuniones cuya frecuencia fue variando: al inicio de la gestión los encuentros eran mensuales, pero con el tiempo fueron volviéndose cada vez más esporádicos. Las autoridades de la Secretaría definían la agenda, los temas a tratar y la convocatoria de referentes de distintas áreas gubernamentales. En las primeras reuniones participaron representantes de la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Salud, el Poder Judicial y las comisarías; sin embargo, la asistencia de estos actores comenzó a disminuir progresivamente.

Un episodio ilustrativo tuvo lugar cuando, en un encuentro de la Mesa, surgieron dudas sobre el acceso a la IVE en los centros de salud que las funcionarias de la Secretaría no pudieron responder. Ante esa situación, algunas militantes propusieron volver a invitar a referentes de la Secretaría de Salud. Una de las funcionarias respondió que las convocatorias siempre se realizaban, pero que existía “una decisión política de no participar. No digo que haya malas intenciones, pero sí hay una cosa de no valoración” (Notas de campo, 06/02/2023). Este intercambio pone de relieve cómo las relaciones intergubernamentales horizontales –entre áreas del mismo gobierno local– fueron debilitándose, dando lugar a la ausencia de diálogo y cooperación. Para las funcionarias, esa falta de articulación no se explicaba sólo por cuestiones operativas, sino como una expresión de desinterés o de escaso reconocimiento hacia el trabajo de la Secretaría, lo que terminó erosionando el carácter colectivo que se buscaba imprimir a la Mesa Local.

Por otra parte, en estas reuniones, observamos que las demandas de las militantes eran atendidas con celeridad cuando se trataba de problemas puntuales, como la resistencia de las comisarías a tomar denuncias por violencia o las dificultades para acceder a programas sociales nacionales o provinciales (Notas de Campo, 2/11/2020; Notas de Campo, 05/04/2021). En cambio, las propuestas orientadas al desarrollo de políticas públicas fueron, en su mayoría, descartadas rápidamente. Así sucedió cuando las militantes reclamaron ser

reconocidas por su labor en las políticas municipales de prevención (Notas de Campo, 12/09/2022).

A partir de 2021, se puso en marcha el Programa “Multiplicadoras Territoriales de Género”, destinado a formar grupos de mujeres y diversidades en la comunidad para que diseñen estrategias y acciones en favor de la igualdad de género. Este programa, declarado de interés por el Concejo Deliberante (Decreto N° 279/2021), orientó la política pública de prevención y visibilización de la violencia, apoyándose en el trabajo voluntario y la militancia de las organizaciones feministas. Tras su lanzamiento, las participantes comenzaron a solicitar la creación de un Registro de Promotoras Territoriales como paso necesario para reclamar una retribución económica por sus tareas (Notas de Campo, 12/09/2022). En el marco de las reuniones, este reclamo fue sistemáticamente desestimado, cerrándose la discusión para avanzar en otros puntos del temario. No obstante, hacia finales de 2023, mientras la intendenta Mayra Mendoza disputaba su reelección en el distrito, el Concejo Deliberante aprobó la creación del Registro, aunque sin establecer ninguna remuneración para estas labores preventivas (Ordenanza N° 13919/23). Por lo tanto, estas dinámicas permiten advertir los límites de la participación feminista en la definición de la política municipal, donde la apertura al diálogo convivió con mecanismos de desactivación de los debates más estructurales sobre el reconocimiento y la valorización del trabajo de las militantes.

Además, esta experiencia pone de manifiesto que la política de visibilización de las desigualdades de género en el territorio se sostuvo, paradójicamente, gracias al trabajo no remunerado de quienes militaban para transformarlas. Al delegar en las militantes feministas las tareas de prevención y acompañamiento sin reconocimiento formal ni económico, la gestión contribuía, de manera indirecta, a la desvalorización del trabajo de cuidados y a la sobrecarga de tareas sobre aquellas que ya enfrentaban múltiples formas de vulnerabilidad. En última instancia, el trabajo voluntario de las mujeres se sostuvo en una retórica del compromiso militante que se entrelazaba con los discursos tradicionales sobre la feminidad, exaltando valores como la sensibilidad, el desinterés, la responsabilidad y el sacrificio. De forma indirecta, se reforzaban los roles de género históricamente asociados al trabajo de cuidados.

En sus discursos, las funcionarias de la Secretaría solían destacar el valor de la militancia feminista y reivindicar sus principios, subrayando que la sanción de la Declaración de la

Emergencia constituía una muestra de su potencia transformadora. No obstante, al referirse a las acciones concretas impulsadas desde la gestión, estas eran presentadas con frecuencia como decisiones unilaterales del gobierno, desvinculadas del movimiento de mujeres y de los esfuerzos colectivos que contribuyeron a hacerlas posibles. En las intervenciones públicas, la figura de la intendenta y su liderazgo aparecían como los principales motores del cambio en el municipio, posicionando a Mayra Mendoza como quien “día a día nos marca este camino de feminismo popular, de trabajo incansable” (Notas de campo, 10/06/2021). Esta valoración también se manifestó en otros espacios, como en la primera reunión de la Mesa Local realizada en el CAMD, donde una funcionaria destacó que fue la “decisión política de nuestra intendenta feminista, la fuerza de Mayra en cambiarlo todo” lo que permitió el traslado de la Comisaría de la Mujer y la Familia y la recuperación del edificio que había funcionado como Centro Clandestino de Detención “Puesto Vasco” como Sitio de Memoria (Notas de campo, 20/09/2021).

Un patrón similar se observa cuando se mencionan otras iniciativas, como la creación del Centro “Isabel Pallamay”. En este caso, la gestión también la presentó como el resultado de una voluntad política centralizada, sin una mención explícita al trabajo de las organizaciones sociales y feministas que impulsaron este proyecto:

Este centro integral tiene que ver con la decisión política de Mayra Mendoza de descentralizar la atención y el acompañamiento a mujeres y diversidades a lo largo del distrito... Todas estas acciones se enmarcan en los diferentes esfuerzos que se vienen llevando adelante desde este Municipio disidente y feminista que está construyendo Mayra Mendoza, que apuntan a construir un Municipio que sea más equitativo e igualitario en cuanto a derechos para todos, todas y todes. (Quilmes Municipio, 2021)

En este sentido, las principales medidas implementadas durante este período para avanzar sobre las disposiciones de la Declaración de Emergencia fueron expuestas como el resultado de una “decisión política” de la intendenta. Los avances y logros en relación a las políticas de género fueron presentados como el resultado de la voluntad y capacidad de liderazgo de una sola mujer, dejando de lado la acumulación de esfuerzos colectivos del movimiento feminista local. En este punto, el discurso de esta gestión se encuentra con el de la anterior que, como hemos señalado, construía una narrativa de la violencia como un problema a abordar desde

gestos individuales y heroicos. Este relato, también marcado por una fuerte carga de visibilidad individual, reconocía el esfuerzo personal de las funcionarias en la intervención ante situaciones de violencia de género, elevándolas a figuras casi mesiánicas que, con su compromiso y sacrificio, enfrentaban la violencia estructural que sufrían las mujeres. Si bien los discursos de ambas gestiones se sustentan en valores y concepciones ideológicas distintas –el feminismo institucional y el feminismo popular, por un lado, y el paradigma securitario, por otro–, ambos comparten un patrón común: la centralización de la política de género en figuras individuales. En ambos casos, la capacidad de transformación y la eficacia de la política de género se presentan como dependientes de la intervención y el esfuerzo de personas concretas.

Conclusiones

En este capítulo nos propusimos analizar el desarrollo de las capacidades estatales del gobierno local para abordar la violencia contra las mujeres, prestando atención tanto a los cambios como a las continuidades entre distintas gestiones. Si bien cada nueva administración intentó construir una narrativa que la diferenciara de la anterior, en la práctica, muchas de las medidas implementadas y los enfoques de intervención que se iniciaron en períodos previos fueron retomados y resignificados en los ciclos siguientes. Entendemos que este tipo de análisis, que se detiene en la evolución de las políticas públicas a lo largo de períodos prolongados, permite identificar elementos que trascienden a los gobiernos de turno. Algunas decisiones, prácticas o dispositivos institucionales se sostienen en el tiempo no solo por inercia, sino porque logran consolidarse como respuestas válidas –por supuesto, perfectibles– frente a problemas persistentes. Esta mirada de largo plazo resulta fundamental para comprender cómo se construye institucionalidad en el ámbito local y de qué modo se acumula experiencia estatal en el abordaje de problemáticas complejas como la violencia por razones de género.

En primer lugar, constatamos que en cada uno de estos períodos se introdujeron modificaciones en el organigrama municipal que jerarquizaron el área de género, otorgándole una mayor institucionalidad y visibilidad. Estos cambios no sólo promovieron un aumento en los recursos destinados a la problemática, sino que también posibilitaron un grado superior de autonomía para el desarrollo de políticas públicas específicas, que a su vez brindaron una mayor legitimidad para articular con otros actores del Estado y transversalizar la perspectiva

de género en toda la gestión municipal. La implementación de la Ley Micaela en este contexto se destacó como una medida clave para lograr una mayor capacitación y sensibilización dentro de los distintos ámbitos del gobierno local.

En línea con este proceso de institucionalización de la política de género, el municipio avanzó en la sanción de normativas que, además de reconocer los derechos de las mujeres, asentaron las bases para la política pública local, respaldando las demandas de las organizaciones feministas y de mujeres en el distrito. La incorporación de estas normas al digesto legal municipal trasciende lo simbólico y se convierte en una herramienta operativa fundamental, puesto que otorga un marco de legitimidad y obligatoriedad a las acciones del gobierno local, impidiendo que las iniciativas contra la violencia de género queden supeditadas a la voluntad política del momento o a gestiones particulares. Además de explicitar el compromiso del municipio con la erradicación de la violencia contra las mujeres, estas normativas también impulsaron una cultura institucional de reconocimiento y respuesta frente a esta problemática.

Uno de los avances más significativos del recorte analizado fue la transformación del enfoque con el que el municipio abordó la atención a situaciones de violencia por motivos de género. Inicialmente, la intervención estatal se centraba casi exclusivamente en brindar orientación a las mujeres que se acercaban al área, con acciones fragmentadas y sin una dirección clara, lo que evidenciaba la ausencia de un marco conceptual sólido y de criterios de intervención definidos. Con el tiempo, este modelo fue dando lugar a un enfoque más estructurado, aunque aún limitado por una mirada individualista que privilegiaba el acompañamiento psicológico de la víctima y las medidas orientadas a su protección inmediata. Sin embargo, a medida que se consolidaba la política pública local en la materia, comenzó a construirse una concepción más integral del abordaje de la violencia, que procuró ampliar la mirada para incluir no sólo las dimensiones físicas y psicológicas de la problemática, sino también los factores estructurales que la sostienen, como la violencia económica, la desigualdad en el acceso a recursos, y las dificultades en la autonomía material de las mujeres.

Este proceso fue acompañado por la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, integrados tanto por profesionales de diversas áreas como por militantes feministas con fuerte anclaje territorial. La incorporación de estos perfiles permitió diseñar intervenciones más sensibles a las múltiples dimensiones de la violencia y a las condiciones concretas de vida de

las mujeres en los barrios. De esta manera, el abordaje fue ganando en complejidad y profundidad, y logró articular mejor la dimensión asistencial con acciones orientadas a transformar las condiciones estructurales que perpetúan la violencia. En este sentido, cabe destacar aquellas acciones orientadas a promover la autonomía económica de las mujeres, en especial, las políticas de capacitación en oficios y formación para el trabajo.

Una de las principales dificultades observadas a lo largo de las tres gestiones estuvo vinculada con la sistematización de las atenciones y la construcción de información estadística sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el distrito. Como señalamos en el apartado anterior, esta problemática no es exclusiva del municipio, sino que también afecta a los niveles provincial y nacional. La heterogeneidad de las políticas y estrategias implementadas por cada jurisdicción repercute directamente en la fragmentación o incluso en la ausencia de datos confiables, lo que limita la planificación de las políticas públicas.

Asimismo, en el análisis observamos que la articulación intergubernamental con los niveles supralocales se circunscribió, fundamentalmente, a transacciones financieras –como el fondo otorgado por el programa provincial AVM– o a la intermediación burocrática para facilitar el acceso de las usuarias a prestaciones del gobierno nacional –como ocurrió con el programa Acompañar–. Los espacios de diálogo orientados a co–definir el desarrollo de políticas públicas fueron prácticamente inexistentes. Este tipo de dinámicas consolida una relación asimétrica, en la que los poderes provinciales y nacionales establecen los marcos de acción y el gobierno local ajusta su intervención para adecuarse a ellos. En ausencia de una verdadera sinergia entre los niveles gubernamentales, se ve obturada la posibilidad de construir estrategias integrales y sostenidas frente a las violencias.

Las relaciones horizontales también presentaron dificultades. Durante el “Período de improvisación” (2009–2015), los vínculos con otras áreas municipales fueron conflictivos: distintas dependencias buscaron intervenir por encima de la competencia de la Dirección Operativa de Programas Especializados en Género. En ese contexto, se multiplicaron las áreas dedicadas a la prevención que, en la práctica, también realizaban tareas de asesoramiento, contención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia, sin articular acciones ni informar a La Casita. A partir de 2020, la Secretaría de Mujeres y

Diversidades buscó promover una mayor participación interáreas mediante la Mesa Local pero, con el tiempo, la convocatoria perdió fuerza y la coordinación volvió a debilitarse.

En conjunto, estas tensiones dan cuenta de los límites estructurales de la articulación –tanto vertical como horizontal– en la gestión local de las políticas de género que obturaron la construcción de una gestión deliberativa para el diseño y la implementación de las políticas de género. Si bien existieron momentos de mayor apertura al diálogo con las organizaciones de mujeres del distrito –especialmente al inicio de la gestión de Mayra Mendoza, con la reactivación de la Mesa Local como espacio de participación–, esa articulación no logró consolidarse de manera sostenida ni estructural. El vínculo entre el municipio y las organizaciones feministas del territorio estuvo marcado por avances y retrocesos, y nunca terminó de estabilizarse como una relación estratégica y co–constructiva. Las instancias de participación promovidas desde la gestión fueron, en muchos casos, convocadas de forma intermitente, con agendas definidas unilateralmente por las autoridades, y con un margen acotado para incorporar propuestas sustantivas provenientes del activismo territorial.

Esto generó un malestar creciente entre las organizaciones, que si bien fueron reconocidas discursivamente como actoras clave en la promoción de derechos y la prevención de la violencia, no siempre encontraron canales institucionales para incidir de forma efectiva en la política pública. A esto se sumaron las tensiones propias del paso de algunas referentes feministas desde el activismo a la función pública, lo que produjo reconfiguraciones en las relaciones de poder y en las dinámicas de representación dentro del movimiento local. En este contexto, entendemos que el municipio no logró construir una lógica de gestión deliberativa que reconociera de forma sostenida el valor político, organizativo y territorial de las organizaciones de mujeres

Capítulo 3. Escuchar, asesorar, acompañar: la labor de las trabajadoras del dispositivo de atención

El Estado no sólo se define por las normas que lo estructuran y lo regulan, sino también por las personas que, en su quehacer diario dentro de sus instituciones, reproducen, transforman y reinterpretan esas reglas en su interacción con ellas (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Desde esta mirada, analizar las perspectivas, posicionamientos y desafíos de quienes ocupan cargos dentro de la función pública resulta clave para comprender cómo se configura la actuación estatal. En este capítulo nos proponemos indagar en el trabajo cotidiano de las trabajadoras que participaron en la implementación de la política pública de atención a mujeres en situación de violencia en el municipio de Quilmes. Nos interesa explorar cómo sus trayectorias personales y profesionales, sus saberes, así como sus posicionamientos políticos y éticos, influyeron en las intervenciones que llevaron adelante con las destinatarias de la política pública. Al mismo tiempo, buscamos comprender en qué medida sus prácticas concretas acompañaron, disputaron o resignificaron los lineamientos propuestos por la gestión municipal, contribuyendo así a moldear –a veces desde los márgenes– el diseño y la orientación de las estrategias de intervención.

En el campo de las políticas públicas, el proceso posterior a la toma de decisiones –la implementación– fue durante mucho tiempo un área desatendida por los estudios académicos. Recién hacia fines de la década de 1970 comenzó a adquirir relevancia como objeto de análisis específico. Hasta entonces, predominaba una mirada centrada exclusivamente en el momento de la decisión, considerado el factor determinante del éxito de una política: se asumía que, una vez tomada la resolución, su puesta en práctica se desarrollaría tal como había sido planificada (Aguilar Villanueva, 2006). Esta perspectiva respondía a la clásica dicotomía entre política y administración, también presente en los estudios de primera generación sobre implementación. En esta línea de análisis, el enfoque *top-down* concebía la ejecución como una mera realización burocrática de las órdenes emanadas de la autoridad política. Basado en una lectura weberiana de la administración pública, este modelo asumía que la existencia de una decisión clara era suficiente para garantizar su cumplimiento de manera jerárquica, desde los niveles superiores hasta los agentes de base (Navarro, 2008).

Como crítica y alternativa a esta visión, el enfoque *bottom-up* propuso una inversión en la perspectiva de análisis, situando en el centro del estudio la interacción entre las burocracias de primer nivel y los destinatarios de las políticas. Los trabajos inscritos en esta corriente destacaron el papel activo de las y los implementadores, especialmente de quienes ocupan posiciones en la primera línea de contacto con la ciudadanía. Así, se desafiaba la noción de que las políticas se ejecutan automáticamente conforme a los objetivos originales y se ponía en cuestión la idea de una administración puramente técnica y obediente, subrayando el carácter político, situado y contingente de la práctica implementadora (Revuelta Vaquero, 2007).

El libro *Street-Level Bureaucracy* de Michael Lipsky (1980) constituye una obra pionera en el estudio de la implementación de políticas públicas desde una perspectiva centrada en los actores. En ella, el autor propone analizar el rol de los servidores públicos que interactúan directamente con la ciudadanía –a quienes denomina *street-level bureaucrats*, traducido al español como “burocracias de calle”– como variable clave en la configuración concreta de las políticas. Su propuesta destacó la importancia de analizar las condiciones de trabajo, las prácticas y las actitudes de los burócratas que operan en los niveles más bajos de la jerarquía. A diferencia de los líderes políticos o gerenciales –encargados de definir objetivos y lineamientos generales–; de los mandos medios –responsables de coordinar la gestión de los programas públicos–; o de los analistas de políticas –cuyo rol es delinear los contenidos sustantivos de las políticas y regulaciones institucionales–, las burocracias de calle tienen la tarea de materializar diariamente estos lineamientos en la práctica. El principal aporte de Lipsky fue mostrar que estos trabajadores pueden actuar con un alto grado de discrecionalidad, y que esa capacidad de decisión les permite, en la práctica, redefinir el sentido de la política pública

En Argentina, el estudio de las burocracias adquirió mayor relevancia en los últimos años. Las investigaciones recientes han abordado su papel en las políticas de asistencia (Perelmiter, 2016), su rol operativo en diversos sectores de las políticas públicas (Frederic, 2010; Pozzio, 2010); la incidencia de las élites estatales y los gabinetes (Salerno, 2017, Perelmiter y Paura, 2019; Giorgi, 2020) y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de lo social (Arcidiácono y Luci, 2021). Particularmente en el campo de las políticas de género, Zibecchi y Paura (2022) y Zibecchi (2019) han indagado el rol de la burocracia estatal a nivel nacional y su incidencia en el desarrollo de dichas políticas. Estos estudios

evidencian cómo la cuestión mujer–género se consolidó, a partir de la recuperación democrática, como un objeto específico de gobierno y de saber experto. Las autoras identifican allí la génesis de una experticia que inauguró una esfera de intervención propia y dejó como legado un conjunto de saberes técnicos, disciplinares y específicos que reconfiguraron el modo en que el Estado aborda las desigualdades de género.

Por su parte, algunos trabajos recientes que se centran en el rol de las agentes estatales encargadas de la atención a mujeres en situación de violencia señalan la ausencia de perspectiva de género en sus discursos y prácticas (Tallarico, 2019; Fagúndez Cleimbosky, 2019; Berruti, 2021). Las autoras coinciden en que esta carencia da lugar a intervenciones en las que, “ya sea por negligencia, omisión o de manera activa por parte de agentes del Estado” (Tallarico, 2019, p. 242), se revictimiza y responsabiliza a las mujeres por las situaciones de violencia que atraviesan, reproduciendo así el orden heteropatriarcal vigente. Además, los análisis de políticas de prevención y atención han señalado la prevalencia de sesgos individualistas, psicologicistas y asistencialistas (Biglia, 2007; Dema Moreno, 2013; Pechansky et al., 2018), los cuales ubican a las mujeres en una posición victimista que les arrebató su estatus de ciudadanas y su capacidad de agencia (Massolo, 2005; Rainero et al., 2004; Biglia, 2007; Dema Moreno, 2013).

A partir de estas lecturas y de un análisis previo sobre el marco organizacional de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad de Quilmes (Mezzadra, 2019), podríamos conjeturar que uno de los principales obstáculos para la implementación de una política pública local de atención a mujeres en situación de violencia con perspectiva de género radica en la falta de capacitación de las agentes, la concepción asistencialista de la labor y un enfoque victimista en las intervenciones. Sin embargo, este capítulo sugiere que el desarrollo de la política de género en Quilmes evidenció una dinámica diferente. A medida que avanzó su puesta en práctica, se fue consolidando un equipo de trabajadoras formadas y comprometidas con su labor, que además disputaron los enfoques y prácticas de atención que se apartaban de la perspectiva de género. En este sentido, destacamos que las trabajadoras fueron capaces de proponer otros marcos de acción para ofrecer respuestas respetuosas de la autonomía de las usuarias.

Basamos nuestro análisis en las entrevistas realizadas a 18 trabajadoras municipales que, en distintos momentos del período 2009–2023, se desempeñaron en tareas de atención directa a

mujeres en situación de violencia²⁸. Como señalamos en el Capítulo 2, la planta de trabajadoras se fue ampliando progresivamente, a medida que el esquema de atenciones se expandía hasta cubrir las 24 horas, los 365 días del año. Asimismo, conforme avanzó la institucionalización del espacio y su jerarquización, también se produjo un proceso de profesionalización del equipo.

Durante lo que denominamos “Período de improvisación” (2009–2015), el equipo de atención estuvo conformado por un número reducido de trabajadoras que, en su mayoría, fueron trasladadas desde otras áreas o desempeñaban funciones simultáneas en distintos sectores. En este período, los equipos estuvieron integrados por trabajadoras sin experiencia específica en violencia de género, pero motivadas por su militancia o experiencias personales; salvo unas pocas psicólogas sociales, ninguna contaba con formación profesional en el área. En cambio, durante “La gestión de la emergencia”, se promovió la incorporación de profesionales y estudiantes de psicología, marcando un avance hacia la atención especializada en línea con los nuevos lineamientos del área. Durante el último período, los equipos adquirieron una composición más diversa: se incorporaron numerosas psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas. Además, algunas de estas abogadas asumieron cargos como funcionarias, lo que refleja la consolidación de un rol institucional orientado a supervisar y articular la actuación del poder judicial y la policía, integrando la atención directa con una dimensión de fiscalización y coordinación interinstitucional. En línea con esta diversidad profesional y funcional, la selección de las entrevistadas buscó representar de manera equilibrada las distintas formaciones y roles presentes en el equipo (ver Anexo).

Desde su creación hasta la actualidad, el área de atención articuló dos instancias fundamentales de acompañamiento: la entrevista de primera admisión, que funciona como puerta de entrada al sistema, y los espacios grupales–terapéuticos, orientados a brindar contención emocional y fortalecer redes colectivas. En la entrevista de admisión, las operadoras atienden individualmente a las mujeres que se acercan a la institución, con el objetivo de brindarles contención, orientación y un primer encuadre del caso. Además, recogen y sistematizan información relevante que permita dar continuidad al acompañamiento.

²⁸ En el Anexo se presenta un cuadro con mayor detalle del perfil de las trabajadoras entrevistadas. Cabe recordar que los nombres utilizados son ficticios, con el propósito de preservar la confidencialidad y el anonimato de las participantes.

Por su parte, los espacios grupales–terapéuticos, coordinados por psicólogas o psicólogas sociales, fueron diseñados para continuar el acompañamiento tras la entrevista. Para ello, proponen un espacio de intercambio de experiencias y construcción colectiva de estrategias de afrontamiento. Ambos dispositivos implican tareas de carácter relacional: el vínculo interpersonal, la escucha activa y la cercanía con las usuarias constituían dimensiones centrales del trabajo cotidiano de estas trabajadoras.

Su labor las posiciona frente a personas en una situación de vulnerabilidad particular, ya que al menos uno de sus derechos –el derecho a vivir una vida libre de violencia– se encuentra vulnerado. Por lo tanto, en estas instancias las trabajadoras no sólo deben recurrir a una serie de conocimientos sobre la violencia, el marco normativo y el funcionamiento de los dispositivos que forman parte de la ruta crítica, sino también demostrar competencias emocionales –sensibilidad social, empatía, capacidad para gestionar emociones difíciles– y actitudinales –escucha activa, responsabilidad, capacidad para detectar necesidades–. En este sentido, postulamos que su trabajo involucra tres dimensiones interrelacionadas –material, emocional y moral–²⁹, que serán desarrolladas en los apartados siguientes.

Para este capítulo, optamos por un análisis diacrónico de estas tres dimensiones, con el objetivo de observar no solo las continuidades y rupturas en las prácticas cotidianas, sino también los modos en que estas se reconfiguraron en relación con los cambios institucionales y políticos a lo largo del tiempo. En primer lugar, atendemos a la dimensión material del trabajo de atención a mujeres en situación de violencia a partir de una descripción de las tareas que las trabajadoras realizaban cotidianamente. Aunque el diseño general de los dispositivos de intervención se mantuvo relativamente estable a lo largo del tiempo, cada gestión tomó decisiones que impactaron en la organización del trabajo, la conformación de los equipos, los criterios de intervención y los recursos disponibles. Por ello, nos interesa analizar cómo estos cambios institucionales incidieron en las prácticas concretas de atención. También nos preguntamos por los saberes que las agentes estatales movilizaban en su quehacer diario: ¿cómo construyeron y articularon sus conocimientos? ¿Qué peso tuvieron los saberes adquiridos formalmente –como las formaciones profesionales– en relación con aquellos construidos en la práctica, desde la experiencia y el territorio? ¿Qué lugar ocuparon

²⁹ Teresa Martín Palomo (2008) propone estas dimensiones para analizar el trabajo de cuidados. Estas tres dimensiones permiten, según la autora, repensar el concepto de trabajo más allá de lo económico o productivo, contribuyendo a su “domesticación”, es decir, a su ampliación para incorporar tareas tradicionalmente invisibilizadas o desvalorizadas.

los intercambios entre pares, la militancia feminista o las trayectorias personales en la configuración de sus intervenciones? En este punto, también resulta clave preguntarse cómo los mandatos de género y las disposiciones socialmente asignadas a la feminidad –como la empatía, el cuidado y el altruismo– incidieron en una tarea realizada mayoritariamente por mujeres y dirigida a mujeres.

Asimismo, partimos de la premisa de que el trabajo de acompañamiento a mujeres en situación de violencia conlleva una carga emocional significativa, por lo que nos propusimos indagar cómo las trabajadoras experimentaron, gestionaron y regularon afectivamente su tarea cotidiana, así como los efectos que este esfuerzo emocional generó en sus trayectorias y subjetividades. Este análisis se desarrolla en el segundo apartado del capítulo, donde observamos que los aspectos emocionales del trabajo, junto con su dimensión moral, impactaron de forma directa en las condiciones laborales, muchas veces invisibilizando el desgaste psíquico y físico que implica sostener esta tarea.

Finalmente, en el último apartado, analizamos las condiciones laborales en el sector, deteniéndonos en tres aspectos clave: los aspectos jurídicos–contractuales, el reconocimiento material y simbólico del trabajo realizado, y las relaciones laborales. Allí advertimos que la noción de compromiso operó como un mandato implícito que alimentó una fuerte responsabilidad subjetiva entre las trabajadoras. Este imperativo, fuertemente ligado a los atributos históricamente asignados a la feminidad y al rol de cuidado, influyeron en cómo experimentaron sus tareas, cómo enfrentaron la precarización y la sobrecarga, y en los límites que encontraron (o no) para ejercer el autocuidado. En este sentido, el compromiso con las mujeres acompañadas parecía entrelazarse con una lógica de sacrificio personal, que tensionaba los límites entre la elección política y la exigencia estructural, con efectos concretos sobre la salud, el bienestar y la sostenibilidad del trabajo en el área.

3.1 Dinámicas individuales y grupales de acompañamiento

En la política pública quilmeña de atención a mujeres en situación de violencia, la entrevista de admisión constituye un momento fundamental de la ruta crítica, ya que, para una parte significativa de las usuarias del dispositivo, es en esta instancia cuando sus experiencias individuales de victimización atraviesan los muros de lo privado y el Estado toma conocimiento de ellas. Se trata de una intervención diseñada para ofrecer atención individualizada a las mujeres que acuden al dispositivo en busca de asesoramiento o apoyo.

De acuerdo a los testimonios de las trabajadoras, durante la entrevista deben brindar contención emocional, orientación, evaluar el nivel de riesgo de la situación de violencia y definir, de manera conjunta, una estrategia de acción que puede incluir la coordinación con otros organismos públicos y/o la invitación a participar de otros dispositivos del área: el Grupo de Ayuda Mutua, la terapia grupal o bien la asesoría legal. Además, durante la entrevista las operadoras registran los datos de la consultante para realizar, posteriormente, un seguimiento.

Los criterios para conducir las entrevistas y realizar los seguimientos se fueron modificando en las distintas gestiones. Como presentamos en el capítulo anterior, en los primeros años de funcionamiento de La Casita, las atenciones a mujeres en situación de violencia se desarrollaron sin lineamientos institucionales definidos, de manera que las operadoras llevaban las entrevistas basándose en sus propias experiencias, conocimientos previos y marcos subjetivos de interpretación. La falta de directrices trajo como consecuencia la fragmentación del quehacer cotidiano, lo cual se tradujo en experiencias desiguales por parte de las mujeres que acudían al dispositivo, tanto en el acceso a la orientación como en la contención recibida. Claudia, una de las primeras psicólogas sociales en incorporarse al equipo, ejemplificaba esta situación de la siguiente manera:

Recuerdo patente que una de las primeras atenciones que hice, una de las operadoras le da una estampita a una de las mujeres que se fue a atender después de contar su situación. Le dice “bueno, tomá. La virgencita te va a ayudar”. Era como muy improvisado. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

La escena ofrece una muestra del amplio abanico de intervenciones posibles cuando los principios de actuación quedan a criterio de cada trabajadora. Si bien el gesto de entregar una estampa religiosa probablemente haya tenido como fin brindar consuelo y esperanza a través de la fe, también revela que la apelación al juicio subjetivo –ya sea personal o colectivo– desdibuja la dimensión institucional que podría legitimar y resguardar estas acciones (Fernandez et al., 2006, como se citó en Tallarico, 2019). Al margen de su carga simbólica, el hecho también pone en evidencia la escasez de recursos y estrategias concretas de acompañamiento y acceso a derechos. Frente a esta falta de herramientas institucionales, las trabajadoras recurrían a sus propios recursos para poder sostener las intervenciones. En

algunas oportunidades, esto implicaba “bajar cosas de internet” para pensar los acompañamientos (Delia, equipo de atención, 05/01/2022) o asumir gastos económicos con dinero propio, ya fuera para cubrir necesidades urgentes de las usuarias (“pusimos entre todas para que se lleve un paquete de pañales” [Claudia, equipo de atención, 15/09/2021]) o para garantizar condiciones mínimas en el desarrollo de su tarea (“saqué plata de mi bolsillo para muchísimas cosas” [Olga P., funcionaria, 11/10/2021]).

En contraste con la heterogeneidad que caracterizó las intervenciones del primer período, la gestión que asumió en 2015 impulsó un proceso de protocolización y estandarización de las entrevistas de admisión. Para ello elaboró una “Ficha Personal”, un instrumento de relevamiento de datos compuesto por una batería de preguntas que debía ser completada por las operadoras para su posterior sistematización en el Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos. El documento estaba estructurado en seis bloques temáticos, cada uno integrado por múltiples ítems y preguntas, con el fin de relevar de manera exhaustiva los datos de la consultante y del agresor, realizar un diagnóstico socioambiental y caracterizar minuciosamente la situación de violencia.³⁰ Carolina, una de las psicólogas que se incorporó al área durante esta etapa, explicaba cómo se esperaba que las trabajadoras realizaran la entrevista:

La línea era que preguntemos absolutamente todo y que todas las fichas estén re completas. ¿Cómo querían que trabajemos? Frente a la computadora completando todo. “Antecedentes de violencia de género en tu familia? Sí – No”... Como si eso marcara una diferencia o no en lo que estaba pasando (...) entiendo que tenía que ver con pensar políticas públicas pero a una mujer que está recontra desbordada y es el primer acercamiento, preguntarle si tiene gas envasado o gas natural en la casa... me importaba muy poco la verdad. (...) Además, si eso después se utilizaba para llevarle gas a la mujer entonces de una, pero no iba a ser utilizado para una mierda. (Carolina, equipo de atención, 17/06/2022)

De acuerdo con la funcionaria Liliana M. (07/08/2022), la conducción de La Fortaleza –el espacio que reemplazó a La Casita a partir de 2015–, estableció como prioridad la producción

³⁰ “Ficha personal”, documento de circulación interna elaborado por la Dirección de Políticas de Género, Familia y Diversidad del Municipio de Quilmes, sin publicación oficial al momento del acceso.

de información para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la publicación de informes periódicos con el objetivo de rendir cuentas ante la ciudadanía. Hasta 2019, se presentaron informes anuales que exponían la cantidad de intervenciones realizadas por el organismo y los datos relevados a partir del formulario.³¹ Aún así, como sugiere Carolina, los datos producidos no fueron utilizados para revisar la política pública de atención a mujeres en situación de violencia ni para proponer otras líneas de acción. Para la trabajadora, las necesidades concretas de quienes se acercaban a La Fortaleza quedaban, durante la entrevista de admisión, soterradas bajo la rigidez burocrática de un instrumento de producción de datos cuyos resultados, en última instancia, no tendrían incidencia en la realidad.

Como se explicó en el capítulo anterior, la gestión que asumió en diciembre de 2019 jerarquizó el área de atención mediante la creación del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD), bajo la órbita de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, en reemplazo de La Fortaleza. Esta reorganización institucional trajo consigo nuevas orientaciones para la intervención, entre ellas, una revisión de los instrumentos de registro. En 2022, se modificó la “Ficha Personal” en base a los lineamientos establecidos por el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires (MMGyDS–PBA), en el marco del Registro Único de Casos de Violencia de Género, creado por la Ley 14.603 en 2014.

El nuevo formulario provincial, que sugería una estandarización para todos los distritos, se estructuró en cuatro bloques temáticos: “datos generales del registro del caso”, “datos de la persona en situación de violencia de género”, “datos del hecho” y “datos de la persona que ejerce la agresión” (MMGyDS–PBA, 2022). Recién a partir de 2022 se establecieron criterios comunes para el registro de situaciones de violencia en toda la provincia. Hasta entonces, la heterogeneidad de las políticas locales también se expresaba en la diversidad –y en muchos casos ausencia– de herramientas para recolectar y sistematizar información. En Quilmes, esto implicó un rediseño de la Ficha, que fue abreviada y reorientada para centrarse específicamente en la situación de violencia y en las personas involucradas (Belén C.m funcionaria, 09/02/2023).

³¹ “Anuario Estadístico 2016”; “Anuario Estadístico 2017” y “Anuario Estadístico 2018”. Documentos elaborados por el Observatorio de Violencia de Género, Trata de Personas y Delitos Conexos. Los documentos fueron publicados en el sitio web del Observatorio (<https://observatoriomujerquilmes.wordpress.com/>) que actualmente se encuentra desactivado.

Anteriormente señalamos que, con el fin de continuar acompañando a las usuarias tras la primera entrevista, se crearon dispositivos grupales donde las participantes pudieran compartir sus vivencias y construir herramientas colectivas de afrontamiento. En Quilmes, este espacio comenzó a tomar forma a raíz de la iniciativa de la única psicóloga social del equipo inicial de La Casita con experiencia previa en atención a mujeres en situación de violencia. Fue a partir de su propuesta que el organismo empezó a involucrar a las usuarias en los Grupos de Ayuda Mutua (GAM), orientados a la contención emocional, el fortalecimiento subjetivo y la creación de redes entre mujeres atravesadas por situaciones similares. De acuerdo con Débora Tajer (2018), los dispositivos grupales son más adecuados para abordar situaciones de violencia que los individuales, en tanto la experiencia clínica señala que los últimos tienden a reforzar la idea de la responsabilidad de la víctima en la violencia produciendo iatrogenia y revictimización. En contraposición, la dinámica del GAM invita a las mujeres a tomar la palabra para reconstruir su relato desde una posición activa, compartiendo experiencias en las que las otras pueden reconocerse e identificarse. No sólo se trata de expresar emociones y vivencias a modo de catarsis, sino que también se busca desnaturalizar roles y prácticas propias de las relaciones de género (Pena et al., 2020).

Estos espacios recuperan el legado de los grupos de autoconciencia feminista, una práctica grupal y de apoyo formada en el núcleo del feminismo radical de la década de 1960 (en concreto, el grupo *New York Radical Women*). En la Primer Conferencia Nacional de la Liberación de las Mujeres, celebrada el 27 de noviembre de 1968, Kathie Sarachild presentó el programa original para la “Concientización Feminista Radical” (“*Radical Feminist Consciousness–Raising*”), entendida como la práctica de colectivizar experiencias personales entre mujeres sobre su situación social con el fin de otorgarles un sentido político que conduzca a la acción transformadora (Sarachild, 1978). En estos grupos, las mujeres ponían en valor sus propias biografías y escuchaban otras vivencias que les permitían acceder a la comprensión de que aquél malestar, en apariencia individual, en realidad hundía su origen en las estructuras de un sistema de dominación patriarcal (Suárez Tomé y Córdoba, 2023). No obstante, los grupos de autoconciencia fueron duramente criticados por un sector del feminismo radical, quienes los definieron como una forma de “autocontemplación” o de “terapia personal” desgajada de crítica y praxis política. En respuesta a estas críticas, Carol Hanish (2016) sostuvo que:

La palabra "terapia" es evidentemente inapropiada si se lleva a su definición lógica. La terapia supone que alguien está enfermo y que en ella está su cura como, por ejemplo, una solución personal. Me ofende enormemente que yo o cualquier otra mujer piense en necesitar una terapia en primer lugar. Las mujeres tienen problemas, ¡no están enfermas! Lo que necesitamos es que cambien las condiciones objetivas, no ajustarnos a ellas y la terapia se está acomodando como alternativa al malestar personal.

En este sentido, en los grupos de autoconciencia, la escucha tiene la finalidad de conocer las emociones y pensamientos que generan ciertos hechos en las mujeres con el objetivo de comprender y analizar grupalmente las situaciones de dominación. En el reconocimiento de que las opresiones son compartidas, las vivencias individuales trascienden el ámbito privado para constituirse en problemas colectivos, haciendo inteligible el lema "lo personal es político". Al mismo tiempo, la grupalidad supone una estrategia para propiciar relaciones de cooperación entre mujeres ante el aislamiento que en muchos casos produce la violencia, sobre todo en el ámbito de la pareja.

Si bien algunos autores sostienen que la coordinación de los GAM no debería ser asumida por profesionales, con el propósito de preservar una dinámica horizontal y evitar la construcción de vínculos jerárquicos entre las participantes y quienes facilitan el espacio (Roca y Villalbi, 1993; Ródenas Picardat, 1996; Montaña, 2004), en Quilmes esta tarea se les asignó a las psicólogas y psicólogas sociales del equipo. Esta decisión se basó en el supuesto de que dichas profesionales contaban con las herramientas adecuadas para acompañar los procesos de cada participante. Lucía, una de las psicólogas sociales del organismo, reconoce que en el vínculo con las usuarias se tejen relaciones de poder que la coordinadora debe ser capaz de registrar para, en parte, desactivarlas. Una de las formas en que esta asimetría se manifiesta, según relata, es a través de la mirada: las mujeres solían narrar sus historias dirigiendo la vista hacia la coordinadora, en busca de validación o de una devolución.

El grupo funcionaba así: contá tu situación, pero no me mires a mí. Mirá al grupo, porque las demás tienen que saber que no son las únicas, y que no están solas en lo que les pasa (...) Trataba de no ser yo la que respondía, que respondiera otra. Pero no por una cuestión de sacármelo de encima, sino de

estar ahí para que se encuentren en el relato de la otra, incluida la coordinadora. (Lucía, equipo de atención, 06/02/2023)

Si bien la coordinación de los GAM se estructura en torno a una serie de principios fundamentales –como estimular la circulación de la palabra, valorizar el saber experiencial, planificar contenidos temáticos sólo como disparador de emergentes, garantizar la confidencialidad de lo que se comparte en el grupo–, los testimonios de las revelan que cada profesional imprimía su impronta en los encuentros. Estela y Claudia, por ejemplo, elegían trabajar con el psicodrama como estrategia para facilitar que las mujeres pudieran enunciar sus temores y reflexionar críticamente sobre representaciones internalizadas en torno a distintas situaciones, como la exclusión del hogar (Estela, equipo de atención, 06/06/2023; Claudia, equipo de atención, 15/09/2021). Lucía, por su parte, remarcaba que una de sus estrategias para propiciar la horizontalidad en el grupo en evitar toda intervención “desde la lejanía”:

Esto también de contar mis propias experiencias. Por ahí no soy mucho de contar mi vida personal, pero si algo me atravesó, lo contaba: “Dijiste eso y a mí una vez me pasó tal cosa”. Y era como “ah, no es una profesional que está escribiendo cosas sobre mí” y nada más. (Lucía, equipo de atención, 06/02/2023)

De manera que, a través de distintos métodos y herramientas, la coordinación del GAM procuraba estimular la construcción de un sentido de pertenencia al grupo y de lazos afectivos entre las integrantes del espacio, con el objetivo de propiciar que las mujeres pudieran expresarse con confianza y desde el respeto a la otra. Antonela, una psicóloga que se incorporó al equipo en tiempos de La Fortaleza, explicaba al respecto:

Nos parece muy rica la instancia de la intervención, no la de la profesional, sino una compañera, una par. Me parece que las mujeres están tan acostumbradas a ir a distintos lugares y que les digan qué hacer, que escucharlo de otra persona que le dice “yo hace tres meses estaba en la misma situación que vos. Si te sirve, yo hice tal cosa”. Me parece que tiene otro valor. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

En este sentido, las trabajadoras destacan de la grupalidad su capacidad para desandar la sensación de aislamiento que muchas mujeres experimentan al vivir violencia, dado que habilita el reconocimiento mutuo como parte de un proceso de resistencia colectiva. A diferencia de los esquemas de atención basados exclusivamente en la intervención experta, estos abordajes se enfocan en valorizar las trayectorias y herramientas que las usuarias construyen para afrontar las violencias. En el relato de las otras, las participantes pueden reconocer vivencias comunes y particulares que contribuyen a desarmar la idea de que la salida de la violencia es un camino individual y lineal. Más aún, la circulación de la palabra resquebraja el silencio socialmente convalidado que se ha impuesto sobre conflictos como las violencias perpetradas en el ámbito privado. Lejos de prescribir soluciones desde un modelo tutelar que reproduce relaciones de dependencia con las instituciones, la grupalidad potencia el protagonismo de las mujeres en sus propios procesos. En definitiva, los GAM no son solo un complemento del abordaje profesional, sino una estrategia fundamental para el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres.

Más allá de las virtudes que reconocen en el GAM, las trabajadoras consideran que la participación en estos espacios debería tener un límite temporal. A partir de sus experiencias profesionales y de los relatos de usuarias que, tras varios meses de asistencia, decidieron dejar de concurrir, algunas coordinadoras concluyen que una permanencia prolongada en dinámicas centradas en la reiteración de episodios de violencia puede reforzar la identificación con el rol de víctima, obstaculizando la reconstrucción identitaria desde otras perspectivas. Por ello, tras la inauguración del CAMD en 2021, propusieron nuevos dispositivos grupales –ambos coordinados por psicólogas– con objetivos terapéuticos más precisos: el Grupo de Primera Escucha y el Grupo de Apuntalamiento. El primero se concibió como un espacio para que las mujeres procesaran las emociones surgidas tras la realización de una denuncia, abordando la angustia que suele acompañar esa decisión. El segundo se diseñó para contener a aquellas usuarias que habían transitado un proceso de elaboración más profundo y estaban en condiciones de formularse nuevos interrogantes sobre sus experiencias. A diferencia del GAM, donde el foco solía ubicarse en las acciones del agresor y el reconocimiento de la violencia, el Grupo de Apuntalamiento se centró en las propias participantes, promoviendo la reflexión sobre sus modos de vincularse con otros. Ambos dispositivos tomaron el modelo de salud mental comunitaria desde una mirada “no patologizante” de la violencia. Jazmín, una de las psicólogas del CAMD que estuvo a cargo

de estos grupos, retoma críticamente la tendencia a individualizar los efectos de la violencia y enfatiza:

Porque te mandan al psicólogo individualmente y tiene que ver con un montón de construcciones propias en torno a estar en pareja, o cuestiones más patriarcales, que propias. No hay una patología. Y apuntamos a esto: a la despatologización. Dejar de creer que la violencia te manda a terapia. (Jazmín, equipo de atención, 07/02/2023)

En suma, las tres modalidades grupales que integraron la estrategia de acompañamiento a mujeres en situación de violencia fueron delineadas por las trabajadoras del organismo en función de su propia experiencia, sus saberes profesionales y tras considerar las necesidades de las usuarias de estos dispositivos. En este sentido, las operadoras no se limitaron a ejecutar un diseño preestablecido, sino que asumieron un rol protagónico en la formulación de la política pública local. Su influencia en la toma de decisiones se materializó en dos momentos distintos que, por distintas razones, favorecieron la innovación de las trabajadoras. Por un lado, durante el “Período de improvisación” (2009 – 2015), la ausencia de lineamientos formales les permitió dar forma al GAM, ajustándolo sobre la marcha a las necesidades reales de las participantes. En cambio, durante la “Política pública feminista” (2019–2023), la institucionalización de un esquema de gobernanza más participativo habilitó a las psicólogas y psicólogas sociales a diseñar los nuevos grupos terapéuticos. Ambas etapas contrastan con la “Gestión de la emergencia” (2015 – 2019) que, como señalamos, se caracterizó por una dinámica organizacional centralizada donde la toma de decisiones recayó en la conducción del área. Por lo tanto, no resulta sorprendente que durante este período las trabajadoras no hayan tenido una participación significativa en la co–construcción de la política pública. Como veremos a continuación, estos modelos de gestión también impactaron en la división de tareas y en los criterios para desarrollarlas.

3.2 Miradas y saberes en disputa

Cuando Delia se incorporó como operadora a La Casita, una de sus colegas le preguntó qué entendía por “género”. Con seguridad, ella respondió: “una tela” (Delia, equipo de atención, 05/01/2022). El equipo fundacional del organismo estaba integrado por trabajadoras municipales de distintas áreas que, al sentirse interpeladas por la problemática de la violencia contra las mujeres –en algunos casos por haber vivido situaciones de violencia, en otras por

militancia política—, solicitaron su traslado al área para contribuir desde su propia experiencia y compromiso. Ni la funcionaria ni el resto de las trabajadoras había realizado estudios superiores; algunas de ellas tampoco habían finalizado el nivel secundario. Más tarde se incorporó una psicóloga social que había trabajado en la Dirección General de la Mujer en la Ciudad de Buenos Aires, a quien sus compañeras referenciaron como la persona que logró organizar las intervenciones del dispositivo. Claudia describió su papel de la siguiente manera:

Fue muy tenaz. Ella hablaba mucho de la profesionalización del rol. Había una señora que limpiaba y cebaba mate, y ella le enseñó a atender. Le decía: “vos no tenés que estar acá para limpiar, acá tiene que haber personal de limpieza y vos tenés que ser operadora”. Hablaba del rol de la operadora y nos empezó a instalar cuestiones básicas, como llamar [a la usuaria] por su nombre cuando entra. Daba capacitaciones en círculo, todas interveníamos y ella hablaba con una pizarra. Fue la que profesionalizó el rol de la operadora. Y decía: “somos operadoras en violencia de género”. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

Las trabajadoras reconocieron que, aún cuando el equipo había establecido las instancias de atención para las mujeres que acudían al organismo denunciando encontrarse o haber sufrido distintos tipos de violencia, la reflexión sobre sus intervenciones evidenciaba que allí se producían situaciones de revictimización. Por lo tanto, emergió la necesidad de unificar los criterios de actuación: qué preguntar, cómo hacerlo, qué puede decirse y sugerirse, cómo contener a una mujer que está atravesando una situación de violencia. Estos interrogantes se fueron resolviendo progresivamente a través de la reflexión colectiva y del aprendizaje situado derivado de la propia praxis profesional. Como si de un laboratorio se tratara, en las entrevistas las trabajadoras ensayaban distintas estrategias sobre las que luego discutían y reflexionaban en instancias colectivas de capacitación y debate.

Dado que no habían participado de una formación específica en género ni en atención a personas en situación de vulnerabilidad, durante este período la gestión insistió en profesionalizar las intervenciones mediante un programa de capacitación interna. Acordaron que una vez a la semana, durante dos horas, el equipo se reuniera para formarse. Sin embargo, lejos de ser acatadas de manera acrítica, las jornadas de formación despertaron resistencias: algunas trabajadoras manifestaron escepticismo respecto a los enfoques

propuestos, objetaron la carga adicional de trabajo que implicaban y cuestionaron que las capacitaciones fuesen dictadas por una colega del equipo, poniendo en duda su legitimidad para asumir esta tarea. Estela, la psicóloga social que en 2012 asumió este rol, refiere a las reticencias de sus compañeras:

Fue difícilísimo. No querían, no aceptaban. Cuestionaban por qué yo, que no tenía un cargo diferenciado... Había toda una cuestión que también tiene que ver con la historia de las mujeres. Estas mujeres no habían tenido experiencias laborales en instituciones, entonces es lógico que así suceda que se reproducía esto. Por eso la llamaban “la casita”. Se reproducía el funcionamiento de la casa. Entonces vos veías que venían y se ponían el delantal, se cocinaba, traían la olla y les costaba construir un rol diferente. (Estela, equipo de atención, 06/06/2023)

Con el objetivo de profesionalizar las intervenciones, en 2013 el organismo firmó un convenio con la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) para crear el “Diploma de Extensión Universitaria en Abordaje y Prevención de la Violencia contra las Mujeres”. La propuesta fue impulsada por las psicólogas sociales del equipo y presentada a la responsable de La Casita, quien gestionó el financiamiento y articuló con la universidad. Cabe mencionar que en la UNQ ya existía una preocupación consolidada por el abordaje de las desigualdades de género, desde programas y proyectos de investigación, extensión y voluntariado universitario, vinculados con la temática de los derechos de las mujeres, la salud sexual y las disidencias sexo–genéricas (Torres, et al., 2020). Con el fin de nuclear distintos estudios e iniciativas de carácter académico, ese mismo año se creó, bajo la dirección de Dora Barrancos, la Cátedra Abierta de Géneros y Sexualidades, como espacio que engloba actividades vinculadas a la producción, el debate, el intercambio y la difusión de conocimiento de investigadores/as, personal administrativo y de servicios, docentes y estudiantes.

Inicialmente, el municipio planteó una formación específica para las trabajadoras de la Dirección Operativa de Programas Especializados en Género, pero la universidad propuso una alternativa: garantizar los cupos necesarios para la capacitación de las trabajadoras locales e involucrar también a otros actores interpelados por la problemática, en particular, miembros de las fuerzas de seguridad y organizaciones sociales. El Diploma tuvo una carga

horaria total de 180 horas, distribuidas a lo largo de nueve meses de cursada en modalidad presencial. La malla curricular estuvo organizada en un núcleo de formación básica compuesto por tres cursos (72 horas) y un núcleo de formación en estrategias para la prevención y el abordaje de la violencia de género compuesto por cinco cursos (90 horas). Para acreditar el Diploma se propuso la elaboración de un trabajo final integrador en forma de proyecto de intervención desde la prevención, dentro de un macro de seguimiento a través de tutorías y una presentación final (18 horas). En términos didácticos, los cursos se desarrollaron bajo la modalidad taller, de manera que cada encuentro abordaba una instancia expositiva por parte del equipo docente y otra instancia de reflexión y elaboración grupal (Torres, et al., 2020). Cabe destacar que sólo la primera cohorte del Diploma tuvo financiamiento por parte del municipio, aunque el Diploma continuó dictándose hasta el año 2022.

De acuerdo con Federica P. (1/11/2021), una de las docentes del Diploma consultada por esta experiencia, las referentes de La Casita insistieron con determinación en que la organización del curso debía ser sensible a las realidades de las trabajadoras, garantizando no solo el acceso material –la cobertura del costo de los viáticos, las fotocopias y un café–, sino también contemplar los desafíos subjetivos. En este sentido, se propusieron horarios compatibles con las responsabilidades de las mujeres–madres. Asimismo, dado que la mayoría de las participantes carecían de experiencia universitaria previa, consideraron indispensable proporcionar un acompañamiento cercano para prevenir la deserción académica. Para ello, incorporaron a dos psicólogas sociales del organismo como tutoras del Diploma, quienes desempeñaron un rol clave en la contención, orientación y apoyo emocional de las cursantes, asegurando así que la formación resultara accesible y se sostuviera en el tiempo. Sin embargo, algunas trabajadoras decidieron no participar de esta instancia formativa. Una de ellas fue Delia:

Yo elegí no hacerla... Es que yo he aprendido territorialmente. No era ni mejor ni peor que mis compañeras, pero había aprendido en el territorio. Y lo que íbamos a aprender en la *Unqui* yo ya lo sabía, pero yo lo aplicaba. Y yo veía que las chicas hacían el curso –muchas de las chicas, no todas–, tenían cero empatía. O sea, lo que supuestamente aprendieron y aprobaron en la capacitación no lo aplicaban. (Delia, equipo de atención, 05/01/2022)

En efecto, observamos dos perfiles en disputa entre las trabajadoras de La Casita: por una parte, un perfil académico–profesional y, por el otro, un perfil empírico, ligado a la experiencia. En el primer caso, se valoran los estudios superiores, las credenciales formales y el conocimiento oficial (Bernstein, 2000). Quienes adscriben a esta perspectiva son trabajadoras que cursaron estudios superiores, o bien se trata de operadoras que no transitaron por instituciones de educación superior, pero que admiran los conocimientos de aquellas que sí y las consideran portadoras de un saber indiscutiblemente legítimo. En cambio, quienes valoran la experiencia y la militancia como forjadora no sólo de saberes, sino también del carácter necesario para desarrollar estas tareas, son trabajadoras que han observado de cerca la violencia porque ellas mismas vivieron situaciones de victimización o porque acompañaron a otras mujeres desde su rol de militantes barriales. Para estas trabajadoras es allí, en ese “poner el cuerpo” ante la violencia y no en las instituciones educativas, donde resulta posible forjar los atributos y saberes necesarios para desempeñar adecuadamente el rol de operadora. En el discurso de estas trabajadoras *empíricas*, dichos conocimientos y aptitudes constituyen atributos individuales derivados de sus propias trayectorias vitales y, fundamentalmente, de sus experiencias en tanto mujeres. Bajo esta mirada subyace la noción tradicional de los cuidados como aptitudes innatas al género femenino, perspectiva que favorece a naturalizar e invisibilizar estas tareas y a quienes las llevan a cabo (Carrasquer Oto, 2020).

Más allá de algunas limitaciones, buena parte de las trabajadoras y las funcionarias de La Casita entrevistadas sostuvieron que el Diploma no sólo permitió fortalecer la formación de las operadoras del área, sino que también contribuyó a zurrir las tensiones en el equipo y, en consecuencia, propiciar el trabajo conjunto. Buena parte de las integrantes del área no habían tenido experiencias laborales previas, ni habían accedido a estudiar en la universidad; algunas, incluso, manifestaban no sentirse capacitadas para desarrollar las tareas que se les habían asignado o, más aún, se consideraban “incapaces para hacer algo más que cebar mate y limpiar” (Claudia, 15/09/2021). En este sentido, la cursada del Diploma les abrió las puertas del ámbito universitario –con sus implicancias simbólicas– e impactó de manera sumamente significativa en sus subjetividades. Así lo explicaba una trabajadora:

(...) yo este cambio de N. lo recuerdo como algo particular. Esta señora que barría y limpiaba los pisos, y cebaba mate absolutamente todo el día a todas las operadoras. Y empezó a atender el teléfono con mucho criterio. Cuando se

animaba, nos daba orgullo a nosotras escucharla hablar. Si bien le faltaban un montón de herramientas, pero si tenía dudas ella preguntaba. Había mucho hincapié en esto del sostén entre nosotras (...). Cosas pequeñas que hacían que hubiera un clima de equipo; muy resistido al principio, pero muy eficaz y muy emocionante después. Una transformación de todas las que trabajaron. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

Hacia el final del mandato del intendente Francisco Gutiérrez, La Casita había logrado consolidar un equipo capacitado en la atención a mujeres en situación de violencia. Sin embargo, como suele suceder con los cambios de gestión, las autoridades que asumieron en diciembre de 2015 impulsaron una reestructuración del dispositivo, conformando un nuevo equipo de trabajadoras en base a una idea preestablecida sobre los ejes prioritarios de la política pública. En esta dirección, se establecieron tres grandes áreas de trabajo que, según Liliana M. (07/08/2022), una de las funcionarias entrevistadas, fueron definidas como: promoción y capacitación; asistencia crítica; y, por último, investigación. Como desarrollamos en el capítulo anterior, a partir de esta reorganización se crearon nuevas dependencias dentro de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, a saber: la Dirección de Educación, encargada de realizar actividades de sensibilización en espacios públicos y establecimientos educativos; la Dirección de Género y Familia, orientada a asistir a personas en situación de violencia por motivos de género; y el Observatorio Municipal de Delitos contra la Mujer, Diversidad, Trata y Otros Delitos Conexos, responsable de la producción y publicación de datos vinculados a las atenciones realizadas por el dispositivo. Estas iniciativas, junto con el cambio de nombre del espacio –de La Casita a La Fortaleza–, procuraron refundar el organismo bajo lógicas diametralmente opuestas y cualitativamente superiores.

La reconfiguración supuso también una renovación del perfil del personal. La nueva gestión priorizó la contratación de profesionales o estudiantes universitarias de diversas disciplinas – como Sociología, Comunicación, Trabajo Social, Derecho y especialmente Psicología– para cubrir los distintos puestos en las nuevas direcciones. En líneas generales, se trataba de trabajadoras jóvenes sin demasiada experiencia profesional, pero profundamente interpeladas por las movilizaciones de Ni Una Menos y por los reclamos enarbolados por el movimiento de mujeres en torno al derecho a vivir una vida libre de violencias. Por su parte, las operadoras vinculadas al espacio político del ex intendente Gutiérrez, que respondían a lo que

denominamos *perfil empírico*, fueron reasignadas a otras dependencias o no se renovaron sus contratos (Fernanda, administrativa 20/05/2023). Al compás de la renovación del equipo, el área se dividió en dos grupos de trabajadoras que fueron bautizadas por las funcionarias como las *hippies* y las *de trinchera* (Blanca, equipo técnico del Observatorio, 29/10/2022). No se trató de denominaciones arbitrarias: reflejaban la perspectiva de la gestión sobre las funciones que cada equipo desempeñaba y el enfoque diferencial que se esperaba que adoptaran frente a la problemática de la violencia de género.

Las *hippies* integraban la Dirección de Educación. Su labor se centraba en la sensibilización y la prevención de la violencia a través de prácticas creativas, comunitarias y culturales. Las tareas que desarrollaban abarcaban la organización de talleres, charlas e intervenciones artísticas para visibilizar las desigualdades de género y los recursos disponibles en el distrito. Durante las entrevistas, estas trabajadoras manifestaron que percibían su rol como el menos valorado por la gestión. Consideraban que, al no estar directamente involucradas en el acompañamiento a mujeres en situación de violencia, sus aportes eran subestimados. Lucía, que formaba parte de las *hippies*, sostiene que si bien formalmente no había una relación jerárquica entre las áreas, el trabajo de prevención era visto como una labor secundaria en comparación con la atención directa. Paradójicamente, esta falta de reconocimiento les brindaba una ventaja inesperada: tomar decisiones como equipo con altos niveles de autonomía. En este sentido, Lucía señala que eran ellas mismas quienes decidían qué actividades realizar y cuándo, además de gestionar de manera directa –sin intermediación de las funcionarias del organismo– los recursos y espacios necesarios para llevarlas a cabo. Por eso, define su trabajo como “muy autogestivo” (Lucía, 06/02/2023). Al no estar bajo el mismo nivel de escrutinio que las trabajadoras *de trinchera*, las *hippies* podían adaptar sus intervenciones sin restricciones burocráticas.

La diferencia en la valoración institucional de ambos equipos respondía a un modelo de política pública que denominamos en el capítulo anterior como “gestión de la emergencia” en tanto priorizaba las respuestas efectistas por encima de las transformaciones estructurales para erradicar las violencias de género. Como sugiere Marugán Pintos (2012) abordar la violencia desde la lógica de la emergencia supone comprenderla no como un problema político, sino como situaciones excepcionales que precisan de intervenciones excepcionales. Durante este período, el organismo local reformuló su papel en términos de seguridad; en este esquema, nombrar a las operadoras como “trabajadoras de trinchera” formaba parte del

discurso securitario que estructuró la gestión de La Fortaleza y a partir del cual se tramaron un conjunto de prácticas que desarrollaremos más adelante, como la participación de las trabajadoras en allanamientos, las notificaciones a los agresores, el *rescate* de víctimas de trata de personas o *bajar a territorio* para acompañar a las mujeres a que denuncien en la Comisaría. En este contexto, se propuso un modelo de intervención centrado en la denuncia como paso fundamental, prácticamente único, para resolver las situaciones de violencia. Ahora bien, más pronto que tarde esta lectura del abordaje de la violencia despertó inquietudes y cuestionamientos en las trabajadoras. Así lo explicaba Carolina:

Era una forma de laburar super en la urgencia y desde un modo “rescatista”... Y muchas veces era ir a territorio, que ya se lo decía como “bajar a territorio”, con un lenguaje muy policial, espantoso. Y era como “bueno, vayan a entrevistar a esta mujer”, “vayan a entrevistar a esta mujer y convencela para que haga la denuncia”. Esa era la línea de intervención. No era “evalúen, coméntenle acerca de sus derechos”. Entendiéndolo como rescatar a la mujer que está ahí, pobrecita, le está pasando todo eso. (Carolina, equipo de atención, 17/06/2022)

Por su parte, Lucía traía la siguiente reflexión crítica sobre ciertas intervenciones espectaculares promovidas desde el Estado, planteando los límites de una lógica centrada en lo heroico:

Desde mi punto de vista, la imagen de “Policías en Acción”³² queda fabulosa para cinco minutos. El laburo del Estado es más de esa imagen. Y ahí entra mi mirada crítica donde lo heroico no alcanza. La foto de “Sí, Trata, rescatamos tres porque rompimos la puerta”. ¿Y ahora qué? ¿Qué recursos tenemos para...? Con el tiempo me di cuenta que no siempre es la mejor respuesta, no siempre tenés que ir kamikaze. Porque no siempre es lo mejor para esa mujer. (Lucía, equipo de atención, 06/02/2023)

En estos testimonios se plasma la tensión entre dos marcos interpretativos sobre la violencia de género y dos modelos de intervención diametralmente opuestos: un modelo tutelar y

³² “Policías en Acción” es un docu–reality argentino, creado y producido por la multinacional ENDEMOL. Cada episodio muestra el trabajo de los agentes de policía de distintos puntos del país, documentando su participación en persecuciones, atracos, peleas callejeras, allanamientos, entre otros.

punitivista, que promueve respuestas efectistas de corto plazo, y un modelo de intervención basado en la promoción de la autonomía de la persona en situación de violencia. Asimismo, se revela allí una diferencia fundamental con la gestión precedente en relación a las formas de construir la política pública. Mientras que en tiempos de La Casita los criterios de intervención se fueron delineando en instancias grupales de capacitación y reflexión, la conducción de La Fortaleza intentó imponer una estrategia de abordaje desde arriba hacia abajo. Primero, se buscó interpelar a las trabajadoras desde un discurso que retrataba su labor como una odisea heroica pero, cuando su capacidad de convencimiento se fue diluyendo, el control reemplazó la persuasión. Volveremos sobre este punto más adelante.

Las fuerzas de seguridad y el aparato judicial forman parte de la ruta crítica en el abordaje de situaciones de violencia en el ámbito doméstico. Como vimos en el capítulo anterior, la gestión de La Fortaleza entendió que su función era la de colaborar con estos actores para lograr intervenciones efectivas que no revictimizaran a las mujeres y que garantizaran sus derechos. En esa línea, se les asignaron nuevas tareas a las trabajadoras del equipo, como la capacitación a fuerzas de seguridad o la elaboración de informes victimológicos para los juzgados. Paralelamente, se buscaba instalar la idea de que el propósito principal del acompañamiento debía ser que las mujeres denunciaran a sus agresores. Esta directiva generó tensiones con las trabajadoras, quienes advertían que empujar a una mujer a denunciar sin que estén dadas las condiciones subjetivas y materiales para sostener ese proceso podía ser contraproducente. Antonela expresa con claridad ese dilema:

Se generaba mucho esta situación de entrevistar a una mujer, escuchar un relato grave y cuando preguntás si quiere denunciar que te diga que no quiere. Y ante la consulta de “che, tengo a esta persona, que le pasa esto”, la respuesta era “convencela de que denuncie”. Y no, no la puedo convencer de que denuncie porque no es solo eso. Ponele que la convenzo, después esa denuncia la tiene que sostener en el tiempo, tiene que tramitar medidas, tiene que hacer un montón de cosas que si la persona no está convencida de hacerlo desde el vamos, no lo va a hacer. (Antonela, 13/02/2023)

A partir de los testimonios de Antonela, Lucía y Carolina, se advierte que el criterio de intervención basado en un abordaje tutelar de las situaciones de violencia fue, en ciertos casos, objeto de resistencia por parte de trabajadoras del sistema. Lejos de asumir de manera

automática un rol paternalista que anulara la capacidad de decisión de las usuarias, estas profesionales tendieron a reorientar sus prácticas, privilegiando enfoques centrados en el respeto por la autonomía de las mujeres afectadas. Sus intervenciones, si bien diversas, apuntaron en varios casos a cuestionar lógicas de control y a promover perspectivas más integrales y situadas, donde el acompañamiento no implicara la sustitución de la voluntad de las mujeres, sino el fortalecimiento de sus propias estrategias y decisiones. En este marco, se observa que la discrecionalidad inherente a sus funciones no solo habilitaba márgenes de acción individual, sino que también podía convertirse en una herramienta para disputar, en la práctica cotidiana, el sentido de la política pública, orientándola hacia postulados más coherentes con los principios de derechos humanos y la perspectiva de género.

El trabajo de acompañar a mujeres en situación de violencia implica la articulación con agentes de la policía y con operadoras de justicia, de manera que a partir de estos intercambios las trabajadoras fueron construyendo un saber situado sobre sus prácticas y criterios de actuación. A través de la observación y la práctica concreta, desarrollaron un saber empírico para incidir en la orientación de las decisiones institucionales, a la vez que fueron modelando un imaginario sobre estos actores, identificando patrones de actuación, criterios de decisión y posibles obstáculos en el acceso a la justicia. En esta línea, Carolina refiere a que, mientras se desempeñó como operadora de La Fortaleza, intentó eludir la articulación con el equipo interdisciplinario que se desempeñaba en CMF de Don Bosco:

Era un equipo que... no tenía ganas de atender a las mujeres. Imaginate que nosotras a la abogada le decíamos *Tronchatoro*³³, porque era mala, mala, mala. Y con esta misma lógica policial. No alojando nada, no preguntando nada. Hasta con mal trato a las mujeres. Entonces era gente que no querías que participe. (Carolina, 17/06/2022)

En otros casos, en vez de prescindir de éstos actores, las trabajadoras elaboraban estrategias para sortear sus deficiencias y hacer que los mecanismos institucionales respondieran de manera efectiva. Mariano, quien se desempeñó durante dos años como abogado en La Casita, describió su táctica en los siguientes términos:

³³ Agatha Tronchatoro es la temida directora de la escuela en la película *Matilda* (1996). Es una mujer autoritaria, cruel y violenta, que impone un régimen de terror sobre los estudiantes con castigos desmedidos y un profundo desprecio por la infancia. Su figura se opone al cuidado y la educación respetuosa, encarnando un modelo de autoridad basado en el miedo y la humillación.

Yo le decía a la víctima: “mirá, el defensor que te tocó no es el mejor. Es más, el defensor cree que es una hinchapelotas, que le venís a hinchar las bolas. Ahora, ¿quién mete la firma en el escrito que necesitamos para la exclusión? Él”. Entonces, yo le decía: “vos, cuando vayas, hacele una sonrisa. Decile muchas veces gracias. Es más, a la gente le gusta que le digan que es un héroe; vos decile que es un héroe. Y después venís a verme a mí y me decís que estos son una mierda. Vos te descargás conmigo. Entonces, todo el enojo tirámelo a mí. A ellos los necesitamos”. (Mariano, 20/09/2022)

Durante la entrevista, el abogado reconoció críticamente que los estereotipos sobre las mujeres en situación de violencia que atraviesan el sistema de justicia tienden a minimizar y deslegitimar sus denuncias. Por tal motivo, sugería que la denunciante “sonriera”, “agradeciera” y “elogiara” al defensor para lograr que su caso avanzara, apelando así a sus propios saberes sobre las reglas informales que rigen en el ámbito judicial. En consecuencia, Mariano entendía que la mujer debía asumir una actitud complaciente, acorde con el imaginario social dominante sobre la feminidad. Las mujeres, en lugar de ser reconocidas como sujetas de derecho, se veían forzadas a negociar su acceso a la justicia mediante prácticas que implicaban disimular sus emociones. En última instancia, se depositaba en ellas la responsabilidad de adoptar estrategias para que el sistema funcionara, naturalizando la falta de sensibilidad y formación de los operadores jurídicos ante los casos de violencia de género. En este sentido –como desarrollamos en el capítulo anterior–, podía interpretarse como una estrategia de adaptación: eran las mujeres quienes debían adecuarse a las lógicas institucionales, en lugar de transformar las prácticas del sistema para garantizar sus derechos.

Las trabajadoras de la Secretaría de Mujeres y Diversidades también recurrían a sus saberes empíricos sobre el funcionamiento de la policía y la justicia a la hora de asesorar a las mujeres en situación de violencia, aunque desde una perspectiva distinta a la planteada por Mariano. Cuando las usuarias manifestaban su intención de denunciar al agresor, las trabajadoras les explicaban qué aspectos era necesario enfatizar en su relato para obtener una respuesta efectiva del sistema. Solo en aquellos casos en los que consideraban imprescindible el acompañamiento, se dirigían junto a la mujer a la CMF para realizar la denuncia. Antonela lo explica de la siguiente manera:

Pasa mucho que las mujeres vienen super angustiadas, cuando les hacés un par de preguntas se desbordan aún más... La Policía no se va a tomar una hora para hacer una denuncia. Entonces ahí sí vamos con ella. Nos sentamos con ella o al costadito pero adentro, y vamos escuchando o hasta podemos orientarla. Le decimos: “¿te acordás que recién en la entrevista nos dijiste esto del cuchillo? ¿Por qué no le contás a la oficial?” Como para que esté la parte que necesitamos que esté en la denuncia. La denuncia no la hacemos nosotras, ni contamos nosotras el relato, la mujer cuenta el relato. Pero somos como un pequeño andamiaje... (Antonela, 13/02/2023)

En este sentido, las operadoras se valían de un conjunto de conocimientos sobre el funcionamiento del sistema judicial a fin de asegurar que las denuncias quedaran correctamente formuladas, recibieran la calificación legal adecuada y, finalmente, derivaran en la implementación de medidas de protección o en la continuidad del proceso penal.

De manera que, conforme la política pública local de atención a mujeres en situación de violencia se fue desarrollando, se consolidó un equipo de trabajadoras profesionales cuyos saberes no se limitaban a lo establecido por las normativas ni a lo aprendido en su formación disciplinar. Por el contrario, estos conocimientos se entrecruzaban con los saberes adquiridos en la práctica cotidiana. La experiencia directa con las usuarias y la interacción constante con otras instituciones les permitieron construir un conocimiento práctico, intuitivo y situado, que no solo complementaba sus competencias técnicas, sino que también redefinía las formas de comprender y abordar las problemáticas vinculadas a la violencia de género. Estos saberes construidos desde la experiencia configuraron una dimensión central en la implementación de la política pública y, en determinados momentos, llegaron incluso a tensionar o desafiar los lineamientos propuestos por la gestión.

3.3 Impacto emocional de las tareas

Como sugerimos anteriormente, la violencia contra las mujeres se inscribe en una configuración emotiva particular, sostenida por una trama cultural enlazada por prácticas, prescripciones, castigos y lenguajes que delinean umbrales móviles de sensibilidad social (Bjerg, 2024). En el trabajo con personas que atraviesan situaciones de violencia las emociones ocupan un lugar preponderante, no sólo para quienes asisten al dispositivo en busca de acompañamiento, sino también para las trabajadoras encargadas de brindar esa

asistencia. Lejos de ser aspectos accesorios, las emociones atraviesan e influyen en cada instancia del proceso de atención: desde la escucha y la construcción del vínculo, hasta la toma de decisiones y el diseño de intervenciones. Por lo tanto, se convierten en componentes estructurales de la política pública en tanto afectan las dinámicas interpersonales, así como las formas en que se interpreta y se implementa la política social.

A pesar de la narrativa dominante que asocia la racionalidad burocrática con la desvinculación afectiva –una separación que remite a los principios de la modernidad y a la idealización de la razón como sinónimo de objetividad y neutralidad–, las oficinas del Estado no son, en la práctica, espacios emocionalmente anodinos. Por el contrario, son escenarios donde las emociones circulan, se gestionan y, en muchos casos, se institucionalizan. En el ámbito del trabajo en violencias, esto se vuelve especialmente evidente: la angustia, la impotencia, la frustración o la esperanza son parte constitutiva del quehacer cotidiano y configuran tanto el modo en que se construyen los vínculos con las usuarias como las condiciones en las que las trabajadoras llevan adelante su tarea.

En el día a día de su labor, las trabajadoras deben controlar sus reacciones anímicas frente a las usuarias, gestionar sus propias emociones durante y luego de los encuentros cara a cara y, en última instancia, hacer el intento de incidir en los estados afectivos de las mujeres a las que acompañan. En este sentido, consideramos que para abordar la dimensión emocional de este trabajo resulta útil considerar los conceptos de *emotional work* y *emotional labour* (ambos traducidos al español como *trabajo emocional*), acuñados a fines de la década de 1970 por Arlie Hochschild y recuperados por una gran cantidad de estudios posteriores. Mientras que *emotional work* refiere a la gestión de las emociones en las relaciones íntimas, es decir, el esfuerzo consciente para manejar las propias emociones o influir en los demás en contextos privados, el segundo hace referencia a la gestión de las emociones en el ámbito laboral como parte de las obligaciones de un trabajo remunerado. Según la autora, este último “requiere inducir o suprimir sentimientos para mantener una expresión exterior que genere el estado mental adecuado en otras personas; en este caso, la sensación de estar siendo cuidado en un entorno ameno y seguro. Este tipo de trabajo exige una coordinación entre la mente y el sentimiento, y a veces recurre a una fuente del yo que valoramos como profunda e integral a nuestra individualidad”. (Hochschild, 1983, p. 7, traducción propia)

En este sentido, las trabajadoras deben transmitir ciertas emociones (empatía, sensibilidad, respeto) a través de manifestaciones orales y corporales, a la vez que omitir la expresión de otros sentimientos (tristeza, cansancio, rechazo, enojo) a fin de influir en el estado emocional de la usuaria; en este caso, la sensación de ser atendida en un lugar seguro por personal idóneo y confiable. Si bien resulta evidente que las trabajadoras realizan un trabajo emocional, sostenemos que su labor no se ajusta de forma estricta a la conceptualización elaborada por Hochschild. Mientras que la autora distingue el trabajo emocional a partir del tipo de espacio y las relaciones sociales en las que se inscribe, en este caso no parece posible trazar esa separación de manera tajante, dado el impacto subjetivo que esta tarea tiene en quienes la ejercen.

Como veremos a continuación, el acompañamiento cotidiano a mujeres en situación de violencia genera una carga anímica que excede el marco laboral, obligando a las trabajadoras a desplegar estrategias de gestión afectiva durante y luego de su jornada de trabajo. En este sentido, nos preguntamos por las implicancias de las emociones en sus prácticas cotidianas: ¿Qué habilidades se activan para influir en el estado emocional de las usuarias? ¿Cómo gestionan sus propias reacciones ante los relatos de violencia? ¿Cómo impacta esta carga afectiva en el desarrollo de las tareas? ¿Y en sus propias subjetividades?

Anteriormente señalamos que la estrategia de atención fue tomando forma a partir de las experiencias y reflexiones del propio equipo. En esa misma línea, las habilidades necesarias para gestionar las emociones e influir positivamente en el estado anímico de las usuarias no surgieron de una formación sistemática o de herramientas institucionalizadas, sino que se construyeron a partir de la intuición, la sensibilidad y los recursos personales de las trabajadoras. Al respecto, Claudia recuerda conversaciones que sostenía con un compañero luego de realizar juntos las entrevistas de admisión:

Yo le pedía que cambie ciertas cosas. Me acuerdo de una mujer que se puso muy mal, y él se arrodilló y le agarró la mano. Y yo después le dije: “parece una escena como del príncipe que le pide a ella que pare de llorar”. (Claudia, 15/09/2021)

Ante el desborde emocional de la usuaria, el colega recurrió intuitivamente a su propio repertorio que, para Claudia, tendía a reproducir narrativas tradicionales de género en las que el varón asume el rol de protector o salvador frente a una mujer en situación de

vulnerabilidad. En este sentido, la mirada crítica de la trabajadora sobre las intervenciones de su compañero permitía advertir ciertos comentarios, actitudes o dinámicas que, de forma sutil, tendían a reforzar estereotipos y problematizarlos para repensar las atenciones. A propuesta de Claudia, las capacitaciones en La Casita incorporaron la reflexión sobre las expresiones que debían adoptar las trabajadoras al momento de acompañar a las consultantes. Irene, una de las operadoras del equipo, refería lo siguiente sobre su actitud en el momento de la entrevista:

Bueno, cuando venía una persona que obviamente viene mal, nosotras estábamos capacitadas para mirarla a los ojos, tratar de memorizar el nombre – que a mí me costaba horrores, yo siempre lo escribía en chiquitito– porque, tal vez soy grosera, pero son personas a las que le dicen imbécil o pelotuda, y no les dicen jamás el nombre... (*se le quiebra la voz*) de decirles todo el tiempo el nombre y lo valiosas que son (*comienza a llorar*). (Irene, 06/01/2022)

A través de estas instancias de formación y del aprendizaje adquirido en la práctica, las trabajadoras desarrollaron diversas estrategias para incidir positivamente en las emociones de las usuarias. En este sentido, algunas prácticas –como mantener la mirada durante la entrevista o llamar a la mujer únicamente por su nombre–, se fueron rutinizando, mientras que otras dinámicas –respetar los silencios, evitar juicios de valor sobre el relato y no interrumpir la entrevista–, se convirtieron en reglas informales que orientaron la interacción. En las capacitaciones también se reflexionaba sobre el papel de las emociones en los procesos de violencia, entendidas como parte constitutiva de estas experiencias. Desde esta mirada, se instaba a las trabajadoras a promover, en las entrevistas y dinámicas grupales, la expresión de sentimientos como el miedo, la tristeza, la rabia o la frustración, validándolas no solo como reacciones legítimas, sino también como una forma de narrar y resignificar las experiencias vividas.

En sus testimonios, las trabajadoras destacan que la expresión emocional constituye un componente fundamental del proceso de atención y acompañamiento, y señalan que esta dimensión marca una clara diferencia respecto de las dinámicas presentes en oficinas judiciales y policiales. En estos últimos espacios, perciben que la dimensión emocional suele ser minimizada, ignorada o incluso deslegitimada. Esta tendencia se vincula con una larga tradición del pensamiento jurídico–filosófico occidental, en la que ha predominado la idea de

que razón y emoción son fuerzas opuestas e irreconciliables. Desde la antigüedad, las emociones han sido tratadas como elementos peligrosos que distorsionan la rectitud del conocimiento, que debe estar guiado solo por la razón. En este marco, el énfasis predominante en la racionalidad, la formalidad y la eficacia técnica dentro de la esfera jurídica puede llevar a concebir las emociones como un obstáculo para la obtención de información precisa o el abordaje efectivo de los casos.

En última instancia, el trabajo desarrollado por las operadoras en el marco de las entrevistas no problematizaba esta dicotomía, sino que tendía a adaptarse a ella. En efecto, las trabajadoras sostienen que una de sus funciones consistía en “ayudar a las mujeres a ordenar el relato”, es decir, colaborar para que la persona en situación de violencia estructure y exprese de manera clara, cronológica y coherente los hechos que ha vivido, con el fin de que otros agentes comprendan adecuadamente lo sucedido. Como vimos, “ordenar el relato” supone despojarlo de los sentimientos que estos hechos suscitan en la mujer. Esta adecuación a los formatos y expectativas del sistema judicial aparece con claridad en el relato de Mariano, el abogado de La Casita:

Y yo siempre les decía a las chicas, porque lloraban en el momento... yo les decía: “vos largá una lágrima por lo que vale la pena... Ese policía, ese empleado judicial, ¿se merece que vos llores? Vos no me llores. Vos haceme la denuncia, fría, precisa. Después cuando salís de ahí llorá todo”. (Mariano, 20/09/2022)

Aquí se hace evidente la exigencia emocional que recae sobre las mujeres en situación de violencia, quienes no solo deben lidiar con el impacto que esta tiene sobre sus subjetividades, sino que además se ven interpeladas a adoptar una postura racional y controlada al momento de interactuar con las fuerzas de seguridad y operadores judiciales. Este mandato supone una negación de sus vivencias emocionales como parte legítima del relato de violencia. Sin embargo, lejos de presentar un obstáculo, las emociones constituyen una dimensión central de esta problemática. En este sentido, cabe preguntarse si dicho mandato no restringe la autonomía de las mujeres, al exigirles que expongan su historia personal bajo una *performance* que permita que el sistema judicial las escuche y valide sus testimonios. En definitiva, esta exigencia emocional oculta un problema más profundo: desplaza la responsabilidad de que el sistema funcione hacia las propias mujeres. En lugar de adaptar las

estructuras judiciales para atender las complejidades de la violencia de género y las necesidades emocionales de quienes la sufren, se carga a las víctimas con la tarea de ajustarse a los parámetros establecidos. Estos aspectos serán retomados en el Capítulo 5, donde se abordarán en mayor profundidad.

Las trabajadoras del dispositivo no solo debían incidir en las emociones de las usuarias, sino también afrontar las propias, al tiempo que gestionaban el impacto que aquella escucha continua generaba en sus propias subjetividades. El miedo aparecía como un sentimiento predominante en este espacio, atravesando tanto las experiencias de las usuarias como las de las profesionales. En el caso de las primeras, el temor estaba profundamente arraigado en vivencias personales de daño real, que constituían el núcleo mismo de su situación de vulnerabilidad. Para las trabajadoras, en cambio, ese miedo no provenía necesariamente de riesgos concretos vinculados directamente con su práctica –con la excepción de aquellas que participaron en allanamientos, donde el temor estuvo claramente justificado por el contexto–, sino que se configuraba como una proyección de las vivencias ajenas sobre su propia vida. Lucía relata que, en ocasiones, imaginaba escenarios en los que el sufrimiento de las usuarias se replicaba en su entorno íntimo, y se preguntaba: “¿cómo hago para volver a mi casa y no trasladar este miedo, que esto no le va a pasar a mi hija o me va a pasar a mí?” (Lucía, 06/02/2023). En esta misma línea, Antonela agrega:Á

Este trabajo, quiérase o no, me cambió muchísimo a mí en la forma en la que pienso las relaciones con otro. Yo tengo pareja, y tenemos un vínculo muy lindo, pero estoy como muy pendiente todo el tiempo de cuestiones que estoy segura que otras personas no están pendientes. Y que lo pienso justamente por este trabajo. O con amigas, con mis hermanas. De estar pendiente de comentarios que te hacen, y que ya te salta la alarma. Y decís “pará, porque tal vez no es tanto”. Pero uno ya está pensando tanto en todo lo malo que puede pasar, que medio te predispone de esa manera. Es una lucha interna. (Antonela, 13/02/2023)

Tanto Lucía como Antonela dan cuenta que la labor emocional requerida por este trabajo no se agotaba en el encuentro con las usuarias, sino que se prolongaba en el tiempo e, incluso, se infiltraba en los ámbitos íntimos. El contacto diario con relatos de violencia interpelaba sus vínculos más cercanos, transformando su manera de percibir las relaciones, el riesgo y el miedo en la cotidianidad. Este fenómeno no solo evidencia su compromiso con las usuarias,

sino también una identificación que profundizaba la carga afectiva del trabajo, volviéndolo emocionalmente exigente y, en muchos casos, desgastante. Sobre ello, Carolina refiere lo siguiente:

Si me dicen “tenés que volver a las primeras entrevistas”, yo renuncio directamente. Porque creo que es algo que se te agota. Porque requiere mucha energía tener que escuchar esos relatos que traen mucho horror también. Afecta... afecta muchísimo. Es como que se te queda la cabeza re cargada por más que nosotras laburemos desde la distancia óptima y con un montón de herramientas. (Carolina, 17/06/2022)

Cabe destacar que Carolina es psicóloga y comenzó a desempeñarse en el área de atención a mujeres en situación de violencia en 2016, cuando aún estaba cursando sus estudios universitarios. Su recorrido profesional inició en La Fortaleza, como operadora, y luego continuó en el CAMD como coordinadora de los Grupos de Primera Escucha. De manera que aún con herramientas, formación y experiencia, la capacidad de lidiar con la demanda emocional de este trabajo podía verse sobrepasada, afectando tanto el bienestar de la trabajadora como su disposición a continuar en ese rol. Carolina atribuye esa sensación de fatiga al desgaste emocional que produce la exposición reiterada al sufrimiento de otras personas, mientras que Marina, que también es psicóloga pero con una experiencia de sólo un año y medio en el área, entiende que esta sobrecarga emocional tiene que ver con cierta frustración:

Cargás con mucha... mucha información de las mujeres que están mal y te indignás de que ciertas cosas no cambien. Pero de la misma cosa del machismo. Y a veces me voy pensando en una mujer y no me puedo dormir, y al otro día veo qué pasó. Y eso es la parte no tan buena (*su voz se quiebra*)... lo que te afecta a nivel personal. (Marina, 15/05/2022)

En la misma línea que Marina, Antonela señala:

Me ha pasado y me sigue pasando, que me voy con angustia. Termino de atender, cierro la puerta y me largo a llorar. Un rato. Entiendo que acompañamos desde donde podemos, y continúo... Lo que más me angustia es la sensación de qué poco podés hacer con una sociedad que está tan mal, con

un sistema judicial que está tan mal. Porque son mujeres a las que el sistema les viene fallando históricamente, desde que son niñas. Que una mujer venga y te cuente que fue sistemáticamente abusada por su padre desde los tres años, y que cuando se fue se puso en pareja con un chabón que la golpea y la sigue abusando, ahí falló el sistema, la familia, la escuela. Todo falló. Y qué poco puedo hacer yo hoy, desde este lugar. La escucho, que ya es un montón, la asesoro... Pero no dejo de pensar, internamente, qué sociedad horrible, qué podrido está todo. (Antonela, 13/02/2023)

Ambos testimonios ponen de manifiesto que las experiencias registradas durante la jornada laboral permeaban la esfera personal de las trabajadoras, incluso alterando sus momentos de descanso. En los relatos de Marina y Antonela, se identifica que la angustia no solo emana del contacto diario con el sufrimiento ajeno, sino también de una profunda frustración ante un entramado social e institucional que, a su juicio, reproduce desigualdades y perpetúa la violencia. Frente a este malestar persistente, resulta imprescindible preguntarse: ¿qué estrategias de autocuidado implementan las trabajadoras y qué espacios articula la institución para cuidar a quienes cuidan?

Al respecto, las trabajadoras aluden a recursos individuales y colectivos. Para Ana, psicóloga social del CAMD, su estrategia principal de autocuidado consistía en, simplemente, regresar a su hogar: el reencuentro con sus hijos era suficiente para dejar atrás acontecido en la jornada laboral (Ana, 15/03/2022). Luisa, abogada del mismo espacio, sostiene que realizar una pausa entre entrevistas para salir a fumar un cigarrillo le funcionaba como una forma de procesar situaciones especialmente difíciles (Luisa, 17/02/2023). Otras, como Marina, recurrían a su propio espacio terapéutico para tratar la carga emocional de su labor cotidiana, buscando allí herramientas para lidiar con el malestar:

La verdad, lo trato con mi psicóloga personal. Le cuento “mirá, me quedé pensando en esta mujer y no me pude dormir, no sé qué me pasa”. Y mi psicóloga me da técnicas, por ejemplo, pensar en todo lo que sí hiciste y no lo que quedó por hacer. (Marina, 15/05/2022)

Por otra parte, las trabajadoras que integraron el equipo durante los últimos años de La Fortaleza o que se incorporaron tras la inauguración del CAMD señalaron, con especial énfasis, la grupalidad como una herramienta fundamental para sobrellevar las vicisitudes de

su labor. En este sentido, Lucía destaca que el humor compartido con sus compañeras funcionaba como una estrategia eficaz para aliviar, aunque sea momentáneamente, la carga emocional de su trabajo (Lucía, 06/02/2023). Otras veces, en ese encuentro entre colegas expresaban sus emociones a través del enojo o del llanto. Al respecto, Ana sostiene:

Pero bueno, también nos acompañamos mucho con mis compañeras. Te puedo hablar claramente de mi grupo: somos tres en el grupo y tenemos eso. Pasa una situación y capaz que ves mal a una compañera. Y decís ¿qué te pasa?, ¿por qué te quedaste así? ¿querés llorar? Llorá, este es el momento. Y capaz terminamos llorando un rato, diciendo me pasa esto, desahogándonos. Paramos dos minutos y nos vemos a nosotras mismas porque somos las que ponemos el cuerpo en las entrevistas, porque somos las escuchamos, porque vivimos esta situación compleja nosotras. Y está bien que en un punto digamos vamos a bajar cinco minutos y voy a revisar qué me está pasando. También entendemos que bueno, si con esto yo no puedo trabajar porque soy un ser humano y capaz que esta situación particular me excede, bueno, entonces vas vos. Somos muy compañeras. (Ana, 15/03/2022)

Durante el período analizado, los espacios institucionales donde las trabajadoras pudieran expresar lo que experimentan en su práctica profesional fueron aislados y esporádicos. Como hemos observado, estas instancias surgieron de manera informal, principalmente a través de la construcción de lazos afectivos entre las trabajadoras. Estos vínculos, basados en la confianza y el apoyo mutuo, se convirtieron en un recurso clave para enfrentar el desgaste emocional y las tensiones inherentes al trabajo de acompañar a mujeres en situación de violencia. Al mismo tiempo, las trabajadoras también fueron desarrollando estrategias individuales que respondieron a los recursos personales de cada una, como recurrir a los afectos, el humor como forma de distensión o bien el abordaje terapéutico.

El abanico de herramientas utilizadas da cuenta de la magnitud de la dimensión emocional del trabajo de acompañar a mujeres en situación de violencia, que no involucra sólo la incidencia en el estado anímico de la usuaria, sino también la gestión de los sentimientos que se generan en estas tareas. Las emociones, lejos de constituir un aspecto secundario o accesorio, son una parte integral del trabajo, moldeando tanto la calidad de la atención brindada como el bienestar de quienes la proporcionan. Como veremos en el siguiente

apartado, las emociones no solo emergen de su labor cotidiana, sino que también se ven atravesadas por –e influyen en– las condiciones en las que ésta se desarrolla.

3.4 Condiciones de trabajo

En este apartado exploramos las condiciones laborales en las que las trabajadoras del organismo desempeñaron sus tareas durante el período estudiado, atendiendo a tres dimensiones observables: la jurídico–contractual, el reconocimiento material y simbólico, y las relaciones laborales.

En Argentina, el sector público municipal se caracteriza por su heterogeneidad; un amplio abanico de leyes, normas y regulaciones coexisten para dotar a cada municipio de rasgos particulares, marcando diferencias institucionales notables. Respecto al empleo público a nivel municipal, la información sobre el número de trabajadores que desempeñan tareas en el ámbito local suele ser, cuando existe, poco clara (Cao, 2007). De acuerdo con el Convenio Colectivo de Trabajo N° 1 de Trabajadores Municipales de Quilmes, registrado bajo el N° 138/2016, existen tres modalidades de contratación alcanzados por el régimen: la planta permanente, la planta temporaria –coloquialmente denominada “contrato mensualizado” o “mensualización”– y la locación de servicios. A lo largo del período analizado, las tres formas de contratación coexistieron dentro del organismo, aunque la preeminencia de una u otra fue cambiando.

El contrato de locación de servicios establece un acuerdo entre dos partes, en el que el Municipio contrata a una trabajadora para prestar un servicio por un período determinado a cambio de una remuneración. Esta modalidad, que en los hechos encubre una relación laboral, fue una de las formas predominantes de contratación hasta el año 2019. Bajo este esquema, las trabajadoras debían esperar la renuncia o la finalización del contrato de un empleado de la planta temporaria para aspirar a ocupar ese lugar. Por su parte, la planta temporaria implica la firma de un contrato por tiempo determinado, generalmente anual o semestral. Sin embargo, las trabajadoras señalaron que en varias ocasiones estos contratos fueron aún más precarios, con renovaciones mensuales o trimestrales, sujetas a criterios discrecionales.

La experiencia de Irene expone con claridad la fragilidad de este vínculo laboral. Tras quince años como empleada municipal en distintas áreas del gobierno local –diez de ellos

acompañando a mujeres en situación de violencia—, en marzo de 2020 su contrato no fue renovado:

En la municipalidad te dicen que no te están echando, es que no te renuevan el contrato. Pero eso me lo dijeron desde el día uno, cuando entré en 2005... Nos dijeron “no reclamen nada, porque no es que se los echa. No se les renueva el contrato por otro año más. No hay derecho a reclamar”. Yo trabajé 15 años. No me dieron nada; sólo el mes que había trabajado y nada más. (Irene, 06/01/2022)

Algo similar ocurrió con Estela, cuyo contrato concluyó mientras se encontraba con licencia médica por una fractura de cadera. Al recuperarse parcialmente, se presentó ante las autoridades de La Fortaleza, quienes le aseguraron que su nuevo contrato estaba próximo a firmarse. Sin embargo, tras trabajar tres meses sin percibir salario, una mañana le informaron que no podía ingresar al establecimiento porque ya no pertenecía al equipo. Una de sus compañeras, al intentar reclamar por esta situación ante las funcionarias del organismo, recibió una sanción como represalia:

En diciembre, antes del brindis, me comunican que me iban a bajar el sueldo a la mitad... Nueve meses después, vuelvo a cobrar lo mismo que antes... ese tiempo significó que sacara a mi hijo de una guardería privada, que estaba a la vuelta [de su lugar de trabajo] y lo mandara a la guardería municipal, donde después hubo peligro de derrumbe. Así que, otra vez, tuve que buscar otra guardería para mi hijo de tres años. (Claudia, 15/09/2021)

Las experiencias de Estela, Irene y Claudia no fueron excepcionales: las trabajadoras refirieron a numerosas situaciones, propias y ajenas, de incumplimiento de los términos acordados, reducción del salario, traspaso de área y no renovación de los contratos. De acuerdo con las entrevistadas, estas prácticas se fundamentaban en el vínculo interpersonal con sus superiores; es decir, los contratos y salarios operaban como una herramienta disciplinaria. La estabilidad laboral y los ingresos percibidos formaron parte de un sistema de premios y castigos basados en la relación de afinidad —o no— con las autoridades municipales. Esta situación tuvo claros efectos en la subjetividad de las trabajadoras, quienes afirmaron haber sentido incertidumbre, desprotección y pérdida de autonomía para la proyección de sus vidas individuales.

Para quienes se desempeñan en el Estado bajo contratos temporales, los meses posteriores a un cambio de gestión constituyen un período de especial inquietud. Como ocurrió en el caso de Irene, las autoridades que asumieron en diciembre de 2019 dieron por terminados los contratos de algunas trabajadoras pero, a aquellas que continuaron, se les ofreció en 2021 la posibilidad de incorporarse a la planta permanente del municipio. Esto implicaba acceder a un régimen de estabilidad laboral, entendida como el derecho a mantener el empleo hasta alcanzar los requisitos para la jubilación. Sin embargo, no todas las trabajadoras decidieron aceptarla. Esta fue, por ejemplo, la decisión que tomó Lucía:

El tema es que cuando pasás a planta, te baja el sueldo. Y para mí fue bastante doloroso rechazar un derecho, porque fue lo que más me atravesó. Pero bueno, lo tuve que hacer porque a mí no me rinde. Y eso es como lo que sigue. Lo que logramos desde la *Secre* es que como les bajaron los sueldos, les reconozcan los títulos. Así que quienes tienen título cobran el porcentaje por sus carreras. Y ahora la segunda parte es que quienes no firmamos la planta, que nos recategoricen. Yo tengo la misma desde que entré, y es una de las más bajas. (Lucía, 06/02/2023)

Si bien no todas las trabajadoras del organismo optaron por incorporarse a la planta permanente, el ofrecimiento fue percibido como una señal de mayor estabilidad laboral. No se trató del único cambio introducido tras la creación del CAMD, sino que las trabajadoras también señalaron otras decisiones que representaron una mejora cualitativa de sus condiciones laborales. Una de las transformaciones más significativas tuvo que ver con la definición de roles y tareas dentro del dispositivo.

Como explicamos anteriormente, cuando se inauguró La Casita, la gestión a cargo no había delineado aún una estrategia clara de atención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia, lo que se traducía en una distribución difusa de las tareas. Ante la ausencia de definiciones, se asumía que todas las trabajadoras debían involucrarse en la totalidad de las actividades, incluyendo el mantenimiento del espacio. Estela recuerda cómo esto generaba fricciones al interior del equipo:

Empezaban las rivalidades si no limpiabas mucho. “¡Mirá! ¿Qué, tenés anillos? ¿Cómo no vas a limpiar el baño?” [Las trabajadoras] querían mandar a la abogada a limpiar el baño. (Estela, 06/06/2023)

En este contexto, las pocas profesionales que integraban el equipo se encontraban notablemente sobrecargadas: se esperaba de ellas no solo la realización de entrevistas y seguimientos, sino también la atención telefónica, la recepción de quienes llegaban al dispositivo, la capacitación de sus compañeras, la coordinación de charlas de sensibilización en la comunidad, la organización de los Grupos de Ayuda Mutua (GAM) e incluso tareas de mantenimiento del establecimiento. Hacia 2015, la gestión avanzó en la conformación de equipos especializados para cada una de las líneas de intervención definidas. No obstante, aun con esta reorganización, las funciones asignadas al área de asistencia no se limitaron exclusivamente a la atención directa. Según relatan las entrevistadas, las trabajadoras continuaron asumiendo múltiples responsabilidades en función de las necesidades emergentes: desde conducir vehículos municipales para trasladar a mujeres a hogares de protección integral –ante la ausencia de choferes–, hasta redactar informes victimológicos para los juzgados o participar en operativos policiales.

En virtud de su rol de colaboradoras del Poder Judicial y las fuerzas de seguridad, las funcionarias y las trabajadoras también participaron en allanamientos y en la búsqueda de testigos en zonas aledañas a hechos graves de violencia, como incendios intencionales, intentos de femicidio o femicidios consumados. Inicialmente, buena parte de trabajadoras se sintieron movilizadas por el compromiso de las funcionarias y por el despliegue del organismo en esos operativos, vivenciando su participación como parte de una gesta heroica. Sin embargo, con el tiempo, esa fascinación comenzó a desdibujarse, en primer lugar, debido al miedo por su propia integridad física. Jazmín, una de las psicólogas de La Fortaleza, recuerda con inquietud las sensaciones que le generaba participar en esos operativos:

Tenés que ponerte un chaleco antibalas, no sabés nada de la situación... Y podía terminar a los tiros. También sabía que nadie de ahí estaba especializado en eso, y que no te iba a proteger nadie. (Jazmín, 07/02/2023)

La sensación de desprotección no sólo surgía de sopesar los riesgos concretos a los que podían enfrentarse en ese tipo de situaciones, sino también del temor a perder su puesto de trabajo si se negaban a participar o a sufrir represalias por parte de sus superiores. Antonela relata que, en un comienzo, asumía estas tareas “con entusiasmo”, pero que paulatinamente las experiencias vividas en esos contextos la llevaron a cuestionar el propósito de su intervención:

Me quedó muy marcado que una vuelta (...), cuando me dijeron ‘está todo bien, ya podés venir’, entré saltando un charco de sangre. Y pensé ‘¿Por qué yo estoy haciendo esto?’ Estás entrando a una casa, donde sabés que están pasando cosas horribles, saltando un charco... (Antonela, 13/02/2023)

A partir de esa experiencia, Antonela comenzó a interrogar no sólo los riesgos a los que se exponía, sino también la finalidad de su presencia en esos operativos: ¿cuál era realmente su aporte profesional en ese contexto? Si bien su tarea consistía, en principio, en entrevistar a las mujeres para luego elaborar informes destinados a la Fiscalía, no siempre se daban las condiciones para hacerlo. En algunas ocasiones, se le pedía que esperara en el patrullero o que colaborara en el cuidado de niños y niñas:

No es que me moleste, pero ¿cuál es mi aporte como psicóloga estar acunando a un nene a las tres de la mañana para que se duerma? Ahí es como que se desdibujaba completamente el rol profesional. (Antonela, 13/02/2023)

Tras dos años participando en numerosos operativos, Antonela se negó a continuar realizando ese tipo de intervenciones. Esta decisión no estuvo exenta de tensiones: recibió miradas hostiles y comentarios que ponían en duda su compromiso con el trabajo. Sin embargo, lejos de indicar desinterés, su negativa respondía a una reflexión crítica sobre los alcances y límites de su intervención profesional. Para ella, su decisión no tenía como fin desentenderse del problema, sino reafirmar la necesidad de abordarlo desde un rol específico, con herramientas acordes y en condiciones que permitieran sostener un acompañamiento ético y responsable:

Y del otro lado bueno, recibías cara de culo, comentarios como que no te interesaba. Y ahí tenías que pelear con vos misma y decirte que te estaba interesando pero que, justamente como te interesa, elegís abordarlo desde otro lado, desde un rol más profesional. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

Si bien estas respuestas y su vínculo con las autoridades la llevaron a considerar su renuncia, ante la inminencia de las elecciones y el posible cambio de gobierno, decidió continuar. El tiempo, sostiene, le dio la razón. Con la creación del CAMD, en 2021, se establecieron equipos de trabajo con roles y tareas claramente definidos, acorde con el perfil profesional de las trabajadoras. A su vez, la inauguración del nuevo establecimiento representó una mejora

notable del espacio de trabajo. El CAMD, diseñado especialmente para la atención a mujeres en situación de violencia contaba con tres oficinas con computadoras funcionales y conexión a internet, dos salas de espera –una para la CMF, otra para el espacio de atención– y una cocina para las trabajadoras. Hasta entonces, el dispositivo había funcionado en una antigua casona ubicada en las inmediaciones de la estación de Quilmes, que presentaba serias deficiencias estructurales y condiciones insalubres, tal como detallan las trabajadoras:

Al principio había una sola salita para atenciones. Ni hablar del lugar, que era un desastre, horrible. Había goteras en todas partes. Ibas al baño y veías caminar a las ratas por las vigas, porque había un agujero en el techo. No había agua nunca, era realmente insalubre trabajar ahí. Y para las mujeres también. Era una vergüenza cada vez que ellas pedían pasar al baño... Nos re quejamos y todo. Pero era como “bueno, el contrato está hecho en este lugar”.
(Blanca, equipo técnico del Observatorio, 29/10/2022)

Estas condiciones materiales no solo dificultaban el desarrollo cotidiano del trabajo, sino que también afectaban la percepción del mismo por parte de quienes lo realizaban. En este sentido, resulta pertinente retomar a Serge Paugam (2015), quien propone que el análisis de las condiciones laborales debe considerar no sólo los términos en que se realiza la contratación, sino también la (in)satisfacción de los y las trabajadoras respecto del reconocimiento –material y simbólico– que reciben por sus tareas. El autor distingue entre precariedad en el empleo, vinculada a la inestabilidad contractual, y precariedad en el trabajo, asociada a factores como el salario, la asignación de tareas, la intensidad de la labor, las relaciones con colegas y superiores, y el sentido atribuido al trabajo. De este modo, el trabajador o trabajadora “también se considera en una situación de precariedad cuando percibe su trabajo como una actividad prescindible, desprovista de interés, mal paga y poco reconocida por la empresa, con lo cual tiene el sentimiento de ser poco útil o descartable” (Neffa et al., 2010, p. 25).

Si bien las condiciones de trabajo fueron variando con el paso de las gestiones y mejoraron de forma sustancial tras la inauguración del CAMD, la retribución salarial se mantuvo, de manera persistente, como el principal motivo de disconformidad entre las trabajadoras. Antonela, que llevaba siete años trabajando en el organismo, señala con énfasis este punto:

La realidad es que me pasaba en su momento y me pasa hoy en día, para mí lo que cobramos es casi una cargada. No sé, no tengo una sola compañera que trabaje ahí y diga yo vivo bien. Todas tenemos dos o tres trabajos. Todas hacemos malabares con la plata. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

Las trabajadoras que ingresaron al organismo mientras aún cursaban sus estudios de grado fueron contratadas con la categoría 28 del escalafón salarial municipal. Al graduarse, solicitaron su recategorización a la categoría 14, correspondiente a profesionales; sin embargo, al momento de ser entrevistadas, su solicitud aún no había avanzado. De manera

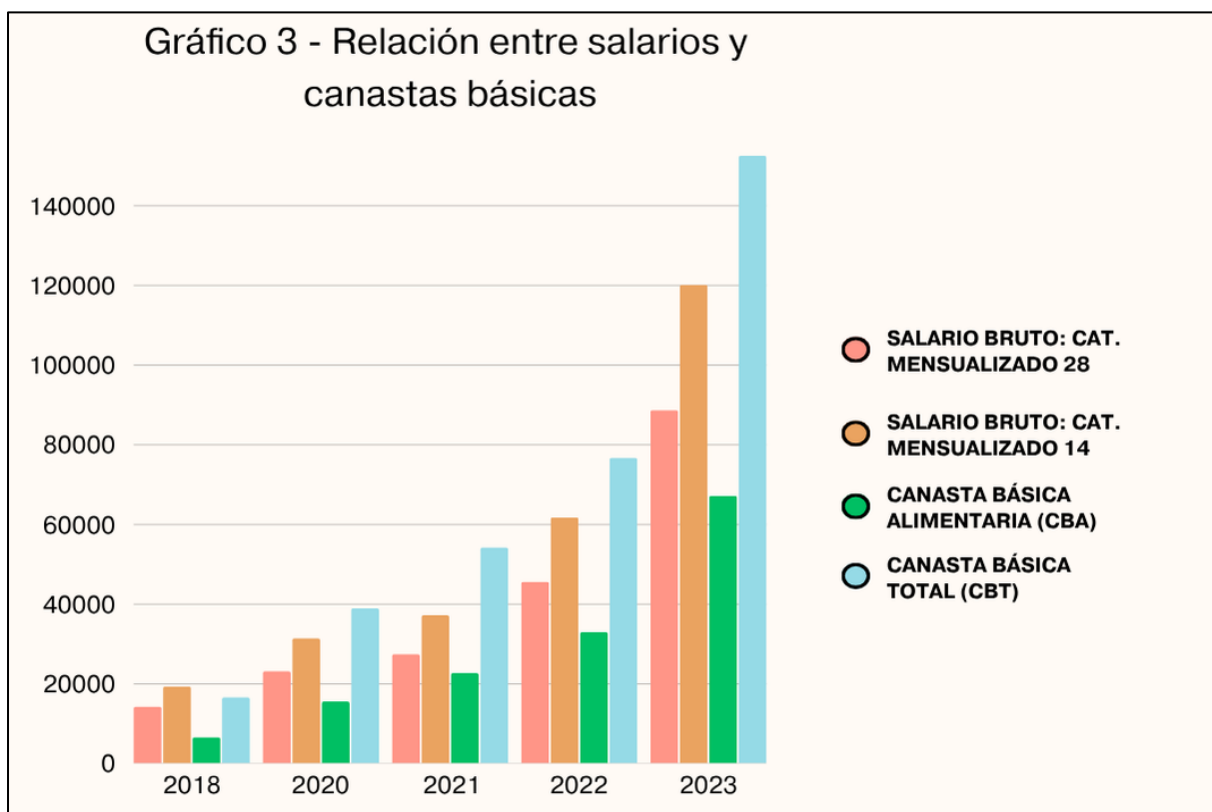


Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Presupuestos anuales aprobados por el HCD Quilmes

que en el CAMD se desempeñaban trabajadoras sin trayectoria en el organismo que habían sido contratadas con categorías más altas que aquellas que ingresaron en la gestión anterior. Como se observa en el Gráfico 3, tanto la categoría vigente como la reclamada estuvieron, a excepción de 2018, por debajo del umbral de la canasta básica total. El nivel de los salarios hizo del pluriempleo una de las características del sector, especialmente entre las trabajadoras

profesionales que combinaban su trabajo en el organismo con actividades de docencia, atención de pacientes de forma particular en el caso de las psicólogas o asesoría letrada en el caso de las abogadas. Si bien los datos allí expuestos son relativos, dado que a lo largo del año se anunciaron sucesivos aumentos salariales y bonos eventuales, resultan relevantes para contextualizar la información brindada por las trabajadoras.

El salario, más allá de su dimensión material, también está asociado al reconocimiento simbólico por el trabajo realizado. Para Ana, la remuneración debe reflejar el esfuerzo y la importancia de su labor, algo que, a pesar de la dedicación y el compromiso que implicaba en sus tareas, no se traducía en una retribución adecuada:

Los sueldos son bajos, son muy bajos para la tarea que hacemos... Eso también es reconocer la tarea que hacemos, eso también es darle la importancia que tiene. Nosotras estamos ahí y ponemos el cuerpo. Y es importante lo que hacemos. Pero también el otro, el que nos paga, el que nos contrata tiene que decirnos sí, eso es importante. ¿Y sabés cómo te lo demuestro? Porque tomá, vos valés esto; valés más pero no te lo puedo pagar. Pero por lo menos valés esto. (Ana, equipo de atención, 15/03/2022)

En el relato de Ana se contraponen el reconocimiento material percibido por sus tareas y la importancia de la labor que desarrollaba en el organismo. En los discursos de las trabajadoras se pone de manifiesto que la principal retribución por sus tareas es intangible: se trata de la satisfacción que les genera ayudar a otras. Para Ana es la sensación de “cambiarle la vida a una persona” (Ana, 15/03/2022), para Luisa es la “gratificación que te da ayudar sin esperar nada a cambio” (Luisa, 17/02/2023) y para Antonela se trata de “ver a las mujeres y su progreso, hasta en las pequeñas cosas”:

El otro día vino una señora que estaba separada del agresor, pero todavía conviviendo en el mismo domicilio. Él no la dejaba mirar la tele. Finalmente, se animó a hacer la denuncia, hizo la exclusión del hogar, pero durante un tiempo la tele la dejó en la pieza donde dormía él mientras vivían juntos. Y hace un mes vino súper emocionada a contarnos: “chicas, me animé a sacar la tele de la habitación de él y la estoy viendo todas las noches antes de irme a dormir”. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

Por lo tanto, las emociones como el temor y la frustración que emergían de las dinámicas del organismo y de la falta de reconocimiento material, se veían atenuadas cuando las trabajadoras lograban observar mejoras significativas en la vida personal de las usuarias. Se devela entonces la dimensión moral del trabajo de acompañar a mujeres en situación de violencia. Dicho componente moral se encuentra vinculado con la noción de compromiso y resulta una fuente de satisfacción personal y de reconocimiento simbólico. Sin embargo, esta dimensión entraba en tensión con la baja retribución material que recibían por su trabajo:

Y un poco el sentimiento común de todas las que estamos ahí es como... de que como se sabe que las que estamos ahí nos interesa la temática, se abusan un poco de que saben que continuamos porque nos interesa. Porque saben que no vamos a dejar de trabajar todas de un día para el otro, y que no haya atención a mujeres. Todas vamos a estar ahí. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

En este sentido, para las trabajadoras su capacidad de reclamar se encontraba fuertemente limitada puesto que, como sucede en otras labores de cuidado, consideraban que interrumpir sus funciones para realizar huelgas o protestas podía afectar el bienestar de las usuarias. Las distintas gestiones promovieron, en mayor o menor medida, una retórica del compromiso con los derechos de las mujeres para incentivar a las trabajadoras a continuar sus tareas en condiciones de contratación precarias o a aceptar salarios que no se corresponden con sus deberes. Este aspecto se vio especialmente exacerbado en el período 2015–2019: “chicas, hay que poner el cuerpo” se convirtió en el *leitmotiv* de las funcionarias del organismo para incentivar a las trabajadoras a realizar acompañamientos fuera de la jornada laboral, desarrollar actividades con las que no se encontraban de acuerdo –como la participación en allanamientos– y convivir pasivamente con las problemáticas del inmueble donde desarrollaban sus tareas (Blanca, equipo técnico del Observatorio, 29/10/2022).

Sobre otros pilares argumentales, la gestión de la Secretaría de Mujeres y Diversidades también apeló a un discurso sobre el compromiso cercano a lo que Melina Vázquez (2014) identificó como la “gestión militante” durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2011 y 2011–2015). Se trata no sólo de una forma de entender el activismo relacionado con el trabajo en el Estado y la gestión de lo público a partir de valores categorizados como “militantes”. Implica, además, una forma de tramitar los compromisos

que involucran al Estado como objeto de sus acciones. En la descripción que los militantes realizan sobre esta forma de trabajo, Vázquez identifica el uso de una retórica altruista y desinteresada, a menudo invocada para describir el compromiso político. En este sentido, las funcionarias de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, quienes se identificaban como “militantes peronistas y feministas”, también se plegaron a esta retórica del trabajo abnegado a la que añadieron, también, atributos considerados tradicionalmente femeninos. Así lo explicaba Aldana B., una de las funcionarias de la Secretaría:

Para las mujeres es mucho más fácil entenderlo de esta manera que para los varones... se ofenden los compañeros, pero creo que para nosotras es mucho más sencillo ver la política y la militancia desde ese lugar: desde la empatía, el cariño, el amor, las redes de contención. (Aldana B., funcionaria, 15/07/2023)

De manera que desde la gestión gubernamental se reforzaba un discurso que promovía una expectativa implícita: que las trabajadoras asumieran una sobrecarga de tareas y redoblaran sus esfuerzos sin que ello implicara una mejora en sus condiciones salariales. En este marco, la militancia feminista se convirtió en el eje de una narrativa que no justificaba, pero sí incentivaba a las trabajadoras a continuar desempeñando su labor en condiciones de precariedad. Esta lógica no era nueva ni exclusiva de la política pública quilmeña, sino que se inscribe en una dinámica más amplia, propia de las ocupaciones vinculadas al cuidado, en las que históricamente se ha recurrido a cualidades atribuidas a lo femenino para justificar su desvalorización³⁴. Así como en el ámbito doméstico se espera que las mujeres cuiden de manera desinteresada, en estos espacios laborales se presupone que las trabajadoras deben poner su compromiso político y su sensibilidad por encima de sus propias condiciones materiales. Aun con críticas, las trabajadoras también reproducían esta trama discursiva; de hecho, algunas de ellas refirieron haber comenzado a trabajar en el organismo como *voluntarias*, sin percibir ningún tipo de retribución material por su trabajo. Si bien la precariedad de los contratos y los niveles salariales son comunes a todas las áreas del municipio, encontramos que el voluntarismo, que hunde sus raíces en la naturalización del

³⁴ Un ejemplo elocuente de esta tensión se observa en el campo de la enfermería. En determinados contextos, la posibilidad de que las enfermeras ejerzan su derecho a huelga entra en conflicto con la amenaza de comprometer el cuidado y el bienestar de sus pacientes, situación que las convierte en “prisioneras del amor”, en virtud de la asociación naturalizada de su labor con valores como la entrega, la abnegación y el servicio. En consecuencia, sus derechos laborales tienden a quedar relegados frente a las obligaciones profesionales, configurando una dicotomía persistente y de difícil resolución (Folbre, citado en Biernat, Cerdá y Ramacciotti, 2015, p. 14).

cuidado como responsabilidad femenina, es un aspecto característico y constitutivo de la institucionalización de las políticas públicas de género.

Las autoridades del CAMD no ignoraban la sobrecarga de tareas y el desgaste emocional que esto producía en las trabajadoras, sumado a la pauperización de sus salarios. Frente a este panorama, la gestión presentó como contrapropuesta la flexibilización de la jornada laboral. La reducción de las horas trabajadas por semana se ofreció como compensación parcial ante la insuficiencia salarial, y al mismo tiempo, como estrategia de cuidado individual y colectivo, entendiendo que el agotamiento no sólo impactaba en las trabajadoras sino que también afectaba directamente su capacidad de respuesta. Esta flexibilización fue en línea con lo que entendemos se trata de un proceso de individualización de las condiciones laborales (Menéndez, 2010):

Nuestra jefa actual es muy consciente de todo esto, del esfuerzo que una le mete y que no siempre está retribuido desde el otro lado. Entonces es una persona que vos le decís “mirá, de verdad, estoy muy cansada”. Y te dice “no vengas mañana, no importa si no tenés justificativo”. Por ejemplo, yo ya me tomé las vacaciones, pero me invitaron mis papás a irme 5 días con ellos a la costa. Y ella me dijo “bueno, andate. Si vos acá te rompés. Con que faltes tres días no pasa nada”. Tiene esas actitudes que uno también las percibe como bueno, tal vez no estoy cobrando lo que merezco, pero por lo menos hay una persona que lo ve y que por lo menos lo retribuye. ”. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

Esto es un arreglo interno y personal que hice con mi jefa: yo, por este sueldo, no puedo trabajar cinco veces a la semana. Y ahí pudimos acordar que hayan algunos días que yo no vaya. Pero la realidad es que tengo compañeras que no pudieron hacer ese arreglo y están yendo a trabajar todos los días, y cobran una miseria. A mí me sirve justamente por esto, como tengo otro trabajo me puedo organizar mejor. Entonces lo que pierdo en dinero, lo compenso con tiempo para poder hacer... esto sí es un arreglo super personal. Pero la realidad es que cuando te ponés a pensar que mis compañeras son todas profesionales, todas que le ponen en serio voluntad y ganas al trabajo que hacen, cuando pienso lo que cobran da bronca. (Jazmín, equipo de atención, 07/02/2023)

En el caso de estas trabajadoras, el bajo reconocimiento salarial tendía a ser compensado, en parte, mediante formas de reconocimiento simbólico por parte de sus superiores, así como por la gratificación subjetiva que se derivaba del sentido social y político atribuido a las tareas realizadas. No obstante, este mecanismo de compensación simbólica puede ser interpretado también como una estrategia de legitimación de la precarización laboral, en tanto convierte la vocación de servicio y la militancia política en recursos para sostener y naturalizar condiciones de trabajo desventajosas. En este marco, la flexibilidad otorgada –por ejemplo, mediante la reducción de horas de trabajo o el otorgamiento de mayores períodos de licencia– operaba más como un paliativo ante la sobreexigencia que como un derecho conquistado. Lejos de mejorar sustantivamente las condiciones laborales, esta modalidad flexibilizadora habilitaba una intensificación de la disponibilidad de las trabajadoras, extendiendo su carga de trabajo sin que ello se tradujera en una contraprestación económica adecuada ni en un reconocimiento estructural de sus aportes.

Por lo expuesto hasta aquí, consideramos que las trabajadoras enfrentaron distintas dimensiones de precarización laboral, entendida en términos amplios como un incremento de la vulnerabilidad tanto en la estabilidad del empleo y la retribución económica, como así también en las condiciones materiales y subjetivas en las que desarrollaban sus tareas. Esta precarización se evidenciaba en la ausencia de contratos formales, en el nivel salarial, en el estado del espacio de trabajo, en el volumen de tareas y en la exposición constante a altos niveles de desgaste emocional, producto del contacto cotidiano con situaciones de violencia y sufrimiento. De este modo, la combinación de bajos salarios, inestabilidad laboral y sobrecarga de trabajo no solo afectaba su bienestar individual, sino que también ponía de relieve una paradoja estructural: aquellas encargadas de garantizar el acceso a derechos para mujeres en situación de violencia lo hacían en un sector donde sus propios derechos laborales eran sistemáticamente vulnerados. Esta tensión estructural revela cómo la precarización de las condiciones laborales no es un fenómeno accidental, sino una característica constitutiva de un campo de trabajo históricamente feminizado y desvalorizado.

Conclusiones

En contraste con el repertorio de ideas que tienden a deslegitimar el trabajo estatal y, en particular, a quienes se desempeñan como empleados municipales, el área de atención a mujeres en situación de violencia de Quilmes evidencia la consolidación progresiva de un

colectivo de trabajadoras formadas y comprometidas con sus tareas. Lejos de limitarse a ejecutar lineamientos institucionales, estas trabajadoras participaron activamente en la construcción de las políticas públicas, impulsando nuevas estrategias –como los dispositivos grupales– y disputando los marcos de intervención desde su experiencia situada. En este proceso, las trabajadoras de primera línea no solo implementaron las políticas, sino que se constituyeron como productoras de ellas, dotándolas de sentido desde una praxis cotidiana y territorializada. Reconocer el lugar que ocupan estas trabajadoras no es sólo un imperativo ético o político: constituye una condición estructural para diseñar políticas públicas con enfoque de derechos y anclaje territorial.

Ahora bien, si todos los y las trabajadoras del municipio enfrentaban condiciones de precarización –materializadas en la inestabilidad contractual y en salarios que apenas superaban la línea de pobreza–, en el caso de quienes integraban los dispositivos de atención a mujeres en situación de violencia de género, esta precariedad se veía intensificada por la sobrecarga laboral y, especialmente, por la alta demanda emocional que suponía lidiar cotidianamente con relatos de violencia, dolor y sufrimiento. Esta dimensión del trabajo, ausente en muchos otros sectores de la administración, constituye un factor clave en la configuración de su experiencia laboral.

En este contexto, el reconocimiento simbólico que las trabajadoras encontraban en el vínculo con las usuarias y en el acompañamiento de sus trayectorias vitales funcionaba como una fuente de validación profesional y personal. Sin embargo, esta lógica de gratificación subjetiva también podría operar como un obstáculo a la hora de exigir mejoras en las condiciones laborales. Al mismo tiempo, los discursos institucionales tendían a resignificar el compromiso y el sacrificio como expresiones de una "militancia feminista", diluyendo los límites entre vocación, deber y trabajo remunerado. De este modo, trabajadoras y funcionarias se veían inmersas en una trama narrativa sostenida en mandatos de género que naturalizan la entrega, el cuidado y la abnegación como atributos inherentes a lo femenino. En este escenario, vale parafrasear una consigna histórica del movimiento feminista: eso que llaman compromiso es trabajo no pago.

CAPÍTULO 4: “Transformar el dolor en lucha”: la incidencia de la militancia feminista en la política local

El feminismo, desde la academia y desde la militancia, ha problematizado largamente la relación entre Estado y sociedad civil, en particular a lo que refiere al vínculo entre institucionalidad y movimiento. Como señalamos en el Capítulo 1, en América Latina, los Encuentros Feministas surgidos en la década de 1980 constituyeron espacios fundamentales para reflexionar sobre estas tensiones, dando lugar a diversas denominaciones que convirtieron el “feminismo” en “feminismos”. Esta pluralización se tradujo en taxonomías que organizaron el campo en función de oposiciones internas, a partir de las cuales las propias feministas se reconocieron entre sí (Masson, 2007). Una de las distinciones más citadas es la que contrapone a las feministas “institucionalizadas”, que refiere a aquellas que accedieron a cargos en la gestión pública, y a las feministas “autónomas”, en general vinculadas a organizaciones de base y al activismo territorial (Alvarez, 2000; Feliu, 2009). Desde esta perspectiva, las primeras se verían sujetas a las restricciones del aparato estatal, cuyas reglas, ritmos y jerarquías tienden a limitar la acción transformadora, mientras que las segundas, al mantenerse fuera de las estructuras institucionales, conservarían un margen mayor de libertad para disputar públicamente las demandas de las mujeres (Alvarez, 2000). Incluso en el marco de regímenes democráticos, se ha señalado que el Estado tiende a ser una estructura conservadora que opera con lógicas refractarias a los planteos feministas más radicales, acotando el margen de acción de quienes se insertan en él (Sagot, 2014). De modo que, al encontrarse inmersas en una estructura que no provee las condiciones necesarias para producir cambios sustantivos, las feministas institucionalizadas no podrían promover transformaciones significativas en las relaciones de género.

No obstante, esta división tajante entre movimiento y Estado ha sido progresivamente cuestionada tanto en el plano teórico como desde las prácticas concretas del activismo. En este sentido, el concepto de “femocracia” (Eisenstein, 1996) ha permitido visibilizar la agencia de mujeres que, desde el interior del Estado, buscan incidir en la formulación de políticas públicas con perspectiva de género. Investigaciones desarrolladas en América Latina dan cuenta de cómo estas funcionarias, con trayectorias en el activismo, la academia o la cooperación internacional, impulsan prácticas de gestión ancladas en repertorios feministas como la organización comunitaria, el trabajo con redes territoriales o la adaptación

institucional a demandas concretas de las mujeres (Zaremborg, 2007; Rodríguez Gustá, 2024). Estas experiencias permiten pensar a la institucionalidad como un campo en disputa, atravesado por tensiones, pero también por posibilidades de transformación.

En esta línea se inscribe la estrategia de *mainstreaming* de género o transversalización de género, que adquirió relevancia internacional a partir de la Plataforma de Acción de Beijing en 1995. El enfoque propone una redefinición integral de las políticas públicas, orientada a incorporar los objetivos de igualdad de género en todas las áreas de gobierno. Más que la mera introducción de contenidos, se trata de un rediseño de los procesos de gestión que promueve relaciones más horizontales entre actores estatales o sociales (Walby, 2005; Rees, 2005). De manera que esta estrategia no puede desplegarse sin procesos de gobernanza democrática, entendida como una forma de conducción del Estado que incorpora activamente a actores sociales diversos en la toma de decisiones (Cunill Grau, 2010; Aguilar Villanueva, 2006). En este sentido, la presencia de feministas en el Estado y la participación de las organizaciones se convierten en una condición necesaria para el desarrollo de políticas de igualdad de género.

Bajo la luz de estos debates, en el presente capítulo se analiza el rol desempeñado por las organizaciones de mujeres y feministas de Quilmes en el (re)diseño e implementación de políticas públicas locales para atender el problema de la violencia, observando cómo se produce, disputa y resignifica la política en los territorios. Para ello realizamos, en primer lugar, un relevamiento de organizaciones locales en función de dos criterios: a) que abordaran el problema de la violencia mediante actividades de sensibilización y/o acompañamiento directo a mujeres; b) que mantuvieran o hubiesen mantenido algún tipo de articulación con el gobierno local, ya sea a través de acciones conjuntas de intervención o de participación en espacios institucionales de toma de decisiones. Entre las organizaciones identificadas, observamos diversas trayectorias en cuanto a sus orígenes y formas de articulación con el campo feminista.

Por un lado, registramos un conjunto de agrupaciones surgidas al compás de la emergencia del movimiento piquetero, en el marco de las transformaciones sociopolíticas de fines de los años noventa y de la crisis del 2001. Los espacios de mujeres conformados dentro de las asambleas piqueteras –que luego derivaron en áreas de género más consolidadas al interior de las organizaciones– fueron fundamentales para el desarrollo de una agenda que articuló

demandas feministas con las luchas por trabajo, tierra, dignidad y derechos en los territorios (Andújar, 2005; Partenio, 2008). En ese proceso, el feminismo fue apropiado por las organizaciones populares. Como plantea Di Marco (2010), a partir de estos cruces entre el feminismo autónomo y el movimiento popular comenzó a configurarse en Argentina un “pueblo feminista”. En esta línea, se destacan organizaciones políticas y sindicales como la Corriente Clasista y Combativa, ATE Quilmes, ATUNQ, CTA Quilmes y SUTEBA Quilmes; así como organizaciones y asociaciones civiles específicamente dedicadas a cuestiones de mujeres, entre ellas la Comisión de Mujeres de Quilmes, Berazategui y Varela, EMAC y COEJHU, junto con organizaciones religiosas como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

Por otro lado, relevamos organizaciones que surgieron en un contexto más reciente, directamente interpeladas por la masividad y la potencia del ciclo de movilizaciones iniciado con Ni Una Menos en 2015. En estos casos, la violencia contra las mujeres y la visibilización de los femicidios operaron como catalizadores de nuevas formas de organización colectiva, o bien de la creación de áreas de género dentro de partidos políticos tradicionales y espacios sindicales. Tal es el caso de Mala Junta, Mujeres Evita, La Trece Mil Diez, el Frente de Mujeres e Igualdad de Géneros de La Cámpora y Peronismo Generacional. En el ámbito sindical, la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE) inauguró el Centro Integral de la Mujer “Bartolina Sisa”, orientado a la contención y la formación. No obstante, es importante destacar que, incluso antes de la creación formal de áreas o espacios de mujeres al interior de estas organizaciones, muchas militantes ya venían acompañando de manera cotidiana y silenciosa situaciones de violencia en sus barrios. Estas prácticas de cuidado comunitario antecedieron institucionalmente a los “sellos” de género y constituyeron una forma temprana y persistente de intervención política feminista desde abajo. Asimismo, también identificamos otras organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles que no poseen relación directa con partidos políticos o sindicatos, como la Red de Mujeres y Diversidades en Sororidad, Vanguardia Feminista, el Centro Integral de la Mujer “Marcelina Meneses”, y espacios religiosos como la Iglesia Reformada Argentina.

En síntesis, el mapa organizativo local se compone de iniciativas que condensan memorias de luchas populares y experiencias más recientes, todas atravesadas por un horizonte feminista que se despliega, se negocia y se transforma en relación con el Estado y con el territorio.

Ahora bien, este listado no es exhaustivo, ya que no incluye a aquellas organizaciones que desarrollan este tipo de acciones sin mantener vínculos con el gobierno local.

Para el análisis se utilizó un *corpus* de fuentes que combina entrevistas en profundidad y registros de observación participante realizados en espacios de discusión feminista, en particular el 8° y 9° Encuentro Regional de Mujeres y Diversidades (Quilmes, Berazategui y Varela)³⁵, así como el 4° Encuentro de Mujeres Villeras que se realiza anualmente en Villa Itatí³⁶. A ello se suman observaciones desarrolladas en instancias impulsadas por el gobierno municipal, como la Mesa Local, operativos territoriales, ferias de emprendedoras y eventos culturales.

En total, entrevistamos a 14 militantes de 8 organizaciones del distrito. La selección de las participantes respondió a criterios de relevancia y trayectoria en espacios de acción comunitaria y política local.³⁷ Se priorizó, en primer lugar, a quienes mantenían una participación activa en la Mesa Local, dado el papel central de este ámbito para analizar la articulación entre organizaciones y autoridades municipales. También se incluyeron militantes involucradas en iniciativas de impacto social, como la gestión de hogares comunitarios de protección para mujeres o la promoción de ordenanzas vinculadas a las políticas de género. Finalmente, se entrevistó a referentes con responsabilidades dentro de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, con el propósito de incorporar miradas desde la institucionalidad y su relación con los movimientos sociales. Este conjunto de criterios busca reflejar, a través de las entrevistas, la diversidad de experiencias y la posición estratégica de las participantes en los procesos de construcción de políticas y acciones feministas en el territorio. El trabajo de campo permitió, además, conocer las acciones desarrolladas por las

³⁵ Los Encuentros Regionales de Mujeres y Diversidades constituyen una expresión territorial del histórico Encuentro Nacional de Mujeres (ENM), realizado en Argentina desde 1986. Se configuran como espacios de debate y articulación organizados a escala regional, orientados a discutir las problemáticas que atraviesan las vidas de mujeres y diversidades de distritos cercanos. Retoman la dinámica característica del ENM, con instancias de apertura, talleres temáticos y la posterior lectura de las conclusiones elaboradas en cada espacio de discusión.

³⁶ Los Encuentros de Mujeres y Diversidades Villeras también reproducen la dinámica de los ENM; sin embargo, su particularidad radica en que se realizan en Villa Itatí, a partir de la iniciativa de las organizaciones feministas y de mujeres del propio barrio. Este espacio busca visibilizar y fortalecer las prácticas del feminismo popular que se desarrollan en ese territorio. (*El Termómetro*, 2020; *Zona Sur Diario*, 2020)

³⁷ En el Anexo se presenta un cuadro con mayor detalle del perfil de las militantes entrevistadas. Cabe recordar que los nombres utilizados son ficticios, con el propósito de preservar la confidencialidad y el anonimato de las participantes.

organizaciones de mujeres de Quilmes, así como su percepción sobre las fortalezas y debilidades de la intervención estatal: los avances, los retrocesos, lo conquistado y lo que aún queda por conquistar.

Como adelantamos en capítulos anteriores, durante el primer período analizado (2009–2015), las organizaciones no lograron incidir de manera significativa en la orientación de las políticas públicas de género a nivel local. La relación entre las funcionarias a cargo de La Casita y las referentes territoriales se configuró predominantemente en términos de confrontación, lo que obstaculizó la posibilidad de construir espacios sostenidos de interlocución y cooperación. Este distanciamiento se profundizó durante la gestión municipal encabezada por Martiniano Molina (2015–2019), caracterizada por un vaciamiento de los canales de participación. Si bien la Mesa Local se mantuvo formalmente como instancia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, la gestión de La Fortaleza la resignificó como un dispositivo unilateral de rendición de cuentas, limitando la participación de las organizaciones. Sin embargo, este proceso de exclusión institucional coincidió con un ciclo ascendente de movilización feminista a nivel nacional e internacional, que impactó de manera significativa en el territorio quilmeño. En este marco, el distrito atravesó lo que podríamos denominar una “primavera feminista”, signada por la creciente visibilización de demandas de género en el espacio público y por una renovada capacidad de las organizaciones para construir agendas propias y disputar sentido en la arena local.

Este capítulo se inscribe, entonces, en ese punto de inflexión: cuando las organizaciones de mujeres en Quilmes, al calor de una coyuntura política más amplia, comenzaron a interpelar activamente al gobierno municipal, reconfiguraron sus estrategias y lograron posicionarse como actoras clave en la definición de las políticas de género. Antes de adentrarnos en el análisis de estas estrategias, en el primer apartado presentamos los puntos en común de las distintas organizaciones, observando que desarrollan prácticas tanto de prevención como de acompañamiento a mujeres en situación de violencia. Estas prácticas no solo implican la intervención sobre otras personas, sino que también interpelan la propia vida de quienes las realizan, construyendo desde allí subjetividad y saberes. En el segundo apartado, profundizamos en la naturaleza de esos saberes, mostrando cómo se originan en la práctica cotidiana y en el trabajo colectivo. Luego, nos detenemos en el análisis de proceso político particularmente significativo en el municipio: la Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres, un espacio político integrado por diversos actores –

organizaciones feministas, sociales, de mujeres, sindicatos y partidos políticos— que se movilizaron frente al problema de la violencia y las limitaciones de las políticas públicas locales, con el objetivo específico de incidir en su diseño y aplicación. Hacia el final del capítulo, evaluamos el impacto concreto de esta experiencia, poniendo en evidencia tanto sus logros como sus limitaciones.

4.1 Prevenir y acompañar: prácticas militantes en el territorio

Antes de avanzar en el análisis de la incidencia de las organizaciones de mujeres en la política local y de las estrategias desplegadas en el territorio, resulta necesario ofrecer una caracterización de los colectivos que integran el entramado organizativo quilmeño. A partir del relevamiento de espacios de militancia y de las entrevistas realizadas, observamos una serie de elementos comunes entre las organizaciones, tanto en las prácticas que desarrollan para abordar la violencia contra las mujeres como en los sentidos que dichas acciones activan. En términos generales, se distinguen dos tipos de prácticas: por un lado, aquellas orientadas a la prevención comunitaria de la violencia; por otro, los acompañamientos a mujeres en situación de violencia.

En relación al primer tipo de intervenciones, identificamos múltiples acciones de sensibilización y visibilización llevadas adelante en los barrios, generalmente abiertas a la comunidad y pensadas para propiciar la reflexión colectiva: talleres de formación, círculos de lectura, proyecciones de cine con debate, ciclos de charlas y otras propuestas similares que promueven el intercambio de experiencias y saberes. En última instancia, estas actividades buscan promover una mirada crítica sobre la realidad desde una perspectiva de género, y contribuir a desnaturalizar las violencias presentes en la vida cotidiana. Algunas organizaciones que trabajan con niñas, niños y adolescentes a través de apoyo escolar o actividades recreativas, también despliegan otras estrategias de carácter lúdico y pedagógico para alcanzar esta misma finalidad. Dichas propuestas suelen involucrar también a las personas adultas responsables de su cuidado —en su mayoría mujeres—, y evitan, al menos en un primer momento, enunciarse desde un marco explícitamente feminista o político. En este caso, su primer objetivo es generar un vínculo de cercanía y confianza con las vecinas del barrio. A partir de esa relación, se habilitan espacios para compartir preguntas y reflexiones sobre los vínculos afectivos, las dinámicas familiares y las relaciones de poder que atraviesan

la vida cotidiana, sin necesidad de recurrir directamente al lenguaje militante (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023; Melisa, militante, 20/04/2023).

Así, un festejo por el Día de la Infancia o una actividad en el marco de un taller de apoyo escolar puede convertirse en una oportunidad para conversar con las vecinas sobre el reparto de las tareas de cuidado, la desigualdad de género en el mercado de trabajo o formas de violencia habitualmente invisibilizadas. En este sentido, las militantes intervienen activamente para transformar “lo personal en político”: al interpelar a las madres en espacios vinculados al cuidado, a la socialización infantil o a la reproducción de la vida, ponen de manifiesto que la política no acontece únicamente en espacios institucionales o partidarios, sino que también se construye en los márgenes, en los vínculos barriales, en los comedores comunitarios y en las tareas cotidianas de sostenimiento de la vida. En otras palabras, al hacer de la vida diaria un objeto de reflexión crítica y colectiva, estas prácticas contribuyen a una ampliación de la esfera política desde una clave feminista y popular.

Algunas organizaciones han formalizado estas tareas a través de la formación de Promotoras Territoriales de Género, un dispositivo para capacitar referentes barriales para realizar acciones de promoción de derechos, prevención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia por motivos de género. Si bien en la actualidad se trata de una experiencia ampliamente difundida en el ámbito de las organizaciones sociales, su origen se remonta a una iniciativa del Ministerio Público Fiscal. La primera experiencia se llevó a cabo en la Villa 31–31 bis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre 2015 y 2016, bajo la coordinación conjunta de las Direcciones Generales de Políticas de Género y de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal de la Nación, junto con el Programa de Género y Diversidad Sexual del Ministerio Público de la Defensa de CABA. Como resultado de las actividades de formación realizadas en ese territorio, se conformó la Red de Promotoras Territoriales en Género (PRO.TE.GE) (Ministerio Público Fiscal, 2021). Tras esta experiencia piloto, la iniciativa se expandió a distintos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a diversas localidades de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, articulando progresivamente con organizaciones sociales y estatales.

En el año 2020, en el contexto de la pandemia por COVID–19, el Estado nacional impulsó la consolidación del rol de las Promotoras Territoriales de Género mediante la creación del Registro Nacional de Promotoras y Promotores Territoriales de Género y Diversidad a Nivel

Comunitario, bajo la órbita del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Resolución N° 634/2022). Esta iniciativa reconoció la existencia de una red de trabajo sostenida por múltiples organizaciones sociales, valorando su importancia estratégica en el abordaje comunitario de las violencias por motivos de género. En el texto de la resolución se plasmó que estas personas despliegan sus saberes en los territorios donde viven, trabajan o militan, a través de espacios como consejerías de género, redes locales, equipos comunitarios, escuelas populares de género y otros dispositivos colectivos que acompañan, asisten y contienen a mujeres y personas LGBTTIQ+ en situación de violencia. En esta línea, se establecieron como objetivos del Registro el fortalecimiento de la promoción territorial y la articulación de una red nacional de promotoras, en coordinación con organismos estatales provinciales y municipales, como así también con organizaciones de la sociedad civil.³⁸

Algunas organizaciones quilmeñas –como Mujeres Evita, la Comisión de Mujeres y la Corriente Clasista y Combativa– realizan formaciones autogestivas de Promotoras Territoriales de Género, de manera que las militantes con mayor trayectoria o preparación en el abordaje de las violencias capacitan a otras militantes o vecinas del barrio. Entre las tareas habituales de las promotoras se encuentran la elaboración y distribución de materiales gráficos (folletos, carteles, cuadernillos), así como la organización de encuentros en espacios comunitarios, polos productivos, plazas y otros puntos estratégicos del territorio. En particular, la promoción de derechos se concibe como un camino compartido hacia la construcción de un proyecto de vida libre de violencias, lo que implica no solo intervenir en momentos críticos, sino también acompañar trayectorias orientadas a la autonomía personal, social y económica de quienes han atravesado o atraviesan situaciones de violencia de género (Azul, militante, 10/10/2024; Melisa, militante, 20/04/2022).

Como adelantamos en el Capítulo 2, el Municipio de Quilmes impulsó este tipo de estrategias comunitarias a través del Programa de Multiplicadoras Territoriales de Género. El Programa tuvo dos objetivos: brindar herramientas teórico–prácticas para el abordaje de situaciones de violencia y fortalecer la organización comunitaria en pos de la promoción de la igualdad de género. En una primera etapa, la convocatoria estuvo dirigida exclusivamente a militantes de organizaciones sociales y territoriales del distrito, en reconocimiento a su trayectoria y

³⁸ En 2025, una Resolución del Ministerio de Justicia eliminó el Registro Nacional de Promotoras y Promotores Territoriales de Género y Diversidad a Nivel Comunitario y otros siete programas de género (Resolución N° 292/2025).

experiencia acumulada en el trabajo barrial. En cohortes posteriores, el programa se abrió a la comunidad en general. De este modo, se buscó conformar grupos de mujeres y diversidades que, desde sus espacios de pertenencia, pudieran planificar e impulsar acciones preventivas en articulación con el Estado local (Carrera et al., 2024). Según sus responsables, el programa fue concebido como una forma de reconocer y fortalecer el trabajo sostenido que distintas organizaciones venían desarrollando en los barrios de Quilmes, muchas veces sin respaldo institucional (Carrera et al., 2024).

No obstante, como anticipamos, el acompañamiento a mujeres en situación de violencia desarrollado por las militantes antecedió a aquellos formatos más institucionalizados o sistematizados que luego adoptaron muchas organizaciones sociales. Antes de la existencia de los programas de Promotoras Territoriales o dispositivos específicos, fueron las propias militantes quienes al verse interpeladas por las necesidades de sus compañeras o vecinas del barrio, comenzaron a intervenir. Lo hicieron desde una posición empática, ética y política, sostenida en la escucha activa y en el acompañamiento en las distintas instancias que conforman lo que se ha denominado la “ruta crítica” de la violencia: desde la contención inicial hasta la denuncia o la gestión de recursos ante organismos especializados.

Ahora bien, ¿en qué consiste concretamente el acompañamiento militante a una mujer en situación de violencia? Con fines descriptivos, identificamos tres niveles de intervención que permiten comprender la complejidad y el alcance de estas prácticas.

Un primer nivel, según lo expresado por las entrevistadas, se vincula con el asesoramiento a terceros. En general, son familiares o personas del entorno cercano quienes se acercan a las referentes de las organizaciones en busca de orientación frente a una situación de violencia que afecta a otra persona. Ante estas consultas, las militantes escuchan el relato de quien acude y brindan información sobre los recursos disponibles en el municipio, ya sea para obtener asesoramiento o para realizar una denuncia. Además, en muchos casos, se ofrecen a establecer un primer contacto con la persona afectada, con el fin de escucharla y comenzar un acompañamiento más directo (Sandra, militante, 15/05/2023; Verónica, militante, 15/07/2024; Melisa, militante, 20/04/2023; Trinidad, militante, 03/07/2024).

El segundo nivel de intervención tiene lugar cuando ya existe un vínculo con la persona en situación de violencia, y se basa en lo que las militantes caracterizan como “escucha activa”: generar un espacio de confianza que permita a la mujer narrar su experiencia sin sentirse

juzgada. En todos los casos, subrayan la necesidad de respetar su autonomía, entendiendo que es ella quien debe decidir si desea continuar o finalizar la relación, iniciar o no una denuncia. A partir de allí, las militantes procuran brindar información clara sobre sus derechos y sobre las distintas opciones de asistencia disponibles desde el Estado o desde los espacios comunitarios (Sandra, militante, 15/05/2023; Verónica, militante, 15/07/2024; Melisa, 20/04/2023; Trinidad, 03/07/2024).

Finalmente, un tercer nivel refiere al acompañamiento emocional y logístico durante el proceso de denuncia o en la articulación con dispositivos institucionales. Las organizaciones que mantienen vínculos con áreas estatales –como el organismo municipal de atención a mujeres en situación de violencia, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) o las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) presentados en el Capítulo 2– facilitan la derivación o el contacto con esos espacios. En otros casos, las militantes acompañan personalmente a las mujeres a las comisarías, fiscalías u oficinas específicas, con el objetivo de garantizar que sean tratadas con respeto, accedan a la información necesaria y cuenten con contención emocional durante todo el proceso (Melisa, militante, 20/04/2023; Trinidad militante, 03/07/2024).

Las militantes señalan que las mujeres en situación de violencia suelen acudir a ellas en momentos en que la violencia sostenida en el tiempo se recrudece o tras episodios particularmente graves. Identifican que es en esos momentos de mayor vulnerabilidad cuando muchas mujeres deciden buscar ayuda o, al menos, poner en palabras sus experiencias de victimización. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ese primer acercamiento se limita a una conversación que no necesariamente se traduce en una intervención institucional. También es frecuente que algunas mujeres logren cortar el vínculo con el agresor sin haber realizado una denuncia formal, desactivando así el conflicto sin que el Estado haya intervenido (Melisa, militante, 20/04/2023; Trinidad, militante, 03/07/2024).

En este marco, el acompañamiento que despliegan las activistas se construye en los márgenes de lo institucional y, muchas veces, permanece fuera del radar estatal. Son intervenciones que ocurren en la cotidianeidad –una charla en la vereda, un mensaje, una visita– y que solo en ciertas ocasiones se vuelven visibles a través de una denuncia o una derivación formal. Como sucede con otras tareas y trabajos de cuidado, estas prácticas conforman una red de sostén discreta pero persistente, anclada en vínculos, saberes y presencias que difícilmente

adquieren reconocimiento público. No son invisibles por falta de acción o materialidad,³⁹ sino porque rara vez acceden al estatuto de lo registrable, lo cuantificable o lo estatalmente legitimado.

Nombrarse como “promotoras territoriales de género” implica, en este sentido, un acto de reconocimiento y politización de sus tareas. De hecho, como veremos más adelante en este capítulo, una de las demandas de las agrupaciones de mujeres fue la formación de un Registro de Promotoras. Para ellas, constituye una forma de darle entidad a un trabajo sostenido en los márgenes, de afirmar su valor y disputar su legitimidad frente a una mirada estatal que, muchas veces, desconoce estas intervenciones. De manera que poner en palabras el acompañamiento que se realiza en el territorio es también una manera de inscribirlo en el campo de lo visible y lo reconocible. En última instancia, presentarse como promotora retoma una consigna histórica del feminismo: “lo que no se nombra, no existe”.

En este sentido, sostenemos que la militancia implica procesos de transformación subjetiva. Estos procesos interpelan las trayectorias personales y, al hacerlo, reconfiguran también los marcos colectivos desde los cuales se sostiene la acción política. Michèle Leclerc–Olive (2009) denomina “acontecimientos biográficos significativos” a los momentos que alteran el curso de vida de una persona dado que producen rupturas en sus formas de comprenderse a sí misma, al mundo y a los vínculos. A diferencia de los recuerdos, que se inscriben en una linealidad cronológica, estos acontecimientos instituyen un “calendario privado” que orienta al sujeto hacia el futuro. Si bien la militancia feminista no responde necesariamente a un hecho puntual, creemos que invita a pensar en lo que aquí proponemos conceptualizar como trayectorias colectivas significativas, es decir, procesos compartidos y sostenidos en el tiempo que también generan disonancias cognitivas, afectivas y morales, tal como sugiere la autora. En esta dirección, entendemos estas trayectorias como un prisma que reordena la experiencia personal para habilitar una relectura del pasado y el presente desde nuevos sentidos políticos y afectivos.

³⁹ A mediados de la década de 1980, Arlene Kaplan Daniels (1987) acuñó el término “trabajo invisible” para describir aquellos tipos de trabajo no remunerado realizado por mujeres –en particular, el trabajo doméstico y el voluntariado– que estaban cultural y económicamente desvalorizados. A partir del análisis de Daniels, distintas autoras extendieron el concepto de trabajo invisible para caracterizar diversas formas de trabajo reproductivo feminizado, incluyendo el trabajo doméstico remunerado (Cox, 1997; Rollins, 1996), la lactancia materna (Stearns, 2009), el trabajo emocional y el trabajo de cuidados (Glenn, 2000; Macdonald, 1998; Macdonald y Merrill, 2002; Rutman, 1996; Baliera y Malleville, 2021).

Trinidad, militante de una organización feminista de raíz peronista, sintetiza esta experiencia de manera contundente: “estoy profundamente convencida de que el feminismo me cambió la vida”. Reconoce que los procesos de formación como Promotoras habilitaron en ella y en sus compañeras el cuestionamiento de sus propias relaciones: “el chiste entre las compañeras es que cuando empezás a militar acá, te separás”, dice entre risas. Más allá de lo anecdótico, explica: “(...) en el acompañarnos, en el poder conocer qué herramientas tenemos para acompañar, también pudimos empezar a problematizar un montón de cosas y acompañar los procesos personales de cada una” (Trinidad, militante, 03/07/2024). Graciela, cuya trayectoria en el activismo inició hace dos décadas, expone cómo su formación feminista habilitó una revisión crítica de su historia personal:

Yo tuve un padre femicida. Son cosas que no esperás que te pasen, y menos a una militante. No la mató a mi mamá, pero mató a la mujer con la que vivía, por razones económicas. Para mí no era una situación de “femicidio”, para mí fue solo una situación económica. Pero después, cuando me senté acá [en la Universidad Nacional de Quilmes] para estudiar y vino justo una española que hablaba de femicidio, a mí me agarró un ataque de llanto... Mi papá era un femicida. (Graciela, militante, 07/11/2022)

En estos relatos, la relectura de la biografía individual no se limita a las relaciones de pareja, sino que también puede alcanzar memorias familiares. En el caso de Graciela, advertimos cómo la experiencia feminista introduce nuevos marcos interpretativos que producen rupturas con las explicaciones previas, generando un profundo impacto emocional que obliga a repensar las experiencias de vida. En un sentido distinto pero complementario, Alicia, una militante que atravesó en carne propia la violencia del terrorismo de Estado, sostiene que al acompañar a mujeres en situación de violencia “(...) reparaba parte de mi historia. Yo no sufrí violencia de género, ni en mi familia, pero soy una sobreviviente de la dictadura. Y eso a mí me hizo mucho sentido al trabajar en violencia contra la mujer.” (Alicia, militante, 29/08/2023). Su testimonio vincula dos formas de violencia estructural y traza un puente biográfico entre ellas: así como los feminismos en la transición democrática articularon la denuncia de la violencia estatal con la lucha por los derechos de las mujeres, ella resignificó su propia experiencia a partir del cuidado de otras.

Estos relatos, lejos de ser excepcionales, permiten identificar una dinámica más amplia. El feminismo, en tanto marco de lectura crítica, produce distintas disonancias que reordenan las representaciones incorporadas sobre el amor, la familia y la violencia. En el plano cognitivo, interpela sentidos dados y habilita nuevas formas de mirar(se) y de mirar el mundo. En el plano afectivo, esas rupturas generan malestar, incertidumbre o dolor, al confrontar a las sujetas con sus propias historias. Y en el plano moral, habilitan interrogantes sobre lo justo y lo injusto, lo tolerable y lo inaceptable, haciendo posibles aquellas decisiones antes impensadas. Así, aunque no siempre exista un único acontecimiento que opere como punto de inflexión, la militancia feminista produce un proceso colectivo de disonancias compartidas que, al elaborarse en espacios de formación y reflexión, habilitan transformaciones subjetivas significativas.

Esta dinámica se expresa en prácticas locales como las que tienen lugar en Quilmes cada 17 de febrero, cuando organizaciones feministas se reúnen en la estación de trenes para recordar a Natalia López. Natalia tenía 31 años cuando, en 2012, su ex pareja la asesinó a plena luz del día en la plaza frente a la estación. Era maestra en la Escuela N° 87 de San Francisco Solano, afiliada a SUTEBA Quilmes y delegada sindical (Mogaburo, 2023). Cada año, su nombre vuelve a pronunciarse entre bombos, pancartas y abrazos. “Transformar el dolor en lucha” es la consigna que enmarca ese ritual colectivo y que puede leerse en las banderas que levantan las organizaciones para tejer puentes entre el duelo y la acción.

La consigna puede considerarse el epítome de lo que aquí conceptualizamos como trayectorias significativas colectivas: procesos en los que las experiencias personales y/o las biografías individuales son reelaborados a la luz de marcos colectivos que habilitan nuevos sentidos. La militancia feminista, y particularmente la labor de prevención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia, constituye un espacio donde lo colectivo interpela a las sujetas, reordena sus marcos de interpretación y provoca transformaciones subjetivas profundas. Pero ese movimiento no se agota en el plano individual. Las resignificaciones personales vuelven a la trama colectiva, enriquecen los sentidos compartidos y fortalecen las luchas comunes. En este ida y vuelta constante, lo íntimo se vuelve político y, a su vez, lo político se redescubre en cada biografía que se transforma.

4.2 El saber como práctica: aprendizajes en la militancia territorial

Las intervenciones comunitarias frente al problema de la violencia de género surgieron como respuestas instintivas, impulsadas por el compromiso afectivo y político. Con el tiempo, dichas prácticas se consolidaron mediante instancias de formación, articulación entre organizaciones y la construcción de redes territoriales. Desde una perspectiva feminista, entendemos que las militantes que acompañan a mujeres en situación de violencia no solo intervienen ante un problema social urgente, sino que también producen saberes fundamentales sobre cómo deben abordarse estas situaciones. Lejos de constituirse como una forma de conocimiento “intuitivo” en contraposición al saber experto, estas prácticas se inscriben en lo que Donna Haraway (1995) define como “conocimientos situados”: formas de saber que reconocen su anclaje corporal, histórico y político, y que se construyen desde experiencias encarnadas, atravesadas por relaciones de poder. En este sentido, el acompañamiento territorial se configura como un espacio privilegiado para la co-producción de conocimientos sobre las violencias anclados en la escucha atenta, el compromiso afectivo y la interacción constante con las realidades concretas de los territorios.

A diferencia de la pretendida objetividad científica hegemónica –asociada históricamente a cuerpos masculinos, blancos, despojados de emoción y separados del mundo que observan–, los feminismos han cuestionado la exclusión de lo corporal, lo emocional y lo comunitario en los procesos de construcción del conocimiento. Al problematizar la dicotomía mente/cuerpo que jerarquiza la razón por sobre la experiencia vivida, los enfoques feministas reivindican otras formas de racionalidad que integran el saber con el sentir, y que reconocen en la intersubjetividad una fuente legítima de conocimiento (Falconí Abad, 2022). Desde esta perspectiva, entendemos que las promotoras y las militantes han construido un saber colectivo y situado, fruto de una práctica que no solo asiste, sino que también reflexiona, cuestiona y construye criterios de intervención. En esta línea, sostenemos que el acompañamiento territorial constituye también una forma de producción de conocimiento: un saber que se configura a partir de la práctica, se amplía con la formación y se transmite colectivamente en el marco de las luchas feministas populares. Este proceso de sedimentación de saberes conforma una de las principales herramientas con las que cuentan las organizaciones para intervenir frente a las violencias por motivos de género desde una perspectiva comunitaria y feminista. En este sentido, el acompañamiento se presenta, además

de como una práctica política y ética, como una práctica epistemológica feminista que disputa el lugar de enunciación del saber sobre la violencia.

Tanto en las tareas de prevención de la violencia como en el acompañamiento a mujeres, las militantes fueron construyendo conocimientos que orientan y sostienen su accionar. En términos analíticos, proponemos distinguir dos tipos de saberes: saberes de intervención y saberes de preservación. Los primeros remiten a conocimientos sobre las violencias y estrategias para abordarlas, contruidos en un proceso de retroalimentación entre la formación formal –como capacitaciones institucionales o cursos organizados por los propios colectivos, especialmente aquellos dirigidos a promotoras territoriales– y los aprendizajes que surgen de la experiencia directa de acompañar. Aquí ocupan también un lugar central los intercambios que se producen en espacios colectivos, como las reuniones de militancia o los Encuentros Regionales y Plurinacionales de Mujeres y Diversidades. Se trata de un saber situado, producido en la práctica y desde el territorio, que las militantes valoran especialmente por su capacidad de adaptarse a contextos específicos y a vínculos concretos, y que distinguen del saber técnico–institucional por su enraizamiento en la experiencia.

En primer lugar, las militantes señalan la importancia de aprender a ejercer una “escucha activa” frente a los relatos de las mujeres. Se trata de una escucha atenta no solo a lo que se dice, sino también a lo que se calla o se insinúa: las dudas, los silencios, las contradicciones y, especialmente, las dificultades para identificar como violencia aquellas formas que no se manifiestan como agresiones físicas, pero que igualmente forman parte del entramado violento. En ese marco, muchas veces desarrollan un abordaje pedagógico, explicando que la violencia no se reduce a los golpes, sino que incluye un abanico amplio de situaciones que también pueden ser denunciadas. Esta escucha requiere, además, captar los deseos y necesidades de la mujer que consulta, más allá de lo que las militantes puedan considerar conveniente (Trinidad, militante, 03/07/2024; Melisa, militante, 20/04/2023). En los testimonios recogidos, las militantes señalan de forma crítica que sus primeras intervenciones estuvieron marcadas por una lógica centrada casi exclusivamente en la denuncia como única vía posible para salir de la situación de violencia. Melisa, una joven militante y promotora, recuerda su primera intervención ante un caso de violencia como un hecho que la marcó:

En el comedor vino el nene a traer el *tupper* y yo le dije si no podía venir algún adulto a buscarlo. Y viene la mamá, y me dice que ella no podía venir

porque estaba encerrada pasando cualquier cantidad de violencia y que necesitaba ayuda (...) En ese momento, yo decía “denuncialo”. Pensaba “hay que sacarla, ayudarla, darle un lugar en una casa hasta que ella pueda salir adelante”. Y después fui entendiendo que no es así, que eso tiene un proceso (...). Entendí que el primer paso es escuchar cómo están, qué les pasa, qué piensan y después queda como en un último plano lo de la denuncia. (Melisa, militante, 20/04/2023)

En este sentido, buena parte de las militantes asumían como premisa de sus acompañamientos que para garantizar la protección de la mujer era necesario denunciar al agresor; sus acciones iniciales estuvieron orientadas a persuadirlas con ese fin. Como se observa en el testimonio de Melisa, fue a partir del ejercicio sostenido del acompañamiento, la formación y el intercambio colectivo que comprendieron que la denuncia no siempre es posible, ni deseable, ni efectiva, y que forzar ese camino podía tener efectos contraproducentes. Así, comenzaron a construir intervenciones más flexibles, sensibles a los tiempos, los vínculos y las condiciones concretas de cada mujer (Trinidad, militante, 03/07/2024; Melisa, militante, 20/04/2023). En esta línea, sostienen que respetar a autonomía de la mujer supone también aceptar que es probable que decida regresar con el agresor:

Muchas veces nos ha pasado de hacer el acompañamiento de lograr que la mujer denuncie que se vaya de la casa o que el agresor se vaya de la casa y después a los meses te enterás de que esa mujer vuelve a vivir con esa persona. Eso te hace tambalear un poco (...) a veces se te pasa por la cabeza si tiene sentido todo lo que hacés. Y sí, tiene sentido; o sea, entendimos que la violencia es un círculo que, lamentablemente, a veces no se termina (...) capaz se va a tropezar con la misma piedra un montón de veces hasta que termina entendiendo que no es por ahí y bueno, y cuando eso sucede es una caricia el corazón. (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023)

Lejos de ser interpretado como un fracaso del acompañamiento, este retorno es comprendido como parte del proceso complejo, no lineal, que implica atravesar una situación de violencia. Según señalan, asumir esta posibilidad no es intuitivo, sino un aprendizaje que se va construyendo en el marco de espacios de formación y discusión entre pares:

Aprender que no es “le pegan porque le gusta”. Tenés que desarmar lo que hay armado desde el patriarcado, qué se yo. Es ir desarmando, porque todavía te encontrás con compañeras que te dicen “pero al final le gusta”. (Graciela, militante, 07/11/2022).

En esos espacios colectivos, las referentes trabajan activamente para revisar y problematizar representaciones instaladas desde –en términos de Dora Barrancos– el sentido común patriarcal (Sepúlveda, 2020), que tienden a culpabilizar a las mujeres o a medir el “éxito” del acompañamiento en función de la ruptura inmediata del vínculo violento. De manera que dentro del abanico de rumbos posibles en los que puede avanzar un acompañamiento, las militantes reconocen que, incluso después de una denuncia, muchas mujeres retoman la relación con sus agresores. En esos casos, según refieren, suele quebrarse el vínculo con quienes las acompañaron: dejan de responder, se alejan, evitan el contacto. Las militantes interpretan esto no como un rechazo personal, sino como una respuesta atravesada por el miedo, la vergüenza o la necesidad de preservar cierta imagen ante su entorno. Aunque estas situaciones pueden generar impotencia o frustración, entienden que forman parte del proceso subjetivo de cada mujer, y que presionar o exigir definiciones tajantes puede ser contraproducente (Trinidad, militante, 03/07/2024; Melisa, militante, 20/04/2023).

En algunos relatos, como el de Nadia, aún persiste una concepción cíclica de la violencia, cercana al modelo del “ciclo de la violencia” propuesto por Lenore Walker en los años setenta que, como señalamos en el Capítulo 1, tuvo una fuerte difusión en América Latina y en Argentina a mediados de la década de 1980. Este enfoque plantea que la violencia en las relaciones de pareja se desarrolla en tres fases: una primera etapa de acumulación de tensión, seguida por un episodio de violencia aguda o explosiva, y, finalmente, un período de reconciliación o calma, conocido popularmente como la “luna de miel”. Para explicar la permanencia de las mujeres en vínculos violentos, Walker (1979) introdujo el concepto de “indefensión aprendida”, sugiriendo que, con el tiempo, las mujeres pierden la percepción de que pueden evitar o cambiar la situación, y más tarde denominó este conjunto de síntomas como el “síndrome de la mujer maltratada”.

Si bien este modelo permitió visibilizar patrones relacionales de abuso y contribuyó a instalar el tema de la violencia en la agenda pública, ha sido objeto de críticas que señalan su carácter descontextualizado e individualizante, alegando una omisión las variables estructurales y las

dimensiones materiales que configuran las experiencias de violencia (Cantera Espinosa, 2004). En particular, el concepto de “indefensión aprendida” ha sido cuestionado no sólo por representar a las mujeres como víctimas pasivas, restándoles capacidad de agencia para afrontar o abandonar relaciones violentas (Blanch, 1999; Cantera Espinosa, 2004), sino también porque no refleja adecuadamente sus experiencias reales, como lo han demostrado investigaciones empíricas posteriores (Kelly, 1988). Además, al enfatizar la supuesta debilidad o incapacidad de las mujeres, este enfoque termina reproduciendo una mirada estereotípica que socava su reconocimiento como sujetos de derecho y ciudadanas plenas (Dolan, 2003).

En este sentido, si bien las activistas que participaron en esta investigación refieren a la teoría del círculo de la violencia y, de hecho, en las formaciones de Promotoras este esquema suele formar parte de los contenidos dictados, también incorporan factores contextuales que consideran fundamentales para explicar la permanencia o el retorno a esos vínculos:

Aprendí a que no te podés separar de una vez; a que no es ya está. Es una decisión que tiene que tomar una, que es muy personal. Muchas veces escuchamos: ¿para qué la ayudás si vuelve? Y claro, algunas vuelven por necesidad, por una cuestión económica... porque te aíslan a un punto que no podés trabajar, estudiar o tener un círculo social que te ayude. Entonces, tu única salvación es tu agresor en lo económico. Pero hay también diferentes situaciones que no te dejan salir. A veces una está amenazada; eso ha pasado... Y otras te dicen: “si yo me separo de él, ¿cómo mantengo a mis hijos? ¿En qué casa vivo?” (...) Por eso creo que no es una decisión a tomar de un día para el otro y que cuesta sostener. (Melisa, militante, 20/04/2023)

En esta línea, las militantes afirman además que la efectividad de los acompañamientos está sujeta a la situación de cada barrio, en términos de recursos institucionales disponibles. Este elemento resulta novedoso en comparación con los testimonios de las trabajadoras y funcionarias, quienes aluden a estas desigualdades en términos de centro–periferia, es decir, sólo señalan las dificultades de las mujeres de las zonas más alejadas del centro para trasladarse al CAMD. De manera que las activistas profundizan este análisis, describiendo cómo las condiciones concretas varían de un barrio a otro. Melisa, por ejemplo, explica que

en el barrio La Matera⁴⁰, la única institución estatal para asesorar a las mujeres es el Centro de Integración Comunitaria (CIC), con un equipo de atención primaria de la salud y una presencia esporádica de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Esto vuelve la tarea de contención particularmente ardua para las militantes porque, en tanto el CIC brinda una atención no especializada, no encuentran con quién articular (Melisa, militante, 20/04/2023). Nadia, por su parte, presenta un problema particular de Villa Itatí;⁴¹ allí, la protección policial resulta prácticamente inviable debido al trazado irregular de las calles internas, muchas de ellas reducidas a pasillos peatonales. En ese contexto, medidas como el botón antipánico o la restricción perimetral pierden eficacia, ya que las mujeres carecen de medios para hacerlas cumplir (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023). En otra dirección, Graciela subraya que en Villa Azul⁴² la cercanía con Avellaneda genera otras posibilidades: las mujeres pueden acceder a la infraestructura de cuidado de la ciudad vecina, que actualmente

⁴⁰ La Matera es un asentamiento ubicado entre dos arroyos en la localidad de San Francisco Solano, en el oeste del municipio de Quilmes. Según Maneiro (2022), el Censo de Barrios Vulnerables de 2010 registró una población de 5160 personas y un índice de dependencia potencial del 98,4 %, asociado a la alta proporción de niños: el 48 % tenía menos de 15 años. El promedio de habitantes por hogar era de 4,7 personas. El 96,8 % de las viviendas presentaba déficit habitacional, el 74,4 % carecía de inodoro con descarga de agua y el 34,6 % vivía en condiciones de hacinamiento (más de tres personas por ambiente). El barrio no contaba con red cloacal ni conexión al gas natural. Solo el 32,6 % de la población estaba activa laboralmente y el 15,6 % se encontraba desocupada. En cuanto a las condiciones socioeconómicas, el 55,2 % de los hogares era pobre por ingresos y el 97,7 % tenía necesidades básicas insatisfechas.

⁴¹ Villa Itatí se ubica al norte del municipio de Quilmes, en el límite con Avellaneda, entre las localidades de Bernal Oeste y Don Bosco, a unos seis kilómetros del centro de Quilmes. Según el censo realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 2018, su población era de 15.142 habitantes, lo que la convierte en una de las villas más pobladas del conurbano bonaerense (Ministerio de Economía, 2018). El asentamiento ocupa 65,7 hectáreas y presenta dos sectores diferenciados: uno más antiguo y consolidado, con mejor acceso a servicios e infraestructura, y otro de ocupación más reciente –conocido como La Cava–, caracterizado por un alto riesgo ambiental y condiciones habitacionales precarias. La Cava se formó a partir de la extracción de tosca durante la construcción del Acceso Sudeste (1978) y ocupa cerca del 20 % de la superficie total. En esa zona viven cientos de familias afectadas por el desborde de napas y pozos ciegos, a pesar de la instalación municipal de una bomba de desagote. A estas condiciones se suman la precariedad del trazado urbano, las conexiones irregulares a los servicios públicos, los basurales a cielo abierto y la escasez de equipamientos de salud y educación, que impactan de manera significativa en la calidad de vida de sus habitantes (Lacabana et al., 2021).

⁴² Villa Azul se originó en la década de 1950, en paralelo a Villa Itatí. El barrio se extiende entre los municipios de Avellaneda (1,5 ha) y Quilmes (10,7 ha), ocupando en este último territorio parte de la localidad de Don Bosco. Según datos recientes, su población asciende a 16.478 habitantes. La morfología urbana y el bajo nivel de consolidación del espacio imponen serias limitaciones a la movilidad: el tejido se organiza en torno a pasillos angostos, muchas veces intransitables para vehículos, y gran parte de las calles carece de pavimento o presentan interrupciones. Estas condiciones dificultan el acceso de ambulancias y agravan los problemas de desplazamiento, especialmente para las personas con discapacidad motriz (Organismo Provincial de Integración Social y Urbana y Banco Mundial, 2019)

cuenta con 30 Jardines Maternales Municipales⁴³ –para niños y niñas de 45 días a 2 años– y 39 Jardines de Infantes Municipales –para niños de 3 a 5 años–, con jornada simple o completa. Quilmes, en cambio, dispone sólo de siete jardines municipales, y apenas dos contemplan el cuidado de lactantes⁴⁴ (Graciela, militante, 07/11/2022).

Por lo tanto, el abanico de matices que las militantes introducen para pensar los acompañamientos aleja la comprensión de la violencia del esquema de ciclo cerrado y universal. Por el contrario, sus reflexiones invitan a entenderla como parte de un entramado complejo en el que se entrecruzan vínculos afectivos, condiciones materiales, presiones sociales y límites institucionales. Frente a estas adversidades estructurales, ensayan respuestas colectivas en espacios de discusión. A partir de las observaciones participantes en el Encuentro Regional de Mujeres, observamos que este evento opera como un ámbito para compartir recursos y estrategias que permitan sortear esas dificultades y, también, para pensar cómo actuar cuando las mujeres se distancian o retoman el vínculo con sus agresores. En ese aprendizaje, las militantes han incorporado la importancia de no cerrar la puerta: mantenerse disponibles incluso cuando el contacto se enfría, sostener el lazo sin exigir respuesta. Esta forma de estar –persistente, afectiva y no condicionada– constituye en sí misma un modo de cuidado que desborda los moldes institucionales y que se funda en saberes construidos en la experiencia, en el cuerpo y en el territorio.

Para dar cuenta de estos procesos de producción de saberes al calor de las prácticas, proponemos detenernos en una de las experiencias más significativas –y menos visibilizadas– del municipio de Quilmes en materia de acompañamiento a mujeres en situación de violencia. Nos referimos a las acciones impulsadas por el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH)⁴⁵ a partir del año 2002. En el contexto de profunda crisis social y

⁴³ Municipalidad de Avellaneda. Secretaría de Educación. (s. f.). *Jardines maternales municipales*. Recuperado de <https://www.mda.gob.ar/gobierno/secretaria-de-educacion/jardines-maternales-municipales/>

⁴⁴ Municipalidad de Quilmes. Secretaría de Educación. (s. f.). *Educación*. Recuperado de <https://quilmes.gov.ar/gestion/educacion.php>

⁴⁵ El Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH) es una organización fundada en 1976 que promueve y defiende los derechos humanos desde una perspectiva ecuménica, convocando a las iglesias y a diversas instituciones para ese propósito. Ese mismo año, Jorge Novak fue nombrado obispo de Quilmes y, desde entonces, puso su recientemente creada diócesis al servicio de los familiares de personas desaparecidas. Conocido por sus detractores como “el obispo rojo”, Novak relató que, tras asumir como obispo, comenzó a mantener encuentros con numerosos familiares de desaparecidos que, además de denunciar, buscaban consuelo y apoyo: “Comprendí entonces cabalmente, a partir de esos diálogos que llenaban las páginas de las audiencias,

económica que siguió al colapso institucional de 2001, este proyecto nació para dar respuesta a las múltiples formas de malestar que atravesaban los barrios más vulnerados del conurbano bonaerense. Tal como relatan sus referentes, muchas mujeres asumieron en ese contexto el cuidado cotidiano de sus familias ante la ausencia o el derrumbe simbólico de las figuras masculinas, que en muchos casos respondieron a la pérdida de poder con un recrudecimiento de la violencia intrafamiliar. En palabras de Alicia, una de las integrantes del espacio: “los hombres, al no poder sostener su lugar como proveedores, se volvieron más violentos como forma de reafirmar su primacía en la casa” (Alicia, militante, 29/08/2023).

Fue en ese escenario que el MEDH comenzó a conformar las Defensorías Barriales, espacios de asesoramiento y contención para mujeres en situación de violencia que funcionaban en parroquias o capillas de distintos barrios populares. Una de las particularidades más destacadas de estas defensorías es que no estaban atendidas por profesionales, sino por vecinas del propio barrio, quienes se formaban a través de talleres brindados por integrantes del MEDH y luego integraban equipos de acompañamiento. Estas mujeres se convertían, en la práctica, en referentes barriales capaces de asesorar, contener y acompañar a otras, en muchos casos ayudándolas también a acceder a un empleo o a conseguir un lugar para vivir.

En paralelo a esta experiencia territorial, el MEDH también gestionó el “Hogar de Tránsito Betania”, un espacio de acogida para mujeres en situación de violencia junto a sus hijas e hijos menores de 12 años. El hogar funcionó durante aproximadamente quince años, hasta su cierre en 2019, meses antes del inicio de la pandemia por COVID-19. Estaba ubicado en una casa cedida en comodato, con cinco habitaciones que permitían albergar hasta cinco grupos familiares simultáneamente. “Betania” fue una de las pocas respuestas de refugio concretas disponibles en el territorio durante más de una década, con un enfoque comunitario y sostenido mayormente por trabajo voluntario y redes eclesiales comprometidas con los derechos humanos y de las mujeres.

que la historia tiene una superficie engañosa y una profundidad lacerante. Comprendí que sólo quien desciende decididamente a bucear en los abismos del dolor provocado en la historia por la injusticia y la prepotencia, para compartirlo y regenerarlo, adquiere en plenitud creciente su propia dimensión humana. En mi caso, valoré debidamente el axioma pastoral: ‘el hombre es el camino primero y necesario de la Iglesia’. En esta experiencia vi claro que sin actitudes sinceras con la situación de la familia argentina –la desaparición de personas, la destrucción premeditada de los centros de productores por los instrumentos de mezquinos intereses multinacionales, el hambre y la guerra– me haría connivente y cómplice del mal en sus múltiples expresiones” (Ginzberg, s/f)

A lo largo de ese período, sostiene Alicia, cambiaron los tiempos, las prácticas, los vínculos y los hábitos de las personas. Eso obligó a las responsables del espacio a repensar continuamente sus estrategias de acompañamiento. En los inicios del proyecto, sostenían la idea de que el hogar debía ser un lugar de libertad: un refugio que ofreciera seguridad sin imponer restricciones, donde las mujeres pudieran “entrar, salir, ir a trabajar y llevar a los chicos a la escuela”, según sus propios términos. Se trataba de evitar cualquier forma de control que pudiera replicar lógicas opresivas y, al mismo tiempo, respetar la autonomía de las mujeres (Alicia, militante, 29/08/2023). No obstante, con el tiempo concluyeron que:

Uno puede saltarse la estructura cuando ya la tenés, pero si venís de vivir en un lugar donde no sabés si a las tres de la mañana te tenés que ir a dormir a la plaza, o si podés dormir hasta las tres de la tarde del día siguiente... había que poner estructura. (Alicia, militante, 29/08/2023)

De manera que, con el devenir de las mismas experiencias cotidianas, advirtieron que esa concepción necesitaba ser matizada. Observaban que, en muchos casos, las mujeres y sus hijos/as llegaban al hogar tras haber atravesado situaciones extremas de desorganización vital, violencia prolongada o condiciones habitacionales caóticas, donde los ritmos cotidianos y las mínimas rutinas de cuidado habían sido desestructuradas. Así, poco a poco, el hogar fue incorporando normas de convivencia básicas: desayuno a las 8 de la mañana; hora límite para mirar televisión; almuerzos y cenas compartidas alrededor de una mesa común; momentos definidos para el estudio escolar. Estas pautas buscaron restablecer un marco de previsibilidad y cuidado, especialmente para las infancias. Alicia enfatiza que el objetivo no era regimentar la vida cotidiana ni imponer una lógica “cuartelera”, sino ofrecer un entorno estable y protector: “A los chicos les encantaba ese orden. Volvían a ser chicos, no tenían que preocuparse porque mataran a la mamá” (Alicia, militante, 29/08/2023).

Desde esta perspectiva, la rutina no se entendía como un dispositivo de control ni de disciplinamiento, sino como una estrategia de restitución de derechos básicos y de estabilización psicosocial, especialmente importante para quienes venían de contextos marcados por la violencia, la precariedad habitacional o la desorganización cotidiana. El objetivo del hogar, de acuerdo con su referente, no era únicamente proveer asistencia en un momento de urgencia, sino más bien propiciar un espacio donde fuera posible recomenzar, reordenar, proyectar:

Era un trabajo muy artesanal... estar en ese espacio seguro las ayudaba a después planificar, armar una estrategia incluso económica, que con la población que nosotros trabajamos era una de las dificultades más grandes. (Alicia, militante, 29/08/2023)

De modo que la estadía en Betania se pensaba no sólo como resguardo temporal, sino fundamentalmente como una instancia de transición hacia una vida posible, una plataforma desde la cual cada mujer o grupo familiar pudiera construir su propio proceso de salida de la violencia. Algunos recorridos requerían unos días; otros, semanas o incluso meses. Las mujeres con las que trabajaban solían enfrentar un “combo muy difícil de remontar”: tenían varios hijos/as a cargo, no contaban con ingresos propios ni redes de apoyo, y muchas de ellas no habían trabajado nunca fuera del hogar, lo que planteaba serios desafíos para imaginar una vida autónoma (Alicia, militante, 29/08/2023)

Ante este panorama, el equipo del Hogar procuraba que las mujeres no perdieran los vínculos comunitarios o institucionales previos a su ingreso, y que pudieran retomarlos luego como parte de una estrategia de sostenimiento en el tiempo. En esta línea, uno de los principios del acompañamiento era que la organización o institución que las hubiese derivado continuara involucrada en el proceso. El egreso del hogar no debía implicar el abandono, sino una nueva fase del itinerario, con una red de acompañamiento activa que permitiera sostener los avances logrados en un contexto de seguridad (Alicia, militante, 29/08/2023)

Alicia también reflexiona sobre las tensiones que, con el tiempo, comenzaron a aparecer en torno al dispositivo del Hogar y que finalmente llevaron a su cierre. Desde su mirada, el modelo de refugio que habían construido comenzaba a mostrar límites difíciles de resolver en relación con los cambios culturales, tecnológicos y generacionales. Al respecto, menciona el impacto de la masificación de los teléfonos celulares en las prácticas del espacio. Cuando Betania abrió sus puertas, el uso de celulares no era habitual, de manera que mantener el aislamiento de la mujer y del grupo familiar no resultaba difícil. El hogar había sido concebido como un espacio protegido y relativamente aislado, donde pudiera garantizarse la seguridad física y emocional de las mujeres y sus hijos e hijas. Sin embargo, la hiperconectividad trajo nuevos desafíos: el riesgo de que el agresor identificara la ubicación del refugio, el ingreso permanente de mensajes o llamados que generaban angustia o dudas en las mujeres, y el rechazo creciente a la idea de "desconectarse" como parte del proceso de

protección. Esto generaba conflictos dentro del espacio, no solo con las residentes, sino también entre el equipo que sostenía el hogar:

Después aparecieron los celulares, las redes sociales... y todo. Las chicas – porque ya eran cada vez más jóvenes– venían, y no solo no querían venir, sino que no querían dejar su celular, su Facebook en aquel tiempo... Ahí se producían también un poco de conflicto, porque no podíamos poner en riesgo el lugar. Que ella pueda ser detectada su ubicación... Ponerla en riesgo a ella, a las otras mujeres. Bueno, una serie de cosas que nos llevó a cuestionarnos lo que nosotras estábamos ofreciendo (...). A nosotras nos hacía ruido este dispositivo. Por eso lo terminamos cerrando, ¿no? Porque nos parecía que no se podía trabajar de una manera realmente apuntando a los problemas de fondo en ese escaso margen. (Alicia, militante, 29/08/2023)

En este sentido, se pone de manifiesto una revisión crítica del espacio de intervención no sólo en términos operativos, sino en línea con una particular ética del cuidado. Esta perspectiva se distancia de una concepción asistencialista de las mujeres en situación de violencia, que las reduce a receptoras pasivas de ayuda, para centrarse en sus necesidades reales, reconociéndolas como sujetas con deseos, trayectorias y decisiones propias. Las militantes del MEDH evaluaron de forma crítica la pertinencia de sus intervenciones ante una juventud que llegaba con otras referencias, necesidades y formas de vivir en el mundo. En ese sentido, el cierre del hogar no fue vivido como un fracaso, sino como una decisión política: la de no sostener un modelo que ya no respondía a las realidades concretas ni permitía trabajar los desde una lógica transformadora.

La trayectoria del Hogar Betania da cuenta de la construcción de saberes situados en torno al acompañamiento a mujeres en situación de violencia. En este sentido, el testimonio de Alicia no remite a intervenciones fijas o cristalizadas, sino a prácticas en permanente transformación, moldeadas por el contexto, las experiencias acumuladas y los aprendizajes del trabajo cotidiano. Ahora bien, estos saberes militantes no se limitan a comprender la violencia o a definir estrategias de acompañamiento; también implican un conocimiento profundo sobre el funcionamiento real de los dispositivos estatales. Las militantes no sólo saben lo que, en términos normativos, una mujer en situación de violencia puede solicitar, sino que también conocen cómo debe hacerlo para ser escuchada, protegida o asistida.

Manejan información precisa sobre medidas judiciales, derechos, subsidios y recursos disponibles, y se encargan de transmitirla para que las propias mujeres puedan ejercer sus demandas de manera autónoma. Sus prácticas se alejan de lo meramente asistencial para convertirse en intervenciones políticas orientadas a fortalecer la agencia de las mujeres frente al Estado.

En esta línea, las militantes conocen cómo y con quién articular dentro del entramado institucional. Saben qué puertas conviene tocar, en qué momentos y con qué estrategias. Cuentan con un conocimiento situado que les permite anticipar obstáculos, identificar aliados y adaptar sus intervenciones a las dinámicas concretas de cada organismo. Al respecto, Trinidad plantea sobre la atención brindada en la CMF:

(...) los *polis* por lo general no tienen mucha predisposición. Entonces, si nosotras les avisamos a las compañeras [de la Secretaría de Mujeres y Diversidades], ellas van a saber que hay una persona que acompañamos nosotras que quiere denunciar y hacen el proceso más llevadero (...). Si no avisamos, sabemos que tardamos un par de horas hasta que la atiendan.

(...) En un momento, pensamos que por ahí no estaba bueno que vayamos con algo de la organización, que quizás los *polis* lo tomaban a mal. Y al final nos dio fruto, es como que tienen otra contemplación (...) Me parece que es como que piensan “estas por ahí nos hacen un quilombo”. Eso de que eramos las “feminazis” (*risas*) es como que de alguna manera repercutió y son más respetuosos. (Trinidad, militante, 03/07/2024)

De este relato se desprende que los dispositivos parecen ofrecer respuestas más eficientes cuando quienes los interpelan lo hacen desde una posición colectiva. En este marco, entendemos que el derecho a la protección ante toda forma de violencia no depende únicamente de conocer la existencia de recursos institucionales, sino también de saber cómo activarlos, con quién articular y bajo qué condiciones las demandas pueden ser escuchadas y procesadas.

Además de estas estrategias para obtener mejores respuestas de los agentes del Estado, también conocen los límites de la articulación institucional, es decir, con qué espacios el vínculo resulta inviable o incluso contraproducente. Graciela y Trinidad sostienen que, antes

de la creación de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, no contemplaban la articulación con el gobierno local, ya que las respuestas institucionales que recibían eran percibidas como revictimizantes (Graciela, militante, 07/11/2022). Ahora bien, sí identifican la continuidad de dichas prácticas en otras áreas del gobierno municipal, a quienes intentan esquivar a la hora de acompañar a las mujeres:

Tenemos experiencias muy negativas con la Secretaría de Niñez, de todas las gestiones. De muchísima vulneración y maltrato, Mujeres que llegan ahí porque han sufrido violencia; porque la amenaza que muchas veces se concreta de parte de los agresores y la familia de los agresores es “le vamos a sacar a los chicos”. Y la Secretaría muchas veces está de ese lado, volviendo a maltratar a mujeres que sufrieron años de violencia. Poniéndolas en cuestión, que están locas, que estás insanas, que no son capaces de tener a sus hijos. (Alicia, militante, 29/08/2023)

La crítica de Alicia pone en evidencia la persistencia de prácticas institucionales violentas que exceden las decisiones coyunturales o las gestiones particulares, revelando un problema estructural en la forma en que ciertas instituciones conciben e intervienen ante situaciones de vulnerabilidad. En línea con lo planteado por Magistris (2016), los Servicios Locales de Niñez sitúan como sujeto de intervención al niño o la niña y, en consecuencia, centran su accionar en evaluar el cumplimiento de las funciones familiares –particularmente las maternas y paternas– como garantes o vulneradores de derechos. Este enfoque, basado en la observación de los roles parentales, tiende a invisibilizar las relaciones de poder que atraviesan esas dinámicas y a subestimar las experiencias de victimización que también afectan a las mujeres. Como veremos en el capítulo siguiente, las intervenciones del área municipal de género dirigidas a mujeres–madres constituyeron un nudo crítico a lo largo del período analizado.

Desde esta perspectiva, tal como señala Alicia, cuando las mujeres llegan a la Secretaría de Niñez tras haber sufrido violencia, se enfrentan nuevamente a mecanismos de control y disciplinamiento institucional que reproducen las amenazas de los agresores: el riesgo de “quitarles a los hijos” opera como forma de castigo y reafirmación del orden violento que el Estado debería desarmar. De ese modo, la intervención estatal no interrumpe el circuito de violencia, sino que lo prolonga bajo el ropaje de la protección infantil. Finalmente, el

testimonio da cuenta de una forma particular de revictimización: la patologización de las mujeres, cuyas voces y capacidades de cuidado son puestas en duda a partir de suposiciones sobre una supuesta inestabilidad emocional o incapacidad mental. Esta operación no solo reproduce estereotipos históricos que deslegitiman la palabra de las mujeres, sino que también las despoja de su condición de sujetas de derecho.

Ahora bien, este señalamiento no aparece en ninguna de las entrevistas realizadas a las trabajadoras estatales que analizamos en el Capítulo 3 de esta tesis. Aunque algunas de ellas plantearon duras críticas a las prácticas de atención a mujeres en situación de violencia realizadas durante las gestiones precedentes, no mencionaron conflictos con la Secretaría de Niñez. A partir de este desfasaje, es posible plantear dos hipótesis interpretativas. Por un lado, puede deberse a una decisión política de las trabajadoras de no señalar públicamente problemas en otras áreas del municipio, en un intento por preservar la imagen de la gestión. Por otro lado, puede interpretarse como una diferencia de posicionamiento: las organizaciones sociales, al observar el funcionamiento estatal desde fuera pero en constante diálogo con él, logran identificar aspectos que pueden pasar desapercibidos para quienes están inmersas en la trama burocrática. En este sentido, su mirada combina cercanía territorial y autonomía crítica es lo que les permite detectar tensiones o desplazamientos que no siempre son visibles desde el interior de las oficinas del Estado.

Por último, cabe detenernos en el segundo tipo de saber que hemos identificado como saberes de preservación. Estos son aquellos vinculados al autocuidado, a los límites y a la sostenibilidad emocional del acompañamiento. Las militantes, a medida que se fueron involucrando más en estos procesos, comprendieron que no es posible acompañar sin atender al propio desgaste, y que protegerse no es una renuncia a la lucha, sino una condición para sostenerla en el tiempo:

Algo que también trabajamos mucho en los talleres es como poder disociar y tener ciertos resguardos para—con nosotras. Aprendí bastante a separar... me pongo una capa, quizás, ante estas situaciones porque entiendo que si yo me pongo mal tampoco puedo ser de mucha ayuda para esta persona que está en la situación (...). Al principio es difícil; muchas compañeras de hecho deciden no acompañar y es totalmente válido, porque hay historias personales que te atraviesan. (Trinidad, militante, 03/07/2024)

Para afrontar los desafíos propios del acompañamiento, una de las estrategias que mencionan las militantes es el trabajo en dupla. En este esquema, sólo una de ellas mantiene el contacto directo con la mujer en situación de violencia, mientras que la otra cumple un rol de sostén y supervisión. Esta presencia complementaria permite compartir la carga emocional y, al mismo tiempo, habilita una mirada externa sobre la configuración del vínculo de acompañamiento. La dinámica permite identificar y prevenir situaciones de sobreimplicación, desgaste o aislamiento afectivo de la acompañante principal, favoreciendo una práctica más cuidada tanto para quien acompaña como para quien es acompañada. Asimismo, la intervención en dupla se complementa con las reuniones grupales, que cumplen un rol clave como espacio de reflexión y contención mutua. En estos encuentros circulan los relatos, las frustraciones, las preguntas, pero también las estrategias y las formas de tramitar lo que duele. En estas instancias se construye una pedagogía del cuidado mutuo, que permite procesar la implicación emocional sin romantizar el sacrificio, y sin caer en la lógica de que acompañar debe implicar sufrimiento (Sandra, militante, 15/05/2023; Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023).

La construcción de estos saberes de preservación también implica revisar críticamente ciertas prácticas impulsadas por el deseo urgente de proteger. Varias militantes relatan que, en sus inicios, solían alojar en sus propios hogares a mujeres con sus hijas e hijos. Sandra, por ejemplo, recuerda que su hermana mayor había construido una habitación en el fondo de su casa en Bernal para recibir a amigas en situación de vulnerabilidad: “(...) las que no podían alquilar, las que vivían en el conventillo de La Boca, las que el marido les pegaba. Yo volvía de la escuela y siempre había alguien nuevo” (Sandra, militante, 15/05/2023). Esa lógica de cuidado intuitivo, profundamente afectiva y basada en la solidaridad de lazos cercanos, fue la que Sandra replicó al comenzar a acompañar mujeres en situación de violencia.

Así fue como recibió en su casa a C., una joven que había sido entregada por su madre a redes de prostitución desde la adolescencia. Con los ojos empañados, Sandra recuerda que durante siete años la acompañó en la justicia y le brindó un lugar en su hogar (Sandra, militante, 15/05/2023). Sin embargo, con el tiempo la relación se fue deteriorando hasta terminar en un conflicto personal. La partida de C. fue, para ella, un punto de inflexión. Decidió alejarse del acompañamiento durante un tiempo y, años más tarde, se involucró en una organización de mujeres. En esta nueva etapa, se propuso hacerlo con más herramientas, y por eso se inscribió en la primera cohorte de Multiplicadoras Territoriales en Género. Allí,

una docente le marcó con claridad: “Chicas, no se lleven a una persona vulnerable a sus casas. Es un error muy grande. Ustedes tienen instituciones... No pueden llevarse el problema a casa. Tampoco la situación” (Sandra, militante, 15/05/2023). La formación le permitió revisar críticamente su experiencia con C. y comprender que, si bien el compromiso político y emocional son dimensiones constitutivas del acompañamiento, este no puede desdibujar los límites necesarios para el autocuidado. Se trata de una ética que no excluye la entrega ni la empatía, pero que exige preservar ciertos bordes para poder sostenerse en el tiempo y no dejar de acompañar.

Por su parte, Nadia traza una distinción entre acompañar a vecinas del barrio con quienes no existe un vínculo previo y acompañar a compañeras de militancia, o a madres de los niños y niñas que participan en los talleres de apoyo escolar que ellas mismas coordinan. En estos últimos casos, el conocimiento mutuo y la historia compartida convierten el acompañamiento en una experiencia mucho más implicada afectivamente. Cuando la situación de violencia involucra a una mujer que forma parte de su vida diaria, se activa un proceso de identificación que intensifica el impacto emocional. Nadia expresa que, en esos casos, la violencia que atraviesa la otra se vuelve más cercana, más personal. Esa proximidad genera una carga mental y afectiva más difícil de tramitar, y complejiza la posibilidad de establecer una distancia saludable. Acompañar, en estos contextos, no solo implica sostener a la otra, sino también habitar un conflicto interno entre el deseo de proteger y la necesidad de no desbordarse (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023).

El resguardo que deben sostener las militantes no es solo emocional, sino también físico. Sandra recuerda que una vez fue a buscar a una mujer en situación de violencia que vivía en Villa Itatí: “Le dije por mensaje de texto: ‘prepará el bolsito que a tal hora te paso a buscar’”. Cuando llegó al domicilio, el marido estaba allí: “Ahí casi me matan... me pegué el susto de mi vida. El tipo casi me golpea; pero salimos” (Sandra, militante, 15/05/2023). En los barrios donde militan, ellas son identificadas como “las feministas”, lo que en ocasiones las expone a hostilidades y amenazas. Melisa relata que algunas de sus compañeras han tenido problemas con varones del barrio y que, en su caso, su propio vecino le advirtió a su pareja que si las veía juntas “le iba a hacer algo a ella y a mí” (Melisa, militante, 20/04/2023). Frente a estas situaciones, Trinidad enfatiza la importancia de tomar ciertos recaudos básicos: encontrarse con la mujer en espacios públicos y alejados de su casa, no acudir sola y, mucho menos, ir directamente al domicilio, como había hecho Sandra (Trinidad, militante, 03/07/2024).

Las escenas que narran las entrevistadas dan cuenta de la construcción de saberes donde lo político, lo afectivo y lo corporal se entrelazan de manera compleja. Demuestran que el acompañamiento a mujeres en situación de violencia no se trata de aplicar protocolos o técnicas, sino que entraña una reflexión constante sobre los límites, la implicación y el cuidado de sí. En este sentido, los saberes de preservación no son complementarios ni accesorios: son condiciones necesarias para sostener las intervenciones. Pueden pensarse como saberes de una militancia que aprendió a no confundirse con el Estado, a estar sin reemplazarlo, y a intervenir sin perderse en el intento. Saber hasta dónde llegar, cómo hacerlo, con quién compartir la carga, forma parte de un aprendizaje político del cuidado, que resignifica la entrega no como sacrificio, sino como una práctica colectiva, situada y sostenida en vínculos que también cuidan a quienes cuidan.

4.3 La Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres de Quilmes

A mediados de 2016, durante la intendencia de Martiniano Molina, la Comisión de Mujeres de Quilmes, Berazategui y Varela presentó por primera vez una propuesta ante el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes para que se declarara la Emergencia en Violencia por Motivos de Género en el distrito. El propósito era claro: ampliar los recursos municipales destinados a la prevención, atención y erradicación de las violencias. Esta iniciativa se enmarcaba en una agenda más amplia a nivel nacional. Desde 2011, legisladoras y legisladores de distintos bloques habían impulsado, sin éxito, medidas similares. En el 30° Encuentro Nacional de Mujeres, realizado en 2015 –meses después del primer “Ni Una Menos”–, se consolidó la exigencia de una declaración de emergencia nacional, vinculada con la necesidad de aumentar el presupuesto para políticas específicas, crear un registro oficial de casos y diseñar un plan integral de prevención. Uno de los lemas que adquirió mayor fuerza en aquel contexto fue: “No hay Ni Una Menos sin emergencia nacional” (*Infojus*, 2015)

Dos años más tarde, en el marco del 32° Encuentro Nacional de Mujeres realizado en la ciudad de Resistencia, provincia de Chaco, se lanzó oficialmente la Campaña por la Emergencia Nacional en Violencia contra las Mujeres. El espacio tuvo como propósito impulsar la aprobación parlamentaria del proyecto de Ley Nacional de Emergencia, que para octubre de 2017 ya contaba con media sanción en el Senado. Su objetivo principal era asignar

partidas presupuestarias extraordinarias destinadas a prevenir y revertir el número de víctimas de violencia en todo el país. A su vez, se promovía que cada provincia avanzara en la sanción de normativas de alcance similar (ANRed, 2017).

En el municipio de Quilmes, el proyecto local permaneció durante todo 2016 “cajoneado” en la Comisión de Presupuesto del Honorable Concejo Deliberante, sin llegar siquiera a ser debatido. Un año después, fue nuevamente presentado por una coalición conformada por más de treinta organizaciones sociales, sindicales, políticas y feministas del distrito. Finalmente, en 2018, durante una sesión extraordinaria, el proyecto fue aprobado por unanimidad (*Perspectiva Sur*, 2018). En este sentido, los derroteros de esta iniciativa invitan a preguntar: ¿cómo las organizaciones feministas y de mujeres lograron transformar una demanda desoída en una decisión institucional asumida por todo el arco político? ¿Qué estrategias desplegaron para impulsar una iniciativa popular en el contexto de un gobierno que no promovía la participación de las organizaciones de la sociedad civil ni la agenda feminista? ¿Qué efectos produjo este proceso en el escenario político local, tanto en términos de institucionalidad como en el vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales?

Proponemos abordar estos interrogantes a partir del análisis de la capacidad de incidencia de las organizaciones feministas y de mujeres. Por incidencia en políticas públicas entendemos los efectos estatales –tanto aquellos buscados como no buscados– que resultan de la acción intencionada de actores que procuran influir en las decisiones de un área determinada de la gestión estatal. La literatura sobre incidencia política, de manera más o menos explícita, se enfoca en describir o explicar cómo distintos actores sociales, políticos o institucionales logran alterar el rumbo de las decisiones estatales (Burstein y Linton, 2002; Cortez y Maillet, 2018; Ydersbond, 2014). Tales efectos pueden expresarse en el surgimiento de nuevos programas, en la modificación de políticas ya existentes o en la transformación de sus distintas dimensiones: el diseño, la implementación, el monitoreo, la evaluación, los instrumentos utilizados (Vedung, 1998), los objetivos que orientan las políticas o los actores encargados de ejecutarlas (Capano y Howlett, 2009).

No obstante, la incidencia política no se reduce a una relación mecánica entre la demanda social y la respuesta estatal. Los intentos de los actores por modificar la política pública no siempre se traducen en cambios concretos; de manera que un conjunto de estudios resaltan la predominancia de continuidad y estabilidad institucional (Lindblom, 1992; Pierson y

Skocpol, 2008). Otros, por el contrario, dan cuenta de las posibilidades efectivas de transformación, especialmente a partir de la acción colectiva. En este marco, se analizan los efectos de la movilización de organizaciones sociales, coaliciones promotoras de ideas, grupos sindicales, empresariales o de lobby (Andretta, Piazza y Subirats, 2015; Jenkins–Smith y Sabatier, 1994; Leech, 2010; Bullard y Johnson, 2000). Estos trabajos coinciden en subrayar que, si bien las condiciones estructurales –como la situación macroeconómica nacional, las estructuras productiva, de clases (Offe y Wiesenthal, 1980) o de oportunidades políticas (Tarrow, 2011), la aparición de “ventanas de oportunidad” (Kingdon, 1995) y coyunturas críticas (Mahoney, 2001; Pierson, 1993), o las capacidades estatales que existan para responder el reclamo en el área de gestión a la que estén interpelando (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Mann, 2008)– delimitan el campo de acción posible; muchas veces son las características de los propios actores y las estrategias que despliegan las que resultan decisivas.

Dentro de las explicaciones que buscan comprender cómo se producen resultados estatales a partir de la acción colectiva, pueden distinguirse dos enfoques principales: aquellos que ponen el foco en lo que los actores tienen, y aquellos que enfatizan lo que los actores hacen. En el primer grupo se encuentran los estudios que destacan la importancia de los recursos con los que cuentan los actores movilizados –materiales, humanos u organizacionales– como factores clave para incidir en las políticas públicas (Burstein y Linton, 2002; McCarthy y Wolfson, 1996; Ward, 2017). El segundo enfoque, en cambio, pone el acento en las estrategias de acción desplegadas por los actores colectivos, y sostiene que su capacidad de incidencia está estrechamente vinculada a las formas en que interactúan con los decisores públicos y a las tácticas que eligen para intervenir en el espacio político (Molina, 2017; König, Tsebelis y Debus, 2011).

Desde esta perspectiva, algunos autores argumentan que las estrategias más eficaces para lograr cambios en la política pública son aquellas que apelan con mayor frecuencia a métodos disruptivos como la protesta y la movilización callejera (McAdam y Su, 2002). Incluso, en ciertos contextos, se ha discutido el papel que puede tener el uso de la violencia como forma de presión, aunque este punto genera controversias dentro del campo académico (Young, 2016; McAdam y Su, 2002). Por otro lado, otros trabajos resaltan los beneficios de las estrategias que optan por el uso de canales institucionales (Christel y Gutiérrez, 2017;

Gutiérrez e Isuani, 2014) y promueven formas de cooperación con actores estatales como vía para incidir en las decisiones públicas (Mitlin, 2008; Najam, 2000; Sorroche, 2017).

En el caso de la disputa por la sanción de la Emergencia en Violencia contra las Mujeres en el municipio de Quilmes, sostenemos que los actores involucrados lograron su cometido gracias a la implementación de un repertorio diverso de estrategias de incidencia política. El punto de partida de este proceso estuvo marcado por un hecho que conmovió profundamente al distrito: el 2 de enero de 2017, Gina Certoma ingresó al Hospital Isidoro Iriarte con el 60% de su cuerpo quemado, tras haber sido atacada por su pareja, Ezequiel Fariña. Una de las médicas que la asistió integraba una agrupación feminista local; inmediatamente, alertó a sus compañeras sobre el caso, activando de inmediato las redes de contención y de articulación colectiva (Azul, militante, 10/10/2024). A partir del llamado de esta médica se produjo una suerte de “efecto mariposa”: la organización desplegó sus mecanismos de acompañamiento y articulación territorial, poniéndose a disposición de la familia de Gina y promoviendo una respuesta colectiva. En pocos días, se convocaron dos movilizaciones multitudinarias: la primera el 4 de enero en Quilmes –ciudad donde convivía con su agresor–, y la segunda el 6 de enero en Gerli, localidad de origen de la joven. Ambas concentraciones contaron con una participación transversal de colectivos sociales y políticos, y recibieron una importante cobertura en medios locales y nacionales. La intervención de los medios no solo visibilizó el intento de femicidio, sino que también amplificó las demandas de las organizaciones locales, otorgando legitimidad a su reclamo por políticas públicas eficaces frente a la violencia de género (*Diario Popular*, 2017; *Televisión Pública Noticias*, 2017; *Telenuve*, 2017; *C5N*, 2017).

Más allá de su impacto inicial, el caso de Gina Certoma actuó como catalizador de una dinámica política más amplia. Según los testimonios relevados, este hecho marcó un punto de inflexión en el entramado local y fue reconocido como el momento fundacional de la Multisectorial por la Emergencia. En respuesta a la brutalidad del ataque, se conformó un colectivo que integró a mujeres de distintos ámbitos políticos, sindicales y territoriales, unidas por un diagnóstico común y por la voluntad de fortalecer las políticas públicas del distrito. Dicha experiencia de articulación política se nutrió de aprendizajes y repertorios construidos por el movimiento feminista argentino, en particular de la trayectoria organizativa de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito (Graciela, militante, 07/11/2022; Azul, militante, 10/10/2024).

Ambas compartieron una lógica política basada en la construcción de lo común en la diferencia, la articulación plural y la unidad como estrategia de incidencia. La conformación de la Campaña en 2005 representó un hito organizativo para el feminismo argentino, al consolidar un formato de articulación amplio que integró a organizaciones con trayectorias y posicionamientos diversos. Lo que permitió sostener dicha articulación fue la decisión política de priorizar los consensos, sin anular las singularidades. Como expresó Martha Rosenberg, referente histórica del movimiento, la Campaña logró constituir “un sujeto político con voz propia donde había muchas voces individuales y muchos tonos de voz” (CampAbortoLegal, 2020, 36:38).

En este marco, entendemos que las principales referentes de la Multisectorial por la Emergencia, cuyas trayectorias militantes se remontan a años previos de activismo feminista y territorial, supieron recoger e incorporar aquellos aprendizajes. Muchas de ellas habían participado en distintos Encuentros Nacionales de Mujeres, instancias clave para la circulación de conocimientos y la consolidación de repertorios de acción. En esta línea, la Multisectorial puede interpretarse como una reconfiguración local de prácticas y saberes gestados en el movimiento feminista nacional, resignificados frente a la urgencia que plantea la violencia por motivos de género en el territorio.

Desde esta apuesta por la unidad, las organizaciones desplegaron estrategias de mediación orientadas a generar canales de diálogo con los decisores políticos, con el objetivo de persuadirlos sin recurrir inicialmente al conflicto abierto (Diani, 2003; Tilly, 2001). Estas acciones se desarrollaron principalmente en el Honorable Concejo Deliberante (HCD). Tal como relata Laura M., militante y referente de la Multisectorial, durante 2017 realizaron un “trabajo de hormiga”: mantuvieron reuniones con todos los bloques dispuestos a recibirlas, recorrieron sistemáticamente las oficinas legislativas y se presentaron cada martes en el HCD para golpear las puertas de concejales y concejalas (Laura M., militante y funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, 25/09/2023). Aunque en un primer momento el oficialismo calificó el proyecto como “inviabile”, las organizaciones lograron revertir esta mirada mediante un trabajo sostenido de cabildeo, entrega de firmas y adhesiones, y generación de consensos interbloque.

No obstante, también recurrieron a estrategias de confrontación, entendidas como aquellas que buscan forzar el posicionamiento de los decisores mediante protestas, movilizaciones y

acciones públicas de visibilización (Tarrow, 2011; Kotler y Zaltman, 1971). Una de las intervenciones más emblemáticas fue la realizada durante la apertura de sesiones del HCD en 2017. Mientras el intendente Martiniano Molina pronunciaba su discurso, las integrantes de la Multisectorial se manifestaban en las inmediaciones con carteles exigiendo la sanción inmediata del proyecto (Azul, militante, 10/10/2024, Graciela, militante, 07/11/2022). Este gesto inauguró una presencia sostenida y visible de las organizaciones feministas en el espacio público local.

Asimismo, las organizaciones profundizaron su estrategia apelando a recursos simbólicos del repertorio feminista nacional. Organizaron un pañuelazo frente al HCD, retomando una forma de acción emblemática del movimiento, y se sumaron al uso del pañuelo rosa impulsado por la Campaña Nacional por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres, que llevaba el logo de una mujer joven, con el puño en alto y la boca abierta, acompañado por la consigna “Emergencia ya en violencia contra las mujeres”. Este símbolo dialogaba con otros emblemas del feminismo argentino, como el pañuelo verde de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, inspirado a su vez en los pañuelos blancos de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Al apropiarse de esa genealogía política, las militantes de Quilmes inscribieron su reclamo en una tradición más amplia de lucha por los derechos humanos y transformaron el pañuelo rosa en una marca de identidad colectiva, presente en cada instancia de negociación, actividad pública y manifestación. De este modo, consolidaron una estrategia que puede entenderse como una capitalización política de las luchas, donde la potencia simbólica del emblema operó como fuente de legitimidad y herramienta de incidencia.

En julio de 2018, dicha estrategia alcanzó su punto más alto con la realización de un pañuelazo dentro del propio edificio municipal. La acción consistió en llenar el recinto con pañuelos rosas y verdes, en un gesto de apropiación del espacio institucional y de presión directa sobre el poder político (Imagen 1).



Imagen 1. Pañuelazo en la Municipalidad de Quilmes. Fuente: Revista Combativas (2018)

A su vez, esta intervención hizo visible el trabajo de mediación que, además de desarrollarse por vías formales, se sostuvo también en el plano de lo performático y lo colectivo. Así lo recuerda Graciela:

G: Cuando Molina abrió las Sesiones del Concejo Deliberante, hicimos toda una movida de pañuelos rosas. Las concejales iban entrando donde se hizo la inauguración, en la Casa de la Cultura, y cuando él empezó a hablar se pusieron todas los pañuelos. Todas las concejales con las que habíamos peleado la Ordenanza... Nosotras estábamos todas en la puerta; detrás de las vallas, habíamos armado todo rosa.

L: ¿Ustedes no podían ingresar a la Casa de la Cultura?

G: No; y tampoco era la intención. Estuvo bueno que ellas lo pelearan desde adentro también. De nosotras ingresó una por organización, una cosa así... y bueno, al tiempo, conseguimos que se aprobara la Emergencia. (Graciela, militante, 07/11/2022)

Finalmente, durante una sesión extraordinaria del Honorable Concejo Deliberante, se sancionó la Ordenanza N° 12.976/18, que declaró la Emergencia en Violencia contra las Mujeres por el término de dos años. La norma adoptó la definición de violencia contra las mujeres establecida en la Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral, y formalizó la adhesión del Municipio de Quilmes a dicha legislación. Además, contempló acciones específicas tanto en el plano de la prevención como en el de la asistencia.

En materia de prevención, el Ejecutivo Municipal se comprometió a implementar programas de formación de Agentes de Prevención Comunitarios, orientados al fortalecimiento del autovalidamiento de las mujeres (artículo 5, inciso a). Esta medida, como adelantamos en el Capítulo 2, sentó las bases para el posterior desarrollo del Programa de Multiplicadoras Territoriales de Género. En relación con la asistencia, la ordenanza dispuso la creación de hogares seguros transitorios para mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas, así como el fortalecimiento de las acciones y dispositivos del área de género. Además, se garantizó la atención integral, interdisciplinaria e interinstitucional durante las 24 horas del día, lo que constituyó la antesala de la creación del Centro de Atención de Mujeres y Diversidades (CAMD) en 2021. Finalmente, se propuso también fortalecer el Observatorio de Violencia contra las Mujeres, que debía estar integrado por representantes del área de género, de organismos gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, la experiencia de la Multisectorial por la Emergencia en Quilmes adquiere un valor destacado, no solo por su capacidad concreta de incidir en la formulación de políticas públicas, sino también por el impacto más amplio que logró generar en el entramado político y social local. Si bien el papel de los movimientos sociales en los procesos de cambio social ha sido objeto de debate, una parte significativa de la literatura reconoce su capacidad de incidencia en al menos cuatro dimensiones de la actividad política: la sustantiva –relativa a la modificación de políticas públicas, la consagración de nuevos derechos y la apertura de oportunidades para la movilización–; la institucional –que refiere a la creación de nuevos procedimientos administrativos y mecanismos estables de negociación con autoridades–; la interactiva –vinculada al surgimiento de nuevos actores políticos–; y la simbólica –relativa a transformaciones en los sistemas de valores, percepciones, actitudes y comportamientos tanto individuales como colectivos– (Martí i Puig y Rovira i Sancho, 2017).

Desde esta perspectiva, la sanción de la Ordenanza puede interpretarse como una transformación institucional, en tanto inscribe en el digesto normativo municipal el compromiso del Estado local con la prevención y la erradicación de la violencia de género. Como se analizará en el apartado siguiente, durante el período 2019–2023 las organizaciones sociales de Quilmes impulsaron nuevas iniciativas en el HCD que dieron lugar a un conjunto de normas con perspectiva de género, configurando así un paquete legislativo orientado a generar cambios duraderos. Además, la Emergencia alentó transformaciones sustantivas en las políticas públicas, en especial, la creación del CAMD, un dispositivo ampliamente valorado por las mujeres del distrito y reconocido por las militantes como un recurso fundamental para el acompañamiento integral a quienes atraviesan situaciones de violencia.

En paralelo a los cambios registrados en el gobierno local, la movilización de la Multisectorial y la posterior sanción de la Emergencia produjeron un desplazamiento simbólico: la violencia contra las mujeres pasó a ocupar un lugar central en la agenda pública municipal, instalada como una problemática prioritaria que el Estado municipal debía asumir. El contexto nacional –atravesado por la lucha por el derecho al aborto legal y por el fortalecimiento del movimiento Ni Una Menos– no solo ofreció un marco de legitimidad para esas reivindicaciones, sino que también retroalimentó la movilización y favoreció una mayor receptividad de las demandas en el ámbito local.

Finalmente, este proceso también fortaleció a la propia Multisectorial, que se consolidó como un actor político relevante en el distrito. Durante la campaña electoral de 2019, algunas de sus referentes acompañaron y militaron la candidatura de Mayra Mendoza. De acuerdo con Renata –cuadro político de la Multisectorial y hoy funcionaria municipal–, este espacio fue “el germen” del Frente de Todos en el Distrito (Renata, militante y funcionaria municipal, 10/04/2023). La Multisectorial funcionó como un ámbito de diálogo entre espacios políticos heterogéneos, que lograron unirse en torno a dos elementos clave: un objetivo urgente –abordar la problemática de la violencia en el distrito– y un adversario común –el gobierno representado por la tríada Mauricio Macri, María Eugenia Vidal y Martiniano Molina–. En esta línea, entendemos que el proceso de articulación política logró trascender la sanción de la Emergencia.

Con la llegada de Mendoza a la intendencia, algunas de las referentes que habían acompañado su campaña se incorporaron a la gestión municipal, especialmente en la

Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entre ellas había figuras provenientes de la política partidaria tradicional y otras con trayectorias vinculadas al feminismo popular y a la organización comunitaria. El involucramiento de los movimientos sociales en la gestión y en las políticas públicas fue interpretado por algunos autores como una forma de cooptación clientelar por parte del gobierno (Escudé, 2007), otros estudios cuestionaron esta idea y mostraron que el acompañamiento de las organizaciones respondía más bien a la concordancia ideológica con el gobierno (Natalucci, 2008). En esta línea se inscribe lo que señala Irina:

Nosotras no queríamos tener relación con lo municipal o con lo partidario. Pero con Mayra decidimos acompañarla porque al ser mujer teníamos que apoyarla. Aparte, tenía el mismo modelo Nacional y Popular que nosotras. Entonces dijimos, nos jugamos. Para nosotras era un peso sacarnos una foto con alguien partidario. Pero con Mayra lo elegimos porque era una mujer, y creímos que teníamos que apoyarla. (Irina, militante y funcionaria de la Secretaría, 15/11/2022)

Esta experiencia de las militantes en el gobierno local se enmarca en un debate más amplio acerca del papel de las feministas en el Estado. La literatura sobre las denominadas “femócratas” ha mostrado que la incorporación de feministas en cargos institucionales puede abrir oportunidades de incidencia en las políticas públicas, especialmente cuando existen vínculos estrechos con los movimientos sociales y condiciones políticas favorables (Eisenstein, 1996; Banaszak, 2011; McBride y Mazur, 2010). El término femócrata – neologismo que combina los conceptos de feminista y burócrata– alude a las mujeres que, desde puestos en la administración pública, buscan disputar e impulsar una agenda de derechos e igualdad (Rodríguez Gustá, 2024). En América Latina, estos debates han oscilado entre quienes destacan el potencial transformador de tales articulaciones y quienes advierten sobre el riesgo de cooptación de las feministas institucionalizadas por las lógicas partidarias y burocráticas (Alvarez, 2000; Sagot, 2014; Friedman y Tabbush, 2019).

En el caso de Quilmes, sostenemos que el ingreso de militantes del feminismo popular al gobierno puede ser entendido como un avance en la democratización de la política local, en tanto validó nuevos actores como interlocutores válidos y amplió los márgenes de participación. No obstante, las restricciones que estas femócratas encontraron en una gestión

municipal atravesada por prioridades políticas preexistentes y por dinámicas burocráticas que estructuran los tiempos, los modos de intervención y los sentidos posibles de la acción, evidencian los límites de ese avance. En esta dirección, la experiencia permite observar tanto las oportunidades como las tensiones inherentes al pasaje de la militancia territorial al Estado y obliga a preguntarse en qué medida estas trayectorias logran sostener, dentro de las instituciones, las apuestas transformadoras que les dieron origen.

4.4 La gobernanza del género en el nivel local

Como señalamos anteriormente, para 2019 el movimiento feminista ya se había consolidado como un actor protagónico y legítimo en la escena política argentina. En este contexto, la incorporación de militantes feministas en la gestión local reflejó y reafirmó esa legitimidad. La comparación entre distintos momentos de la política municipal permite advertir, parafraseando a Catalina Trebisacce (2018), cómo también en Quilmes el signo feminista transicionó del insulto al orgullo. El testimonio de Helena G., quien fue funcionaria durante las dos intendencias de Francisco “Barba” Gutiérrez (2007–2015), ilustra las resistencias que, algunos años antes, generaban los intentos de introducir una perspectiva de género en la gestión:

Pasó con un Director de mi área, un compañero que lo conocía hacía como 20 años, al que le fui a plantear: “pasó esto y esto; no tenés perspectiva de género. Hay quejas de algunas colaboradoras tuyas”. Y él me dijo: “¿sabés qué te falta a vos? Catrera. Te falta cama”. Subo y voy a hablar con el intendente. Y me dice: “y... vos sabés cómo es fulano” (Helena G., funcionaria, 27/09/2022).

La transformación feminista implica confrontaciones, incluso con actores institucionales con quienes se comparte afinidad ideológica y pertenencia partidaria (Rodríguez Gustá, 2024). En su relato, Helena G. deja entrever la falta de respaldo con que contaban este tipo de iniciativas dentro del entramado institucional y las reacciones que podían generar estos señalamientos. Su testimonio contrasta con los de aquellas femócratas que formaron parte de la gestión de Mayra Mendoza. Si bien no negaron la persistencia de resistencias, sobre todo en algunos sectores tradicionalmente masculinos del gobierno local, destacaron el respaldo político con el que contaron para avanzar en propuestas y acciones que incluso trascendieron el área de género. En este sentido, consideramos que una diferencia fundamental de este período es la presencia de una mujer autoproclamada feminista al frente del ejecutivo. En este

sentido, la propia intendenta se refirió en múltiples ocasiones al feminismo para definir su gestión, afirmando por ejemplo:

Esta gestión apuesta a este cambio de paradigma que estamos viviendo en el mundo, poder despatriarcalizar la sociedad y el Estado. Esta es una gestión feminista, tenemos una mirada feminista, empática, solidaria, nos importa la otra, el otro y de esa manera vamos a construir una sociedad mejor. Este es el primer paso (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, 2021)

Con el respaldo de la máxima autoridad del gobierno local, las femócratas se involucraron activamente en la producción de subjetividades feministas tanto en el interior de la institucionalidad estatal como en los espacios sociales. Desde la Secretaría de Mujeres y Diversidades se promovió una estrategia comunicacional con fuerte visibilidad feminista, que se expresaba en la folletería, en la estética de los espacios institucionales y en los mensajes dirigidos a la comunidad. Al ingresar al Centro de Atención a Mujeres y Diversidades, un mural sobre fondo verde daba la bienvenida con la frase “Estamos para Nosotras”, acompañada por la imagen de una multitud de mujeres abrazadas, con pañuelos verdes y violetas en sus muñecas (Imagen 2).



Imagen 2. Centro de Atención a Mujeres y Diversidades. Fuente: Elaboración propia (2025)

En los pasillos, las carteleras replicaban el mensaje mediante símbolos y consignas del feminismo popular. Tres pañuelos –violeta, blanco y verde– anudaban tres banderas históricas: el primero, con la consigna “Ni Una Menos” y el logo feminista; el segundo, con la frase “Son 30.000 desaparecidos”; y el tercero, con el lema de la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Debajo, la folletería producida por el Ministerio de Mujeres y Diversidades de la Provincia y por la propia Secretaría local ofrecía información sobre tipos de violencia, medidas de protección y espacios de contención disponibles en el Municipio. A este entramado simbólico se sumaba la presencia de una imagen de Eva Perón, que articulaba el discurso feminista con la tradición política del peronismo, evocando a su principal referente femenina (Notas de campo, 16/05/2022).

Ahora bien, esta apuesta no se restringió a las acciones de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, sino que atravesó de manera transversal la identidad visual y discursiva del municipio. En términos generales, la comunicación del gobierno municipal incorporó guiños explícitos al feminismo. Mientras que la gestión de Francisco “Barba” Gutiérrez se identificó con un tono turquesa y la de Martiniano Molina reprodujo el verde manzana asociado a la identidad visual de la gobernadora María Eugenia Vidal, la gestión de Mayra Mendoza adoptó el violeta como color distintivo. Entendemos que esta decisión cromática no fue arbitraria, sino que buscó inscribir a la gestión dentro del legado político feminista. Asimismo, esta orientación se hizo visible en diferentes intervenciones en el espacio público. Por ejemplo, los murales dedicados a Diana Sacayán en el CIC “Agustín Ramírez” y a Lohana Berkins en el CIC “2 de Abril” funcionaron como inscripciones de memoria disidente y como forma de consagración política desde el Estado local hacia referentes del activismo travesti–trans. Por su parte, la fachada del Teatro Municipal fue pintada con los colores de la bandera del orgullo LGBTTIQ, ampliando el repertorio visual para incluir también los reclamos del colectivo de diversidades sexuales. En su conjunto, estas decisiones estéticas pueden interpretarse como un intento de articular visualmente el compromiso del gobierno local con una agenda de derechos ampliada.

Una segunda línea a través de la cual las femócratas buscaron impulsar la construcción de subjetividades feministas fue la implementación de la Ley Micaela de capacitación en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado en el Municipio de Quilmes. La Ley Nacional N° 27.499, sancionada en 2019, constituye una política afirmativa orientada a promover la transversalización de la perspectiva de género en las prácticas y discursos de la

administración pública. Esta normativa se articula con la Ley N° 26.485 de Protección Integral de las Mujeres (2009), así como con los compromisos asumidos por el Estado argentino en tratados internacionales como la Convención Interamericana de Belém do Pará y la CEDAW.

El surgimiento de la Ley Micaela debe leerse en el marco de un extenso proceso histórico de lucha feminista, que habilitó condiciones de posibilidad para el avance de políticas de género en clave institucional. En particular, esta normativa se vincula con el fortalecimiento de la institucionalidad de género en los Estados y con el incremento de la participación y representación política de mujeres, diversidades y disidencias en la región latinoamericana. Estas propuestas, si bien no están exentas de limitaciones y resistencias, han contribuido a la profundización democrática y a la transformación social, cultural y política (Tello Sánchez, 2009; Surel, 2008). Lo han hecho desde el reconocimiento de derechos específicos y mediante la construcción de una noción “diferenciada” de ciudadanía, capaz de disputar la idea de igualdad formulada desde una perspectiva liberal y universalista de los problemas sociales (Mouffe, 1992).

En Quilmes, si bien la implementación de la Ley Micaela comenzó hacia el final de la gestión de Martiniano Molina, fue recién en mayo de 2020 cuando el Honorable Concejo Deliberante adhirió formalmente a la normativa nacional mediante la Ordenanza N.º 13.325/2020. Ese mismo año, se anunció el inicio de las capacitaciones con bombos y platillos: el primer encuentro estuvo encabezado por la intendenta junto con la historiadora y militante feminista Dora Barrancos, quien brindó una charla magistral en el Teatro Municipal ante un auditorio colmado (*Hecho en Quilmes*, 2020). Si bien no se publicaron datos oficiales respecto del alcance de la implementación, una comunicación del Municipio indicó que para noviembre de 2021 el 47 % de los trabajadores y trabajadoras municipales había completado la capacitación (Municipio de Quilmes, 2021).

En esta misma línea, una de las iniciativas impulsadas hacia el final del período analizado por las femócratas a cargo de la Dirección de Capacitación con Perspectiva de Género fue el programa de “Formación de Formadorxs en perspectiva de género – Ley Micaela”. Según una de sus referentes, el objetivo del programa fue capacitar a personas de distintas áreas municipales para que diseñen e implementen políticas, proyectos o programas que promuevan la equidad e igualdad de género en sus ámbitos de trabajo (Laura M. militante y

funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, 25/09/2023). A diferencia de la capacitación obligatoria establecida por la Ley Micaela, esta propuesta se presentó como una instancia de adhesión voluntaria. Esta característica no sólo permitió identificar a quienes ya se encontraban sensibilizados o comprometidos con la temática, sino que también formó parte de una estrategia deliberada para fortalecer redes internas y construir nuevas subjetividades feministas dentro de la gestión. En este sentido, el programa funcionó como un mecanismo de politización de agentes estatales que, más allá del cumplimiento formal de la ley, se reconocieron como actores clave en la transversalización de la perspectiva de género desde sus propias posiciones institucionales.

Estas políticas no se desarrollaron de manera aislada, sino en estrecha sintonía con las agendas de género promovidas desde la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional. La creación de los ministerios de Mujeres y Diversidades en ambos niveles de gobierno (2019 y 2020) ofreció un marco institucional propicio para la expansión de las políticas de igualdad en los territorios. En este contexto, la Secretaría de Mujeres y Diversidades de Quilmes no solo implementó programas y campañas provinciales y nacionales, sino que los reinterpreto desde una perspectiva situada, articulando el feminismo institucional con los movimientos sociales del distrito. Esta imbricación entre escalas estatales y militancia feminista contribuyó a profundizar un proceso de “femocratización” del Estado local, donde la estética, la comunicación y la acción pública se volvieron soportes de una política feminista encarnada en las prácticas cotidianas de gobierno.

Por otra parte, la trascendencia de la Multisectorial en la política local junto con la participación activa de las femócratas en la gestión municipal supuso adoptar un formato de gestión que ya no se construía a espaldas de las organizaciones sociales, sino que necesariamente debía incorporarlas en distintas etapas de las políticas públicas. Tal como se ha señalado, el enfoque de transversalización de la perspectiva de género o *gender mainstreaming*, por su carácter relacional y cooperativo, requiere de condiciones institucionales específicas para su desarrollo efectivo. Una de ellas es su forma de gobernanza (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2020).

En efecto, la gobernanza del *mainstreaming* demanda un estilo de gestión pública sustentado en la interacción constante entre Estado y sociedad civil, en el marco de redes colaborativas que operan sobre la base de normas, estructuras y dispositivos que regulan tanto el

comportamiento de los actores involucrados como sus demandas. En esta línea, Massolo (2006) identifica tres tipos de instrumentos que resultan imprescindibles para institucionalizar políticas de género con enfoque de transversalidad: instrumentos legales y procedimentales; estructuras institucionales; y dispositivos consultivos y participativos. Durante el último período analizado, Quilmes mostró avances en estos tres niveles. En primer lugar, la Ordenanza de la Emergencia constituyó un instrumento normativo que habilitó la participación de actores sociales, delimitó las problemáticas a abordar y otorgó legitimidad a las acciones emprendidas. En segundo lugar, la creación de la Secretaría de Mujeres y Diversidades –ubicada en un nivel jerárquico alto dentro del organigrama municipal– permitió la conformación de una estructura con capacidad para articular con múltiples actores. Por último, se reactivó la Mesa Local Intersectorial, un espacio cuya existencia está legalmente garantizada por la normativa provincial, pero cuyo funcionamiento depende en gran medida de la voluntad política y de la capacidad de articulación de los gobiernos locales. En este contexto, resulta pertinente interrogarnos en qué medida las femócratas al frente de la Secretaría de Mujeres y Diversidades lograron avanzar en la democratización de estos espacios de participación, y si sus intervenciones contribuyeron efectivamente al desarrollo de políticas de género con enfoque de transversalización real, más allá de su formalización normativa.

Ciertamente, la Secretaría buscó activamente involucrar a las organizaciones sociales en su gestión. Para ello, intentó acercar a las organizaciones convocándolas a formar parte de distintos tipos de actividades, tanto como asistentes como colaboradoras: ferias para emprendedoras, actividades culturales (festivales, jornadas de cine–debate, presentaciones de libros, muestras fotográficas), operativos territoriales para la inscripción de mujeres en distintos planes y programas del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades de la Nación, charlas abiertas de formación, entre otras. Como ya adelantamos, la creación del Programa de Multiplicadoras Territoriales en Género formalizó parcialmente este entramado, institucionalizando un canal de colaboración en actividades impulsadas por la Secretaría y, en particular, en acciones de acompañamiento y prevención de la violencia. Al respecto, Trinidad sostuvo:

Te convocan para que vayas cuando ya está todo más resuelto y me parece que eso resta (...) Creo que les iría mejor como gestión si se apoyaran en las organizaciones (...). Las organizaciones tienen un montón de trabajo en los

barrios donde no llega el Estado. De hecho son las que están donde no está el Estado. Y se podría trabajar mucho mejor con estas herramientas que tenemos, con los recursos acotados que tenemos, si hubiera realmente un trabajo mancomunado. (Trinidad, militante, 03/07/2024).

De manera que esta apertura del gobierno local a la participación de las militantes debe leerse con matices. Una de las críticas recurrentes por parte de las organizaciones sociales hacia las formas en las que el gobierno local articuló la participación de las militantes en el diseño e implementación de las políticas públicas apuntó a las formas subordinadas y consultivas en las que se organizó dicha vinculación. Desde su perspectiva, esta dinámica no sólo restringía la participación efectiva, sino que reducía el potencial de las políticas al no aprovechar el conocimiento acumulado por las organizaciones en los barrios, precisamente en aquellos espacios donde la presencia estatal era más débil.

Al mismo tiempo, esta modalidad de participación reforzó entre las militantes la percepción de que su labor en el territorio no era plenamente valorada. Como explicamos en el Capítulo 2, la ampliación de las políticas de género durante este período se apoyó tanto en la jerarquización institucional del área como en una retórica que exaltaba el compromiso de las trabajadoras, activistas y funcionarias. En esta línea, la gestión de la Secretaría delegó en la militancia, mediante el programa de Multiplicadoras, las tareas de prevención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia en los barrios, sin reconocer formalmente a las participantes ni retribuir económicamente su labor. En tanto involucró directamente a mujeres organizadas en la implementación de la política pública, el programa fue presentado como una iniciativa de participación democrática. Sin embargo, generó efectos no previstos que implicaron una sobrecarga las multiplicadoras: por un lado, reprodujo la desvalorización histórica del trabajo de cuidados al dejarlo en el terreno del voluntariado; por otro, descargó esa responsabilidad principalmente sobre mujeres de sectores populares, ya atravesadas por múltiples formas de vulnerabilidad.

Ante estas limitaciones, las promotoras y militantes buscaron formas de acceder al reconocimiento por sus tareas en los intersticios de las políticas públicas. En algunos casos, quienes realizaban dichas actividades enmarcadas en organizaciones sociales lograron incluirse en el Programa Potenciar Trabajo dentro de la categoría “proyectos sociocomunitarios”, lo que les permitió acceder a una transferencia monetaria individual

mensual equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil. Hacia fines de 2020, en virtud de las demandas sostenidas por los movimientos sociales, el gobierno nacional otorgó un complemento económico a quienes llevaban adelante tareas comunitarias y de cuidado en comedores, merenderos y centros comunitarios en el contexto del ASPO. Esta conquista se vio impulsada por el impacto público del fallecimiento de Ramona Medina, dirigente de “La Garganta Poderosa”, quien murió de COVID-19 tras haberse contagiado en la Villa 31, luego de denunciar públicamente la falta de agua en el barrio (Piscetta, 2020).

Ahora bien, como explica una de las militantes, dicho reconocimiento “era para trabajadoras de comedores y merenderos, pero nosotras le pudimos dar la vuelta y anotar a las promotoras” (Trinidad, militante, 03/07/2024). De esta manera, las organizaciones sociales debieron encontrar la forma de reinterpretar los marcos normativos para generar espacios de reconocimiento allí donde el Estado no los había previsto. En esta línea, desplegaron también otras estrategias más modestas de, en los términos de otra militante, “supervivencia” como la fabricación de credenciales que les permitieran viajar sin costo en el transporte público, aunque en la práctica no existiera ningún convenio formal que avalara dicho beneficio (Renata, militante y funcionaria municipal, 10/04/2023).

En paralelo, la militancia feminista de Quilmes demandó activamente la creación de un Registro de Promotoras Territoriales, que se concretó en septiembre de 2023 con la sanción de la Ordenanza N° 13.918/2023. La disposición fue concebida como una herramienta para relevar y visibilizar la presencia de las promotoras en el territorio, evitando toda alusión a la posibilidad de una contraprestación por sus tareas. Para las militantes, la formalización del Registro fue considerado un primer paso hacia el reconocimiento formal y económico de su trabajo, en tanto forma concreta de retribución frente a años de tareas sostenidas desde el voluntariado y la informalidad:

En un principio es para que se reconozca cuántas compañeras hay o cuántas mujeres son promotoras, pero también que se nos reconozca económicamente. A veces decimos que no tenés un día libre. Si a vos te llaman un domingo a las 8 de la noche y tenés que salir, salís. Y es una tarea no paga, un trabajo que no es reconocido. Y sí, luchamos para que en algún momento seamos económicamente recompensadas (Melisa, militante, 20/04/2023).

Una segunda línea de articulación entre el gobierno local y la militancia se expresó en el rearmado de la Mesa Local de Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Cabe recordar que el Sistema Integrado Provincial para la Prevención de la Violencia Familiar establece como principio rector la resolución de las problemáticas en el territorio, asignando a los actores locales –áreas municipales, organismos provinciales con presencia territorial y organizaciones sociales– la responsabilidad primaria en la contención y atención de los casos. Ahora bien, la Mesa Local fue concebida no sólo como un espacio de articulación operativa, sino también como un ámbito de elaboración de políticas públicas contextualizadas a la realidad de cada municipio. Con este espíritu se impulsó su reactivación en Quilmes, aunque, como veremos, el proceso estuvo atravesado por tensiones y límites claros.

El mismo proceso de reactivación de la Mesa da cuenta de las rispideces que marcaron su funcionamiento. En junio de 2020, la Comisión de Mujeres de Quilmes mantuvo una reunión con la Secretaría de Mujeres y Diversidades del municipio para exigir la conformación efectiva de la Mesa y la implementación de la Emergencia en violencia por razones de género. En un comunicado posterior, las militantes definieron a la Mesa como “un espacio que permita el conocimiento, el debate y la articulación de las políticas públicas relacionadas con la temática” (Comisión de Mujeres Quilmes, 2020). La demanda se prolongó durante varios meses hasta que el 5 de octubre se realizó la primera convocatoria oficial del período 2019–2023.

A partir de entonces, las reuniones se realizaron mensualmente por videoconferencia, en el marco de las medidas de aislamiento dictadas por la pandemia de COVID–19. En estos encuentros participaban funcionarios y funcionarias de distintas áreas del municipio, organizaciones sociales, agentes de las fuerzas de seguridad y, esporádicamente, representantes del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, a mediados de 2021 cuando las restricciones sanitarias comenzaron a flexibilizarse y las reuniones pudieron celebrarse de forma presencial, la frecuencia de los encuentros fue disminuyendo, al igual que la participación de los actores institucionales. Como afirmamos en el Capítulo 2, la reticencia de funcionarios y funcionarias a participar de este espacio permite entrever las dificultades para instalar la violencia contra las mujeres como un problema transversal que comprometa de manera efectiva a todas las áreas municipales. De manera que más que como dispositivo de

coordinación intersectorial, la Mesa terminó funcionando como un espacio de intercambio episódico entre actores estatales y territoriales.

La participación de las referentes de las organizaciones sociales también fue disminuyendo a medida que avanzaron las convocatorias. Aunque en algunas oportunidades se consultó a las organizaciones para definir democráticamente la sede de los encuentros, otras decisiones relevantes –como el día y el horario de las reuniones– quedaron exclusivamente bajo la discrecionalidad del gobierno local. Por lo general, los encuentros se celebraban alrededor del mediodía, un horario incompatible con las condiciones de vida de muchas militantes, especialmente de aquellas que además sostenían trabajos precarios o tareas de cuidado. Esta incompatibilidad fue señalada reiteradamente por las referentes, pero nunca se modificó, lo que terminó afectando la continuidad de su participación. Más allá de lo operativo, esta dinámica evidenció una de las formas en que la lógica estatal se impuso sobre las dinámicas de la participación social, reproduciendo un modo de organización que prioriza los ritmos, disponibilidades y propuestas de los agentes estatales.

La misma asimetría se replicó en la definición de la agenda. Las funcionarias marcaron el calendario y el temario de la Mesa Local, aunque las participantes podían plantear temas de manera espontánea. En muchos casos, estas demandas eran atendidas con rapidez, sobre todo cuando se trataba de problemas puntuales, como la resistencia de las comisarías a tomar denuncias por violencia o las dificultades de acceso a programas sociales. Pero cuando los reclamos impugnaban algún aspecto de la gestión eran ignorados o rápidamente desestimados. Sobre este punto, resulta ilustrativo el caso de las trabajadoras despedidas del municipio y de la Secretaría de Mujeres y Diversidades en 2020, luego del cambio de gestión. Como vimos en el Capítulo 3, varias de ellas, contratadas bajo la modalidad de mensualizadas, no vieron renovados sus contratos tras la asunción del nuevo gobierno, sin aviso previo ni derecho a indemnización. El hecho resulta aún más grave si se considera que ocurrió en pleno contexto de pandemia, cuando las condiciones de empleabilidad eran sumamente restrictivas y la vulnerabilidad económica de las trabajadoras –muchas de ellas sostenes de hogar– se veía intensificada. Para Asociación de Trabajadores del Estado, según consta en un comunicado de junio de 2020, la medida constituía “un hecho de violencia” y “una decisión intolerable, contraria a todo principio feminista, y al Decreto Nacional 87/2020 del Presidente Alberto Fernández el cual prohíbe los despidos y las suspensiones en este contexto. Las compañeras se encontraban desempeñando funciones en el espacio hace más de

cuatro años y fueron despedidas de forma irregular, motivando esto nuestro reclamo” (*El Día*, 2020).

En las reuniones de la Mesa, una delegada sindical reiteró este reclamo en distintas oportunidades; sin embargo, las funcionarias evitaban responder y continuaban con otros temas (Notas de campo 2/11/2020; Notas de campo 5/04/2021). Tras meses de sostener esta demanda, finalmente, obtuvo una contestación:

(...) sobre cuestiones que tengan que ver con contratos y relaciones contractuales, vos sabés que este no es el lugar donde nosotras lo conversamos, sino que hay otros espacios para conversar este tipo de temas. En todo caso habrá sido una no-renovación y bueno, con los fundamentos necesarios que tienen que ver con trabajar de la mejor de la forma, con la necesidad de la perspectiva de género y el buen trato de siempre. Nada, cosas que se saben que necesitamos dentro del espacio y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Pero igual lo podemos hablar en otro lugar más adecuado y más apto que no sea la Mesa. (Notas de campo, 10/06/2021)

La respuesta de la funcionaria redefinió de manera unilateral los límites de la participación, excluyendo los conflictos laborales del temario de la Mesa. En ese desplazamiento, se escindieron artificialmente las condiciones de trabajo del desarrollo de la política pública, como si se tratara de dos planos independientes. Sin embargo, como se sostuvo en el Capítulo 3, las formas en que se organizó, jerarquizó y remuneró el trabajo en las áreas de género formaron parte constitutiva de esa política: expresaron en sí mismas qué lugar ocuparon esas tareas en la agenda estatal y qué valor se les asignó socialmente. Al separar ambos planos, la gestión despolitizó la discusión, reduciéndola a un problema técnico-administrativo que –según la funcionaria– no correspondía tratar en un ámbito de coordinación de políticas de género. En segundo lugar, la justificación de los despidos apeló a un discurso que invocó valores compartidos –“la perspectiva de género y el buen trato de siempre”– para legitimar una decisión que, en los hechos, contradijo esos mismos principios. Identificamos aquí una paradoja significativa: la utilización del discurso feminista y de la retórica del compromiso con los derechos de las mujeres como un recuso para legitimar decisiones que reproducían desigualdades estructurales.

Ahora bien, en otros casos, las femócratas de la Secretaría de Mujeres y Diversidades recogieron las demandas de las organizaciones sociales y las impulsaron para darles una respuesta efectiva. En esta línea, se identifican algunos hitos: la creación del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades y del Centro Territorial “Isabel Pallamay”; la adhesión a la Ley Provincial de Licencia para Mujeres Víctimas de Violencia; las prórrogas y actualizaciones de la Emergencia en Violencia que incorporaron distintas demandas de las organizaciones de mujeres, como el reconocimiento (formal) de las promotoras y la incorporación de las diversidades sexuales en el texto.

La experiencia de la Mesa Local en Quilmes permite observar con claridad los límites y contradicciones de los mecanismos institucionales de participación en el campo de las políticas de género. Si bien su existencia se enmarca en una política provincial más amplia, su funcionamiento concreto dependió en gran medida de la orientación política de la gestión local y de la voluntad de sus liderazgos. La llegada de las femócratas al gobierno municipal y el relanzamiento de la Mesa Local significaron, en un primer momento, una apertura para canalizar las demandas de las organizaciones de mujeres a través de dispositivos formales de participación. No obstante, esa apertura estuvo mediada por formas de incorporación que privilegiaron la colaboración por sobre la capacidad de propuesta, lo que implicó una participación subordinada y limitada en términos de poder de incidencia. Las estrategias de articulación promovidas desde la gestión tendieron a preservar el control estatal sobre los espacios participativos, desactivando parcialmente su potencial transformador. Esta dinámica no solo restringió el margen de acción de las organizaciones, sino que también reforzó una sensación de desvalorización de sus tareas y saberes territoriales, al no ser plenamente reconocidas como actoras políticas legítimas en el proceso de formulación de políticas públicas.

Como advierte Restrepo (2001), la participación institucionalizada no garantiza por sí sola una democratización efectiva de la gestión pública. Para que los mecanismos participativos puedan funcionar como herramientas de ampliación democrática y no como meros recursos de legitimación, es necesario repensar su diseño en función de condiciones que favorezcan una implicación real de los actores sociales. Esto implica no solo abrir espacios, sino también garantizar que esos espacios estén dotados de capacidad deliberativa, autonomía y posibilidad efectiva de incidir en la toma de decisiones. En este sentido, la experiencia de Quilmes

evidencia que, incluso en contextos donde se proclama una gestión feminista, los márgenes de la participación y del reconocimiento siguen siendo terreno de disputa.

Conclusiones

En este capítulo abordamos una dimensión fundamental del entramado de la política pública: el papel de los actores colectivos en la co–construcción de los problemas públicos y en la definición de las agendas estatales. En particular, nos detuvimos en el rol desempeñado por las organizaciones de mujeres y feministas en el desarrollo de la política local de atención a la violencia contra las mujeres en Quilmes, analizando sus estrategias para disputar sentidos y delinear prioridades de intervención.

En primera instancia, el análisis propuesto pone de manifiesto que las prácticas de prevención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia desarrolladas por las organizaciones no se limitan a la asistencia, sino que producen saberes, vínculos y modos de acción que inciden en la esfera pública. A través de estos espacios se configuran lo que denominamos trayectorias significativas colectivas, donde las experiencias personales se resignifican a partir de marcos compartidos que otorgan sentido y potencia a la acción política. De este modo, el trabajo cotidiano de las militantes se revela como una forma de producción de conocimiento situado y de transformación subjetiva, en la que lo íntimo y lo político se entrelazan de manera constante.

Luego, reconstruir los derroteros de la Multisectorial por la Emergencia en Violencia contra las Mujeres nos permitió comprender cómo esos saberes y prácticas se articularon en una experiencia concreta de incidencia política. La conformación de la Multisectorial condensó diversas estrategias –de articulación, mediación y confrontación– mediante las cuales las organizaciones buscaron incidir en el diseño y la implementación de las políticas locales, disputando tanto recursos como legitimidad y autoridad en la definición del problema de la violencia.

Sostenemos que la sanción de la Ordenanza por la Emergencia en Violencia constituyó un punto de inflexión en la política local de género. En primer lugar, porque la institucionalizó e inscribió en el digesto normativo municipal la premisa de que la violencia contra las mujeres debía ser una prioridad del Ejecutivo local. En segundo término, implicó por primera vez la construcción de una definición común de la violencia y de una lógica compartida de abordaje.

Esa estrategia se organizó en torno a tres pilares: la atención, a través de un dispositivo permanente –las 24 horas, los 365 días del año–; la prevención, mediante programas articulados con organizaciones de la sociedad civil; y la producción de conocimiento, a partir del fortalecimiento del Observatorio local. Finalmente, la Ordenanza abrió un nuevo tiempo político: permitió a las organizaciones feministas legitimarse en el espacio público quilmeño, ganar visibilidad y, desde allí, participar de las instituciones de gobierno local, instalando en ellas el horizonte de una gestión feminista.

En este recorrido, comprendemos que la experiencia que aquí analizamos remite también a un proceso de construcción de ciudadanía femenina. A través de sus prácticas colectivas, las militantes disputaron el reconocimiento de sí mismas como sujetas de derechos, portadoras de voces que no podían ser excluidas del debate público. Y esas voces, en su insistencia, señalaron que el Estado local debía asumir su responsabilidad en la garantía del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, y que para hacerlo debía crear políticas públicas concretas. Como vimos, el texto de la Ordenanza no se limita a la declaración de principios, sino que define acciones precisas, trazando un mapa de responsabilidades y compromisos. De este modo, se vuelve evidente que la ciudadanía no se reduce a su dimensión formal. Requiere condiciones materiales y simbólicas que hagan posible el ejercicio efectivo de los derechos. En ese movimiento, las organizaciones feministas corrieron los límites de lo instituido, ampliando no sólo la dimensión jurídica sino también la dimensión práctica y vivida de la ciudadanía de las mujeres en el distrito. Lo que se gestó entonces no fue sólo una política pública, sino también una escena de emancipación: un acto colectivo de afirmación y de presencia en el espacio común.

No obstante, también advertimos los límites que encontró la participación social dentro de la estructura municipal. Si bien las organizaciones fueron reconocidas como interlocutoras legítimas en la formulación de políticas públicas, esa apertura se manifestó sobre todo en el plano discursivo. Las militantes continuaron siendo convocadas para sostener territorialmente las acciones del Estado, pero sin una incidencia efectiva en los procesos de toma de decisiones. La creación del Registro Territorial de Promotoras condensó esas tensiones: supuso un reconocimiento simbólico del trabajo de las militantes, aunque no estuvo acompañado por una redistribución material que lo valorara en términos de derechos laborales o remuneración.

Esta ambivalencia expresa uno de los nudos centrales de la experiencia: la distancia entre el reconocimiento y la redistribución, entre la visibilidad alcanzada por la acción colectiva y las condiciones concretas que posibilitan su sostenimiento. La política pública se amplió al incorporar saberes y prácticas feministas, pero lo hizo sin transformar del todo las jerarquías institucionales que ordenan quién decide y quién ejecuta. En ese punto, la ciudadanía femenina que se fue construyendo en Quilmes aparece como un proceso inacabado, lleno de conquistas, pero también de fronteras aún por atravesar.

CAPÍTULO 5. Las mujeres en situación de violencia: ¿víctimas o ciudadanas?

Aquí, bajo esta rama, puedes hablar
de amor.
Más allá es la ley, es la necesidad,
la pista de la fuerza, el coto del
terror,
el feudo del castigo,
más allá no.

Rosario Castellanos (1960) – *Límite*

Toda política pública se erige sobre un conjunto de saberes y presupuestos en torno a los grupos sociales a los que se orienta (Ramacciotti y Valobra, 2004). En el caso de aquellas dirigidas a mujeres, la literatura especializada ha señalado que su diseño no se limita a la provisión de recursos, sino que implica la asignación de papeles sociales específicos –como “beneficiarias”, “titulares de derechos”, “responsables de condicionalidades” o “garantes de contraprestaciones”– que modelan tanto los alcances de la intervención estatal como las posiciones de sujeto disponibles para sus destinatarias (Daeren, 2004; Serrano, 2005; Arriagada y Mathivet, 2007; Molyneux, 2007; Faur, 2014). De este modo, cuando el Estado distribuye recursos o servicios también configura expectativas, roles y marcos de interpretación que determinan cómo deben actuar las mujeres, qué decisiones se consideran legítimas y bajo qué condiciones se reconoce su ejercicio de derechos.

Las políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres no se apartan de esta lógica, en tanto tienden a configurar a las destinatarias de sus acciones bajo determinadas claves interpretativas que delimitan las formas de reconocimiento disponibles. Así, es frecuente que se las sitúe primordialmente como “víctimas”, lo que redundo, según algunas autoras, en la pérdida de su estatuto de ciudadanas plenas y en la restricción de su capacidad de agencia (Rainero et al., 2005; Biglia, 2007; Massolo, 2007; Dema, 2013). A ello se suma la tendencia a circunscribir la violencia a su dimensión física y doméstica, invisibilizando otras formas de violencia que afectan derechos en ámbitos comunitarios, laborales, institucionales o políticos (Rainero et al., 2005; Chejter, 2009; Marugán Pintos, 2012; Anzorena, 2013). Finalmente, buena parte de los dispositivos estatales se estructuran a partir de un abordaje individualista, psicologicista y asistencialista, que no sólo desplaza la

responsabilidad hacia las mujeres mismas, sino que también debilita la construcción de respuestas colectivas y estructurales frente al problema (Fraser, 1991; Marugán Pintos y Vega Solís, 2002; Biglia, 2007; Marugán Pintos, 2012; Dema, 2013; Pechansky et al., 2018; Berruti, 2021).

En este capítulo, nos proponemos analizar una tríada de definiciones que constituyen la columna vertebral de las políticas de violencia de género: la concepción sobre la etiología de la violencia; el perfil de mujer victimizada y agresor; y el repertorio de intervenciones consideradas legítimas y efectivas. Nuestro análisis se sustenta en la premisa de que estas representaciones, producidas por las burocracias estatales, constituyen matrices de sentido que configuran y delimitan las prácticas institucionales concretas. En este sentido, entendemos que operan como dispositivos de poder que organizan modalidades de intervención particulares y, en consecuencia, determinan tanto las condiciones de acceso a los servicios como los alcances del acompañamiento estatal.

El texto se articula en torno a los siguientes interrogantes: ¿Qué concepción de la violencia sustentó el diseño de las políticas locales? ¿Cómo se construyó discursiva e institucionalmente a las mujeres como "destinatarias" de estas intervenciones? ¿Qué tipos de acciones se derivaron de este marco interpretativo y con qué objetivos? En última instancia, ¿de qué manera la articulación particular de estas definiciones produjo un tipo específico de ciudadanía para las mujeres en situación de violencia.

Con el objetivo de reconstruir estos aspectos y analizar su relación con las prácticas institucionales, decidimos integrar distintas fuentes de análisis. Por un lado, retomamos los registros escritos disponibles en torno al diseño de la política pública y las entrevistas en profundidad realizadas a trabajadoras y funcionarias, estableciendo un diálogo entre ambas fuentes para tensionar la dimensión normativa con lo que acontece en las prácticas estatales. No obstante, la particularidad de este capítulo radica en la incorporación del análisis de piezas visuales –materiales de visibilización y prevención elaborados por el gobierno local–, comprendidas como dispositivos de producción de sentidos acerca de quiénes son las víctimas, cómo deben interpretarse sus experiencias y qué respuestas resultan válidas. Como advierte Caggiano (2012), imágenes y textos cumplen un papel central en la configuración de percepciones sociales: en tanto prácticas de representación, inscriben a las destinatarias en matrices de inteligibilidad y reconocimiento (Fernández Romero, 2008; 2013). En este

sentido, carteles, folletos, spots y otras piezas comunicacionales no solo difunden mensajes, sino que actualizan imaginarios sobre el lugar asignado a las mujeres en situación de violencia. Así, las imágenes estetizadas del sufrimiento o de la denuncia no solo delimitan lo visible, sino también lo decible y lo pensable respecto de las víctimas, sus trayectorias y su capacidad de agencia (De Lauretis, 1989; De Miguel, 2003; Gámez Fuentes y Núñez Puente, 2013).

Desde esta perspectiva, examinamos dos conjuntos de materiales producidos por el Municipio de Quilmes en distintos momentos del período estudiado. El primero corresponde a la “Campaña comunitaria de prevención de abuso sexual infantil, maltrato y violencia hacia niñas, niños, adolescentes y mujeres” (2015), elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social junto al Centro de Encuentros, Cultura y Mujer (CECYM). La Campaña se compuso de cuatro historietas, cada una protagonizada por una mujer que se encontraba atravesando una situación particular de violencia. El segundo conjunto está conformado por los “Cuadernillos de la Municipalidad de Quilmes”, producidos por la Dirección General de Promoción de Políticas de Géneros y la Dirección de Capacitación con Perspectiva de Géneros en 2021. Estos materiales estuvieron orientados a la formación y el debate en torno a los derechos humanos desde una perspectiva de género. La comparación entre ambas fuentes permite observar un pasaje desde narrativas centradas en la victimización femenina hacia propuestas que buscan inscribir a las mujeres y diversidades en tramas de derechos, memoria y participación ciudadana.

En suma, la yuxtaposición entre documentos municipales, entrevistas a trabajadoras y funcionarias, y materiales de comunicación pública nos permitió identificar tres desplazamientos en la conceptualización del problema y de sus destinatarias a lo largo del período estudiado.

Así, en el primer apartado nos focalizamos en la transición desde una comprensión de la violencia como un rasgo identitario –que esencializaba a las mujeres en la condición de “víctimas”– hacia su conceptualización como una experiencia coyuntural, expresada en la categoría de “mujer en situación de violencia”. Este tránsito no fue meramente terminológico, sino que abrió la posibilidad de repensar la violencia desde una perspectiva situada y desnaturalizadora. En segundo lugar, identificamos una tensión persistente entre dos representaciones contrapuestas: por un lado, un discurso que construye a la mujer afectada

como una "otredad" distante y ajena; por otro, un enfoque que, al reconocer la violencia como un fenómeno estructural, afirma que "todas podemos ser vulneradas". Finalmente, hacia el último apartado, analizamos cómo estos marcos de sentido incidieron en la práctica concreta, observando un desplazamiento desde un paradigma centrado en la protección a cualquier costo –que tendía a suplantar la agencia– hacia uno que priorizó el respeto irrestricto por la autonomía de las mujeres, reconfigurando así los modos de acompañamiento estatal.

En última instancia, el análisis de estas transformaciones invita a reflexionar acerca de la incidencia de dichas definiciones en la configuración de la ciudadanía de las mujeres destinatarias de las políticas. En línea con la perspectiva de Somers (2008), entendemos los derechos y la ciudadanía no como abstracciones desconectadas de la experiencia, sino como recursos culturales e institucionales en disputa que deben ser apropiados, activados y resignificados en el marco concreto de las relaciones sociales y de poder. Resulta necesario, entonces, considerar no sólo su dimensión jurídica –el estatus legal, los derechos formales y la protección estatal que estos implican–, sino también su dimensión afectiva –los lazos emocionales, el sentimiento de pertenencia y la valoración social– y su dimensión práctica –la capacidad efectiva de ejercer derechos y participar en la vida social y política– (Ochoa, 2019). En este marco, el reconocimiento no puede dissociarse ni de la participación ni del sentido de pertenencia que los grupos sociales construyen dentro de una comunidad jurídica. De este modo, al desentrañar los supuestos subyacentes a estas políticas, el capítulo busca comprender qué tipo de sujeto político y social se construyó, y si este contó con las herramientas jurídicas, afectivas y prácticas necesarias para ejercer una ciudadanía plena.

5.1 Etiquetas

La categoría “víctima” se ha consolidado en las últimas décadas como un objeto de estudio en sí mismo, dando lugar a lo que algunos autores denominan la sociología de las víctimas. Desde la perspectiva propuesta por este campo, ser víctima no constituye una condición natural u ontológica, sino el resultado de procesos sociales de definición, reconocimiento y disputa. Lefranc y Mathieu (2023) sostienen que ser reconocido propiamente como víctima es la consecuencia de un proceso de producción de estatus en el que contribuyen y participan diversos actores y que puede interrumpirse cuando los elementos que apoyan la expectativa de reconocimiento no son suficientemente concluyentes. De modo que los sujetos que han atravesado un daño o sufrimiento sólo devienen víctimas en la medida en que distintos actores –familiares, profesionales, periodistas, asociaciones, agencias estatales– los

reconocen como tales (Barthe, 2023). En este sentido, el estatus de víctima puede ser reclamado, exigido, negado o puesto en duda (Zenobi, 2023).

Como vimos en el Capítulo 1, las violencias padecidas por las mujeres en el ámbito de la pareja comenzaron a ser reconocidas como un problema público que amerita la intervención del Estado a partir de la recuperación democrática. Inicialmente, sólo se problematizó la violencia acontecida dentro de los hogares, lo que invitó a poner en cuestión las prácticas familiares y en especial las relativas a la relación conyugal. La violencia familiar –a la que también se denominó, indistintamente, violencia doméstica– amplió el espectro de posibles víctimas al incluir, además de las mujeres, a niños y niñas, personas mayores e incluso situaciones de violencia hacia el esposo. Dentro de esta categoría se inscribió la llamada “problemática de la mujer golpeada”, una figura delimitada que definía un modelo de conducta asociado a una relación de abuso –psicológico, sexual y/o físico– ejercido por la pareja varón en el marco de vínculos heterosexuales y repetido de manera cíclica. Esta construcción dio lugar a la configuración de un prototipo de víctima, que orientó el diseño de las políticas públicas en la materia. Las destinatarias de esas políticas fueron pensadas como mujeres atravesadas por el miedo, la minimización del abuso, la indefensión, el aislamiento de sus redes de contención, la culpa internalizada, la ambivalencia entre no querer ser golpeadas y no querer separarse, la baja autoestima y la esperanza de que su pareja cambie. En esta representación, las mujeres golpeadas aparecían en un estado de indefensión aprendida.

Resulta evidente la preeminencia de los saberes del campo *psi* –psicología, psicoanálisis, psicología social y psiquiatría– en la construcción de la figura de la mujer golpeada. Al respecto, Zenobi (2023) propone hablar de un proceso de “psicologización del sufrimiento” cuyas condiciones de posibilidad radican en la capacidad de este tipo de explicaciones para operar como parte de cierto sentido común (Visacovsky, 2009). Aunque con variaciones según los contextos nacionales y regionales, los saberes *psi* han logrado consolidarse como el marco interpretativo hegemónico a la hora de abordar situaciones de daño o violencia. Dichas disciplinas no sólo han adquirido legitimidad social como lenguajes adecuados para nombrar y tratar el sufrimiento, sino que sus profesionales se han erigido en portadores de una voz experta, autorizada a intervenir en este tipo de experiencias.

En el campo de las políticas públicas, la centralidad de estos saberes se traduce en intervenciones estatales que parten de la premisa de que los hechos victimizantes conllevan tanto un perjuicio objetivo como la vivencia subjetiva de un trauma, lo cual requiere acciones dirigidas a restituir un equilibrio psíquico alterado y a morigerar el impacto del estrés y la ansiedad (Tapias, 2016; Soulet, 2009; Eliacheff y Larrivière, 2009). En este marco, el acompañamiento a las víctimas se constituye como una práctica de carácter terapéutico, a cargo de profesionales especializados, que se activa de manera inmediata en la situación de urgencia pero cuya temporalidad excede el momento traumático inicial. Su objetivo no se limita a atender el daño inmediato, sino que busca también prevenir fenómenos de victimización secundaria (Rubio y Monteros, 2001). En consecuencia, dicho acompañamiento suele extenderse durante todo el recorrido institucional y judicial que las víctimas deben transitar, entendiendo que estos espacios pueden reactualizar la angustia y el sufrimiento (Tapias, 2016).

Frecuentemente, los discursos públicos sobre la violencia contra las mujeres reiteran aquellas definiciones presentes en las atávicas conceptualizaciones estatales de la “violencia familiar” y de la “mujer golpeada” que situaban el problema en el ámbito de lo doméstico y lo reducían a una causal psicológica, invisibilizando así su carácter estructural y de género. Las narrativas periodísticas, por ejemplo, tienden a individualizar los hechos para ubicarlos en el terreno de lo íntimo y lo pasional. Expresiones como “disputa matrimonial”, “crímenes por amor”, la idea de que un hecho de violencia estuvo motivado “por cuestiones de celos” o que la mujer se vio “sometida a sus bajos instintos” integran un marco interpretativo que convierte los femicidios y las violencias en historias excepcionales, desprovistas de contexto, donde los cuerpos de las mujeres se exponen como espectáculo y mercancía noticiable (Rodigou, 2007).

Por su parte, la figura de la mujer en situación de violencia que circula en los medios se construye a partir de un conjunto de atributos que refuerzan la victimización: fragilidad, dependencia, aislamiento, culpa o esperanza en la redención del agresor. Al respecto, Barjola (2018) advierte que estos discursos producen nuevas formas de control sobre las conductas y modos de estar de las mujeres, imponiendo fronteras entre las “buenas” y las “malas” víctimas según su capacidad de ajustarse a los repertorios morales y emocionales esperados. Las coberturas sensacionalistas –mediante el uso de adjetivos hiperbólicos, la reiteración de detalles íntimos o la apelación al dolor y al llanto– despolitizan el conflicto en tanto borran su dimensión de género (Gil, 2016). En este régimen mediático, la víctima es a la vez centro y

objeto de una mirada que la inmoviliza, mientras la violencia se presenta como tragedia individual y no como expresión de un orden social desigual.

De manera que, en primer lugar, consideramos pertinente analizar cómo la “Campaña comunitaria de prevención del abuso sexual infantil, maltrato y violencia hacia niñas, niños, adolescentes y mujeres” (2015) representó a las mujeres. Cada una de las cuatro historietas que integraron la Campaña está compuesta por seis viñetas. En la primera, un narrador omnisciente presenta a la protagonista, cuyo nombre daba título a cada pieza: “Lucía”, “Carla”, “Mary” y “Aylén”. Las violencias que atraviesan estas mujeres en las tres viñetas



Imagen 3. *Carla; Lucía; Aylén; Mary. Viñetas 1.* Fuente: Municipio de Quilmes (2015)

siguientes no permanecen en el anonimato: la asignación de un nombre propio las inscribe como sujetos concretos, encarnando la problemática en experiencias individualizadas. La quinta viñeta introduce un mensaje que funciona como cierre o moraleja, mientras que la

última incluye los créditos de las realizadoras y la información institucional de la Secretaría de Desarrollo Social –la dirección de Facebook y los teléfonos y sedes de las áreas de Inclusión Social y de Niñez y Adolescencia–.

En la Campaña, las historias de Carla y Lucía abordan situaciones de violencia física y psicológica. En la primera, las escenas remiten a hechos actuales: convive con su pareja, Julio, quien ejerce violencia física y emocional. El narrador explica que, desde que Carla retomó su trabajo, las discusiones y agresiones se han vuelto más frecuentes. Lucía, en cambio, ya está separada de su agresor, pero la historieta la muestra siendo amenazada e insultada por su ex-marido en la vía pública, junto a sus hijas. Por su parte, “Aylén”, la única pieza protagonizada por una niña, expone una situación de violencia sexual. Mary, por último, representa a una mujer que, pese a la violencia psicológica ejercida por su pareja, decide retomar sus estudios secundarios (Imagen 3).

Un primer acercamiento a las ilustraciones y descripciones de los personajes revela la intención de mostrar que la violencia contra las mujeres atraviesa distintos sectores sociales. En ese sentido, se observa cierta diversidad entre los protagonistas en términos de clase, edad, nivel educativo, ocupación y rasgos físicos. Sin embargo, al examinar las expresiones y actitudes de las protagonistas, notamos que la Campaña reproduce un repertorio visual reiterado: mujeres tristes, con ojeras marcadas, lágrimas corriendo por sus mejillas, posturas encorvadas o hematomas visibles. Por ejemplo, en una de las viñetas, Carla camina por el barrio con un brazo vendado y gafas oscuras, intentando ocultar los golpes (Imagen 4). Cuando el Estado produce imágenes de mujeres llorando, solas o con el rostro lastimado, las inscribe en una matriz de inteligibilidad que asocia la condición de víctima con la fragilidad, la pasividad y el sufrimiento. Otras formas de atravesar la violencia –más complejas, contradictorias o resistentes– quedan fuera de esa narrativa. Como advierte Fernández Romero (2008) para el caso español, la insistencia en lo extremo puede tener un efecto contraproducente: al privilegiar las marcas visibles en el cuerpo, se invisibilizan las violencias psicológicas, económicas o simbólicas, que al no dejar huellas físicas, tienden a percibirse como menores o tolerables.

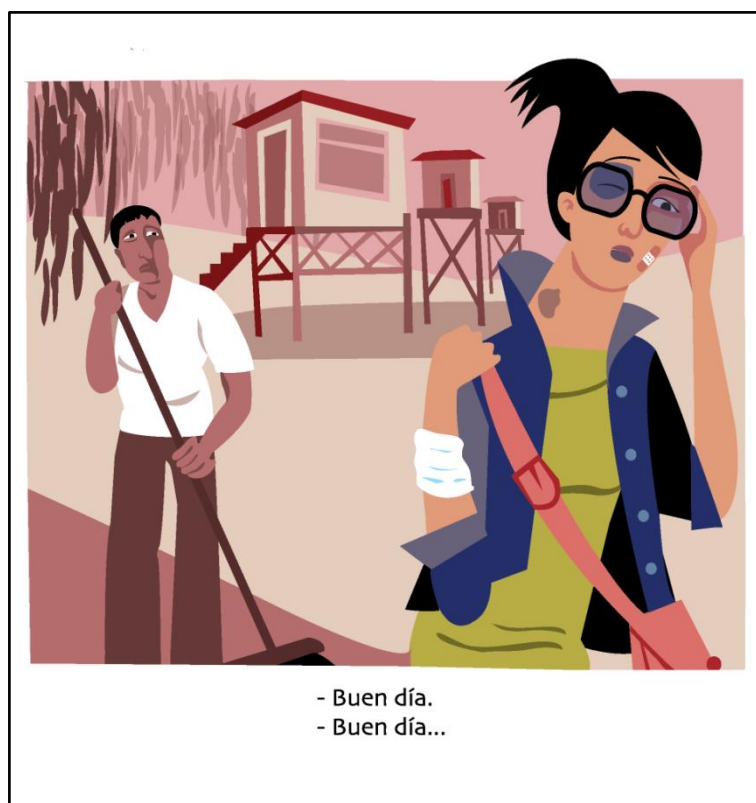


Imagen 4. *Carla. Viñeta 4.* Fuente: Municipio de Quilmes (2015)

El cierre de “Carla” se dirige de manera directa a la comunidad. La última viñeta expone la “moraleja” de esta historia: “Golpear la puerta, hablar con la mujer, hacerle saber al golpeador que todo el barrio lo sabe, son algunos pasos que todos podemos tomar para ayudar a una mujer golpeada a tomar una decisión”. El recurso de la primera persona del plural establece una frontera entre un sujeto colectivo, activo, solidario y dotado de agencia, y una “mujer golpeada” representada como pasiva, vulnerable y dependiente de la intervención externa. Estas representaciones, al situar a las mujeres en la imposibilidad de tomar decisiones por sí mismas, refuerzan la percepción de que sólo pueden superar la violencia gracias a la acción de terceros. Esa condición ambivalente hace que la figura de la víctima se inscriba en una paradoja: por un lado, es percibida como un sujeto pasivo, necesitado de cuidados y exento de responsabilidad sobre el daño sufrido; por el otro, se espera de ella que actúe con autonomía y que se gobierne a sí misma en un contexto social que privilegia la autosuficiencia (Barthe, 2023)

Particularmente en el campo de las violencias de género, distintas académicas y activistas han problematizado la carga de significaciones que arrastra el término “víctima”, señalando que fija a las mujeres en un lugar de pasividad y sufrimiento y que homogeneiza experiencias

diversas (Agustín, 2002, 2004, 2006; Daich y Varela, 2014; Tarantino, 2021; Varela, 2016, 2020). Los estudios también muestran que la categoría de víctima suele asociarse al sufrimiento como rasgo definitorio. Así, el *pathos* deviene en marca de la condición de víctima, lo que lleva a concebirla como un sujeto frágil y, en ocasiones, incapaz de hablar o actuar por sí mismo. De ahí que, cuando las víctimas se movilizan colectivamente, su accionar se vea con frecuencia bajo sospecha: se las percibe como manipuladas por terceros, guiadas por la irracionalidad de la emoción; o, si utilizan estrategias políticas, son acusadas de instrumentalizar su sufrimiento (Lefranc y Mathieu, 2023). Esta tensión entre pasividad y agencia constituye uno de los núcleos problemáticos de la categoría.

Además de ser representada como pasiva, la figura de la víctima movilizada suele estar atravesada por una sospecha –en muchos casos, una sospecha moral– que opera como complemento de esa primera imagen. Cuando recurre a determinados recursos o pone en juego algún tipo de cálculo, su condición se debilita: una víctima que despliega estrategias es fácilmente leída como cínica, acusada de instrumentalizar su sufrimiento en beneficio de intereses particulares y, en consecuencia, transformada en una víctima dudosa (Lefranc y Mathieu, 2023). De este modo, sobre ellas recae la expectativa de una exhibición permanente de sufrimiento, legitimada a partir de dispositivos de verificación que las obligan a exponerse como sujetos dolientes, ya sea mediante el relato de su experiencia o a través de pruebas físicas (Teodori, 2015). Cuando las mujeres no logran responder a esas expectativas, son “doblemente lapidadas, primero por sus victimarios, luego por el discurso dominante que, tras machacar con que la clave del éxito está en la disposición (para los demás) de sus cuerpos, en la misma operación las condena por eso” (Arduino, 2014, p. 8).

Dicha categoría no sólo ha sido cuestionada desde discursos expertos, sino también por sujetos y colectivos que han resistido activamente a ser clasificados bajo ese rótulo. Como sostiene Schillagi (2023), los casos de mujeres y disidencias que han atravesado violencias por motivos de género muestran que esta atribución externa puede ser impugnada, dando lugar a formas alternativas de autoidentificación –“sobrevivientes”, “damnificadas”, “luchadoras”– que disputan el lugar pasivo y dependiente que frecuentemente se les asigna.

En el caso de Quilmes, se observa que a lo largo del período analizado se produjo un desplazamiento conceptual en la línea que señala Schillagi (2023): con especial fuerza a partir de 2019, las usuarias del dispositivo de atención comenzaron a ser nombradas como

“mujeres en situación de violencia”, apartando las categorías de “víctima”, “mujer golpeada” o “maltratada” del discurso institucional. Al respecto, una de las trabajadoras del CAMD señaló lo siguiente:

[Los espacios de acompañamiento], de alguna manera, el único lugar que le ofrecieron durante mucho tiempo a las mujeres era el lugar de víctima de situación de violencia. Y esa palabra: víctima. Entonces las mujeres se veían identificadas con eso y era como muy difícil. Hoy lo que tratamos de hacer es ofrecer otros lugares. Es como bueno sí, atravesaste situaciones de violencia por motivos de género pero esto fue un momento en tu vida, vamos a ver qué más. Y laburar para eso (Carolina, equipo de atención, 17/06/2022).

En este sentido, no se trató de una decisión aleatoria ni espontánea, sino de una elección discursiva deliberada orientada a enfatizar el carácter coyuntural y contingente de la violencia, concebida como una experiencia transformable que no define identitariamente a quienes la atraviesan. En consonancia con lo planteado por Joan Scott (2001) respecto de la experiencia como categoría históricamente situada, este cambio de denominación expresa no sólo una sensibilidad política diferente, sino también una disputa por el sentido mismo de lo que implica atravesar la violencia.

El problema de concebir a las mujeres como “víctimas de violencia” radica en su uso como categoría ontológica. La denominación “mujer en situación de violencia”, en línea con lo afirmado por la trabajadora, permite conceptualizar la victimización no como una condición esencial, sino como una categoría relacional y temporal: los sujetos se constituyen en víctimas en circunstancias específicas y, en ese marco, dicha condición puede adquirir un carácter transitorio. Judith Butler (2001) advierte que todos los seres humanos son potencialmente víctimas en la medida en que comparten una vulnerabilidad constitutiva. Sin embargo, esta vulnerabilidad no se traduce en pasividad; por el contrario, constituye el fundamento mismo de la autonomía, en tanto ambas emergen de una dependencia originaria e ineludible. En palabras de Butler, el sujeto “puede mantener la ilusión de su autonomía en la medida en que cubra la grieta de la cual está constituido. Esta dependencia y esta grieta son ya relaciones sociales, que preceden y condicionan la formación del sujeto” (2001, p. 26).

En esta misma línea, los materiales producidos por la Dirección General de Promoción de Políticas de Géneros y la Dirección de Capacitación con Perspectiva de Géneros de la Municipalidad de Quilmes (2020) introdujeron un cambio discursivo significativo. Dichos organismos elaboraron seis cuadernillos, cada uno orientado a un eje temático particular: “Diversidades”; “Construcción social de género”, “Violencia por motivos de género”, “Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado”, “Históricas” y “Relatos Feministas”. Según se detalla en su presentación, estos materiales se diseñaron como herramientas para el debate y la formación en torno al acceso y ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva de género. Se anunció su impresión y distribución en diversos puntos del distrito, así como su disponibilidad para descarga en la página web oficial del municipio⁴⁶.



Imagen 5. Cuadernillo “Violencias por motivos de Género”. Portada. Fuente: Secretaría de Mujeres y Diversidades (2021)

A los fines de este capítulo interesa detenernos en el cuadernillo “Violencia por motivos de género” (Imagen 5) que inicia con la definición de una serie de conceptos fundamentales

⁴⁶ Los Cuadernillos están disponibles en la página web del Municipio de Quilmes para su descarga: https://quilmes.gov.ar/gestion/mujeres_y_diversidades.php (Consultado por última vez 21/08/2025).

desde la perspectiva feminista: género, relaciones de poder, desigualdades, brechas de género, interseccionalidad y perspectiva de género. Se retoma la definición de violencia establecida por la Ley 26.485, explicando sus tipos y modalidades mediante la reproducción del texto legal. Luego, aborda el concepto de femicidio, combinando el marco normativo con su contextualización histórica. También se incluye la Ley N.º 27.452 de reparación económica para hijas e hijos víctimas de femicidio y, finalmente, un apartado titulado “Conocé tus derechos: leyes vigentes” presenta, en un cuadro de doble entrada, la legislación nacional y provincial vinculada a la problemática. En este sentido, se explicita discursivamente que la Secretaría de Mujeres y Diversidades comprende la violencia contra las mujeres desde una mirada de género en línea con la teoría feminista.

A diferencia de la Campaña, en los Cuadernillos predomina el texto, aunque se incluyen algunas ilustraciones que acompañan las definiciones de tipos y modalidades de violencia. En este caso, coexisten distintas representaciones de las mujeres. Por un lado, se destacan dos imágenes que nuevamente reproducen estereotipos ampliamente difundidos sobre las mujeres en situación de violencia: en una, una mujer sentada en el piso se cubre el rostro con el brazo extendido; en otra, una figura femenina aparece con marcas de manos dibujadas sobre el cuerpo, visiblemente golpeada, junto a un cartel que dice “¡Basta!”. En otras secciones del Cuadernillo, por el contrario, se incorporan imágenes que proponen una visualidad ligada a la resistencia y la acción colectiva. Una ilustración muestra a un grupo diverso de mujeres levantando el puño con miradas desafiantes, acompañadas por la consigna “Nos queremos vivas, libres y sin miedo”. En este sentido, si tomamos el conjunto de los Cuadernillos, lo que prevalece es una representación de la capacidad de resistencia y de organización de las mujeres.

Finalmente, cabe detenernos en la construcción pública de la figura del agresor. Como se analizó en apartados anteriores, la Campaña optó por representar a varones con quienes las mujeres mantenían o habían mantenido una relación afectiva, inscribiendo las violencias en el universo íntimo de la vida cotidiana. Esta elección se corresponde con los datos disponibles sobre la problemática: según los informes del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, entre 2021 y 2024 el porcentaje de mujeres que conocían a su femicida no descendió del 88%, y en todos los años más de la mitad de los casos correspondieron a vínculos de pareja o expareja (Oficina de la Mujer, 2021; 2022; 2023; 2024).

En la historia de Carla, la categoría utilizada para nombrar al varón es la de “golpeador”. Al igual que la expresión “mujer golpeada”, esta denominación resulta problemática, ya que circunscribe la violencia al plano físico y oculta otras modalidades –psicológicas, sexuales, simbólicas o económicas– que configuran la experiencia cotidiana de las mujeres. Una denominación también frecuente es la de “hombres violentos”. En este caso, el énfasis recae sobre la identidad del sujeto, como si la violencia fuera un rasgo esencial del “ser masculino” (Cerezo Huerta, 2004). Este desplazamiento desde una práctica social hacia una condición ontológica conlleva el riesgo de desresponsabilizar al varón por sus actos, así como de patologizar o biologizar una problemática que es, fundamentalmente, sociohistórica y cultural (De Stéfano Barbero, 2021).

Mientras que en “Carla” el agresor aparece apenas insinuado –una sombra tras la ventana–, en “Lucía” ocupa el primer plano de un recuadro: su rostro desencajado, la vena tensa en el cuello y el puño cerrado son signos visuales de falta de autocontrol (Imagen 6). La narración señala, además, que el hombre se encontraba alcoholizado en ese momento. Estas decisiones gráficas y narrativas producen sentidos específicos sobre la violencia y sobre los varones que la ejercen, reforzando la idea de exceso, irracionalidad o locura. De Stéfano Barbero (2021) y



Imagen 6. *Lucía. Viñeta 2.* Fuente: Municipio de Quilmes (2015)

García Selgas y Casado Aparicio (2010) afirman que los medios de comunicación y las campañas de sensibilización suelen reproducir representaciones estereotipadas y sensacionalistas de los varones que ejercen violencia, contribuyendo a su caricaturización. De este modo, se consolida una figura del agresor como “otro” moralmente degradado, frecuentemente racializado, clasizado o patologizado, que funciona como contrapunto del “nosotros” civilizado y justifica la demanda de castigo más que la transformación de las condiciones estructurales que sostienen la violencia (De Stéfano Barbero, 2023).

Como vimos en el Capítulo 2, tanto el “Protocolo General” como la “Ficha de admisión” utilizados en el período 2015–2019 se articulaban en torno a una concepción de la violencia como una conducta patológica de una persona –el agresor– explicada a partir de factores psicológicos y sociales (dificultades socioeconómicas, desempleo, consumo problemático de sustancias). Desde esta mirada, la víctima tendría algún tipo de daño psíquico y/o rasgo patológico que se mantiene en un vínculo enfermo (Rodigou et al., 2011). Como sostiene Welzer–Lang (2007), esta construcción de una otredad estigmatizada se ve reforzada por el modo en que la producción de conocimiento sobre los hombres que ejercen violencia ha sido históricamente abordada por disciplinas como la medicina, la psicología o la criminología. Dichas perspectivas han contribuido a sedimentar un sentido común que concibe la violencia masculina contra las mujeres como un fenómeno excepcional, propio de enfermos, locos o criminales, de “alienados” o “monstruos” (Welzer–Lang, 2007, p. 45). Estos “modelos que nos tranquilizan” –en palabras del autor– sostienen la ilusión de que la violencia es un problema de unos pocos y no un rasgo estructural del orden patriarcal. Al identificar perfiles, tipos o características patológicas, ofrecen un saber experto que diferencia a “ellos” de “nosotros”, mientras reproduce un imaginario de anormalidad que desvía la mirada de las condiciones sociales y culturales que hacen posible la violencia.

En contraposición, los esfuerzos recientes por despatologizar estas prácticas –como expresa el lema feminista “no son enfermos, son hijos sanos del patriarcado” (De Stéfano Barbero, 2023)– apuntan a reconocer la violencia como un producto social antes que individual, inscrito en los modos de subjetivación masculina hegemónica. Mostrar que los varones agresores no son “anormales”, sino sujetos formados en un entramado de relaciones de poder que legitima la dominación, constituye un paso fundamental para desplazar la discusión desde la esfera de lo punitivo o lo clínico hacia la de la responsabilidad colectiva y la transformación cultural.

En esta misma dirección, el tránsito de la noción de “mujer víctima” a la de “mujer en situación de violencia” no representó únicamente un ajuste semántico, sino que introdujo un desplazamiento político y epistemológico relevante. Al tensionar las categorías institucionales que tienden a fijar identidades, dicho cambio abre la posibilidad de que las trayectorias de agencia puedan desplegarse sin quedar subsumidas en posiciones estáticas y estigmatizantes. Este desplazamiento conceptual habilita, además, a que las mujeres se reconozcan más allá de la experiencia de violencia y elaboren narrativas propias sobre sus vidas. La violencia, en este marco, se concibe como un acontecimiento que marca la biografía, pero que no la define de manera totalizante ni clausura la posibilidad de enunciación y acción autónoma. Hacia el final de este capítulo, problematizamos en qué medida esta perspectiva se materializó en las prácticas del dispositivo local.

5.2 Vulnerabilidad(es)

La construcción que el Estado hace de la figura de la “víctima” o de la “mujer en situación de violencia” se vincula estrechamente a la definición misma de la violencia. En este marco, las representaciones producidas por el Estado local en distintos momentos históricos condensan modos específicos de comprender el fenómeno, delimitar sus causas e identificar a sus protagonistas.

En las piezas de la Campaña comunitaria, la violencia se presenta como una problemática transversal, no circunscrita a un grupo social determinado. Las ilustraciones y relatos exhiben feminidades diversas en términos de clase social, edad, nivel educativo, ocupación, corporalidades y rasgos físicos. En consonancia con el espíritu de la Ley 26.485, la Campaña enfatiza la multiplicidad y heterogeneidad de las situaciones de violencia, sugiriendo que estas pueden adoptar formas variadas. Sin embargo, el análisis de las historias de Carla, Lucía, Aylén y Mary se advierte que todas remiten a un mismo tipo de vínculo: relaciones interpersonales en el ámbito doméstico o familiar. Así, Carla vive violencia física por parte de su pareja; Lucía, agresiones de su ex pareja que trascienden al espacio público; Aylén, abuso sexual intrafamiliar; y Mary, violencia psicológica y una desproporcionada carga de tareas domésticas. De modo que la Campaña priorizó la visibilización de la violencia doméstica y, al hacerlo, antepuso a aquellas violencias que se inscriben de manera más directa y tangible sobre los cuerpos de las mujeres. Esta focalización, no obstante, operó en detrimento del abordaje de otras dimensiones de la violencia que también acontecen en el

ámbito doméstico, como ocurre con la violencia económica, cuya naturaleza estructural y a menudo menos palpable hace que quede relegada de los discursos públicos sobre violencia.

En el Capítulo 2 expusimos que el abordaje de la violencia doméstica constituyó la principal línea de acción de las áreas de género locales. Frente a la improvisación que caracterizó el período 2009–2015, la gestión iniciada en 2015 se propuso sistematizar la atención a las usuarias mediante la unificación de los lineamientos de trabajo. Para ello, la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad elaboró un “Protocolo General” que estableció los aspectos centrales de las intervenciones.

Sin embargo, el documento mantuvo ciertas imprecisiones conceptuales significativas. En particular, no definió de manera clara la problemática a abordar, sino que empleó de forma indistinta términos como “violencia de género”, “violencia contra la mujer”, “discriminación” o “inequidad”, sin establecer diferenciaciones conceptuales ni una articulación explícita con las categorías jurídicas de la Ley 26.485.

Bajo el subtítulo “Aspectos fundamentales de nuestra intervención”, el “Protocolo General” enumeró seis puntos que reproducían una misma matriz de sentido centrada en la figura de la “mujer maltratada”, el vínculo con “su pareja” y las implicancias de los “malos tratos” sobre su subjetividad. Una de estas orientaciones, por ejemplo, señalaba la importancia de “reconocer sus fortalezas, sus habilidades, el modo como han protegido a sus hijxs y a sí mismas; los métodos que han utilizado para abandonar la relación o mantener su salud física y mental, la valentía que han demostrado al buscar algún tipo de intervención para solucionar su situación de malos tratos” (Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad, s/f–b). Predominaba allí una concepción de la violencia centrada en el ámbito privado, donde el problema se definía en función del vínculo afectivo entre la mujer y su pareja. La violencia se presentaba, de este modo, como un desajuste emocional o relacional – una situación de “malos tratos”– más que como una manifestación de desigualdades estructurales de género. El énfasis puesto en las “fortalezas” y la “valentía” de las mujeres introdujo, además, una dimensión subjetiva y moral del fenómeno: se esperaba de ellas la capacidad de actuar, resistir y sostener su bienestar emocional como condición para superar la violencia.

Desde esta perspectiva, el problema se ubicaba en el terreno de las decisiones y los recursos personales, y no en las relaciones de poder que estructuran la subordinación de las mujeres.

De este modo, entendemos que el “Protocolo General” reprodujo una noción individualizante de la violencia, en la que el Estado intervenía para asistir y fortalecer a las mujeres en su esfera íntima, sin cuestionar los marcos sociales y culturales que la hacían posible.

En cambio, los materiales elaborados en 2020 por la Secretaría de Mujeres y Diversidades introdujeron un desplazamiento significativo en la conceptualización de la problemática. En estos documentos se hizo referencia por primera vez de manera sistemática a todos los tipos y modalidades de violencia contemplados en la Ley 26.485, adoptando de forma consistente la noción de “violencia por motivos de género”. El Cuadernillo dedicado a esta temática reiteró la definición legal, pero no sin antes establecer un marco teórico que integró los conceptos de "género" y "patriarcado". El primero se definió como “el conjunto de características que se constituyen históricamente y se reproducen según aquello que es considerado propio de lo femenino y lo masculino” (Secretaría de Mujeres y Diversidades, 2020a, p. 3), destacando que este constructo da lugar a relaciones de poder fundadas en la creencia de la superioridad masculina. El patriarcado, por su parte, fue conceptualizado como un “sistema político, social, cultural y económico androcéntrico y de subordinación de las mujeres y personas LGBTI+” (Secretaría de Mujeres y Diversidades, 2020a, p. 3).

Al integrar estas nociones estructurales, la Secretaría amplió sustancialmente el marco interpretativo de la violencia. Esta dejó de ser presentada principalmente como un conflicto interpersonal en el ámbito doméstico, para ser comprendida como un fenómeno social y político arraigado en relaciones históricas de poder entre los géneros. En este desplazamiento discursivo puedo leerse un cambio más amplio en la política local: la transición desde una perspectiva centrada en la reparación individual hacia una comprensión de la violencia como un problema colectivo, estructural y vinculado a las desigualdades de género.

En los testimonios de las trabajadoras y funcionarias también evidenciamos una comprensión más amplia de la violencia, reconociendo su dimensión estructural. Claudia, operadora de La Casita y La Fortaleza, compartió que en los encuentros del equipo solía emerger la idea de que “todas, en algún punto, habíamos pasado una situación de violencia” (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021). Por su parte, Juana, del equipo técnico del Observatorio, afirmó que la violencia “está en todos lados y nos puede pasar a todas. Y de hecho nos pasa a la mayoría de las mujeres” (Juana, equipo técnico del Observatorio, 25/10/2022). En la misma línea, Adana B, funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, sostuvo que “todas de alguna u

otra manera hemos pasado por este tipo de situaciones... Todos estamos atravesados por el patriarcado” (Aldana B., funcionaria, 15/07/2023).

Estas narrativas introdujeron una ruptura con el registro de exterioridad que, como se analizó anteriormente, caracterizaba el caso de Carla: aquella distinción entre la “otra” –la mujer golpeada– y un “nosotros” –la comunidad que debe acompañar, orientar e intervenir. En este sentido, la afirmación compartida de que “todas las mujeres transitamos situaciones de violencia” permitió desplazar el problema del terreno de la experiencia individual hacia una condición estructural compartida.

Ahora bien, reconocer esta vulnerabilidad común no implicó reafirmar la fragilidad tradicionalmente asociada a la feminidad, sino politizarla: situarla como efecto de un orden patriarcal que organiza las jerarquías de género. En ese gesto, las trabajadoras se reconocieron a sí mismas como sujetas también atravesadas por las desigualdades que debían atender. De este modo, su posición dejó de ser la de una figura externa que asiste a “otras” mujeres para dar lugar a una posición más relacional y reflexiva, donde el acompañamiento implica también revisarse, implicarse y construir un “nosotras” que no está dado de antemano. En ese vaivén entre la identificación y la distancia profesional se reconfiguraron los sentidos de lo que significa “ser mujer” y “ser víctima” en el marco de las políticas locales de género. Lejos de la imagen de la “mujer maltratada” como sujeto pasivo de intervención, emergió una noción más compleja, donde la vulnerabilidad se entrelaza con la agencia, y la experiencia compartida se convierte en una fuente de legitimidad para la acción y el cuidado.

No obstante, reconocer que todas las mujeres están atravesadas por la violencia patriarcal no suponía, para las trabajadoras, que todas enfrentaran las mismas condiciones de vulnerabilidad. Las operadoras remarcaron que cada situación debía analizarse en su singularidad, observando los recursos materiales, simbólicos y afectivos que configuraban de modo diferencial las posibilidades de romper o sostener un vínculo violencia (Jazmín, equipo de atención, 07/02/2023; Ana, equipo de atención, 15/03/2022, Antonela, equipo de atención, 13/02/2023). Desde esta perspectiva, comprender la violencia como fenómeno estructural no anulaba las diferencias entre las mujeres, sino que las impelía a atender a las posiciones específicas desde las cuales se la experimentaba y se la enfrentaba. Este reconocimiento impidió aplicar respuestas estandarizadas y reveló las tensiones que emergen cuando las

políticas de acompañamiento, al intentar universalizar criterios de intervención, corren el riesgo de reproducir desigualdades o generar nuevas formas de revictimización. Este aspecto será retomado en el apartado siguiente; por ahora, presentamos los factores que, en los relatos de las trabajadoras, determinan la intensificación o atenuación de la vulnerabilidad frente a la violencia.

Un primer aspecto señalado por las operadoras como crítico se refería a la situación laboral de las usuarias del dispositivo. Al respecto, Juana afirmaba que:

(...) la mayoría de las mujeres que se sostienen en estos vínculos de violencia tienen que ver porque hay una estructura que no es equitativa para con las mujeres. Yo creo que no hay una relación directa entre pobreza y violencia. Sí por ahí hay una relación directa entre pobreza y posibilidades de salir de la violencia. (Juana, equipo técnico del Observatorio, 15/10/2022)

Los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad (2016–2019) respaldaron esta percepción al evidenciar la heterogeneidad en las trayectorias laborales de las usuarias del dispositivo. Por ejemplo, en 2018, el 51% de las usuarias declaró tener empleo remunerado, aunque mayoritariamente en actividades con baja formalidad y salarios reducidos como el servicio doméstico no registrado, en contraste con el 76% de los varones insertos en el mercado laboral (Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, 2018). Esta disparidad económica fue entendida por las trabajadoras como un condicionante estructural clave para la posibilidad de romper los vínculos violentos, al profundizar la dependencia material de las mujeres respecto de sus agresores.

Asimismo, la maternidad fue entendida como una variable que profundiza la dependencia económica de las mujeres. A partir de 2017, los Anuarios incorporaron datos al respecto: el 89% de las mujeres asesoradas en La Fortaleza tenía hijos/as, con un promedio de dos por cada una, y el 87% señaló que sus hijos/as habían sido hostigados/as o violentados/as por el agresor, ya sea de manera directa (33%) o indirecta (67%) (Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, 2017). Dado que la responsabilidad de cuidado recae de manera casi exclusiva sobre las mujeres, restringiendo sus oportunidades de inserción laboral, la maternidad fue considerada como un factor que

refuerza la subordinación material y social. Nadia, militante y trabajadora del CAMD, marcaba de la siguiente manera estas limitaciones:

La cuota de alimentos viene siendo hoy en día una de las demandas más grandes, digamos de las consultas que nosotros recibimos, porque lo económico muchas veces es una de las partes más limitantes para que esta persona pueda salir de la situación de violencia... Por ahí si pudieron construir una casita, suele ser en el terreno de la familia de él... Entonces bueno, ahí ya hay un condicionante. Porque, sí está bien, nosotros podemos recomendarle hacer una exclusión del hogar, por ejemplo... pero después viene el hostigamiento por parte de la familia de esa persona. (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023)

En los hogares monomarentales, las mujeres deben asumir simultáneamente la provisión de ingresos y las tareas de cuidado. Esta realidad pone sobre el tapete las desigualdades de género en la distribución del trabajo doméstico y extradoméstico. Además, esta carga se profundiza debido al incumplimiento generalizado de las obligaciones parentales. Según datos de UNICEF (2024), el 56% de las madres no percibe la cuota alimentaria, y el 61% señala que el progenitor tampoco realiza contribuciones indirectas. Cabe destacar que este incumplimiento afecta transversalmente a mujeres de todos los estratos socioeconómicos, tanto de sectores vulnerables como de mayores ingresos. Al respecto, las trabajadoras advertían que aquellas usuarias con una mejor posición económica solían encontrarse, tras separarse, en un escenario de desposesión abrupta que desestabilizaba no sólo su cotidianidad, sino también sus posibilidades de acceso a la justicia:

Ellas venían y contaban llorando que ahora estaban viviendo en un departamento, durmiendo en la misma pieza con los hijos... los hijos habían pasado de ir a un colegio muy caro a una escuela más barata, dejaron sus actividades... pasaban de tener todo a tener nada y no tenían ningún tipo de recurso para asistirse. (...) Un abogado del Estado no te va a dar mucha bola, o sea, es muy probable que no tomen tu caso porque es económico; entonces sí o sí vas a necesitar un abogado particular y un abogado particular te va a cobrar mucho por eso. Y en el momento no tenés nada. (Flavia, equipo de atención, 20/04/2022)

En este sentido, la operadora identificaba una limitación particular de la justicia frente a situaciones de violencia económica y patrimonial. Según su testimonio, la pérdida del estatus económico solía ser trivializada por los dispositivos institucionales, lo que generaba una exclusión de facto. Esta percepción evidenciaba un problema estructural: cuando las mujeres no eran consideradas "suficientemente vulnerables", se inhibía la posibilidad de acceder a un acompañamiento estatal efectivo, lo que terminaba reproduciendo y reforzando las desigualdades en el acceso a derechos.

Por otra parte, las trabajadoras advertían en su labor cotidiana que los ideales del amor romántico incidían también en las decisiones de las mujeres que atravesaban relaciones violentas. Así, la posibilidad de poner fin a un vínculo de este tipo no dependía únicamente de contar con recursos materiales para garantizar el propio cuidado o el de los hijos e hijas, sino que también se veía atravesada por un entramado de normas, valores y representaciones que imponen expectativas rígidas sobre el papel femenino en la pareja y la familia. Este sistema de creencias, centrado en la pasión, la exclusividad y la complementariedad absoluta, promueve la idea del enamoramiento como experiencia única, el sufrimiento ante la ausencia del otro, la exigencia de sacrificio y de pruebas constantes de afecto, y la renuncia a los deseos personales. Tales imaginarios configuran una concepción del amor como vivencia totalizante y perpetua, donde un yo incompleto busca su plenitud en la "media naranja" (Tenorio Tovar, 2012).

El amor dista de ser una experiencia neutra: se encuentra profundamente atravesada por normas de género que, transmitidas mediante una socialización diferencial, moldean desde la elección de pareja hasta las formas de vivirlo y la importancia que se le concede en la vida cotidiana (Calvo, 2017; Esteban, 2011; Leal, 2012; Tenorio Tovar, 2012). Esta construcción generizada deriva en mandatos distintos para mujeres y varones. Mientras a ellas se les imponen mayores expectativas de entrega, renuncia y subordinación de sus proyectos personales, para ellos el amor suele ocupar un lugar más periférico, a menudo vinculado a dinámicas de control o dominio (Tenorio Tovar, 2012). Por estas razones, el amor ha sido identificado como un eje clave para el análisis feminista de las relaciones de poder y desigualdad de género (Jonásdóttir, 1993; Jonásdóttir y Fergusson, 2013; Lagarde, 2001).

En el dispositivo de atención a mujeres en situación de violencia, las trabajadoras observaban a diario la incidencia de los ideales vinculados al amor romántico en los procesos de toma de decisiones de las usuarias:

Están enamoradas de una persona que las violenta... creen que se tienen que bancar lo que sea por amor y es un poco la mirada, la lógica que tienen muchas mujeres que vienen... ninguna quiere arruinarle la vida a esa persona, aún sabiendo que vienen a hacer una consulta con la cara deformada... nos pasa, de hecho, que muchas reconocen la violencia después de que esta persona las engaña. (Nadia, militante y operadora del CAMD, 06/06/2023)

Las narrativas románticas tradicionales exaltan la pasión, la entrega y la persistencia del vínculo aún frente a la adversidad, consolidando la idea de que poner fin a una relación equivale a un fracaso personal o moral (Tenorio Tovar, 2012). Esta construcción cultural del amor opera, así, como un mecanismo de sujeción que legitima la permanencia en vínculos desiguales. En su testimonio, Nadia lo expresaba con claridad al mostrar cómo estos mandatos se veían materializados en su práctica laboral como fuerzas concretas que modelan la subjetividad femenina y la tolerancia al maltrato. Resulta especialmente significativo que, en su experiencia, la violencia física o psicológica no fuera percibida por muchas mujeres como una trasgresión inadmisibles dentro del vínculo, pero sí la infidelidad. La ruptura de la exclusividad amorosa quebraba el pacto de reciprocidad que sostiene la narrativa del “amor romántico” y se convertía, según Nadia, en el verdadero punto de inflexión que posibilitaba reconfigurar el sentido de experiencias previamente naturalizadas.

A su vez, el ideal de familia, sustentado en la figura de la madre abnegada y en la concepción del hogar como espacio de realización femenina, refuerza los mandatos que sostienen la continuidad de los vínculos violentos. En los discursos sobre violencia contra las mujeres, la situación de los hijos e hijas aparece de forma recurrente como un elemento que condiciona las decisiones de las mujeres y las define moralmente. La literatura especializada advierte que este modelo funciona como un obstáculo estructural para la ruptura, al vincular la identidad y la valoración social femenina con la estabilidad conyugal (Villavicencio, 1993; Espinar, 2003; Oliver y Valls, 2004; Bosch et al., 2005; Blanco, 2008; Melgar, 2009; Aparici y Estrellas, 2010).

No obstante, otros estudios señalan que el bienestar de los hijos e hijas puede también operar como un factor decisivo que impulsa a las mujeres a denunciar a su agresor, especialmente en contextos de violencia vicaria (Vicente y Voria, 2016). En su testimonio, Nadia destacó este carácter ambivalente, que coloca a las usuarias ante una disyuntiva entre su rol de madres y las representaciones sociales sobre la figura paterna:

Muchas veces el punto de decisión de hacer una denuncia tiene que ver con sus hijos, porque fueron violentados o porque vieron muchas situaciones de violencia y le exigen a esa madre adulta que aborde la situación. También, por otro lado, está la parte de “no quiero que esta persona vaya presa porque no quiero que mis hijas queden con esa imagen”... son como estas dos miradas. (Nadia, militante y operadora del CAMD, 30/09/2024)

La situación de los niños y las niñas también ocupó un lugar central en las políticas locales. Como se señaló en el Capítulo 2, tanto en la descripción de los dispositivos grupales de atención como en las intervenciones de las trabajadoras se observaba una preocupación particular por los efectos de la violencia en la relación madre–hijo/a. A partir de este punto, advertimos una tensión significativa: si bien el gobierno local avanzó en el reconocimiento formal de las mujeres como sujetas de derechos, ciertas prácticas institucionales continuaban reproduciendo las estructuras de género existentes. En lugar de cuestionar la división sexual del trabajo, las dinámicas de intervención tendían a reafirmar la asignación prioritaria de las mujeres a las tareas domésticas y de cuidado. Como se analizará más adelante, la apelación al mandato maternal se configuró como un recurso frecuente entre las trabajadoras para persuadir a las mujeres de denunciar a su agresor o considerar la separación.Á

Por último, otro aspecto que las trabajadoras mencionaron reiteradamente como determinante en la vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia fue la fragilidad –o incluso la ausencia– de redes de contención. Al respecto, Flavia subrayaba lo siguiente en relación con las usuarias del dispositivo:

(...) algunas mujeres ya venían como judicializadas en su vida... tenían experiencias en juzgados, entonces como que ya la tenían clarísima al punto de que ya sabían todo lo que iba a pasar; sabían hasta que la policía iba a demorar en un notificado... horrible que tengan que saber todo eso, sí, pero

bueno, no perdían las esperanzas... Cuando el Estado te falla una y otra vez, que no estén agotadas es un montón. (Flavia, equipo de atención, 20/04/2022)

Según las operadoras, las trayectorias vitales de muchas usuarias se veían atravesadas por múltiples formas de violencia estructural que se extendían desde la infancia hasta la adultez, en contextos donde sus propias familias habían ejercido violencia o se encontraban ausentes, y donde las instituciones estatales habían fallado reiteradamente en garantizar sus derechos. En tales escenarios, las mujeres contaban con escasos espacios de apoyo afectivo que pudieran acompañarlas en la denominada “ruta crítica” de la violencia y ayudarlas a sostener los procesos de reconstrucción de sus proyectos de vida.

En los discursos públicos del organismo municipal este aspecto también ocupó un lugar central. En el Capítulo 4, mostramos que el CAMD recibía a las usuarias con un mural en el que se plasmó la consigna “estamos para nosotras”. Por su parte, en todas las piezas de la Campaña (2015), la familia y la comunidad se muestran como espacios de escucha, acompañamiento y sostén emocional. Así, la historia de Mary se enfoca en una mujer que, a pesar de la violencia ejercida por su pareja y de la sobrecarga de tareas de cuidado, logra retomar y concluir sus estudios secundarios. En esta pieza, la protagonista es una sujeta autónoma, capaz de tejer vínculos solidarios con otras mujeres y de construir redes que sostienen sus decisiones. Una de las viñetas la presenta saliendo de la escuela junto a dos compañeras, con quienes planea la mejor estrategia para compatibilizar la labor de cuidados y el estudio: “¿Cómo nos organizamos con los pibes?”, pregunta una; “Nos podemos turnar entre nosotras”, responde otra. Tanto en este caso como en el mural del CAMD, la primera persona del plural adoptó la forma de un “nosotras” cohesionado, autónomo y sororo, reforzando la idea de que el acompañamiento comunitario constituye un recurso fundamental para afrontar situaciones de violencia.

Si bien esta valorización de los lazos afectivos representa un avance frente a los enfoques que circunscriben la violencia al ámbito doméstico–privado, la Campaña simultáneamente transmitió un mensaje específico dirigido a las madres, asignándoles una responsabilidad primordial en el acompañamiento de mujeres, niñas y adolescentes en situación de violencia. Este rol se ejemplifica en las narrativas visuales de Lucía y Aylén. En el primer caso, la viñeta final muestra a Lucía rompiendo en llanto junto a su madre. Es ella quien responde al “voy a hacerlo, no podemos más” de su hija con la afirmación: “bueno, ahora que te

decidiste, te acompaño a hacer la denuncia”. De modo análogo, en la historia que aborda la situación de Aylén en un contexto de abuso sexual intrafamiliar, es la figura materna quien detecta comportamientos alterados en la niña –“¿qué te pasa? Estás rara...”– y posteriormente le promete ayuda en una escena que las muestra abrazadas (Imagen 7).



Imagen 7. *Lucía. Viñeta 5.* Fuente: Municipio de Quilmes (2015)

Por lo tanto, advertimos que la representación de estas figuras maternas estuvo marcada por una idea de madre protectora, dispuesta a brindar sostén emocional y a facilitar el acceso a la institucionalidad judicial. En consecuencia, entendemos que, si bien la Campaña reconoció el valor de los vínculos afectivos como recurso frente a la violencia, también reprodujo guiones tradicionales de género. Lo hizo al situar a las mujeres –y, en particular, a las madres– como el pilar del cuidado emocional y la contención familiar, naturalizando su papel como garantes del bienestar afectivo dentro de la estructura doméstica.

En síntesis, el análisis del discurso producido desde el área de género –tanto en su dimensión pública a través de campañas como en las intervenciones cotidianas de las trabajadoras– reveló una ambivalencia constitutiva que refleja la propia heterogeneidad del Estado como arena de disputa. Como se demostró a lo largo de este apartado, persistió una tensión irresuelta entre el reconocimiento discursivo de que “todas las mujeres podían ser víctimas de violencia” y la aplicación práctica de este principio, donde no todas eran percibidas como

igualmente vulnerables ni enfrentaban la violencia desde posiciones equivalentes. En esta dirección, las trabajadoras reconocieron la diversidad de trayectorias y recursos entre las usuarias del dispositivo; como veremos a continuación, esto incidió directamente en el cuestionamiento de las respuestas institucionales estandarizadas y las condujo a abogar por estrategias situadas que contemplaran esas diferencias.

5.3. Intervenciones

La institucionalización y profesionalización progresiva de la política de atención a mujeres en situación de violencia implicó no sólo la consolidación de dispositivos y procedimientos específicos, sino también la transformación de los marcos discursivos que orientaban las intervenciones. En los apartados anteriores, mostramos que dicha transformación se expresó, entre otros aspectos, en la construcción de nuevas formas de nombrar y representar a las usuarias del dispositivo: el pasaje de categorías como “mujer golpeada” –asociada a imágenes de sufrimiento y pasividad– hacia la noción de “mujer en situación de violencia” permitió lecturas más dinámicas y relacionales del proceso de victimización. Asimismo, el discurso institucional incorporó un reconocimiento creciente de la heterogeneidad de las experiencias de violencia, distanciándose de visiones homogéneas para contemplar la intersección de los múltiples factores que las configuran. En este último apartado nos proponemos indagar si tales desplazamientos discursivos tuvieron un correlato en las prácticas cotidianas de atención, y de qué modo, en la materialidad del trabajo institucional, esas categorías fueron apropiadas, tensionadas o resignificadas.

Como afirmamos previamente, durante el período 2015–2019 la gestión concedió un lugar central a los saberes del campo psi en la construcción de las usuarias del dispositivo de atención. Esta orientación tendió a reinstalar un perfil asociado a la docilidad y el padecimiento, representaciones que resultaron coherentes con el objetivo de estandarizar las intervenciones bajo una única prioridad: garantizar la seguridad. Como finalidad de la política pública, la protección de las mujeres en situación de violencia constituye un propósito intuitivamente legítimo. No obstante, los objetivos de los actores institucionales no siempre coinciden con los de las destinatarias. En este sentido, las políticas orientadas exclusivamente a la seguridad corren el riesgo de marginar la autonomía y de restringir derechos de aquellas mujeres que no reconocen esa meta como prioritaria (Goodmark, 2022).

A lo largo de este período, la consecución de dicho objetivo se sustentó predominantemente en la articulación con el brazo punitivo del Estado. Las operadoras asumieron la tarea de persuadir a las usuarias de denunciar a sus agresores, desplegando para ello un repertorio de estrategias que incluían desde la provisión de información sobre medidas cautelares –como exclusiones del hogar y órdenes de restricción perimetral– hasta la sugerencia de posibles intervenciones judiciales en materia de tenencia de hijos. De modo que la estrategia de atención se configuró bajo un paradigma securitario que subordinó otras posibles definiciones de la política pública. Este modelo, según Malacalza (2018b), se sustenta en dos premisas centrales: la responsabilización de la víctima y la activación individual. Así, el Estado no solo promueve mecanismos que esperan que las mujeres identifiquen a los responsables de la violencia y definan los objetivos de su vida, sino que también las interpela como sujetos responsables ante el propio Estado. En este marco, quienes no cumplen con las expectativas de activación pueden incluso ser privadas de la asistencia prevista, desplazando la noción de mujeres como sujetos de derechos hacia una figura de sujetos obligados a responder a mandatos institucionales.

La idea de responsabilización se materializaba de manera explícita en el discurso de algunas de las trabajadoras de este período (Delia, equipo de atención, 05/01/2022; Cristina, equipo de atención, 19/09/2022). El testimonio de Claudia, integrante del equipo de atención, cristaliza cómo se expresaba el mandato de "activación individual" en las interacciones cotidianas:

Yo le decía: “esta es tu vida, nosotros estamos acá para orientarte y decirte qué posibilidades tenés. Pero la que está en ese lugar sos vos. Y te tenés que hacer cargo de esa situación, de tus hijos, de sostenerte económicamente, de venir y participar. De no faltar a los GAM aunque estés angustiada o tengas que ir al juzgado” (...) Tenían que entender que era un proceso de recuperación y tomar algunas iniciativas que son propias. Por eso responsabilizábamos a la mujer de eso. (Claudia, equipo de atención, 15/09/2021)

Esta retórica, que en apariencia destacaba la agencia de las mujeres, tendía al mismo tiempo a delimitar una frontera moral. En algunas oportunidades, las destinatarias fueron interpeladas no tanto como sujetos de derecho a quienes el Estado debía garantizar protección, sino como sujetos de responsabilidad, llamadas a comprender el proceso de recuperación y a actuar en

consecuencia. De este modo, la posibilidad de acceder o sostener el acompañamiento estatal parecía asociarse a la demostración constante de iniciativa y resiliencia, incluso en contextos donde los recursos materiales y emocionales se encontraban profundamente limitados. Si bien se reconocía la existencia de violencias estructurales, las respuestas públicas tendían a formular la “salida” en términos eminentemente individuales. La recuperación se configuraba así como una tarea personal, y la falta de iniciativa podía ser interpretada como un obstáculo o un incumplimiento, antes que como un efecto de las propias condiciones de vulnerabilidad. En esta lógica, la responsabilidad por transformar la situación recaía sobre las mujeres, desplazando el foco de las dimensiones estructurales y contribuyendo, en algunos casos, a justificar la retracción del Estado de su papel garante de derechos.

En este marco, la "inacción" –por ejemplo, no denunciar o permanecer en el hogar con el agresor– difícilmente podía concebirse como una estrategia de subsistencia frente a la precariedad económica, la falta de redes de apoyo o el temor a represalias. Al ser leída únicamente como pasividad, falta de compromiso o incluso como imprudencia, esta decisión perdía su dimensión estratégica y relacional, que bien podía responder a un cálculo de riesgos en contextos de opciones restringidas (Mahoney, 1994). Desde esta perspectiva, se exigía a las usuarias autosuficiencia en situaciones reconocidas como profundamente vulnerables, pero solo se valoraban aquellas iniciativas que el equipo de acompañamiento consideraba pertinentes.

Así, el modelo de intervención de La Fortaleza resucitaba, solapadamente, una discusión recurrente en torno a la violencia de género: ¿acaso las mujeres en situación de violencia son realmente dueñas de su propia voluntad? Desde la filosofía política, una línea de pensamiento ha sostenido que la capacidad de autonomía de estas mujeres se encuentra, en el mejor de los casos, severamente comprometida (Christman, 1995, citado por Goodmark, 2009). Este enfoque postula que las condiciones de violencia anulan el libre albedrío, partiendo de la premisa de que el agresor ejerce un control coercitivo total que sujeta la voluntad de la mujer, imposibilitándola para tomar decisiones genuinamente propias. En este marco, la inacción frente al sistema legal o el incumplimiento de las recomendaciones institucionales se interpretan invariablemente como el resultado directo de la coacción.

Esta perspectiva se alinea con una concepción liberal de la autonomía, centrada en la acción individual atomizada y el control personal absoluto (Alvarez Medina, 2022). Frente a esto,

autoras como Kathryn Abrams (2022) proponen un entendimiento más complejo: la ausencia de control completo o de movilidad física no equivale necesariamente a una ausencia de autonomía. Las mujeres pueden ejercerla a través de formas menos visibles que no se ajustan al modelo tradicional, desplegando estrategias de protección para sí mismas y para sus hijos e hijas sin que esto implique necesariamente el abandono de la relación violenta. En este sentido, reducir la autonomía al acto de “irse” implica una incompreensión fundamental de las múltiples estrategias de cuidado, protección y agencia que las mujeres elaboran en contextos de violencia.

Frente a este tipo de orientaciones institucionales promovidas por la gestión de La Fortaleza, otras trabajadoras desplegaron estrategias de resistencia. Como vimos en el Capítulo 3, en la mayoría de los casos lo hicieron de manera discreta, tomando decisiones alternativas en el marco de su práctica cotidiana; en otros, confrontaron directamente con las funcionarias responsables de esa línea de trabajo. Estas acciones buscaron reconocer la complejidad de las trayectorias de las mujeres y habilitar intervenciones menos normativas, que contemplaran la autonomía no como autosuficiencia individual, sino como capacidad situada en un entramado de relaciones y condiciones materiales.

La gestión que asumió tras las elecciones de 2019 impulsó un cambio de enfoque alineado con esta perspectiva. En el *spot* de presentación de la Secretaría de Mujeres y Diversidades de Quilmes se declaraba: “Nuestra misión es fomentar la autonomía y validar el deseo de cada una de ellas” (Quilmes Gobierno, 2021). Este giro discursivo estuvo estrechamente vinculado a la creciente circulación de saberes feministas en el ámbito académico y el debate público, un proceso que se intensificó a partir de la irrupción del movimiento Ni Una Menos en el debate público. En el contexto local, este cambio se vio potenciado por la consolidación de espacios de militancia feminista que, como se muestra en el Capítulo 4, lograron no sólo incidir en la configuración de las políticas públicas del municipio, sino integrarse a ella en calidad de femócratas.

Sin embargo, los testimonios de las trabajadoras revelaron las tensiones y límites inherentes a la aplicación de este principio. Si bien el respeto por la agencia femenina se había convertido en un consenso emergente a nivel discursivo, en la práctica cotidiana persistían imaginarios y rutinas que, advertían, podían derivar en la reproducción de mandatos de género bajo ropajes renovados. En lo que sigue, nos proponemos explorar estos claroscuros para analizar cómo se

materializaron –y con qué contradicciones– las intervenciones orientadas a promover la autonomía de las mujeres.

En primer lugar, las trabajadoras identificaron una tensión constitutiva en los dispositivos de atención: la conflictividad entre los tiempos subjetivos de las mujeres y la rigidez de los plazos impuestos por las dependencias estatales. En sintonía con los planteos de las militantes analizados en el Capítulo 4, comprendían que la toma de decisiones frente a situaciones de violencia constituye un proceso no lineal para las mujeres, marcado por avances, retrocesos, contradicciones y momentos de indeterminación. Este proceso supone, además, la disponibilidad de recursos materiales y simbólicos que no todas poseen en el mismo grado. Por ello, insistían en la necesidad de respetar los ritmos singulares de cada trayectoria (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023; Jazmín, equipo de atención, 07/02/2023; Ana, equipo de atención, 15/03/2022).

Sin embargo, las lógicas de las instituciones que forman parte de la ruta crítica continuaron rigiéndose por criterios de homogeneidad y linealidad. Al respecto, tanto la Ley 26.485 como la Ley Provincial N° 12.569 establecen la obligatoriedad de denunciar por parte del personal de servicios asistenciales, sociales, educativos y de salud al tomar conocimiento de un caso de violencia. En la práctica, esta disposición se traduce en exigencias concretas hacia las mujeres: realizar denuncias, ratificarlas, comparecer en audiencias judiciales o aceptar medidas cautelares –como órdenes de restricción perimetral o botones antipánico– en plazos perentorios. Estas demandas institucionales parten del supuesto de que las mujeres se encuentran en condiciones de sostener dichas decisiones de manera inmediata, lo que frecuentemente entra en contradicción con sus procesos subjetivos.

Una consecuencia directa de esta desincronización temporal se manifiesta en las retractaciones de denuncias. La criminóloga española Elena Larrauri (2003) analizó las motivaciones que llevan a las mujeres a retirar sus denuncias, identificando factores que resultan pertinentes para comprender la realidad local y que dialogan directamente con las vulnerabilidades examinadas en el apartado anterior: la dependencia económica y la insuficiente respuesta estatal para contrarrestarla; el temor fundado a represalias; la desconfianza institucional basada en estereotipos prejuiciosos (como la presunción de venganza o intereses ocultos); y la responsabilidad maternal de garantizar la protección de los hijos, incluso ante la carencia de redes de apoyo o recursos para afrontar la crianza en

soledad. A estos factores debe sumarse la lógica temporal del sistema penal, cuyos plazos procesales –caracterizados por declaraciones reiteradas y comparencias sucesivas– suelen colisionar con el tiempo subjetivo que las mujeres necesitan para elaborar y narrar experiencias victimizantes. Esta colisión no sólo profundiza la desincronización inicial, sino que genera procesos de revictimización institucional que obstaculizan el acceso efectivo a la justicia.

Antonela, una de las trabajadoras de La Fortaleza y del CAMD, observaba de manera elocuente estas contradicciones:

Para uno de afuera es muy fácil ver que esa persona está en riesgo, que no la está pasando bien, o que los hijos de esa persona están en una situación de vulnerabilidad. Pero tal vez la mujer no lo puede ver en ese momento (...) Muchas veces nos quedamos con el nudo en la garganta de decir “che, esta persona tendría que haber denunciado y se está yendo a la casa de nuevo”. (Entrevista a Antonela, 13/02/2022).

En este testimonio, Antonela sintetizaba la tensión fundamental que atraviesa la práctica de las trabajadoras: el conflicto irresuelto entre la mirada institucional –sustentada en protocolos de riesgo objetivable– y la experiencia subjetiva de las mujeres. Esta tensión se manifestaba en una contradicción operativa central. Por un lado, existía un reconocimiento explícito de la necesidad de evitar la revictimización que se produce cuando las decisiones de las mujeres – incluso aquellas que implican permanecer con el agresor o no realizar una denuncia– son descalificadas o juzgadas desde una lógica externa. Validar su agencia, aunque esta no se ejerciera en la dirección esperada por el dispositivo, era comprendido como un principio ético fundamental del acompañamiento. Por otro lado, y de manera simultánea, las trabajadoras reconocían que esas mismas decisiones podían entrañar riesgos concretos para la integridad física y psíquica de las mujeres y sus hijos e hijas. El "nudo en la garganta" que mencionaba la operadora es la expresión vívida de esta paradoja: la imposibilidad de resolver el conflicto entre el respeto por la autonomía en el proceso y la responsabilidad profesional (y humana) de prevenir un daño inminente. Esta disyuntiva colocaba a las trabajadoras en un terreno ético y político complejo, donde la aplicación mecánica de protocolos se revelaba insuficiente y donde cada intervención demandaba un delicado equilibrio, siempre precario, entre acompañar sin imponer y proteger sin infantilizar.

En línea con esta perspectiva, las trabajadoras sostenían que la atención requiere hacer una evaluación situada de las posibilidades y deseos de cada usuaria. Recalaron la particularidad de cada intervención y la necesidad de no perder de vista la integralidad. En este sentido, Antonela explicaba la heterogeneidad de los acompañamientos realizados en el CAMD:

En esto de que apelamos mucho a la autonomía de la mujer, si nosotros vemos que nos hace un relato super ordenado, que está orientada, que le explicaste de qué tratan las medida cautelares y lo entendió, que tiene recursos, bueno, es andá y denunciá sola. Pero pasa mucho que las mujeres vienen super desbordadas, cuando les hacés un par de preguntas se desbordan aún más, que les cuesta ordenar el relato. Capaz a vos te lleva una hora hacer un relato más o menos ordenado de lo que te está contando, y la policía no se va a tomar una hora para hacer una denuncia. Entonces ahí sí vamos con ella o nos sentamos al costadito, pero adentro, y vamos escuchando o hasta podemos orientarla. Le decimos, por ejemplo, “¿te acordás que recién en la entrevista nos dijiste esto del cuchillo? ¿Por qué no se lo contás a la oficial?” Como para que esté la parte importante que necesitamos que esté en la denuncia. No la hacemos nosotras ni contamos nosotras el relato. Pero somos un pequeño andamiaje para que no se olvide determinados puntos importantes. (Antonela, equipo de atención, 13/02/2023)

Por ende, la noción de integralidad en el abordaje no sólo significaba ponderar la situación de cada una de las usuarias, sino también sus experiencias en otras instituciones de la ruta crítica. Para las trabajadoras, algunas mujeres podían requerir un acompañamiento más personalizado que otras, sobre todo a los fines de lograr que el resto de las instituciones –en particular, la policía y la justicia– actuasen de forma pertinente y acorde con el respeto de sus derechos.

Según sus testimonios, uno de los principales nudos problemáticos del proceso de acompañamiento se encontraba en el momento de la toma de denuncia. Recordemos que las actuaciones judiciales se inician una vez que la mujer expone su situación de victimización, ya sea en la Comisaría, la Fiscalía o directamente en el Juzgado civil. Mientras que el fuero civil o familiar puede dictar medidas urgentes de protección, los casos que implican la comisión de un delito –como lesiones, amenazas o abuso– deben tramitarse en el fuero penal.

En este marco, las trabajadoras señalaban que, para que el juez adopte las medidas de protección pertinentes, la denuncia debía estar correctamente encuadrada. En general, explicaban, las actas redactadas por los agentes policiales solían ser muy breves, por lo que ellas intervenían para asegurar que el relato incluyera todos los datos relevantes. En otros casos, observaban que la policía utilizaba eufemismos para sintetizar el relato de la mujer que no reflejaban plenamente lo que había atravesado:

Nos pasaba mucho que una mujer nos relatara una situación de mucho riesgo, espantosa, y cuando leías la denuncia, literalmente, decía: “se presenta fulana que tiene conflictos de pareja”. Y no son conflictos de pareja; ¡casi la mata! Y vos le decías, ¿vos contaste esto que me habías dicho? Sí, lo conté igual. Y vos no le podías pedir a la mujer que encima que está angustiada, asustada, que no sabe bien lo que está haciendo, que se pelee con la policía para que tomen los relatos tal como ella los menciona. (Carolina, equipo de atención, 17/06/2022).

Ante la prevalencia de este tipo de prácticas, las trabajadoras debían asumir la tarea de fiscalizar la labor desarrollada por otras instituciones. Tras la creación del CAMD en 2021, que permitió agilizar el contacto entre el dispositivo de atención y la Comisaría de la Mujer, optaron por intervenir directamente en dichas situaciones para solicitarles a los efectivos policiales que corrigiesen las denuncias. En otros casos, como señalaba Antonela, esto podía implicar intervenir directamente durante la exposición que la mujer realizaba en sede. Al respecto, Flavia explicaba:

Le leíamos la denuncia a la policía y le pedíamos que agregara lo que la mujer había dicho. Ella te dijo que le pegó una piña en la boca, agregalo; porque solamente le ponían le pegó. O sea, está mal, porque es como que estás buscando la sangre en el relato... pero bueno, también esa es la idea. Que se pueda leer hasta dónde llega: una cosa es que le pegue en el hombro y otra cosa en la cara, que le defigure la cara. Entonces a veces entrábamos con la mujer y le decíamos: acordate que te dijo tal cosa, acordate lo que te hizo en la esquina de tu casa. (Flavia, equipo de atención, 20/04/2022).

En este sentido, las trabajadoras adoptaron estrategias diferenciadas según las particularidades de cada situación. Tanto en su discurso como en su práctica, daban cuenta de que las experiencias individuales –y no una mujer estereotipada o “universal”– debían estar

en el centro de las políticas. Como vimos en el apartado anterior, reconocían explícitamente que las mujeres atraviesan distintas circunstancias y que sus decisiones se ven condicionadas por variables como su nivel socioeconómico, el acceso al trabajo, su condición de madre y la valoración que hacen de la pareja y de la familia como elementos centrales en sus vidas. Entendemos que atender a estos factores permite diseñar un modelo de intervención que se aleja del esencialismo que históricamente ha caracterizado estas políticas (Goodmark, 2022), y que previamente contribuyó a conceptualizar a las mujeres en situación de violencia únicamente como “mujeres golpeadas”.

En este contexto, las intervenciones desplegadas por las trabajadoras del dispositivo de atención –especialmente a partir de 2019– ponían de manifiesto una comprensión relacional de la autonomía de las mujeres en situación de violencia. Sus prácticas mostraban que la posibilidad de tomar decisiones se encuentra mediada por las variables analizadas previamente y que la reconstrucción de proyectos de vida no depende de un sujeto aislado, sino que se sostiene en vínculos de apoyo, recursos materiales y entramados comunitarios. En su praxis, discutían con la tradición liberal clásica, que define la autonomía como la capacidad de actuar de manera racional e independiente, guiada exclusivamente por elecciones personales libres de interferencias externas.

Las críticas feministas han cuestionado esta conceptualización liberal de la autonomía, señalando que se trata de un ideal que responde principalmente a la experiencia masculina, universalizada por la teoría política moderna (Ramón Michel y Cavallo, 2022). Concebir la autonomía como un poder individual absoluto invisibiliza tanto la vulnerabilidad constitutiva de los seres humanos como las condiciones materiales, afectivas y sociales que hacen posible cualquier ejercicio de agencia. En contraste, la noción de autonomía relacional, desarrollada desde el feminismo, plantea que las personas ejercen su autonomía en grados variables, según las vulnerabilidades compartidas de los seres humanos y las condiciones particulares derivadas de trayectorias biográficas o pertenencias a grupos determinados (sexo, etnia, religión, clase, entre otros). La autonomía deja de ser un atributo aislado y se concibe como una capacidad que emerge en contextos de interdependencia y vínculos sociales (Álvarez, 2015; Kittay, 2022; Nedelsky, 2022).

Para fortalecer la autonomía femenina, las trabajadoras priorizaban estrategias que combinaban el trabajo subjetivo –orientado a que las mujeres reconocieran la violencia y su

impacto– con el fortalecimiento concreto de sus redes de apoyo. En esta dirección, se invitaba a las usuarias a participar de espacios de contención, reparación simbólica y construcción de vínculos como los Grupos de Ayuda Mutua, de Apuntalamiento o de Primera Escucha. Desde nuestra perspectiva, entendemos que estas dinámicas podrían incidir en la ciudadanía femenina, puesto que, en definitiva, se trataba de que las mujeres desarrollaran un sentido de pertenencia y se autoreconocieran como sujetas de derechos, como condición necesaria para poder ejercerlos.

Por otra parte, como ya hemos apuntado, uno de los factores que condiciona las posibilidades de poner fin a un vínculo violento –e incluso de imaginar esa posibilidad– es la dependencia económica respecto del agresor. Frente a ello, a lo largo del período analizado se desplegaron diversas estrategias de intervención. La principal consistió en garantizar el acceso a subsidios financiados, en su mayoría, por el gobierno provincial a través del programa de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia (AVM), que contaba con un Fondo Permanente Especial para asistir a mujeres en situación de emergencia. Asimismo, el gobierno local gestionó la incorporación de estas mujeres en otros programas generales de transferencia condicionada de ingresos –como la Asignación Universal por Hijo (AUH)–, así como en programas específicos como Ellas Hacen y, a partir de 2020, el Programa Acompañar. En paralelo, desde el organismo de atención se promovieron instancias de formación a través de talleres periódicos orientados a la capacitación en oficios, la elaboración de currículums y otras herramientas de inserción laboral. Estas medidas se institucionalizaron tras la creación del Centro Territorial “Isabel Pallamay”, que amplió y sistematizó la oferta de talleres de capacitación y formación en oficios con salida laboral (Quilmes Municipio, 2023).

Las intervenciones descritas hasta aquí se inscriben en la lógica del principio de autonomía que presentamos anteriormente, en tanto buscan fortalecer tanto la dimensión subjetiva como la material, aspectos fundamentales en los procesos de agenciamiento de las mujeres en situación de violencia. Sin embargo, resulta pertinente problematizar dos situaciones que aparecían, al menos en parte, en tensión con la premisa de respetar esa autonomía.

En primer lugar, identificamos un punto crítico particular en las intervenciones con usuarias migrantes. Para las trabajadoras, la condición de migrante –ya sea internacional o interprovincial– constituía un factor que exacerbaba la vulnerabilidad, en tanto constataban frecuentemente la carencia de redes familiares o afectivas de sostén en Quilmes o sus

alrededores. Observaban, además, que en muchos casos el agresor era el único vínculo cotidiano de estas mujeres, con quien mantenían no solo un lazo emocional, sino también una relación de dependencia económica. Las dificultades económicas y habitacionales – agudizadas, según su percepción, en esta población– llevaban a que muchas mujeres evaluaran como más viable permanecer en la relación, aun al costo de soportar situaciones de violencia (Arnosó et al., 2012). Frente a este escenario, la estrategia más recurrente del organismo consistía en promover el retorno al país o provincia de origen como medida de protección. Para ello, la Secretaría de Mujeres y Diversidades solía cubrir los costos del viaje (Ana, equipo de atención, 15/03/2022). No obstante, en la práctica, esta solución implicaba trasladar la responsabilidad de protección al lugar de origen, lo que a su vez suponía que el área local abandonase la posibilidad de realizar un seguimiento de la situación de la mujer.

Surge entonces una pregunta crucial: ¿hasta qué punto la interrupción del proyecto migratorio responde a una decisión autónoma de las mujeres, y en qué medida obedece a criterios de conveniencia institucional? Este dilema expone un riesgo profundo: al priorizar una salida expedita como el retorno asistido, la intervención estatal puede acabar suplantando la agencia de las mujeres. De no centrarse en su voz y en su capacidad de decisión, se reproduce –aún sin intención– la misma lógica de control que se busca combatir. Si no se prioriza su voz y su proceso de decisión autónomo, se corre el peligro de reproducir, aunque sea de manera no intencionada, la dinámica de control que las sujeta. En este caso, no es el agresor quien toma las decisiones por ella, sino un conjunto de instituciones estatales que asumen su tutela, negando una vez más su derecho fundamental a elegir y dirigir sus propias vidas.

En segundo lugar, encontramos que el principio de respetar la autonomía en las intervenciones podía verse resquebrajado en aquellos casos en los que las usuarias eran madres y se ocupaban de la crianza de niños y niñas. Como señalamos anteriormente, los hijos e hijas de las mujeres en situación de violencia constituyen un tópico recurrente de los discursos de instituciones, agentes estatales y usuarias:

Me pasó una vez que una mamá relataba el hecho y estaba la nena inevitablemente ahí. Tendría seis o siete años, era una cosita así (*marca una altura de aproximadamente un metro con la mano*). Es algo que tengo ahí... (*lleva su mano al pecho, su voz se quiebra*). La nena le hacía esto (*se acaricia un brazo*) mientras la mamá lloraba. O sea, la nena con

siete años trataba de contener a la madre. (Luisa, equipo de atención, 08/06/2023)

Como Luisa, otras trabajadoras también manifestaban una preocupación genuina por el bienestar de las infancias en hogares donde se ejerce violencia. Aseguraron sentirse conmovidas de manera especial, sobre todo aquellas que también eran madres, ya que proyectaban en sus propios hijos e hijas las experiencias narradas por las usuarias (Lucía, equipo de atención, 06/02/2023; Jazmín, 07/02/2023).

Desde la inquietud por la situación de las infancias o bien porque, como vimos anteriormente, la consecución de su bienestar puede convertirse en un factor impulsor para la salida de la violencia, la maternidad suele ser instrumentalizada como dispositivo de intervención. “La violencia que sufre mi mamá también la sufro yo”, el lema empleado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires en 2021, cristaliza esta lógica: si las mujeres no actúan en nombre propio, se las convoca a hacerlo en nombre de sus hijos. En otras palabras, la apelación al mandato maternal funciona como un recurso persuasivo y prescriptivo para promover la denuncia o la separación. Esta estrategia también la identificamos en el dispositivo de atención:

A la mujer que es mamá donde vos le hablás de los hijos, quizás le hacés ver más que de otra manera. Se lo hacés ver así; porque nosotras podemos ser mártires, pero que a los chicos no les pase nada. Y ellas no se dan cuenta que esos chicos están ahí, viviendo todo eso. Entonces mi táctica es decirles, ¿vos querés que pasen por eso? (Luisa, equipo de atención, 08/06/2023)

En la atención a mujeres en situación de violencia, entendemos que esta apelación a la responsabilidad maternal puede funcionar de manera dual. Por un lado, refuerza la idea de que las mujeres tienen razones legítimas para interrumpir su vínculo con el agresor o incluso denunciarlo. Por otro lado, inscribe sus decisiones en un horizonte donde “ser buena madre” aparece como el criterio que debe guiar sus acciones. Irene, una de las operadoras que se desempeñó en La Casita y en La Fortaleza, les marcaba a las mujeres que “lo más importante era cuidar su vida, porque los chicos aunque comieran pan duro y mate cocido, iban a conservar a su mamá” (Irene, equipo de atención, 06/01/2022). Al fin y al cabo, la intervención delimitaba el campo de acción a dos opciones igualmente restrictivas: sostener

la relación violenta para garantizar cierta estabilidad material de sus hijos, o romper el vínculo y afrontar la precariedad económica como condición para preservar la vida.

En otros casos, las infancias constituyen el eje de un discurso conminatorio enunciado por instituciones estatales, en particular, los Servicios Locales de Niñez. Las trabajadoras relataron que algunas usuarias llegaban a los grupos de atención no por decisión propia, sino bajo la amenaza de perder la tenencia de sus hijos. Este tipo de prácticas revela cómo la apelación al rol maternal puede transformarse en un dispositivo de disciplinamiento, en el que el Estado se posiciona como garante del “bienestar infantil” a costa de colocar a las mujeres en un lugar de sospecha permanente respecto de sus capacidades de cuidado:

[Las mujeres] llegaban diciendo: “yo no sé qué hago acá; vengo porque me dijeron de Niñez que me van a sacar a los pibes”. “Y bueno, sí, un poco es así. Qué bajón que te lo hayan dicho así porque se trata de derechos... ¿Te dijeron exactamente que te los van a sacar?” “Sí”. Otras por ahí te decían “no, no me dijeron que me los van a sacar, me dijeron que probablemente” (Lucía, equipo de atención, 06/02/2023).

Parfraseando a Josefina Brown (2008), los umbrales de tolerancia del patriarcado permiten reconocer ciertos derechos sin renunciar a la insistencia en mantener a las mujeres “en su lugar”: la figura de la madre reaparece persistentemente, como un fantasma difícil de eludir. En las intervenciones relatadas por Lucía, esta lógica prescriptiva se transformaba en una práctica punitiva, condicionando el acceso a derechos al cumplimiento de los roles maternos. Lejos de promover la autonomía y la capacidad de decisión de las mujeres, este tipo de discursos las insertaba en el circuito institucional bajo coerción, lo que convertía la intervención en un mecanismo de control social más que en una garantía de protección integral de derechos.

Por último, cabe resaltar que, tradicionalmente, el peso de enfrentar, gestionar y superar la violencia por razones de género ha recaído de manera desproporcionada sobre las mujeres. Este trabajo de reparación –que incluye la búsqueda de apoyo terapéutico, la gestión del entramado judicial, la construcción de redes de contención y la reorganización de la vida propia y familiar– constituye una carga física, emocional y económica que opera como un obstáculo más para la autonomía. En cambio, las acciones estatales dirigidas a los varones se ha desarrollado predominantemente desde un enfoque criminalístico, reduciendo las

alternativas al aumento de la vigilancia, el control y la pena carcelaria (Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad, 2023). No obstante, la persistencia de violencias extremas, la reincidencia en delitos vinculados a la violencia masculina contra las mujeres y la repetición de patrones relacionales por parte de los agresores evidencian la necesidad de un abordaje sistemático e integral. No se trata de eludir la responsabilidad jurídica de quien ejerce la violencia, sino de incorporar estrategias de intervención con que trasciendan el castigo.

La Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres establece en su artículo 10, inciso 7, la creación de "programas de reeducación destinados a los hombres que ejercen violencia". No obstante, la implementación de estos dispositivos en Argentina se ha caracterizado históricamente por depender de organizaciones no gubernamentales y por la falta de respaldo económico por parte del Estado, lo que resultó en experiencias fragmentadas y una débil consolidación institucional (De Stéfano Barbero y Rodríguez, 2021). En la Provincia de Buenos Aires, esta tendencia comenzó a revertirse a partir de 2020 con la creación del Programa Comunidades sin Violencias, bajo la órbita de la Dirección de Fortalecimiento para la Salida de las Violencias del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. Esta iniciativa tuvo como objetivo promover la creación de dispositivos de abordaje para varones que ejercen o ejercieron violencias por razones de género a nivel municipal. Según datos oficiales, 91 municipios despliegan estas acciones (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, s/f). Paralelamente, en 2021 se lanzó la Línea Hablemos, un servicio de primera escucha, contención y orientación para varones, a cargo de un equipo de profesionales de la salud mental.

Pese a los avances registrados a nivel provincial, el municipio de Quilmes no concretó iniciativas específicas de abordaje con varones durante el período analizado. Si bien el "Plan Municipal para la Igualdad de Géneros" incluyó entre sus objetivos el desarrollo de "Talleres de perspectiva de género para varones" orientados a "desarmar los diferentes tipos de violencias regidos por la lógica de la masculinidad patriarcal" (Secretaría de Mujeres y Diversidades, 2020b, p. 12), una funcionaria reconoció que esta propuesta "aún constituye un tema pendiente" (Laura M., funcionaria y militante, 25/09/2023). Cabe destacar que la demanda social en este ámbito no resultaba ajena a la realidad local. Otra funcionaria relató que, en reiteradas ocasiones, varones se acercaron al CAMD para consultar por espacios de atención luego de haber sido denunciados por sus parejas (Valentina R., funcionaria,

05/06/2024). Sin embargo, la única respuesta institucional posible hasta el momento consistió en derivarlos a la Línea Hablemos de la provincia.

En suma, el horizonte de respeto y fortalecimiento de la autonomía construido en el devenir de la política pública de atención a mujeres en situación de violencia convivió con tensiones y contradicciones. La apelación a la maternidad, ya sea como recurso persuasivo o como amenaza institucional, introdujo una dimensión prescriptiva que condicionó la experiencia de autonomía de las mujeres. En la medida en que se las interpeló no solo como sujetas de derechos, sino principalmente como madres responsables de proteger a sus hijos, la decisión de denunciar o separarse se presentó menos como un ejercicio autónomo que como el cumplimiento de un mandato. De este modo, si bien las prácticas profesionales procuraron habilitar la agencia de las mujeres, resulta necesario problematizar hasta qué punto esa autonomía se respetó en sus propios términos, o si quedó subsumida bajo lógicas institucionales que la mediaron, la orientaron y, en ocasiones, la restringieron.

A ello se sumó la ausencia, en el ámbito municipal, de dispositivos específicos dirigidos a varones que ejercen violencia, lo que limitó la integralidad de las políticas públicas y produjo intervenciones centradas exclusivamente en las mujeres como portadoras del problema y de su posible solución. Esta falta de abordajes integrales –que no son exclusivos del caso de Quilmes– no solo debilita la eficacia de las acciones preventivas, sino que también refuerza la asimetría de responsabilidades entre géneros, dejando intactas las condiciones estructurales que sostienen las violencias.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo permite evidenciar una transformación significativa en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres. Conforme el organismo creció en jerarquía institucional y complejidad operativa, también evolucionaron los marcos de sentido que estructuraron sus intervenciones. Este desarrollo implicó el abandono de un esquema lineal y asistencial, enfocado primordialmente en la garantía de la seguridad a ultranza, y la adopción de una comprensión multidimensional tanto de la violencia, como de las usuarias del dispositivo y del abanico de respuestas necesarias para garantizar sus derechos.

El principio que ordenó este desarrollo radicó en el respeto y la promoción de la autonomía femenina. Esta se constituye como una decisión política crucial, que se inscribe directamente en la histórica batalla feminista por disputar los sentidos tradicionales que asociaron a las mujeres con la dependencia, la vulnerabilidad o la tutela estatal. Dicha incorporación supuso, además, confrontar al paradigma liberal clásico, cuya concepción de la autonomía se erigió sobre la división sexual del espacio social. En este modelo, el varón fue erigido como el sujeto racional, autónomo y protagonista de la esfera pública, mientras que a la mujer se la confinó al ámbito privado, asociándola a la emocionalidad y a la vida doméstica. Sobre la base de esta oposición se reforzó la asignación de roles sesgados y la separación artificial entre lo político y lo privado. Es así que, al situar la autonomía en el corazón de las políticas públicas de violencia, se afirmó la capacidad de las mujeres como sujetas plenas de decisión sobre sus cuerpos, vínculos y proyectos de vida.

En la práctica, promover la autonomía no se limita a asegurar la libertad de elegir, sino que implica una tarea más ambiciosa de generar las condiciones materiales, sociales y subjetivas que hacen viable y efectivo el ejercicio de esa libertad. La incorporación de este principio marca, por ende, un desplazamiento epistemológico y práctico fundamental: el tránsito de una mirada tutelar y asistencialista hacia un enfoque de derechos que expande las intervenciones para atender las dimensiones afectivas y prácticas de la ciudadanía femenina. Desde allí, las trabajadoras redefinieron su rol profesional. Abandonaron la idea de ser figuras protectoras o autoridades morales encargadas de dictar lo que es mejor para la mujer, para posicionarse como un andamiaje que acompaña y sostiene los procesos de toma de decisiones de las usuarias.

No obstante, en la labor cotidiana del dispositivo de atención, la autonomía reveló su carácter inarmónico. Para las trabajadoras, respetar este principio supuso aceptar que las mujeres tomaran decisiones consideradas riesgosas, equivocadas o dolorosas –como no denunciar o mantener el vínculo con el agresor–, aún sabiendo que estas elecciones podrían incrementar el riesgo de revictimización. En este marco, se observó que ciertos abordajes institucionales tendieron a horadar la autonomía de las mujeres en su rol de madres. Si bien esta orientación se inscribe en una preocupación legítima por el bienestar de los hijos e hijas y de la propia usuaria, advertimos que esta tensión conlleva el riesgo de reinstalar discursos de culpabilización y obligación en torno al mandato de materner, incluso dentro de los contextos de extrema complejidad analizados en este trabajo.

En torno a este punto hallamos una tensión de difícil resolución. Al poner el foco en el respeto de la autonomía femenina se allana el terreno para el ejercicio de una ciudadanía sustantiva: aquella que asume a las mujeres como sujetas de derechos con capacidad para definir proyectos vitales, incluso cuando esas elecciones desafían las expectativas sociales e institucionales. En definitiva, ¿cómo pensar una ciudadanía plena si no aceptamos que la autonomía –tal como se despliega en contextos de violencia– es inherentemente contradictoria y, necesariamente, incómoda?

CONCLUSIONES

En esta tesis analizamos las políticas públicas de atención a mujeres en situación de violencia desarrolladas a partir de 2009 en el municipio de Quilmes. Para ello, indagamos en lo que denominamos el entramado de las políticas públicas, entendido como la interrelación entre instituciones, normas, actores, dinámicas sociopolíticas, creencias, saberes y miradas sobre el mundo que inciden en la construcción de capacidades institucionales. Por ello, la investigación incorporó un repertorio amplio de fuentes: documentos producidos por el gobierno local, testimonios de funcionarias, militantes y trabajadoras, textos normativos y publicaciones de prensa. Este corpus diverso permitió construir una mirada de conjunto sobre las particularidades que asumieron las acciones locales y las tensiones que atravesaron su implementación.

Para comprender esta experiencia local, resultó necesario situarla en debates más amplios en torno al género y a las políticas públicas. En Argentina, tras la recuperación democrática, el problema de la violencia contra las mujeres se instaló en la agenda pública, consolidándose progresivamente como un tema ineludible. En ese proceso, el Estado se vio compelido a elaborar una definición propia de la problemática y a establecer sus obligaciones frente a ella. En un primer momento, su conceptualización y las intervenciones que de allí se derivaron fueron estructuradas en torno al paradigma de la violencia familiar, que concibe los conflictos al interior del hogar como situaciones privadas y vinculares, desprovistas de una dimensión estructural.

Sin embargo, dichos sentidos fueron prontamente disputados y revisados a partir de las intervenciones de los feminismos locales y de los organismos internacionales, que promovieron un giro conceptual y político: la violencia contra las mujeres dejó de ser pensada como un problema doméstico o individual para ser comprendida como una manifestación de las desigualdades estructurales de género que atraviesan a la sociedad en su conjunto. No obstante, las huellas del paradigma anterior nunca desaparecieron del todo.

El caso de la política pública quilmeña resulta ilustrativo de estas tensiones. Aunque fue creada en 2009 –en el marco de la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres–, su diseño e implementación conservaron ciertos sentidos heredados del enfoque de la violencia familiar. Así, coexistieron visiones que reconocían la violencia de género como un problema social estructural con otras que la

reducían a un asunto doméstico e individual. Estas ambigüedades no constituyen un fenómeno del pasado: las políticas actuales del gobierno de Javier Milei muestran que aquellas concepciones persisten y resurgen, reactivando discursos que parecían superados, pero que nunca dejaron de latir en un plano subterráneo.

En última instancia, este trabajo no sólo buscó contribuir a la escasez de investigaciones situadas en el ámbito local ni limitarse a debatir el papel que deben asumir los municipios en el abordaje de la violencia contra las mujeres. Más allá de ello, procuramos recuperar aprendizajes concretos de la experiencia de Quilmes que puedan servir como insumo para repensar las estrategias, alcances y desafíos de las políticas públicas de género a nivel territorial. En este sentido, la investigación se concibió desde una doble vocación: por un lado, producir conocimiento crítico y contextualizado sobre un proceso local; por otro, aportar herramientas que orienten la acción estatal y fortalezcan las capacidades de gestión en el campo de las políticas de prevención y atención de las violencias. Así, el estudio aspira a tender puentes entre la reflexión académica y la práctica institucional, promoviendo un diálogo productivo entre quienes investigan, diseñan e implementan políticas públicas en materia de género.

A lo largo del período analizado, observamos un desarrollo progresivo de la institucionalidad de género y de las capacidades estatales para abordar la violencia contra las mujeres. Este fortalecimiento se materializó en la jerarquización del organismo responsable, que pasó de una Dirección Operativa a una Dirección General y, finalmente, alcanzó el estatus de Secretaría. El robustecimiento de las áreas especializadas se tradujo en el despliegue de un repertorio de políticas públicas que no sólo se enfocaron en la atención de las formas más crueles de violencia contra las mujeres, sino que también permitieron avanzar –aún con limitaciones– en la transversalización de la perspectiva de género, en la sensibilización comunitaria sobre la violencia en el distrito y en la articulación de estrategias orientadas a promover la autonomía de las mujeres y el desarrollo de proyectos de vida libres de violencia. En consecuencia, la primera conclusión de nuestra tesis es que una jerarquía orgánica de alto nivel opera como un factor de eficacia doble: por un lado, constituye un mensaje simbólico sobre el compromiso político frente a ciertas problemáticas; por otro, y más decisivamente, dota al organismo del grado suficiente de autonomía para definir su agenda programática sin subordinación y de autarquía para disponer y gestionar su presupuesto y recursos humanos

especializados, posibilitando un despliegue sostenible de las políticas esenciales para la igualdad sustantiva.

Esta ampliación de la capacidad estatal no solo respondió a voluntades políticas internas, sino que fue notoriamente impulsada por la presencia intensificada del movimiento feminista en el debate público a partir de 2015, tras el estallido de Ni una Menos, y gracias a los esfuerzos concretos del feminismo local, como se exploró en el Capítulo 4. La trayectoria de este organismo ilustra una lección teórica clave en el campo de la institucionalización de los derechos humanos: la necesidad crítica de una sociedad civil organizada y movilizada que impulse el cambio, marque el rumbo programático y redefina los horizontes de lo posible para la acción estatal, orientando sus acciones para que el fortalecimiento burocrático se traduzca en una transformación sustantiva de la realidad.

Asimismo, la tesis analizó el proceso gradual y complejo de profesionalización de las intervenciones, destacando la relevancia de contar con equipos técnicos capacitados y comprometidos en tanto pilar fundamental para el fortalecimiento de las capacidades estatales para abordar la violencia contra las mujeres. Inicialmente, los equipos estuvieron conformados por militantes entregadas a abordar el problema de la violencia, pero sin formación específica. Progresivamente, a través de programas de capacitación sistemática y una significativa ampliación de la planta laboral, se constituyeron equipos profesionales e interdisciplinarios. Resulta notable que, en una etapa intermedia de este desarrollo, predominara la incorporación de perfiles del campo *psi*, lo cual confirió un sesgo particular a las intervenciones, favoreciendo un abordaje predominantemente individualizante de la violencia. No obstante, en el último período analizado, la incorporación deliberada de profesionales del Derecho y el trabajo social reorientó estratégicamente el foco de acción. Este giro se evidenció en el diseño de iniciativas y dispositivos grupales novedosos, así como en la profundización de líneas de acción que articulan la atención con la promoción de la autonomía material y el ejercicio de la ciudadanía práctica de las mujeres.

En contraposición a los discursos recurrentes que tienden a deslegitimar el trabajo estatal y, particularmente, al personal municipal, el área de atención a la violencia en Quilmes demostró la consolidación de un colectivo profesional capacitado y comprometido. La labor de estas trabajadoras trascendió la mera ejecución de lineamientos institucionales. Por el contrario, participaron activamente en la construcción y redefinición de las políticas públicas.

Desde su experiencia situada, impulsaron nuevas estrategias y disputaron los marcos de intervención establecidos. Este proceso revela que las trabajadoras de primera línea no son meras ejecutoras de las políticas, sino que determinadas condiciones pueden constituirse en productoras de ellas, dotándolas de sentido a través de una praxis cotidiana y territorializada.

No obstante, identificamos un punto problemático que persistió a lo largo de todo el análisis y que operó como un límite estructural para el desarrollo de la política: las condiciones de trabajo de las operadoras del dispositivo. Aunque la precariedad laboral –materializada en la inestabilidad contractual y en salarios que apenas superaban la línea de pobreza– no fue un aspecto exclusivo del área, esta situación se vio intensificada en el caso de quienes integraban los dispositivos de atención a la violencia de género. Dicho recrudecimiento radicaba en la sobrecarga laboral y, fundamentalmente, en la alta demanda emocional que implica lidiar cotidianamente con relatos de violencia, dolor y sufrimiento. Esta dimensión afectiva del trabajo, a menudo ausente en otros sectores de la administración pública, constituye un factor clave en la configuración de su experiencia laboral y en la sostenibilidad de la intervención. En virtud del rol central que estas actoras ocupan en el desarrollo de las políticas de atención a mujeres en situación de violencia, problematizar sus condiciones de trabajo no supone, por lo tanto, sólo un imperativo ético o político, sino una estrategia indispensable para mejorar la calidad y la efectividad de las intervenciones estatales.

Por otra parte, el vínculo del organismo local con otros actores se mantuvo conflictivo y fragmentado a lo largo de todo el período estudiado. Ninguna de las tres gestiones políticas logró construir una relación fluida con los actores del ámbito municipal, lo que limitó las posibilidades de desarrollar acciones integrales. En el plano de la gobernanza multinivel, la articulación con las esferas provincial y nacional tampoco fue sostenida ni cooperativa, sino más bien de adaptación estratégica. No obstante, hacia el final del período se produjo una excepción significativa: se fortaleció la articulación con la policía y el poder judicial, en un esquema donde el ejecutivo local asumió un rol activo de fiscalización y monitoreo de sus intervenciones. Este avance se materializó con la creación del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades, un espacio en el que las trabajadoras pudieron desplegar su labor cerca de los efectivos policiales, acompañando a las mujeres en una instancia tan sensible como la toma de denuncias y supervisando el cumplimiento de los procedimientos. Dado que la policía y la justicia son actores clave en la ruta crítica de la violencia, el caso de Quilmes permite valorar

el potencial de los organismos locales de género para mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer la respuesta estatal ante las violencias.

En esta línea, la tesis también analizó los vaivenes en la relación entre el gobierno local y las organizaciones feministas y de mujeres del distrito. La consolidación de políticas de género con un enfoque transversal no depende únicamente de la solidez normativa ni de la existencia de estructuras institucionales específicas, sino que exige la construcción de dispositivos participativos que habiliten la co-producción de políticas junto a la sociedad civil. Sin embargo, el vínculo entre el gobierno local y el feminismo quilmeño fue inestable y atravesado por tensiones a lo largo de todo el período.

Durante la gestión de La Casita, se promovieron ciertos espacios de participación a través de la conformación de la Mesa Local, aunque las diferencias en las perspectivas entre militantes y funcionarias derivaron en fricciones recurrentes. Posteriormente, bajo la conducción de La Fortaleza, las organizaciones fueron marginadas de los procesos de toma de decisiones y su participación se restringió, en la práctica, a instancias de rendición de cuentas. Finalmente, en el último período, la Secretaría de Mujeres y Diversidades intentó reabrir el diálogo con las militantes, en parte impulsada por la creciente visibilidad del movimiento tras la sanción de la Ordenanza de Emergencia en Violencia (2018). No obstante, esta apertura se expresó principalmente en el plano discursivo: las organizaciones fueron convocadas para acompañar territorialmente las acciones estatales, pero sin una incidencia efectiva en la definición de estrategias ni en la orientación de las políticas. En este sentido, entendemos que a la par del reconocimiento formal de la importancia de la participación social y feminista, la práctica institucional mostró dificultades persistentes para integrar a esos actores como interlocutores con capacidad real de incidencia en la dirección de la política pública.

Junto con las dificultades para incorporar a otros actores relevantes en la co-construcción de políticas públicas, la investigación identificó también limitaciones significativas en la producción y el análisis de datos que permitan desarrollar políticas basadas en evidencia. Esta problemática trasciende el caso de Quilmes y se inscribe en un déficit más amplio, presente en el ámbito provincial. En efecto, la provincia de Buenos Aires carece de una política sistemática de generación de estadísticas e indicadores en materia de violencia de género, lo cual obstaculiza tanto el diagnóstico preciso de la magnitud del problema como el monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas.

A ello se suma la ausencia de una planificación formal –expresada en diseños programáticos escritos– y la escasa sistematización de las acciones desarrolladas en el plano local, factores que dificultan la acumulación de aprendizajes institucionales y comprometen la continuidad de las políticas frente a los cambios de gestión. En conjunto, estas constricciones evidencian la fragilidad de las capacidades estatales para sostener políticas públicas sostenidas en el tiempo y sustentadas en información rigurosa, condición indispensable para avanzar hacia intervenciones más eficaces y transformadoras.

A pesar de las limitaciones estructurales e intersectoriales identificadas, el municipio de Quilmes logró consolidar una política pública que amplió los márgenes de la ciudadanía femenina en el distrito. La influencia de los marcos de sentido feministas fue decisiva, cristalizándose en la incorporación de la autonomía de las mujeres como principio rector y ético de las intervenciones. Este posicionamiento permitió que la política local trascendiera los enfoques meramente punitivistas, orientándose hacia estrategias de atención más integrales y multidimensionales. Al colocar la autonomía en el centro, el organismo se configuró no sólo como garante de seguridad, sino también como promotor de derechos y de las capacidades necesarias para el ejercicio libre de las decisiones de las mujeres.

Sin embargo, frente al contexto actual de retracción del Estado nacional en materia de políticas de género y al *backlash* antifeminista que atraviesa el debate público, emerge una interrogante crucial que proyecta este estudio hacia el futuro: ¿podrá el distrito sostener las conquistas institucionales y conceptuales alcanzadas y generar las condiciones para avanzar en la agenda pendiente de derechos? El desafío que se abre para la política local consiste en resguardar la institucionalidad de género construida, frente a los riesgos de desfinanciamiento y desmantelamiento ideológico que amenazan con revertir los avances logrados.

En este sentido, surgen nuevos propósitos a futuro, pues la tarea de la investigación en el campo de las ciencias sociales no concluye con esta tesis doctoral. Por el contrario, estudiar nuestras sociedades contemporáneas, atravesar procesos de indagación, escucha, observación y análisis de discursos y testimonios de personas concretas, nos impulsa a pensar en lo que aún queda por hacer y en los aportes que una mirada crítica puede seguir ofreciendo.

En particular, resulta fundamental profundizar en las perspectivas, voces y narrativas de las mujeres que han transitado por estos dispositivos. Ellas son quienes buscan esa escucha, experimentan con sus cuerpos los efectos de la victimización y observan, desde su lugar, los

diversos modos en que las políticas públicas abordan sus experiencias. Desde esta convicción, consideramos necesario seguir explorando cómo estas mujeres pueden integrarse en la trama de las políticas públicas no sólo como destinatarias, sino también como productoras de sentido y de acción, reconociendo su capacidad de agencia en la construcción de respuestas colectivas frente a las violencias.

Por último, queda abierta una pregunta que la política local de atención aún no logró responder: ¿qué lugar ocupan los varones en este entramado? La experiencia de Quilmes permite ver que las políticas de violencia de género son políticas para mujeres hechas por mujeres. Frente a la violencia, son las amigas, las madres, las hermanas y las vecinas quienes acompañan; son las trabajadoras sociales, las psicólogas y las operadoras quienes escuchan; son las funcionarias quienes diseñan las respuestas institucionales. En los relatos, en los dispositivos y en las calles, se repite una misma escena: mujeres cuidando a mujeres.

Los varones, en cambio, aparecen casi exclusivamente bajo la figura del agresor. Entendemos que su exclusión de los espacios de reflexión, prevención y acompañamiento revela una limitación profunda: mientras el cuidado siga siendo una tarea femenina, el horizonte de transformación permanecerá incompleto. Si aspiramos a una comunidad capaz de interrumpir las violencias, necesitamos también habilitar que los varones cuiden, acompañen, reparen. Que puedan hacerse cargo, no solo de sus actos, sino también de su capacidad de vínculo, empatía y transformación.

Pensar políticas integrales implica entonces desbordar los límites del enfoque centrado en las víctimas y asumir que la erradicación de las violencias exige un trabajo colectivo. Solo recuperando el sentido comunitario del cuidado –a contramano del mandato neoliberal de la autosuficiencia– podremos reconocernos como sujetos sostenidos por los otros. Tal vez ahí, en la posibilidad de compartir el cuidado y la responsabilidad, se encuentre el comienzo de una transformación más justa y duradera.

Referencias Bibliográficas

- Abrams, K. (2022). De la autonomía a la agencia: Perspectivas feministas sobre la autodirección. En M. Cavallo y A. Ramón Michel (Eds.), *Autonomía y feminismos* (pp. 219–265). Didot.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Agustín, L. (2002). Challenging place: Leaving home for sex. *Development*, 45(1), 110–117.
- Agustín, L. (2004). Daring border-crossers: A different vision of migrant women. En S. Day y H. Ward (Eds.), *Sex work, mobility and health in Europe* (pp. 86–94). Londres: Kegan Paul.
- Agustín, L. (2006). The disappearing of migration category: Migrants who sell sex. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32(1), 29–48.
- Agustín, L. (2009). *Sexo y marginalidad: Emigración, mercado de trabajo e industria de rescate*. Madrid: Editorial Popular.
- Aldao, M., Clérico, L., y Ronconi, L. (2017). A multidimensional approach to equality in the Inter-American context: Redistribution, recognition, and participatory parity. En A. von Bogdandy et al. (Eds.), *Transformative constitutionalism in Latin America: The emergence of a new ius commune*. Oxford: Oxford University Press.
- Alma, A., y Lorenzo, P. (2009). *Mujeres que se encuentran: Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en Argentina (1986–2005)*. Buenos Aires: Feminaria Editora.
- Álvarez Medina, S. (2022). La ilusión de autonomía plena. En A. Cavallo y R. Ramón Michel (Comps.), *Autonomía y feminismos* (pp. 11–24). Buenos Aires: Didot.
- Álvarez, N. L. (2022). *La construcción de la memoria narrada en torno a las Comisarías de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires (1988–1991)* [Tesis de grado, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio Institucional UBA.
- Álvarez, S. E. (1998). Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: Retos para un nuevo milenio. En M. L. T. Barraza (Ed.), *Género y cultura en América Latina* (1.^a ed., vol. 1, pp. 89–134). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Álvarez, S. E. (2000). ¿En qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas. *Estudios Latinoamericanos*, 7(12–13), 48–66.
- Álvarez, S. E. (2015). La autonomía personal y la autonomía relacional. *Análisis Filosófico*, 35(1).
- Andretta, M., Piazza, G., y Subirats, A. (2015). Urban dynamics and social movements. En D. Della Porta y M. Diani (Eds.), *The Oxford handbook of social movements* (pp. 200–218). Oxford: Oxford University Press.
- Andújar, A. (2005, 20–23 de septiembre). “De la ruta no nos vamos: Las mujeres piqueteras (1996–2001)”. Ponencia presentada en las X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Rosario, Argentina.
- Anzorena, C. (2013). Desigualdades que persisten: El lugar de las mujeres en las políticas sociales (Argentina, 2000–2010). *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (Especial América Latina), 229–247.
- Anzorena, C., y García Ortiz, M. (2013). Reflexiones sobre las políticas de transferencia de dinero desde una perspectiva de género: La experiencia de las mujeres del Secano Lavallino (Mendoza). *Dos Puntas*, 7, 149–166.
- Anzorena, C., Yáñez, S., Ortiz, M., y Serú, P. (2016). Tensiones y paradojas en la materialización de las políticas sociales y de salud en Argentina (2004–2014): Una perspectiva feminista. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 21(47), 62–76.
- Aparici, E. y Estrellas, C. (2010). Historias de vida, historias de violencia. Si mi pareja me hace daño, ¿por qué sigo con ella? Barcelona: Editorial Aresta SC.

- Arcidiácono, A. del P. J., y Luci, F. (2021). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: Los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (89), 82–102.
- Arduino, I. (2014, 24 de septiembre). La mala víctima. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/la-mala-victima/>
- Arduino, I. (2018). Entre la victimización opresiva y la justicia emancipatoria: Articulaciones entre feminismo y justicia penal. En M. Nijensohn (Comp.), *Los feminismos ante el neoliberalismo* (pp. 51–62). La Cebra.
- Arnosó, M., Ibabe, I., Arnosó, A., y Elgorriaga, E. (2012). Mujer inmigrante y violencia de género: Factores de vulnerabilidad y protección social. *Migraciones*, 32, 169–200.
- Arriagada, I., y Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades: Una mirada desde los actores*. CEPAL.
- Atschul, M. (2015). Zita Montes de Oca: La funcionaria y la feminista. En S. Pérez Gallart (Coord.), *Las mujeres conquistando derechos en los 30 años de democracia* (pp. 23–35). APDH–Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.
- Bacchi, C. (2006). Arguing for and against quotas: Theoretical issues. En D. Dahlerup (Ed.), *Women, quotas and politics* (pp. 32–50). Routledge.
- Balibar, È. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Banaszak, L. A. (2011). *The women's movement inside and outside the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bareiro, L., y Torres, I. (2009). El camino hacia la paridad: Evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 7.
- Barjola, N. (2018). *Microfísica sexista: El poder; el caso Alcázar y la construcción del terror sexual*. Virus Editorial.
- Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos*. Sudamericana.
- Barrancos, D. (2020). *Historia mínima de los feminismos en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Barrault–Stella, L., y Lorec Valcarce, F. (2015). La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: Una introducción. *Sudamérica*, 4, 9–17.
- Barrera Bassols, D. (2007, 11 de octubre). Equidad de género y participación de las mujeres en los cargos de elección popular a 54 años del voto femenino en México. Ponencia presentada en el *Foro Democracia Paritaria: Presencia de las mujeres en la representación política de México*, Cámara de Diputados, Ciudad de México.
- Barry, C. (2009). Claves y estrategias de inclusión política de mujeres en el peronismo: Su análisis desde un barrio singular de Buenos Aires (1946–1955). *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 3(3), 638–662.
- Barthe, Y. (2023). Elementos para una sociología de la victimización. En D. Zenobi (Comp.), *Víctimas: Debate sobre una condición contemporánea*. Teseo.
- Bazzalo, A. (2011). *Encuentros y despedidas: La ruta crítica seguida por las mujeres que sufren violencia en La Matanza* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Lanús]. UNLa.
- Beauvoir, S. de. (2018). *El segundo sexo* (J. F. Zulaika, Trad.; obra original publicada en 1949). Ediciones Cátedra.
- Bedregal, X. (2011). El feminismo autónomo radical: Una propuesta civilizatoria. En G. Espinosa y A. Jaiven (Coords.), *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1910–2010* (pp. 435–478). CLACSO.
- Beliera, A., y Malleville, S. (2021). La enfermería y sus tareas invisibles: Revisitando el concepto de precarización laboral. En M. Busso y P. Pérez (Comps.), *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el*

- gobierno de Cambiemos* (pp. 191–221). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios–Investigaciones; 76). Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4707/pm.4707.pdf>
- Beliera, A., y Malleville, S. (2021). *La enfermería y sus tareas invisibles: Revisitando el concepto de precarización laboral*. En M. Busso y P. Pérez (Comps.), *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos* (pp. 191–221). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Bellucci, M., Luvecce, C., Mariani, S., y Rofman, A. (1991). A modo de balance: La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987–1990). *Doxa*, 1(3–4).
- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, symbolic control and identity: Theory, research, critique*. Londres: Rowman y Littlefield.
- Berruti, M. B. (2018). *Acciones, omisiones y posibilidades en torno a la transversalización de la perspectiva de género en el abordaje de situaciones de violencia doméstica en la ciudad de Mar del Plata* [Tesis de maestría, FLACSO]. Repositorio Institucional FLACSO. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17925>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.
- Bessone, P. G. (2020). Los debates por la legalización del aborto en Argentina. Notas sobre la relación entre la Iglesia católica y los distintos gobiernos presidenciales en democracia (1983–2018). *Apuntes. Revista de ciencias sociales*, 47(87).
- Biernat, C., y Ramacciotti, K. (2013). *Crecer y multiplicarse: La política sanitaria materno–infantil. Argentina 1900–1960*. Biblos.
- Biernat, C., Cerdá, J. M., y Ramacciotti, K. I. (2015). “Introducción”. En C. Biernat, J. M. Cerdá, y K. I. Ramacciotti (Dirs.), *La salud pública y la enfermería en la Argentina* (pp. 13–16). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Biglia, B. (2007); Resignificando violencia(s), obra feminista en tres actos y un falso epílogo. En B. Biglia, y C. San Martín (Coords.). *Estado de wonderbra: Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género* (21–34). Virus Editorial.
- Birgin, H. B. (1999). Violencia doméstica: una cuestión de ciudadanía. La reforma legal. *Debate Feminista*, 19, 86–101.
- Bjerg, M. (2024). *Violencia conyugal, sentidos, sensibilidad y emociones. Reflexiones sobre un derrotero de investigación*. Historia y Grafía, (62), 303–322.
- Blanch, J. M. (1999). Prólogo. En Cantera Espinosa, L. M., *Te pego porque te quiero. La violencia en la pareja*. Publicaciones UAB.
- Blanco, A. I. (2008). La utilidad de las casas de acogida en la prevención y tratamiento de la violencia de género. *Cuadernos de política criminal*, 95, 79–98.
- Bohoslavsky, E., y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.), *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)* (pp. 9–30). Prometeo.
- Bosch, E., Ferrer, V., Alzamora, A. y Navarro, C. (2005). Itinerarios hacia la libertad: la recuperación integral de las víctimas de la violencia de género. *Psicología y Salud*, 15(1), 97–105.
- Brown, J. (2004). Derechos, ciudadanía y mujeres en Argentina. *Política y Cultura*, (21), 111–125.
- Brown, J. (2008). De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. *Mora*, 14. 87–100.
- Brownmiller, S. (1975). *Against our will: Men, women and rape*. Simon y Schuster.

- Bullard, R. D., y Johnson, G. S. (2000). Environmental justice: Grassroots activism and its impact on public policy decision making. *Journal of Social Issues*, 56(3), 555–578. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00184>
- Burstein, P. y Linton, A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, 81 (2), pp. 381–408.
- Burstein, P., Einwohner, R. L., y Hollander, J. A. (1995). The success of political movements: A bargaining perspective. En J. C. Jenkins y B. Klandermans (Eds.), *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements* (pp. 135–144). London: UCL.
- Butler, J. (2001). Fundamentos contingentes. El feminismo y la cuestión del "postmodernismo". *La Ventana*, vol. 13, nº 35.
- Cáceres Sforza, S. (2023). Los debates de los feminismos locales frente al giro punitivo: Esbozo de una resistencia de largo aliento. *Heterotopías*, 6(11).
- Caggiano, S. (2012). El sentido común visual. Disputas entorno a género, "raza" y clase en imágenes de circulación pública. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Calandrón, S. (2014). *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*. UNSAM Edita.
- Calle, S. (2004). Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de la violencia de género. *Portularia*, 4, 61–66.
- Calvo, Soroya (2017). Amor romántico, amor confluyente y amor líquido. Apuntes teóricos en torno a los sistemas sociales de comunicación afectiva. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 77, 143–151.
- Caminotti, M., Page, M., y Zárate, S. (2019). Mujeres en la política local: Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 257–286). CLACSO.
- Cano, V. M. (2020). Afecciones punitivas e imaginación política: Des-bordes de la lengua penal. En D. E. Daich y C. I. Varela (Comps.), *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo* (pp. 75–90). Biblos.
- Cantera Espinosa, L. M. (2004). *Más allá del género: Nuevos enfoques de nuevas dimensiones y direcciones de la violencia en la pareja* [Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/5441>
- Cao, H. (Coord.). (2007). *Introducción a la administración pública: Nación, provincia y municipios* (2.ª ed.). Editorial Biblos.
- Capano, G., y Howlett, M. (2009). Introduction: The determinants of policy change: Advancing the debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1). <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>
- Carbajal, M. (2019, 19 de noviembre). Cuatro años de ausencia en políticas de género. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/231729-cuatro-anos-de-ausencia-en-politicas-de-genero>
- Carrasquer Oto, P. (2020). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: Algunas reflexiones desde la sociología. En N. Goren y V. Prieto (Eds.), *Feminismos y sindicatos en Iberoamérica*. CLACSO.
- Carrera, D., López Ruiz, F., Marchese, N., Martínez, L., y Vargas, A. (2024). Multiplicadoras territoriales de género en Quilmes: Una experiencia de formación colectiva y fortalecimiento de redes. En Ministerio de las Mujeres, Política de Género y Diversidad Sexual, *II Congreso Políticas Públicas contra las violencias de género*. https://www2.ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/congreso_2023/CONGRESO_LIBRO_DIGITAL_Voll.pdf

- Cavallo, M., y Ramón Michel, A. (2022). Introducción. En M. Cavallo y A. Ramón Michel (Eds.), *Autonomía y feminismos* (pp. 11–24). Didot.
- Centeno Orozco, R. (2007). Preguntas pendientes a la descentralización: ¿Está conduciendo hacia la igualdad de género? *Encuentro (Managua)*, 39(76), 67–86.
- Cerezo Huerta, H. (2004). ¿Hombres violentos versus hombres que ejercen violencia? *PsicoPedia Hoy*, 6(33). <http://psicopediahoy.com/hombres-violentos/>
- Chejter, S. (1996). Feminismo por feministas: Fragmentos para una historia del feminismo argentino 1970–1996. *Travesías. Temas de debate feminista contemporáneo*, 4(5), Buenos Aires.
- Chejter, S. (1997). Violencia sexista y políticas públicas, 1983–1996. En *Mujeres en los '90: Legislación y políticas públicas*. Centro Municipal Mujer de Vicente López.
- Christel, L. G., y Gutiérrez, R. A. (2017). Making rights come alive: Environmental rights and modes of participation in Argentina. *Journal of Environment and Development*, 26(3), 322–347. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>
- Chudnovsky, M. (2015). Introducción. En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, D. Zibblatt, O. Oszlak, B. Geddes, P. Evans, J. E. Rauch, C. S. Hendrix, J. D. Fearon, D. D. Laitin, R. K. Weaver, y B. A. Rockman (Eds.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF.
- Ciriza, A. (2007). ¿En qué sentido se dice ciudadanía de mujeres? Sobre las paradojas de la abstracción del cuerpo real y el derecho a decidir. En G. Hoyos Vásquez, *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. CLACSO.
- Contreras Urbina, J. M. (2008). La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja: Un estudio cualitativo con varones en la ciudad de México. En R. Castro y I. Casique (Comps.), *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. UNAM.
- Coppa, L. I. (2019). Feminismos, política criminal y justicia penal: Notas a partir de una experiencia situada. En I. Arduino (Comp.), *Feminismos y política criminal: Una agenda feminista para la justicia* (pp. 17–27). Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).
- Corbin, J. (2016). La investigación en la teoría fundamentada como un medio para generar conocimiento profesional. En S. Bénard Calva (Ed.), *La teoría fundamentada: Una metodología cualitativa* (pp. 13–54). Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Cortés, P. (2002). *Descentralización en América Latina: Una lectura desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cortez, M., y Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional: El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, 3–25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>
- Cox R (1997) Invisible labour: perceptions of paid domestic work in London. *Journal of Occupational Science* 4(2): 62–7
- Cox, R. (1997). Invisible labour: Perceptions of paid domestic work in London. *Journal of Occupational Science*, 4(2), 62–67.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990–2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Creek, S. J., y Dunn, J. L. (2011). Rethinking gender and violence: Agency, heterogeneity and intersectionality. *Sociology Compass*, 5(5), 311–322. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2011.00363.x>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139–167.

- Crenshaw, K. (1991). Mapeando los márgenes: Interseccionalidad, políticas de identidad y violencia contra las mujeres de color. *Revista de Derecho de Stanford*, 43(6), 1241–1299.
- Cuello, N., y Disalvo, L. (2018). *Críticas sexuales a la razón punitiva: Insumos para seguir imaginando una vida juns**. Ediciones Precarias.
- Cunill Grau, N. C. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 1–34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002>
- Daeren, L. (2004, agosto). Mujeres pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género. En *Seminario Internacional Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*. Quito, Ecuador.
- Dahlerup, D., y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a “fast track” to equal representation for women: Why Scandinavia is no longer the model. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 26–48.
- Daich, D., y Tarducci, M. (2018). De feminismos y violencias: Recuperar la historicidad de las luchas para enfrentar nuevos desafíos. En D. Tarducci y M. Daich (Comps.), *Mujeres y feminismos en movimiento: Politizaciones de la vida cotidiana*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Daich, D., y Varela, C. (2014). Entre el combate de la trata y la criminalización del trabajo sexual: Las formas de gobierno de la prostitución. *Delito y sociedad*, 38.
- Daniels AK (1987) Invisible work. *Social Problems* 34(5): 403–15
- Daniels, A. K. (1987). Invisible work. *Social Problems*, 34(5), 403–415.
- Davis, A. Y. (2019). *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Akal.
- De Lauretis, T. (1989). The violence of rhetoric: Considerations on representation and gender. En N. Armstrong y L. Tennenhouse (Eds.), *The violence of representation*. Routledge.
- De Miguel Álvarez, A. (2003). El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: El caso de la violencia contra las mujeres. *Revista Internacional de Sociología*, 35, 127–150.
- De Stéfano Barbero, M. (2023). “Estás humanizando a los violentos”: Reflexiones sobre las tensiones y resistencias en el trabajo y la investigación con varones que ejercen violencia. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, 17.
- De Stéfano Barbero, M. y Rodríguez, I. (2021). Experiencias, percepciones, desafíos y necesidades de los Espacios de atención para varones que ejercieron violencia de género. Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, Iniciativa Spotlight
- Delgado, A. (2002). Alternativas para combatir la violencia doméstica. Ponencia en la Mesa redonda sobre violencia de género, presentada en el IV Congreso de Escuelas de Trabajo Social. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 10, 167–173. <http://dx.doi.org/10.14198/ALTERN2002.10.11>
- Dema Moreno, S. (2013). Género, conflictos y violencia contra las mujeres. En A. Del Río y S. Dema Moreno (Coords.), *Voces y saberes feministas hacia una agenda de cooperación emancipadora* (pp. 65–86). Bilbao: Hegoa–Universidad del País Vasco.
- DeWalt, K. M., y DeWalt, B. R. (2002). *Participant observation: A guide for field workers*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Di Marco, G. (2010). Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. *La Alijaba*, 14, 51–67.

- Diani, M. (2003). “Leaders” or brokers? Positions and influence in social movement networks. En M. Diani y D. McAdam (Eds.), *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*. <https://doi.org/10.1093/0199251789.003.0005>
- Dicósimo, D. (2023). El conflicto político–sindical en torno a la Ley Mucci y el “nuevo sindicalismo”: La democratización de los sindicatos y sus diferentes dimensiones, 1983–1996. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 32, 75–101.
- Dolan, F. (2003). Battered women, pretty traitors, and the legacy of coverture. *Feminist Studies*, 29(2), 249–278. <https://english.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15541/files/media/documents/DolanBatteredWomen.pdf>
- Donato, S. (2023). Violencia de género y movimientos de mujeres: Entre lucha y acción colectiva. En A. Herrero y L. Guic (Comps.), *Gobierno y políticas públicas en América Latina*. Teseo.
- Eguino, H., Porto, A., Pineda, C., Garriga, M., y Rosales, W. (2010). *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina* (Documento de Debate 145). Washington, DC: BID, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.
- Eisenstein, H. (1996). *Inside agitators: Australian femocrats and the state*. Filadelfia: Temple University Press.
- Eliacheff, C. y Larivière, D. S. (2009). *El tiempo de las víctimas*. Madrid: Akal.
- Escudé, C. (2007). *Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003–2007* (Documento de trabajo No. 359). Universidad del CEMA.
- Espinar, E. (2003). Violencia de género y procesos de empobrecimiento. Estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o expareja sentimental. (Tesis Doctoral). Universidad de Alicante.
- Esteban, M. Luz (2011). *Crítica del pensamiento amoroso*. Barcelona: Bellaterra.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fagúndez Cleimbosky, T. P. (2019). *Implementación de políticas de prevención primaria para la erradicación de la violencia de género en el ámbito doméstico: un análisis del caso de la CABA en el año 2016* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM.
- Falconí Abad, M. (2022). La epistemología feminista: una forma alternativa de generación de conocimiento y práctica. *Contribuciones desde Coatepec*, 37.
- Falquet, J. (2008). Chiffres, concepts et stratégies du «développement» néolibéral. En J. Falquet, *De gré ou de force: Les femmes dans la mondialisation*. La Dispute.
- Falquet, J. (2014). Las «feministas autónomas» latinoamericanas y caribeñas: Veinte años de disidencias. *Universitas Humanística*, 78, 39–63.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Feliu, V. (2009). ¿Es el Chile de la post–dictadura feminista? *Revista de Estudios Feministas*, 17(2), 467–474.
- Femenías, M. (2013). *Multiculturalismo, identidad y violencia*. Prohistoria.
- Fernandez Romero, D. (2013). La incidencia de las campañas institucionales sobre la violencia de género en el proceso identitario de mujeres maltratadas. *Asparkía*, 24, 126–143.
- Fernandez, A. M. (2022). *De las historias hacia lo por–venir: Dispositivos contra las violencias de género*. Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/F2%20Las%20violencias%2030.6.pdf>

- FernandezRomero, D. (2008). Gramáticas de la publicidad sobre violencia: ausencia de empoderamiento en el rostro y la sonrisa serena. *Feminismo/s*, 11, 15–39.
- Ferrer-Pérez, V. A., y Bosch-Fiol, E. (2019). El género en el análisis de la violencia contra las mujeres en la pareja: De la “ceguera” de género a la investigación específica del mismo. *Anuario de Psicología Jurídica*, 29, 69–76.
- Fredman, B. (1963). *The feminine mystique*. W. W. Norton y Company, Inc.
- Firestone, S. (1970). *The dialectic of sex: The case for feminist revolution*. William Morrow and Company.
- Fontenla, M., y Bellotti, M. (1993). La resistencia tiene múltiples voces. *Travesías*, 1(1).
- Fournier, M., y Hoyos, S. (2021). Acciones contra la violencia de género en el conurbano bonaerense: El rol de los estados municipales en contexto de pandemia. En R. Carmona (Comp.), *El conurbano bonaerense en pandemia: Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional* (pp. 125–143). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 2(3), 3–26.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’. *New Left Review*. Pp 23–65.
- Frederic, S. (2010). “Oficio policial y usos de la fuerza pública: aproximaciones al estudio de la policía de la Provincia de Buenos Aires”. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (281–308). Buenos Aires, Argentina, Prometeo.
- Friedman, E. J., y Tabbush, C. (2019). Introduction. Contesting the Pink Tide. En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking rights from the left: Gender, sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 1–47). Duke University Press.
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista o el deseo de querer cambiarlo todo*. Tinta Limón.
- Gámez Fuentes, M. J., y Núñez Puente, S. (2013). Medios, ética y violencia de género: Más allá de la victimización. *Asparkia*, 24, 145–160.
- García Delgado, D. (Comp.). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, UBA-CBC y Universidad Católica de Córdoba.
- García Selgas, F. J., y Casado Aparicio, E. (2010). *Violencia en la pareja: Género y vínculo*. Madrid: Talasa Ediciones.
- Garriga Zucal, J. A., y Noel, G. D. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: Un debate en curso. *Antropología y Ciencias Sociales*, 9(6), 97–121.
- Gelles, R. J. (1974). *The violent home: A study of physical aggression between husbands and wives*. Sage.
- Gelles, R. J. (1979). *Family violence*. Sage.
- Gelles, R. J., y Straus, M. A. (1988). *Intimate violence*. Simon y Schuster.
- Gené, M., y Longa, F. (2021). Los desafíos del crecimiento partidario: El PRO y la penetración territorial en Quilmes. *Revista Estudios Sociales del Estado*, 7(13), 218–244.
- Gil, S. (2016). *Los sentidos de la violencia de género en la prensa argentina (2010–2013)* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cuyo]. Repositorio Digital UNCuyo. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7427/tesis-soledadgil.pdf
- Ginzberg, V. (s.f.). *El grupo de religiosos que luchó por los Derechos Humanos*. Comisión Provincial por la Memoria. Recuperado de <https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/educacion/organismos/dossier5.pdf>
- Giordano, V. (2012). La celebración del año internacional de la mujer en Argentina (1975): Acciones y conflictos. *Revista Estudios Feministas*, 20(1), 75–94

- Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político: Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, 34, 23–47
- Girbal Blacha, N. (2006). "Nacimos para constituir hogares. No para la calle". La mujer en la Argentina peronista (1946–1955). Continuidades y cambios. *Secuencia*, 65, 91–112
- Glaser, B., y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. London: Weidenfeld and Nicholson
- Glenn EN (2000) Creating a caring society. *Contemporary Sociology* 29: 84–94
- Glenn, E. N. (2000). Creating a caring society. *Contemporary Sociology*, 29, 84–94
- Gómez Molla, R., Ledesma Prietto, N., y Valobra, A. (2022). De la Dirección a la Oficina Nacional de la Mujer: Género y modernización política en la burocracia estatal argentina, 1956–1973. *Revista Sudamericana*, 16, 176–207
- González Oddera, M. (2018). La mujer golpeada en la Argentina: Derivas entre Estado, sociedad y psicología. *Estudios e Pesquisas em Psicologia*, 18(4), 1372–1392
- González, A., y Varela, N. (2019). Violencia unificada y justicia fragmentada: Un análisis crítico de las trayectorias de las causas de violencia de género. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 186–213. <https://doi.org/10.24215/18522971e062>
- González, M., y Cano, J. E. (2015). Violencias contra las mujeres: Debates parlamentarios, ¿en el camino a la equidad de género? *Question*, 1(47), 142–161
- Goodmark, L. (2009). Autonomy feminism: An anti-essentialist critique of mandatory interventions in domestic violence cases. *Florida State University Law Review*, 37(1)
- Goodmark, L. (2022). Feminismo de la autonomía: Una crítica antiesencialista de las intervenciones obligatorias en casos de violencia doméstica. En M. Cavallo y A. Ramón Michel (Eds.), *Autonomía y feminismos* (pp. 351–415). Didot.
- Goren, N., y Israeloff, N. (Coords.). (2024). *¿Qué sabemos de las políticas de género? Institucionalidad en la provincia de Buenos Aires*. EDUNPAZ. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/251524/1/Políticas-de-genero.pdf>
- Grammático, K. V. (2021). *Las feministas argentinas y el Decenio de las Naciones Unidas para la mujer, 1975–1985: Una historia del activismo local y de sus conexiones transnacionales* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/16084>
- Grosman, C. (1989). Proyecto de Ley de violencia doméstica. En L. Vain (Ed.), *Mujer golpeada* (pp. [indicar páginas si se tiene]). Buenos Aires: Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Salud y Acción Social
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Siglo XXI
- Gutiérrez, R. A., y Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295–332. <https://doi.org/10.1590/0034-76121700>
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad del género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis* (Serie Mujer y Desarrollo, 32). CEPAL
- Guzmán, V. (2011). *Procesos político-institucionales e igualdad de género. Chile: 1980–2010* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Repositorio Digital
- Guzmán, V., y Bonan, C. (2008). La institucionalización del tema de la equidad de género y la modernización del Estado en América Latina. En M. J. Astelarra Bonomi (Coord.), *Pacto entre géneros y políticas públicas: Género y cohesión social* (pp. 64–72). Ministerio de Trabajo e Inmigración, Instituto de la Mujer
- Guzmán, V., y Montaña Virreira, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad del género en América Latina (1985–2010)* (Serie Mujer y Desarrollo, 118). CEPAL

- Hanisch, C. (2016). *Lo personal es político*. Diario Femenino. http://www.diariofemenino.com.ar/documentos/lo-personal-es-politico_final.pdf
- Haraway, D. (1995). *Ciencia, ciborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra / Universitat de València / Instituto de las Mujeres
- Hernes, H. (1987). *Welfare state and woman power: Essays in state feminism*. Oslo: Norwegian University Press
- Hochschild, A. R. (1983). *The managed heart: Commercialization of human feeling*. University of California Press
- hooks, B. (1981). *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*. Cambridge, MA: South End Press.
- Iglesias Skulj, A. (2019). Experiencias (in)apropiadas: de las grandes narrativas hacia un pensamiento situado en la criminología feminista. *Cuestiones Criminales, Cuadernos de Investigación: Apuntes y Claves de Lectura*, 2(2), 129–146.
- Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)* (pp. 167–209). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Izquierdo, M. J. (2011). La estructura social como facilitadora del maltrato. En M. G. Huacuz Elías (Ed.), *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica* (pp. 33–58). Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco.
- Jelin, E. (2017). *La lucha por el pasado. Cómo construimos la memoria social*. Siglo XXI.
- Jenkins-Smith, H. C., y Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Jónasdóttir, A. G. (1993). *El poder del amor*. Cátedra.
- Jónasdóttir, A., y Fergusson, A. (2013). Introduction. En A. G. Jónasdóttir y A. Fergusson (Eds.), *Love: A question for feminism in the twenty-first century* (pp. 5–15). Routledge.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*.
- Kelly, L. (1988). *Surviving sexual violence*. University of Minnesota Press.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policy*. Harper Collins.
- Kittay, E. F. (2022). La ética del cuidado, la dependencia y la discapacidad. En M. Cavallo y A. Ramón Michel (Eds.), *Autonomía y feminismos* (pp. 205–2018). Didot.
- König, T., Tsebelis, G., y Debus, M. (Eds.). (2011). *Reform processes and policy change: Veto players and decision-making in modern democracies*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4419-5809-9>
- Kotler, P., y Zaltman, G. (1971). Social marketing: An approach to planned social change. *Journal of Marketing*, 35(3), 3–12. <https://doi.org/10.1177/002224297103500302>
- La Rosa, L. (2004). *Descentralización del sistema de salud: Una oportunidad para el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de equidad de género*. Organización Panamericana de la Salud.
- Lacabana, M., Figueroa, C., Lacabana, P., y Moreno, F. (2021). *Jardines comunitarios de Villa Itatí – Quilmes, Argentina. Una buena práctica comunitaria para la primera infancia*. Programa Interdisciplinario de Ambiente. <http://programasocioambiental.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/4/2021/11/Doc-2-PIIdISA-2021-para-blog.pdf>
- Lagarde, M. (2001). *Claves feministas para la negociación en el amor*. Puntos de Encuentro.
- Lang, S. (1997). The NGOization of feminism: Institutionalization and institution building within the German women's movements. En *Transitions Environments Translations*. Routledge.

- Larrauri, E. (2003). ¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias? *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (12), 271–310.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Laudano, C. (2010). Visibilidad mediática de la violencia hacia las mujeres: Continuidades y cambios en Argentina (1983–2009). *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 3, 88–110.
- Laudano, C. (2016). Feministas en la red: Reflexiones en torno a las potencialidades y restricciones de la participación en el ciberespacio. En F. Rovetto y L. Fabbri (Comps.), *Sin feminismos no hay democracia: Género y ciencias sociales* (pp. 31–54). UNR Editora.
- Leal, A. (2012). *Dibujos y textos sobre el amor. Representaciones adolescentes*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Leclerc–Olive, M. (2009). Temporalidades de la experiencia: Las biografías y sus acontecimientos. *Iberofórum: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 4(8), 1–39.
- Leech, B. L. (2010). Lobbying and influence. In L. S. Maisel, J. Berry, y G. Edwards III (Eds.), *Oxford handbook of American political parties and interest groups* (pp. 534–551). Oxford University Press.
- Lefranc, S., y Mathieu, L. (2023). Sobre las (probables) movilizaciones de víctimas. En D. Zenobi (Comp.), *Víctimas: Debate sobre una condición contemporánea*. Teseo
- Levín, S. (2019). Las políticas municipales de violencia de género en Rosario: Implicancias de un proceso de institucionalización. En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 173–198). CLACSO.
- Levitt, P., y Merry, S. (2009). Vernacularization on the ground: Local uses of global women’s rights in Peru, China, India and the United States. *Global Networks*, 9(4), 441–461. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00263.x>
- Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de «salir del paso». En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 201–225). Porrúa.
- Lipsky, M. (1980). *Street–Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Lopreite, D. (2015). Gender policies in Argentina after neoliberalism: Opportunities and obstacles for women’s rights. *Latin American Perspectives*, 42(1), 64–73.
- Lopreite, D. C., y Rodríguez Gustá, A. L. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983–2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista S.A.A.P.*, 15(2), 287–311.
- Lorde, A. (1984). *Sister Outsider*. Crossing Press.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 12(2), 141–150.
- Macdonald CL (1998) Manufacturing motherhood: the shadow work of nannies and au pairs. *Qualitative Sociology* 21(1): 25–53. Macdonald CL and Merrill DA (2002) ‘It shouldn’t have to be a trade’: recognition and redistribution in care work advocacy. *Hypatia* 17(2): 67–83.
- Macdonald, C. L. (1998). Manufacturing motherhood: The shadow work of nannies and au pairs. *Qualitative Sociology*, 21(1), 25–53.
- Macdonald, C. L., y Merrill, D. A. (2002). “It shouldn’t have to be a trade”: Recognition and redistribution in care work advocacy. *Hypatia*, 17(2), 67–83.
- MacKinnon, C. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Cátedra.
- Maffeo, F. (2022) “El malestar como motor de cambio”. Profesionales de la salud, políticas públicas y atención de situaciones de violencia basada en género. [Tesis de Maestría, UNSAM]

- Maffeo, F. (2025) La incidencia de las organizaciones sociales en la implementación local de las políticas sobre violencia basada en género (2000–2023). [Tesis Doctoral, UBA]
- Magistris, G. (2016). *El gobierno de la infancia en la era de los derechos* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Magliano, M. J. (2017). Las trabajadoras invisibles: Experiencias laborales de mujeres migrantes en Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 1, 1–18.
- Mahoney, J. (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111–141
- Mahoney, M. (1994). Victimization or oppression? Women’s lives, violence and agency. En N. Fineman y R. Mykitiuki (Eds.), *The public nature of private violence: The discovery of domestic abuse* (pp. 59–64).
- Malacalza, L. (2018a). Alcances y dilemas sobre la especialización de la justicia en las causas de violencia familiar y violencia de género. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, 20, 95–114.
- Malacalza, L. (2018b). Violencia contra las mujeres: Un modelo de gestión securitario y privatista. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 14, 237–244.
- Maneiro, M. (2022). El Centro de Integración Comunitaria como actor local relevante en la atención de la salud en pandemia: el caso de La Matera (San Francisco Solano, Quilmes); Universidad de la República; IT; 9; 9; 94–117
- Mann, M. (2008). Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3–4), pp. 355–365. DOI: 10.1007/s12116–008–9027–7
- Martí Puig, S., y Rovira Sancho, G. (2017). Movimientos sociales y acción colectiva. En S. Martí, J. M. Solís Delgado, y F. Sánchez (Eds.), *Curso de ciencia política* (pp. 279–318). Senado de la República.
- Martín Palomo, M. (2008). “Domesticar” el trabajo: una reflexión a partir de los cuidados. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 26 (2). 13–44.
- Martínez Prado, N. (2022). Feminismos en democracia: Una aproximación desde los nudos de la política feminista argentina. *Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, 10(1), 131–156.
- Marugán Pintos, B. (2012). Domesticar la violencia contra las mujeres: una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas* (3), pp. 155–166.
- Marugán Pintos, B. y Vega Solís, C. (2002). Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado. *Política y Sociedad*, 415–435.
- Massolo, A. (2005). Género y seguridad ciudadana: El papel y reto de los gobiernos locales. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 681, 643–658.
- Massolo, A. (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) / Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Massolo, A. (2019). “Conclusiones”. En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 287–296). CLACSO.
- Masson, L. (2004). *Política en femenino: Género y política en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Masson, L. (2007). *Feministas en todas partes: una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*. Prometeo libros.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 21, Caracas.

- McAdam, D., y Su, Y. (2002). The war at home: Antiwar protests and congressional voting, 1965 to 1973. *American Sociological Review*, 67(5), 696–721. <https://doi.org/10.2307/3088914>
- McBride Stetson, D., y Mazur, A. (1995). *Comparative state feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- McBride, D. E., y Mazur, A. G. (2010). *The politics of state feminism: Innovation in comparative research*. Temple University Press.
- McCarthy, J. D., y Wolfson, M. (1996). Resource mobilization by local social movement organizations: Agency, strategy, and organization in the movement against drinking and driving. *American Sociological Review*, 61(6), 1070–1088.
- McCarthy, J. D., y Wolfson, M. (1996). Resource mobilization by local social movement organizations: Agency, strategy, and organization in the movement against drinking and driving. *American Sociological Review*, 61(6), 1070–1088.
- Melgar, P. (2009). *Trenquem el silenci: superación de las relaciones afectivas y sexuales abusivas por parte de las mujeres víctimas de violencia de género*. Tesis Doctoral: Universitat de Barcelona.
- Menéndez, N. D. (2010). La múltiple dimensión de la precariedad laboral: El caso de la administración pública en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, (128–129), 119–136.
- Merry, S. E. (2002). Las mujeres, la violencia y el sistema de derechos humanos. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, 15, 64–91.
- Merry, S. E. (2003). Constructing a global law: Violence against women and the human rights system. *Law y Social Inquiry*, 28(4), 941–977.
- Merton, R. K. (1987). Three fragments from a sociologist's notebook: Establishing the phenomenon, specified ignorance, and strategic research materials. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 1–28.
- Meyer, C. (2001). A case in case study methodology. *Field Methods*, 13(4), 329–352.
- Mezzadra, L. D. (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.
- Millet, K. (1970). *Sexual Politics*. Oxford University.
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state: Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339–360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Molina, A. (2017, 26–28 de julio). Coaliciones: Un veto para la paridad de género en los gabinetes de América Latina. Ponencia presentada en el 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, Uruguay.
- Molla, R. G., Prietto, N. F. L., y Valobra, A. (2022). De la Dirección a la Oficina Nacional de la Mujer. Género y modernización política en la burocracia estatal argentina, 1956–1973. *Revista de Ciencias Sociales*, 16, 176–207.
- Molyneux, M. (1985). Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, 11(2), 227–254.
- Molyneux, M. (2007). *Change and continuity in social protection in Latin America: Mothers at the service of the state?* Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development.
- Montaño, R. (2004). *Grupos de autoayuda: Una cultura de espacios sociales de sostén para el trabajo grupal y la ayuda mutua* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana]. Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma Metropolitana. Navarro, 2008

- Montaño, S., Pintaguy, J., y Lobo, T. (2003). *Las políticas públicas de género: Un modelo armar ; el caso de Brasil*. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Montes de Oca, Z. C. (1997). Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres. En M. Rodríguez, D. Stabuli y L. Gómez (Eds.), *Mujeres en los '90: Legislación y políticas públicas*. Centro Municipal de la Mujer de Vicente López.
- Mora Augier, C. (2025). *Derechos sexuales y (no) reproductivos en espacios subnacionales: La salud sexual en el sistema público de Tucumán (2002–2020)* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Quilmes.
- Mouffe, C. (1992). Feminism, citizenship and radical democratic politics. In J. Butler y J. W. Scott (Eds.), *Feminists theorize the political* (pp. 369–384). Routledge.
- Muller, P., y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, France: Éditions Montchrestien.
- Najam, A. (2000). The four C's of third sector: Government relations. Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management y Leadership*, 10(4), 375–396. <https://doi.org/10.1002/nml.10403>
- Natalucci, A. (2008). De los barrios a la plaza: Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita. En S. Pereyra, G. Pérez, y F. Schuster (Eds.), *La huella piquetera: Avatares de las organizaciones piqueteras poscrisis de 2001*. La Plata: Al Margen. Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, (17), 231–255.
- Nedelsky, J. (2022). Derecho, límites y el ser delimitado. En M. Cavallo y A. Ramón Michel (Eds.), *Autonomía y feminismos* (pp. 81–124). Didot.
- Neffa, J. C., Oliveri, M. L., Persia, J., y Trucco, P. (2010). *La crisis de la relación salarial: Naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/empleos precarios y los no registrados*. CEIL-PIETTE, CONICET.
- Nijelsohn, M. (2019). *La razón feminista: Políticas de la calle, populismo y articulación*. Eterna Cadencia.
- O'Connor, J., Orloff, A. S. y Shaver S. (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4). UNAM, México.
- Ochoa, M. (2019). La ciudadanía ingrata: Trans-latinas, participación y pertenencia en la ausencia del reconocimiento. *Revista de Estudios y Políticas de Género*, 2, 69–83.
- Offe, C., y Wiesenthal, H. (1980). Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form. *Political Power and Social Theory*, 1(1), 67–115.
- Oliver, E. y Valls, R. (2004). *Violencia de género. Investigaciones sobre quiénes, por qué y cómo superarla*. Barcelona: El Roure
- Osborne, R. (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Ediciones Bellatera.
- Paradis, C., y Matos, M. (2013). Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: Debates actuales. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, (45), 91–107.
- Partenio, F. (2008). *Género y participación política: Los desafíos de la organización de las mujeres dentro de los movimientos piqueteros en Argentina* [Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe]. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Paugman, S. (2015). *El trabajador de la precariedad: las nuevas formas de precariedad laboral*. Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción.

- Pechansky, C., Fauster Pravato, L., Freire, V., Loewy, L. (2018). ¿Prevenir, atender y erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires (2015–2017). *Revista perspectiva de Políticas Públicas*, 7(14), 297–321.
- Pena, F., Carmio, N., Meligeni, S., Vázquez, L. Y., y Zucchelli, J. (2020). Construcción de un espacio grupal para el abordaje de la violencia contra la mujer en el sistema público de salud [Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología, XXVII Jornadas de Investigación, XVI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR, II Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional, II Encuentro de Musicoterapia, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires]. <https://www.aacademica.org/000-007/950.pdf>
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. General San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Perelmiter, L., y Paura, V. (2019). Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia: Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión. En P. Canelo y M. Heredia (Comps.), *Los puentes y las puertas: Las fronteras de la política argentina a partir de sus élites*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Pereyra, S. (2017). El estudio de los problemas públicos: Un balance basado en una investigación sobre la corrupción. En G. Vommaro y M. Gené (Comps.), *La vida social del mundo político: Investigaciones recientes en sociología política*. UNGS.
- Pérez Gallart, S. (2015). *Las mujeres conquistando derechos en los 30 años de democracia*. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.
- Pérez, S. I., y Torres, G. (2020). Discurso religioso, “ideología de género” y grupos anti-género en América Latina. En *Comunicación, feminismo y religión en América Latina* (pp. 21–32). CEIL.
- Perrig, S. (2011). Mujer, madre y ciudadana: Peronismo y antiperonismo en la reivindicación de los derechos femeninos. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 15(1), 213–223.
- Piccone, M. V. (2020). *El Ni Una Menos en el movimiento social feminista de Argentina* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata]. SEDICI. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128606>
- Pierre, J., y Peters, G. (2001). *Governance, politics and the state*. Macmillan International.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pierson, P., y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.
- Pis Diez, N. (2018). *Violencias machistas y resistencia feminista en Argentina: Una reconstrucción y algunos elementos históricos para entender la cuarta ola* (Trabajo final integrador). Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora. Memoria Académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1702/te.1702.pdf>
- Pita, V. (1998). Estudios de género e historia: Situación y perspectivas. *Mora. Revista del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género*, 4, 72–82.
- Pitch, T. (2003). Responsabilidades limitadas. Actores, conflictos y justicia penal, Buenos Aires: Ad Hoc
- Pitch, T. (2010). Sexo y género de y en el derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 435–459.
- Pozzio, M. (2010). “De “soldados” a “espías”. Resignificaciones y conflictos en torno a la definición de Atención Primaria de la Salud en la implementación de las políticas públicas en una ciudad bonaerense (2004–2007)”. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (387–410). Buenos Aires, Prometeo.

- Raczynski, D. y Serrano, C. (1992) Políticas sociales, mujeres y gobierno local (Santiago de Chile: CIEPLAN).
- Rainero, L., Rodigou, M. y Pérez, S. (2004). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.
- Ramacciotti, K., y Valobra, A. (2004). "...Plasmar la raza fuerte..." Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina (1946–1949). En K. Ramacciotti y A. Valobra (Comps.), *Generando el peronismo: Estudios de cultura, política y género 1946–1955*. Buenos Aires, Argentina: Proyecto Editorial.
- Ramacciotti, K., Guerrero, G. N., y Gilligan, C. (2022). Aprender al calor de una crisis sanitaria: El aislamiento comunitario en Villa Itatí y Villa Azul. *Revista de Educación*, 27(2), 113–134.
- Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 555–574.
- Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555–574.
- Restrepo, D. I. (2001). Participación social: Relaciones Estado–sociedad civil. *Revista de Salud Pública*, 3(3). Bogotá, Colombia.
- Reuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Diakiaion*, 21(16), 135–156.
- Rich, A. (1980). Heterosexualidad obligatoria y existencia lesbiana. *Duoda: Revista d'estudis feministes*, 10, 15–45.
- Rigat Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: Un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*, (218), 40–56.
- Roca, F., y Villalbi, J. (1993). *Manual para el funcionamiento de grupos de ayuda mutua*. Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, España.
- Ródenas Picardat, S. (1996). Grupos de ayuda mutua: Una respuesta alternativa en la práctica del trabajo social. *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, (4), 195–205.
- Rodigou, M., López, C. J., Ceccoli, P., Puche, I. y Aimar, V. (2011). La noción de víctima en las políticas públicas referidas a la violencia hacia las mujeres: ¿reconocimiento de derechos?. *III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*.
- Rodrigou, M. (2007). La violencia a hacia las mujeres en los medios de comunicación. Transformando las noticias. CISCOSA. Disponible en: https://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/vaw_medios_ciscsa_2007_es.pdf
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género. Variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, 12(16): 109–130.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2019a). "Introducción". En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 15–58). CLACSO.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2021). Women's policy agencies and government ideology: The divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003–2019. *International Feminist Journal of Politics*. 23(4). 625–647.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2024). Las femócratas del gobierno de Montevideo y la construcción de políticas de género desde el nivel subnacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 69(254), 13–34.

- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de Argentina y Chile. *Revista S.A.A.P.*, 4(1), 85–110.
- Rodríguez Gustá, A. L., y Caminotti, M. E. (2020). La gobernanza de las políticas de género en gobiernos de izquierda: Punto y contrapunto entre Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina). *Colombia Internacional*, 101, 161–185. Universidad de los Andes.
- Rodríguez Gustá, A. L., (2019b). Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad. Temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local. *Hologtamática*, 31 (4), 41–62.
- Rodríguez Gustá, A. L., Caminotti, M., y Vegas, M. L. (2020). Políticas de *mainstreaming* en Montevideo, Rosario y Morón: Balance teórico de tres trayectorias de implementación. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 23, 1–15.
- Rollins J (1985) *Between Women: Domestic and Their Employers*. Philadelphia, PA: Temple University Press
- Rollins, J. (1996). Invisibility, consciousness of the other, and resentment among black domestic workers. In C. L. Macdonald y C. Sirianni (Eds.), *Working in the service society* (pp. 223–243). Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Rovetto, F. L. (2019). Cuando sube la marea feminista: Resistencias y disputas de sentido en tiempos macristas. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 85–102). UNR Editora.
- Rubio, M. J., y Monteros, J. (2001). Las víctimas de agresiones sexuales ante el sistema jurídico-legal. *Anuario de Psicología Jurídica*, 11, 59–77.
- Rustoyburu, C. A. (2023a). “Una cosa es la ley, y otra la práctica médica”: Las adolescencias trans en el sistema de salud en Argentina: entre las narrativas de derechos y el adultocentrismo. *Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro)*, 39, 1-22. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2023.39.e22318.a.es>
- Rustoyburu, C. A. (2023b). Infancias trans y acceso a la salud en la Argentina: controversias e incertidumbres en un escenario de ampliación de derechos. *IdeAs*, 22, 1-15.
- Rutman D (1996) Child care as women’s work: workers’ experiences of powerfulness and powerlessness. *Gender y Society* 10(5): 629–49.
- Sabatier, P., y Mazmanian, D. (1981). *Effective policy implementation*. D.C. Heath and Company.
- Sagot, M. (2000). *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: Estudio de caso de 10 países*. Organización Panamericana de la Salud (OPS). <https://tinyurl.com/3d7hfp8x>
- Sagot, M. (2013). Los límites de las reformas: Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 0(120), 35–48.
- Sagot, M. (2014). La democracia en su laberinto: El neoliberalismo y los límites de la acción política feminista en Centroamérica. En A. Carosio (Coord.), *Feminismos para un cambio civilizatorio* (pp. 39–65). Caracas: Fundación CELARG / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) / Centro de Estudios de la Mujer.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salerno, A. (2017). Evitismo liberal, voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007–2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20), 167–188.
- Sarachild, K. (1978). Consciousness-raising: A radical weapon. En *Feminist revolution* (pp. 144–150). Random House.
- Schillagi, C. (2023). Comentario. En Zenobi, D. (comp). *Víctimas: debate sobre una condición contemporánea*. Teseo.

- Schmukler, B., y Di Marco, G. (1997). *Las madres y la democratización de la familia en la Argentina contemporánea*. Biblos.
- Schneider, E. (2000). *Battered Women and the Feminist Lawmaking*. Yale University Press.
- Scott, J. W. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (Comp.), *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265–302). PUEG.
- Scott, J. W. (2001 [1992]). “Experiencia”. *La ventana*, No. 13, pp. 42–74.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.
- Sepúlveda, P. (Comp.) (2020). *La palabra encendida: conversaciones con Dora Barrancos, feminista en acción*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2986>
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Chile: CEPAL.
- Sgró Ruata, M. C. (2022). Lo ideológico en los argumentos de oposición al aborto en Argentina (2018). *Revista Santiago*, 9, 113–131.
- Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (2005). *La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunidad Valenciana, Informe especial a las Cortes Valencianas*.
- Smart, C. (1989). Feminism and the power of law. *Criminological Perspectives: A Reader*, 423–431.
- Somers, M. (2008). *Genealogies of Citizenship: Markets, statelessness and the right to have rights*. Cambridge University Press.
- Sorroche, S. (2017). Experiencias replicables. Análisis de las vinculaciones entre cooperativas de cartoneros, agencias estatales y ONG en el Gran Buenos Aires. *Revista de Estudios Sociales*, 61, pp. 58–68. DOI: 10.7440/res61.2017.05
- Soulet, M. H. (2009). “La souffrance sociale, pathologie des sociétés contemporaines”. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 11, n° 2, pp. 72–77.
- Stearns CA (2009) The work of breastfeeding. *Women's Studies Quarterly* 37(3–4): 63–80
- Stearns CA (2009) The work of breastfeeding. *Women's Studies Quarterly* 37(3–4): 63–80.
- Suárez Tomé, D., y Córdoba, M. (2023). Fenomenología, marxismo y prácticas de autoconciencia feminista. *Cuadernos de Filosofía*, (81), 23–40.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., y Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea* (Colección Estudios Sociales, Núm. 16). Fundación "la Caixa".
- SUREL, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas (J. Sánchez Segura, Trad.). *Estudios Políticos*, (33), 41–65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1942>
- Tabbush, C. (2021). La pandemia, una encrucijada para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*. (293). <https://nuso.org/articulo/la-pandemia-una-encrucijada-para-la-igualdad-de-genero/>
- Tabbush, C. y Friedman, E. (2020). Feminist Activism confronts COVID–19. *Feminist Studies* 46, no. 3 629–638
- Tajer, D. (2018). Prólogo. En P. Adarve, N. Forastieri, C. Noce, y L. Svirsky, *Libres mariposas: Herramientas para el trabajo grupal con mujeres víctimas de violencia* (pp. 3–4).
- Tallarico, V. M. (2019). *Entre la promoción de la autonomía y la reproducción de la subordinación: Las tensiones en la intervención en la problemática de la violencia hacia las mujeres: Análisis de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2005–2015* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales]. Repositorio Digital

- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tapias, A. (comp.) (2016). *Victimología en América Latina: Enfoque psicojurídico*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Tarantino, M. (2021). *Ni víctimas ni criminales: trabajadoras sexuales. Una crítica feminista a las políticas contra la trata de personas y la prostitución*. FCE
- Tarducci, M. (2018). Escenas claves de la lucha por el derecho al aborto en Argentina. *Salud Colectiva*, 14, 425–432. <https://doi.org/10.18294/sc.2018.2036>
- Tarrow, S. (2011). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós.
- Tello Sánchez, F. M. (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: Barreras y desafíos para una efectiva democracia de género* [Tesis de maestría, FLACSO]. FLACSO Repositorio Institucional.
- Tenorio Tovar, N. (2012). Repensando el amor y la sexualidad: Una mirada desde la segunda modernidad. *Sociológica*, 27(76), 7–52
- Teodori, C. (2015). Rutas críticas de mujeres en situación de violencia familiar. Estudio de casos en la ciudad de Buenos Aires. *Revista de Investigación en Ciencias sociales* 11(2), 179–194.
- Tesoriero, M. V. (2020). Historia del movimiento de mujeres y feministas en Argentina tras el retorno a la democracia: el caso de la Multisectorial de la Mujer (1983–1991) [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Disponible en Repositorio Institucional UNSAM.
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 21–41. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>
- Torres, G., Pérez, S., Mogaburo, Y., y Moragas, F. (2020). Prevención de la violencia de género desde un diploma de extensión en la Universidad Nacional de Quilmes. *Masquedós*, (5). Secretaría de Extensión, UNICEN.
- Trebisacce Marchand, C. (2020). Un nacimiento situado para la violencia de género: Indagaciones sobre la militancia feminista porteña de los años 80. *Anacronismo e Irrupción*, 10(18), 118–138.
- Trebisacce, C. (2018). Habitar el desacuerdo: Notas para una apología de la precariedad política. *Mora*, 24, 185–190
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Valobra, A. M. (en prensa). *Calles, urnas y cargos. Mujeres y política en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration y Society*, 6(4).
- Varela, C. (2016). Entre el mercado y el sistema punitivo: Trayectorias, proyectos de movilidad social y criminalizaciones de mujeres en el contexto de la campaña antitrata. *Zona Franca*, 24, 7–37.
- Varela, C. (2020). Tres paradojas en torno a las políticas antitrata. En E. Kostenwein (Dir.), *El imperio de castigar: Contribuciones desde la sociología de la justicia penal*. Buenos Aires: Editores del Sur.

- Vargas, V. (2008). El movimiento feminista y el movimiento de mujeres en el contexto de globalización. *Chacarera: Revista feminista sobre género y mujer rural*, (36), 44–48.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (Ed.). (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Editorial Gedisa.
- Vázquez García, V. (2010) “Mujeres y gobiernos municipales en México: Lo que sabemos y lo que falta por saber” en *Gestión y Política Pública* (Ciudad de México) Vol. 19, No. 1, pág. 111–54.
- Vázquez, M. (2014). “Militar la gestión”: Una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado en Argentina en las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41, 71–102. Universidad del Pacífico.
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bernelmans–Videc, Marie–Louise; Rist, Ray y Vedung, Evert (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation* (pp. 21–58). New Brunswick and London: Transaction. DOI: 10.4324/9781315081748–2
- 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]. Repositorio Institucional UNSAM. Disponible en:
- Vicente, A., y Voria, M. A. (2021). ¿Protegidas o desprotegidas? La integridad de las mujeres en relación a las medidas de protección urgentes establecidas por la Ley 26.485 en Argentina. *Studia Politicae*, 39, 65–93
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Villavicencio, P. (1993). Mujeres maltratadas: conceptualización y evaluación. *Clínica y salud*, 4 (3), 215–228.
- Visacovsky, S. (2009). La constitución de un sentido práctico del malestar cotidiano y el lugar del psicoanálisis en la Argentina. *Cuicuilco*, 16(45), 51–78.
- Vommaro, G. (2014). “Meterse en política”: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva Sociedad*, (254), 57–72.
- Wagner, A. (2012). Has recorrido un largo camino, muchacha...: reconstrucción de itinerarios de mujeres en situación de violencia en el ámbito doméstico. La Plata, provincia de Buenos Aires. [Tesis de Maestría, UNLa]. Repositorio Institucional “José María Rosa”.
- Walby, S. (1990). *Theorizing Patriarchy*. Cornwall. T. J. Press Ltd, Padstow
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics*, 12(3), 321–343.
- Walker, L. E. (1979). *The battered woman*. Harper y Row.
- Ward, M. (2017). Opportunity, resources, and threat: Explaining local nativist organizing in the United States. *Sociological Perspectives*, 60(3), 459–478.
- Warrington, M. (2001). "I Must Get Out": The Geographies of Domestic Violence. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(3), 353–374.
- Welzer–Lang, D. (2007), *La violencia doméstica a través de 60 preguntas y 59 respuestas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wittig, M. (2015). *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*. Libros de la Mala Semilla.
- Ydersbond, I. M. (2014). Multilevel “venue shopping”: The case of EU’s renewables directive. *Interest Groups and Advocacy*, 3(1), 30–58. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.12>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4.^a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Ynoub, R. (2015). *Cuestión de método: Aportes para una metodología crítica* (Tomo I). Cengage Learning Editores.
- Young, S. (2016). Movement of indigenous communities targeting an agro-industrial investment in north-eastern Cambodia. *Asian Journal of Social Science*, 44(1-2), 187-213. <https://doi.org/10.1163/15685314-04401008>
- Zapata, M. C., Fernández Bouzo, M. S., Wertheimer Becich, M. C., Bidinost, A. I., y Brun Tropiano, A., et al. (2024). *Los Pinos existe: Un análisis urbano, habitacional y ambiental de un barrio popular del sur del conurbano bonaerense, municipio de Quilmes*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, *Revista 14*, 77.
- Zaremborg, G. (2007). *Políticas sociales y género: Los problemas sociales y metodológicos*. FLACSO México.
- Zaremborg, G. (2015). *El género en las políticas públicas: Reglas, redes y recursos*. FLACSO México.
- Zenobi, D. (2023). *Víctimas: debates sobre una condición contemporánea*. Teseo.
- Zibecchi, C. (2019). El primer “cuarto propio” en el Estado. Estado, género y expertas en la creación de la Subsecretaría de la Mujer de la Nación (1983-1989). *Revista Argentina de Sociología*, 15(25), 69-90.
- Zibecchi, C. y Paura, V (2022). Género y pobreza: diversificación de las burocracias en la Argentina. *Cátedra paralela*, 21, 33-60

Fuentes periodísticas

- ANRed. (2017, 15 de octubre). *Documento Apertura del 32 Encuentro Nacional de Mujeres*. <https://www.anred.org/documento-apertura-32-encuentro-nacional-de-mujeres/>
- Bellucci, M. (2020, 2 de mayo). *Tribunal de violencia contra la mujer: el caso Mabel Adriana Montoya*. ANRed. <https://www.anred.org/2020/05/02/tribunal-de-violencia-contra-la-mujer-el-caso-mabel-adriana-montoya/#.Xy9HNdSCsMA.twitter>
- C5N. (2017, 4 de enero). *Marcha en Quilmes por Gina* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=QQSNMjfywb0>
- Cabezón Cámara, G. (2015, 2 de abril). *Ni una menos*. *Página/12*, suplemento Soy. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/soy/1-3925-2015-04-02.html>
- Classique. (2023, 9 de marzo). *Quilmes: iniciaron las capacitaciones laborales para mujeres y diversidades*. <https://www.classique.com.ar/2023-03-09/quilmes-iniciaron-las-capitaciones-laboral-para-mujeres-y-diversidades-47332/>
- Curia, D. (2025, 26 de septiembre). *Por qué el triple crimen de Florencio Varela es un femicidio*. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/860738-por-que-el-triple-crimen-de-florencia-varela-es-un-femicidio>
- Diario Popular. (2017, 4 de enero). *Video | Quilmes: marcha por Gina, la joven quemada por su novio*. <https://www.diariopopular.com.ar/quilmeno/video-quilmes-marcha-gina-la-joven-quemada-su-novio-n276738>
- El Termómetro. (2017, 6 de enero). *Lanús también se moviliza por Gina*. <https://eltermometroweb.com/2017/01/lanus-tambien-moviliza-gina/>

El Termómetro. (2020, 29 de noviembre). *Primer encuentro de Mujeres y Diversidades Villeras en Itatí*. <https://eltermometroweb.com/2020/11/primer-encuentro-de-mujeres-y-diversidades-villeras-en-itati/>

El Termómetro. (2023, 8 de marzo). *Mayra dio inicio a cursos de capacitación laboral para mujeres y diversidades*. <https://eltermometroweb.com/2023/03/mayra-dio-inicio-a-cursos-de-capacitacion-laboral-para-mujeres-y-diversidades/>

Feminaria (1989). Entrevista a Leonor Vain. *Feminaria*, 3, 41.

Hecho en Quilmes. (2020, 11 de marzo). *Ley Micaela en Quilmes: Mayra Mendoza y Dora Barrancos iniciaron la primera capacitación obligatoria*. <https://hechoenquilmes.com/2020/03/11/ley-micaela-en-quilmes-mayra-mendoza-y-dora-barrancos-iniciaron-la-primera-capacitacion-obligatoria/>

Infobae (2018, 12 de diciembre). *Tras la denuncia de Thelma Fardin se multiplicaron las llamadas a la Línea 144*. <https://www.infobae.com/politica/2018/12/12/tras-la-denuncia-de-thelma-fardin-se-multiplicaron-las-llamadas-a-la-linea-144/>

Infocielo (2019, 18 de noviembre). *Empoderada: Quién es Mayra Mendoza, la primera intendenta de la historia de Quilmes*. <https://infocielo.com/politica-y-economia/empoderada-quien-es-mayra-mendoza-la-primera-intendenta-la-historia-quilmes-n112147>

Infojus (2015, 5 de octubre). *Encuentro Nacional de Mujeres contra la violencia de género*. <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/encuentro-nacional-de-mujeres-contra-la-violencia-de-genero-10068.html>

Ministerio de Mujeres y Diversidad. (2025, 24 de septiembre). *Comunicado ante el triple femicidio*. https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/comunicado_ante_el_triple_femicidio

Mogaburo, Y. (2023, 19 de abril). *Natalia López: Transformar el dolor en lucha*. *Revista El Galpón*. https://issuu.com/revistaelgalpon/docs/revista_el_galpon_final_/s/22852755

Oddone, M. E. (1988, 19 de agosto). *El senador Brasesco propone que la violencia doméstica sea tratada por la Justicia Civil*. *El Informador Público*.

Página/12 (2022, 10 de julio). *Mayra Mendoza: “Así como tenemos conciencia de clase, tenemos que tener conciencia de género”*. <https://www.pagina12.com.ar/466428-mayra-mendoza-asi-como-tenemos-conciencia-de-clase-tenemos-q>

Página/12 (2025a, 25 de enero). *El Gobierno confirmó que busca eliminar el agravante por femicidio del Código Penal*. <https://www.pagina12.com.ar/799339-el-gobierno-confirmo-que-busca-eliminar-el-agravante-por-fem>

Página/12 (2025b, 14 de octubre). *Ya van 11 femicidios en Argentina, solo en octubre*. <https://www.pagina12.com.ar/865924-ya-van-11-femicidios-en-argentina-solo-en-octubre>

Perspectiva Sur (2017, 4 de enero). *Movilización en Quilmes por Gina*. https://www.perspectivasur.com/3/59671-?nota_id=59671

Perspectiva Sur (2018, 31 de julio). *Quilmes declaró la emergencia en violencia contra las mujeres*. <https://www.perspectivasur.com/3/74301-quilmes-declar-la-emergencia-en-violencia-contra-las-mu>

Piscetta, J. (2020, 17 de diciembre). *“Ley Ramona”: el Gobierno le pagará \$5000 durante un año a los esenciales de las organizaciones sociales*. *Infobae*.

<https://www.infobae.com/politica/2020/12/17/ley-ramona-el-gobierno-pagara-un-bono-de-5000-a-los-esenciales-de-las-organizaciones-sociales/>

Quilmes Social. (2020, 16 de junio). *Entrevista a Silvia Chejter: Una campaña en la que muchas mujeres pueden reconocerse*.
<http://www.quilmessocial.org/actividad.php?id=1587#.XulMDUX2IPY>

Ramos, A. (2025, 25 de septiembre). *Feminismos y diversidades piden justicia por Lara, Morena y Brenda*. Agencia Presentes. <https://agenciapresentes.org/2025/09/25/triple-femicidio-feminismos-y-diversidades-pidieron-justicia-por-lara-morena-y-brenda-en-flores/>

Revista Combativas [@revistacombativas]. (2018, 31 de julio). #Ahora las quilmeñas en un día histórico intervienen el #ElMunicipiodeQuilmes para exigir #EmergenciaYA [Publicación en Instagram].
https://www.instagram.com/p/BI5itUxH3iU/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==

Suárez, N. (2025, 29 de septiembre). *Triple crimen de Florencio Varela: un especialista explica por qué “es un error” hablar de femicidio en esta causa*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/triple-crimen-de-florencio-varela-un-abogado-penalista-aseguro-que-es-un-error-hablar-de-femicidio-nid29092025/>

Telenueve (2017, 4 de enero). *Gina Certoma en estado grave por quemaduras* [Video]. YouTube- https://www.youtube.com/watch?v=e_QgLJ4ctFQ

Televisión Pública Noticias (2017, 5 de enero). *Gina Certoma* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=JxE9soPrGGw>

Zona Sur Diario (2020, 28 de noviembre). *Mayra Mendoza participó del primer Encuentro de Mujeres y Diversidades Villeras en Villa Itatí*.
<https://www.zonasurdiario.com.ar/2020/11/mayra-mendoza-participo-del-primer.html>

Portales e instrumentos institucionales

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*

Cámara de Diputados de la Nación. (1975). Expediente D-530-1975. Proyecto de creación del Instituto Nacional de la Mujer. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Cámara de Diputados de la Nación. (1983). Expediente 955-D-1983. Creación de la Secretaría de Estado de La Mujer. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Cámara de Diputados de la Nación. (2009, 11 de marzo). *Diario de sesiones. 1ª reunión – 1ª sesión ordinaria, período 127º*.

CampAbortoLegal. (2020, 15 de mayo). *Cátedra Libre Virtual por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=F6_TYENUv6I

Casa Rosada. (2016, 26 de julio). *El presidente Mauricio Macri presentó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/36850-el-presidente-mauricio-macri-presento-el-plan-nacional-de-accion-para-la-prevencion-asistencia-y-erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres>

Casa Rosada. (2017, 7 de septiembre). *El Gobierno creó el Instituto Nacional de las Mujeres*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/40473-el-gobierno-creo-el-instituto-nacional-de-las-mujeres>

Casa Rosada. (2025, 23 de enero). *Discurso del presidente de la Nación, Javier Milei, desde el Foro de Davos, Suiza*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50848-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-desde-el-foro-de-davos-suiza>

CEDAW. (2015). *Recomendación general N.º 33 sobre la debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CEJIL). (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*. Buenos Aires, Argentina: CEJIL. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (1999). *Derechos humanos en Argentina: Informe anual enero-diciembre 1998*. Buenos Aires: CELS-EUDEBA.

Centro Informativo Quilmes. (2022, 22 de abril). *Programa “Quilmes Cerca”*. <https://centroinformativoq.com.ar/programa-quilmes-cerca/>

Chequeado. (2017, 11 de octubre). *Presupuesto 2018: Alertan por una reducción de los fondos para la lucha contra la violencia de género*. <https://chequeado.com/hilando-fino/presupuesto-2018-alertan-por-una-reduccion-de-los-fondos-para-la-lucha-contra-la-violencia-de-genero/>

CLADEM. (2016). *Informe alternativo para la tercera ronda de evaluación multilateral: Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará*. Buenos Aires. <https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2021/12/Round3-ShadowReport-Argentina-CLADEM.pdf>

Clarín. (2015, 17 de marzo). *El horror de Daiana, otra chica que aparece muerta*. https://www.clarin.com/policiales/horror-daiana-chica-aparece-muerta_0_HJqIVzqwXl.html?srsid=AfmBOorQ1sZL38qVqSfMLKLJwHg8odhQkPDM3amrhfuj3ZzGP9oTnMvr

Comisión de Mujeres Quilmes. (2020, 27 de octubre). *Mesa Local en Quilmes* [Publicación en Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/p/16FqA1h5KD/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68). <https://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%2020020507.pdf>

Comisión Provincial por la Memoria. (2010). *Violencias, malos tratos y torturas hacia las mujeres detenidas en las unidades carcelarias y dependencias policiales de la provincia de*

Buenos Aires. La Plata. <https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2021/12/Round2-ShadowReport-Argentina.pdf>

Consejo Provincial de la Mujer. (1991). *Mujeres bonaerenses*. Buenos Aires.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer. (2021). *Registro nacional de femicidios de la justicia argentina*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer. (2022). *Registro nacional de femicidios de la justicia argentina*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer. (2023). *Registro nacional de femicidios de la justicia argentina*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer. (2024). *Registro nacional de femicidios de la justicia argentina*.

Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad. (s.f.-a). *Ficha de Admisión* [Documento interno no publicado]. Municipio de Quilmes.

Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad. (s.f.-b). *Protocolo General* [Documento interno no publicado]. Municipio de Quilmes.

El Día. (2020, 15 de julio). *ATE denuncia despidos en la Secretaría de Mujeres*. <https://www.eldia.com/nota/2020-7-15-14-30-0-ate-denuncia-despidos-en-la-secretaria-de-mujeres-quilmes>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2018). *Análisis del proyecto de presupuesto 2019 desde una perspectiva de género: Avances y retrocesos para la igualdad*. <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/2018-Analisis-del-proyecto-de-presupuesto-2019-desde-una-perspectiva-de-genero.pdf>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2019, 28 de agosto). *Críticas por intentar utilizar la violencia de género en campaña*. <https://ela.org.ar/novedades/criticas-por-intentar-utilizar-la-violencia-de-genero-en-campana/>

Feminaria. (1989). *Entrevista a Silvia Levin*. *Feminaria*, 3, 41.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Sistema integrado provincial*. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2020/12/Sistema-Integrado-provincial.pdf>

Grosman, C. (1989). Proyecto de Ley de violencia doméstica. En L. Vain (Ed.), *Mujer golpeada*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Salud y Acción Social

Honorable Senado de la Nación Argentina (1988) Proyecto de Ley Nacional de Violencia Doméstica. Expediente S-106-311/88.

Honorable Senado de la Nación Argentina (2003). Proyecto de ley modificando la Ley 24417 (violencia familiar). Acerca de reincorporar la participación del Consejo Nacional de la Mujer y creando el registro nacional de reparticiones públicas y ONG afines. 2025-S-2003

Honorable Senado de la Nación Argentina (2003). Proyecto de ley modificando la Ley 24417 (violencia familiar). Acerca de reincorporar la participación del Consejo Nacional de la Mujer y creando el registro nacional de reparticiones públicas y ONG afines. (Expediente N° 2025-S-2003).

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. (2023). *Informe ciudadano: Respuesta estatal en la prevención, sanción y erradicación de la violencia por razones de género* [Informe]. <https://intranethistorica.htc.gba.gov.ar/sistemas/summun/uploads/documents/auditoria/34345/>

651d5496c1925.Informe%20Ciudadano_Auditoria_VIOLENCIA%20POR%20RAZONES%20DE%20G%20C3%89NERO.pdf

Infocielo. (2019, 28 de octubre). *Ganó Mayra Mendoza y prometió un municipio “feminista, disidente, plural, diverso, inclusivo, nacional y popular”*. <https://infocielo.com/politica-y-economia/gano-mayra-mendoza-y-prometio-un-municipio-feminista-disidente-plural-diverso-inclusivo-nacional-y-popular-n111324>

La Casita Quilmes (s/f) Programa Municipal de Promoción y Restitución de los Derechos de las Mujeres. *Metodología*. <http://lacasitaquilmes.blogspot.com/p/metodologia.html>

Ley N.º 24.417. (1994, 7 de diciembre). *Protección contra la violencia familiar*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24417>

Ley N.º 26.485 (2009, 11 de marzo). *Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485>

Marina, R., y Giménez, J. (2023, 18 de octubre). *¿Cuál es el presupuesto y en qué gasta el Ministerio de las Mujeres?* Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-el-presupuesto-y-en-que-gasta-el-ministerio-de-las-mujeres/>

MESCEVI. (2025). *Cuarto informe hemisférico: Fase de evaluación América Latina*. <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/Informe%20Hemisfe%CC%81rico%20-%20Capi%CC%81tulo%20LA.pdf>

MESECVI. (2014). *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Organización de los Estados Americanos. <https://lc.cx/M-jm4k>

Ministerio de Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Programa provincial de violencia familiar*. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2020/12/Programaprovincialviolenciafamiliar.pdf>

Ministerio de Economía. (2018). *Informe Censo Villa Itatí – Villa Azul*. https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Informe_Censo_Villa_Itat%C3%AD_-_Villa_Azul_1.pdf

Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. (2023). *Lineamientos metodológicos para la atención a varones que ejercieron violencias por razones de género en el ámbito de los gobiernos locales de la provincia de Santa Fe*. <https://argentina.unfpa.org/es/publications/lineamientos-metodol%C3%B3gicos-para-la-atenci%C3%B3n-varones-que-ejercieron-violencias-por>

Ministerio de las Mujeres y Diversidades de la Provincia de Buenos Aires. (2021, 16 de agosto). *La ministra Estela Díaz participó junto a la intendenta de Quilmes Mayra Mendoza de la inauguración del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD) del municipio* [Publicación en Facebook]. <https://www.facebook.com/MinMujeresPBA/posts/la-ministra-estela-d%C3%ADaz-particip%C3%B3-junto-a-la-intendenta-de-quilmes-mayra-mendoza/4451834684879871/>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (2023, noviembre). *Línea 144: Asistencia integral en situaciones de violencia por motivos de género*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/noviembre-linea144.pdf>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (2023). *Informe de gestión 2023*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/libro_informe_de_gestion_2023-hoja_por_hoja-v4.pdf

Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Línea Hablemos*. <https://www.gba.gob.ar/mujeres/linea-hablemos>

Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. (2022). *RUC. Registro Único de Casos de violencia de género de la Provincia de Buenos Aires*. <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/ruc.pdf>

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. (2021). *Informe de Femicidios y Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género*. <https://www.mpba.gov.ar/files/content/Informe%20REVIFAG%20y%20Femicidios%202021.pdf>

Ministerio Público Fiscal. (2021). *Herramientas para la formación de promotoras y promotores territoriales en género: Material teórico y práctico*. <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2021/06/Herramientas-para-la-formacion-de-promotoras-y-promotores-territoriales-en-genero-2021.pdf>

Municipalidad de Quilmes. (2018). *Ordenanza N.º 12.976/18. Declaración de la Emergencia en Violencia de Género en el Municipio de Quilmes*.

Municipalidad de Quilmes. (2019). *Ordenanza N.º 13.319/19. Presupuesto de gastos para el ejercicio 2020*.

Municipalidad de Quilmes. (2020). *Ordenanza N.º 13.398/20. Presupuesto de gastos para el ejercicio 2021*.

Municipalidad de Quilmes. (2021). *Ordenanza N.º 13.571/21. Presupuesto de gastos para el ejercicio 2022*.

Municipalidad de Quilmes. (2022). *Ordenanza N.º 13.799/22. Presupuesto de gastos para el ejercicio 2023*.

Municipalidad de Quilmes. (2023). *Ordenanza N.º 13.919/23. Creación del Registro Territorial de Promotoras de Género*.

Municipio de Quilmes [@quilmesmunicipio]. (2023, 24 de febrero). *¡Sumate a los talleres que ofrece el Centro Territorial "Isabel Pallamay"!* [Publicación en Instagram]. Instagram. https://www.instagram.com/p/CpC9ZbduYda/?img_index=5

Municipio de Quilmes. (2021, 3 de noviembre). *El Municipio de Quilmes continúa con la capacitación obligatoria de la Ley Micaela*. https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3588

Observatorio de Géneros y Diversidades. (2021). *Anuario estadístico 2020: Violencias por motivos de género*. Quilmes Gobierno.

Observatorio de Violencia de Género (2012). *Violencia de género y políticas públicas: Informe anual 2011*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.defensorba.org.ar/micrositios/bibliotecavirtual/publicaciones/informe-ovg-2011/download/Informe-Anual-OVG-2011-Monitoreo-de-Politicas-Publicas-y-Violencia-de-Genero.pdf>

Observatorio de Violencia de Género. (2018). *Violencia de género: un análisis sobre el abordaje de las políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/12/miscelaneas47216.pdf>

Observatorio de Violencia de Género (2019). *Femicidios en clave estatal*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/documento-de-trabajo-femicidios-en-clave-estatal.pdf>

Observatorio de Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. (2015). *Informe 2014/2015: Monitoreo de políticas públicas y violencia de género*. <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/comunicados/Informe-OVG-2014-2015-Monitoreo-de-Politicas-Publicas-y-Violencia-de-Genero.pdf>

Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos. (2016). *Anuario estadístico*. Municipalidad de Quilmes.

Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos. (2017). *Anuario estadístico*. Municipalidad de Quilmes.

Observatorio Municipal de Violencia contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos. (2018). *Anuario estadístico*. Municipalidad de Quilmes.

Oficina de la Mujer. (2021). *Registro nacional de femicidios de la Justicia Argentina. Edición 2021*. <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=333>

Oficina de la Mujer. (2022). *Registro nacional de femicidios de la Justicia Argentina. Edición 2022*. <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=333>

Oficina de la Mujer. (2023). *Registro nacional de femicidios de la Justicia Argentina. Edición 2023*. <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=333>

Oficina de la Mujer. (2024). *Registro nacional de femicidios de la Justicia Argentina. Edición 2024*. <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=333>

Organismo Provincial de Integración Social y Urbana y Banco Mundial. (2019, febrero). *Evaluación social: Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): “Mejora del hábitat en barrios vulnerables del GBA” (Financiamiento Adicional/Fase II – Proyecto de Integración Social y Urbana. Villa Itatí y Villa Azul)*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <https://documents.worldbank.org/curated/en/778971550482375521/pdf/Evaluaci-n-Social.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1980). *Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*. <https://docs.un.org/es/A/CONF.94/35>

Organización Panamericana de la Salud, Comisión Interamericana de Mujeres (OEA), UNFPA, UNIFEM, CLADEM, Ipas, Isis Internacional, Grupo Parlamentario Interamericano y Centro por los Derechos a la Salud Reproductiva. (2004, abril). *Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres*. OPS. <https://www.binasss.sa.cr/opac-ms/media/digitales/Modelo%20de%20leyes%20y%20pol%C3%ADticas%20sobre%20violencia%20intrafamiliar%20contra%20las%20mujeres.pdf>

Presidencia de la Nación. (2022, 28 de marzo). *Gómez Alcorta, Katopodis y Mendoza inauguraron en Quilmes un centro territorial de género y diversidad*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gomez-alcorta-katopodis-y-mendoza-inauguraron-en-quilmes-un-centro-territorial-de-genero-y>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020, 4 de septiembre). *Spotlight y Ley Micaela: Micaela García, un símbolo de militancia joven que hace historia en la lucha contra la violencia de género*. <https://www.undp.org/es/argentina/noticias/spotlight-y-ley-micaela-micaela-garcia-un-simbolo-de-militancia-joven-que-hace-historia-en-la-lucha-contra-la-violencia-de-genero>

Quilmes Gobierno. (2021, 11 de enero). *Conocé un poco más sobre la Secretaría de Mujeres y Diversidades de Quilmes* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jN6TwYEAaWo>

Quilmes Municipio [@quilmesmunicipio]. (2023, 24 de febrero). ¡Sumate a los talleres que ofrece el Centro Territorial "Isabel Pallamay"! [Publicación en Instagram]. *Instagram*. https://www.instagram.com/p/CpC9ZbduYda/?img_index=5

Quilmes Municipio. (2021, 28 de julio). Avanza la construcción del Centro Territorial “Isabel Pallamay”. *Quilmes Gobierno*. https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3289

Quilmes Municipio. (2022, 28 de marzo). Mayra inauguró el nuevo Centro Territorial “Isabel Pallamay”. *Quilmes Gobierno*. https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3834

Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). (2023). *Registro Nacional de Barrios Populares 2023*. <https://poblaciones.org/2023/12/22/registro-nacional-de-barrios-populares-renabap-2023/>

Secretaría de Mujeres y Diversidades. (2020). *Anuario estadístico 2020*. <https://quilmes.gov.ar/gestion/PDF/Anuario%20estad%C3%ADstico%202020.pdf>

Secretaría de Mujeres y Diversidades. (2020a). *Violencia por motivos de género*. Quilmes Gobierno.

Secretaría de Mujeres y Diversidades. (2020b). *Plan Municipal para la Igualdad de Géneros 2020/21*. Quilmes Gobierno. https://quilmes.gov.ar/gestion/PDF/24-8-20_Plan-igualdad-generos-2020-b.pdf

Serra, S. (1998). Pautas orientadoras para el trabajo con mujeres golpeadas. En Vain, L. (1988). *Mujer golpeada*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Salud y Acción Social.

UNICEF. (2024). En Argentina, más de la mitad de las mujeres con niñas y niños no recibe la cuota alimentaria. *UNICEF Argentina*. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/en-argentina-mas-de-la-mitad-de-las-mujeres-con-ninias-y-ninos-no-recibe-la-cuota>

Vain, L. (1988). *Mujer golpeada*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Salud y Acción Social.

Zona Sur Diario. (2020, 28 de noviembre). Mayra Mendoza participó del primer Encuentro de Mujeres y Diversidades Villeras en Villa Itatí. <https://www.zonasurdiario.com.ar/2020/11/mayra-mendoza-participo-del-primer.html>

Entrevistas

Aldana B., funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 15 de julio de 2023.

Alicia, militante. Entrevista virtual. 29 de agosto de 2023.

Ana, trabajadora de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 15 de marzo de 2022.

Antonela, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 13 de febrero de 2023.

Azul, militante. Entrevista virtual. 10 de octubre de 2024.

Beatriz C., funcionaria de Desarrollo Social. Entrevista presencial. Quilmes, 15 de marzo de 2022.

Belén C., funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 9 de febrero de 2023.

Blanca, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 29 de octubre de 2022.

Carolina, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 17 de junio de 2022.

Claudia, trabajadora de La Casita y La Fortaleza. Entrevista virtual. 15 de septiembre de 2021.

Cristina, trabajadora de La Casita y La Fortaleza. Entrevista presencial. Quilmes, 19 de septiembre de 2022.

Daniela U., funcionaria de la Subsecretaría de Educación, Políticas del Cuidado y de Género. Entrevista presencial. Florencio Varela, 15 de abril de 2023.

Delia, trabajadora de La Casita. Entrevista virtual. 5 de enero de 2022.

Estela, trabajadora de La Casita y La Fortaleza. Entrevista virtual. 6 de junio de 2023.

Federica P. Docente del de Extensión Universitaria en Abordaje y Prevención de la Violencia contra las Mujeres. Entrevista presencial. Bernal, 1 de noviembre de 2021.

Fernanda, trabajadora de La Casita, La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 20 de mayo de 2022.

Flavia, trabajadora de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 20 de abril de 2022.

Graciela, militante. Entrevista presencial. Bernal, 7 de noviembre de 2022.

Helena G., concejal y funcionaria de la Subsecretaría de Equidad de Género e Igualdad de Trato y Oportunidades. Entrevista virtual. 27 de septiembre de 2022.

Irene, trabajadora de La Casita, La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 6 de enero de 2022.

Irina, militante y funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. San Francisco Solano, 15 de noviembre de 2022.

Jazmín, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 7 de febrero de 2023.

Juana, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 25 de octubre de 2022.

Julieta, militante. Entrevista presencial. Quilmes, 25 de octubre de 2022.

Laura, militante y funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 25 de septiembre de 2023.

Liliana M., funcionaria de La Fortaleza. Entrevista virtual. 7 de agosto de 2022.

Lucía, trabajadora de La Fortaleza y la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 6 de febrero de 2023.

Luisa, trabajadora de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 17 de febrero de 2023.

Mariano, trabajador de La Casita. Entrevista virtual. 20 de septiembre de 2022.

Marina, trabajadora de La Casita y La Fortaleza. Entrevista virtual. 20 de mayo de 2022.

Melisa, militante y trabajadora municipal. Entrevista presencial. Quilmes, 20 de abril de 2023.

Nadia, militante y trabajadora de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista virtual. 6 de junio de 2023.

Olga P., funcionaria de La Casita. Entrevista presencial. Quilmes, 11 de octubre de 2021.

Patricia M., funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 7 de febrero de 2023.

Renata, militante y funcionaria municipal. Entrevista presencial. Bernal, 10 de abril de 2023.

Sandra, militante. Entrevista virtual. 15 de mayo de 2023.

Silvia, militante y funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. San Francisco Solano, 15 de noviembre de 2022.

Trinidad, militante. Entrevista virtual. 3 de julio de 2024.

Valentina R., militante y funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades. Entrevista presencial. Quilmes, 5 de junio de 2024.

Verónica, militante. Entrevista virtual. 15 de julio de 2024.

Notas de campo

Notas de Campo, 2 de noviembre de 2020; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Modalidad Virtual.

Notas de Campo, 7 de diciembre de 2020; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Modalidad Virtual.

Notas de Campo, 5 de abril de 2021; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Modalidad Virtual.

Notas de Campo, 10 de junio de 2021; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Modalidad Virtual.

Notas de Campo, 2 de agosto de 2021; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Modalidad Virtual.

Notas de Campo, 20 de septiembre de 2021; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. CAMD Quilmes.

Notas de Campo, 16 de mayo de 2022. Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. CAMD Quilmes

Notas de Campo, 1 de agosto de 2022; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, Ezpeleta.

Notas de Campo, 12 de septiembre de 2022; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. ATE Solano, San Francisco Solano.

Notas de Campo, 5 de diciembre de 2022; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Paddle Vip, Quilmes.

Notas de Campo, 6 de febrero de 2023; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Centro Territorial “Isabel Pallamay”, San Francisco Solano.

Notas de Campo, 7 de marzo de 2023; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. EMAC, San Francisco Solano.

Notas de Campo, 5 de agosto de 2023; Mesa Local Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar Quilmes. Oficinas de la Secretaría de Mujeres y Diversidades, Quilmes.

Notas de Campo, 9 de septiembre de 2023; 8º Encuentro Regional de Mujeres y Diversidades de Quilmes, Varela y Berazategui. Universidad Nacional de Quilmes.

Notas de Campo, 14 de septiembre de 2024; 9º Encuentro Regional de Mujeres y Diversidades de Quilmes, Varela y Berazategui. Berazategui.

Notas de Campo, 25 de noviembre de 2024; Cuarto Encuentro de Mujeres y Diversidades Villeras de Villa Itatí. Villa Itatí.

ANEXOS

Funcionarias entrevistadas

Nombre	Formación	Período			Fecha de entrevista
		2009–2015	2015–2019	2019–2023	
Olga P.	Bachiller	Funcionaria – Dirección Operativa de Programas Especializados en Género			11/10/2021
Helena G.	Docente	Funcionaria – Subs. de Equidad de Género e Igualdad de Trato y Oportunidades / Concejal			27/09/2022
Daniela U.	Licenciada en Educación	Funcionaria – Subs. de Educación, Políticas del Cuidado y de Género			15/04/2023
Beatriz C.	Abogada		Funcionaria – Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad		15/03/2022
Liliana M.	Técnica en Seguridad e Higiene		Funcionaria – Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad		07/08/2022
Belén C.	Abogada			Funcionaria – Secretaría de Mujeres y Diversidades	09/02/2023
Patricia M.	Socióloga			Funcionaria – Secretaría de Mujeres y Diversidades	07/02/2023
Aldana B.	Abogada			Funcionaria – Secretaría de Mujeres y Diversidades	15/07/2023
Mariana J.	Docente			Funcionaria – Secretaría de Mujeres y Diversidades	07/02/2023
Valentina R.	Socióloga			Funcionaria – Secretaría de Mujeres y Diversidades	05/06/2024

Militantes entrevistadas

Nombre	Formación / Profesión	Cargo en la gestión	Fecha de entrevista
Graciela	Docente		07/11/2022
Renata	Docente / Licenciada en Economía		10/04/2023
Alicia	Asistente Social		29/08/2023
Trinidad	Estudiante de Trabajo Social		03/07/2024
Nadia	Licenciada en Educación / Docente	Trabajadora del CAMD	30/09/2024
Azul	Licenciada en Ciencia Política		10/10/2024
Verónica	Trabajadora de casa particular		15/07/2024
Sandra	Costurera		15/05/2023
Julieta	Abogada		01/06/2024
Melisa	Trabajadora municipal		20/04/2023
Irina	Psicóloga social	Funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades (desde 2019)	15/11/2022
Silvia	Psicóloga Social	Funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades (desde 2019)	15/11/2022
Laura	Docente	Funcionaria de la Secretaría de Mujeres y Diversidades (desde 2019)	25/09/2023

Trabajadoras entrevistadas

			Períodos trabajados				
Nombre	Rol	Formación	Período de Improvisación (2009 – 2015)	Gestión de la emergencia (2015 – 2019)	La política pública feminista (2019 – 2023)	¿Continúa trabajando al momento de la entrevista?	Fecha de la entrevista
Claudia	Operadora / Coord. GAM / Capacitadora del equipo	Psicóloga Social	Sí	Sí	No	No, solicitó traslado a otra área.	15/09/2021
Delia	Operadora	Bachiller	Sí	Sí	No	No, fue trasladada de área.	05/01/2022
Cristina	Operadora / Capacitadora territorial	Bachiller	Sí	Sí	No	No, fue trasladada de área.	19/09/2022
Irene	Operadora	Secundario incompleto	Sí	Sí	Sí	No, su contrato no fue renovado	06/01/2022
Mariano	Operador / asesoramiento jurídico	Abogado	Sí	No	No	No, renunció.	20/09/2022
Blanca	Operadora / Equipo técnico del observatorio	Lic. en comunicación social	No	Sí	Sí	No, renunció.	29/10/2022
Juana	Equipo Técnico Observatorio	Socióloga	No	Sí	Sí	No, su contrato no fue renovado	25/10/2022
Antonela	Operadora / Coord. GAM / Coord. Grupo de apuntalamiento	Psicóloga	No	Sí	Sí	Sí	13/02/2023

Jazmín	Operadora / Coord. Grupo de primera escucha	Psicóloga	No	Sí	Sí	Sí	07/02/2023
Ana	Operadora / asesoramiento jurídico	Abogada	No	No	Sí	No, renunció.	15/03/2022
Flavia	Operadora	Psicóloga	No	Sí	Sí	Sí	20/04/2022
Fernanda	Administrativa		Sí	Sí	Sí	Sí	15/05/2023
Marina	Operadora	Psicóloga	No	No	Sí	Sí	20/05/2022
Carolina	Operadora / Coord. Grupo de primera escucha	Psicóloga	No	Sí	Sí	Sí	17/06/2022
Lucía	Operadora / Coord. GAM / Capacitadora territorial	Psicóloga Social	No	Sí	Sí	Sí	06/02/2023
Estela	Capacitadora del equipo	Psicóloga Social	Sí	No	No	No, su contrato no fue renovado	17/02/2023
Nadia	Operadora	Licenciada en Educación	No	No	Sí	Sí	06/06/2023
Luisa	Operadora / asesoramiento jurídico	Abogada	No	No	Sí	Sí	08/06/2023