

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

*The structural analysis as a strategy to rethink the services
provided for women in cases of violence: a case study
developed in the municipality of Quilmes, Argentina.*

autora
Lucila Dora Mezzadra*

Artículo recibido el 25 de enero
y aceptado el 10 de mayo de 2019.

RESUMEN

El presente artículo analiza el funcionamiento de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del municipio de Quilmes (provincia de Buenos Aires, Argentina) problematizando el vínculo entre las características estructurales del organismo y los servicios efectivamente brindados. En este sentido, se propone demostrar que los atributos institucionales de la organización inciden en la calidad de las prestaciones y, en consecuencia, en el acceso de las usuarias a sus derechos. El trabajo se sustenta a partir del relevamiento y análisis de diversas fuentes de información secundaria y de la información obtenida durante el trabajo de campo desarrollado en el año 2017 en la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. A través del análisis estructural del área, se exponen los núcleos problemáticos de la atención brindada por el organismo y se presentan líneas para repensar los servicios de atención a mujeres en situación de violencia.

PALABRAS CLAVE: violencia contra las mujeres, violencia doméstica, políticas públicas, gobierno local, derechos humanos.

ABSTRACT

The present article analyses the functioning of the services for women in situations of violence in the municipality of Quilmes (province of Buenos Aires, Argentina), questioning the link between the structural characteristics of the organization and the services effectively provided. In this sense, it is proposed to demonstrate that institutional attributes of the organization affect the quality of the benefits and, in consequence, the access of the users to their rights. The paper is based on the review and analysis of diverse sources of secondary information and the information obtained during the field work developed in 2017 in the General Direction of Social Policies of Gender, Family and Diversity. Through the structural analysis of the area, the main problems of the attention given by the organization are exposed and the lines to rethink services for women in situations are presented.

KEY WORDS: violence against women, domestic violence, public policies, local government, human rights.

* Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Filiación institucional: Centro de Derechos Humanos Emilio Mignone, Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: lucila.mezzadra@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6204-9024.

INTRODUCCIÓN

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

El trabajo que a continuación se presenta se inscribe en una investigación de carácter cualitativa desarrollada en la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de la Municipalidad de Quilmes, provincia de Buenos Aires, durante el año 2017. La investigación reconoce como premisa principal que los derechos humanos constituyen el fundamento ético y objeto mismo de la acción del Estado, que tiene el deber de respetar, cumplir y proteger. La perspectiva de derechos debe ser transversal a cada una de las fases del desarrollo de las políticas públicas: los derechos humanos son el fin último de las políticas y, a su vez, el medio idóneo para su realización. La concreción de las obligaciones y deberes del Estado con la ciudadanía supone no solo el reconocimiento de los derechos humanos como principios rectores de la acción pública, sino también la promoción de aquellos recursos y capacidades públicas que requieren las políticas a las que se hace referencia. Diversos estudios han dado cuenta de las dificultades que supone la incorporación de la perspectiva

de género y derechos humanos en instituciones cuyas reglas, normas, procedimientos, roles y formas organizacionales responden a directrices de funcionamiento centralizadas, jerarquizadas y sectorializadas (Guzmán, 2001). En este sentido, el presente trabajo examina las cualidades institucionales de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes a partir del análisis estructural propuesto por Richard Hall (1996) que considera como variables la complejidad, formalización y centralización de la organización. Se propone demostrar que dichas características entrañan fortalezas y debilidades que inciden en la calidad de los servicios brindados por el dispositivo y se expone el análisis estructural como una estrategia útil para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública.

El desarrollo del trabajo se expone en tres apartados. En primer lugar, se aportan precisiones teóricas acerca de la violencia contra las mujeres y se presenta el vínculo entre las políticas de atención a mujeres en situación de violencia y la propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos. En segundo lugar, se describe la labor desempeñada por la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes en relación con la atención a mujeres en situación de violencia, particularmente, violencia doméstica. En tercer lugar, se presenta el análisis estructural del organismo, de acuerdo a la propuesta de Richard Hall (1996). Este diagnóstico permite, finalmente, arribar algunas explicaciones sobre el tratamiento de la violencia contra las mujeres en el nivel local, como así también vislumbrar posibles líneas para repensar las políticas públicas en la materia.

1. PRECISIONES SOBRE GÉNERO, VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

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

Por el contrario, las teorías macrosociales —entre ellas, las distintas vertientes teóricas feministas—, han estudiado los vínculos entre la estructura social patriarcal, su influencia sobre el comportamiento individual, los vínculos sexo-afectivos y las conductas violentas. En su obra *Política sexual* (2010), Kate Millet afirma que las relaciones de género en la sociedad patriarcal son relaciones de poder y dominación. La autora define el concepto de patriarcado como un sistema de relaciones sociales jerárquicas que coloca al varón en una posición privilegiada respecto de la mujer.

Desde esta perspectiva, se sostiene que son las normas de género las que legitiman la violencia del hombre contra la mujer, en tanto parte del privilegio de la dominación masculina (Contreras Urbina,

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

Ahora bien, la utilización del concepto *violencia* para referir a determinadas conductas y prácticas implica afirmar que las mismas rebasan los límites de “lo aceptable” en un determinado momento y lugar (Marugán Pintos, 2012). La definición de aquellas conductas que vulneran los derechos de las mujeres y atentan contra su dignidad está ligada a procesos de disputas y acuerdos, tanto institucionales como sociales. En el plano internacional, la violencia contra las mujeres se convierte en un problema público e ingresa a la agenda de los organismos internacionales en la década de 1980. A partir de entonces, la problemática comienza a ser plasmada en distintas convenciones y declaraciones de orden internacional¹.

1. Entre ellas cabe mencionar: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada en 1979), la II Conferencia Mundial de la Mujer (Copenhague, 1980), la Declaración de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993); la Cuarta Conferencia de las Mujeres de Beijing (1995) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

En 1994 la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará. El instrumento caracteriza la violencia como una “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Asimismo, señala la existencia de otros factores que pueden profundizar la situación de vulnerabilidad de la mujer como, por ejemplo, la raza, orientación sexual, etnia, situación de migrante o refugiada, edad, discapacidad, embarazo, etc. De esta manera, comienza a generarse en el plano internacional cierto consenso en el entendimiento de la violencia de género, el cual reconoce su carácter estructural e interseccional.

Asimismo, cabe destacar que, si en la década de 1980 los organismos internacionales solo reconocían que la violencia contra las mujeres pudiese ser ejercida por particulares, la Convención Interamericana introduce, además, la violencia cometida por el Estado y sus agentes. En esta línea, el instrumento establece la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. En el año 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó por primera vez la Convención en el Caso María da Penha² y responsabilizó al Estado brasileño por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres. El Fallo de la Corte marca un antes y un después en el tratamiento de la violencia y la responsabilidad del Estado, en tanto establece que el deber de acción preventiva diligente aplica también a la actuación de actores no estatales (Abramovich, 2010). La atribución de

la responsabilidad estatal por actos de particulares puede darse cuando el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes, con su función de protección de los derechos humanos.

En Argentina, la Convención de Belém do Pará fue aprobada en 1996 por la Ley Nacional 24632. Sin embargo, más de diez años demoró la aprobación de una legislación que diera una respuesta integral a la violencia, tal como lo establece el Artículo 7 del instrumento normativo del sistema de protección americano. En el año 2009, Argentina aprobó la Ley 26485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, dando así un paso fundamental en el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional.

La legislación nacional a la que se hizo referencia anteriormente define la violencia contra la mujer en su artículo 4 como:

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

Asimismo, la norma establece y define distintos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica), como así también las modalidades, entendidas como las formas en que la violencia se manifiesta en distintos ámbitos (doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática). A los fines del presente trabajo, es menester destacar que la legislación comprende la violencia doméstica de

la Violencia contra las Mujeres en Belém do Pará (1994).

2. Véase <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm> (consultado por última vez 27/12/2018).

manera amplia: establece que es aquella ejercida por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio donde ocurra. Asimismo, el grupo familiar abarca no solo las relaciones de parentesco o convivencia vigentes, sino también, las relaciones finalizadas y aquellas que no impliquen cohabitación.

Respecto de la normativa provincial, Buenos Aires dispone de la Ley 12569, aprobada en el año 2001, que versa sobre la violencia familiar. La misma fue modificada en el año 2013 por la Ley 14509; sin embargo, se mantuvo la comprensión restrictiva de la violencia a aquella ejercida en el ámbito del hogar y/o la pareja. La utilización de la expresión “violencia en el hogar” entraña dos aspectos positivos. En primer lugar, el término desmitifica el hogar como espacio de realización femenina, para presentarlo como escenario de conflicto. En segundo lugar, otorga la entidad de problema público, que demanda la intervención del Estado, a un hecho que sucede en el –supuesto– ámbito privado. Sin embargo, la denominación también contribuye a mantener oculta la relación de género entre quien ejerce la violencia y quien la padece (Marugán Pintos, 2012). Además, mantiene el velo que invisibiliza las distintas violencias que las mujeres vivencian, no solo en el hogar, sino en la esfera pública y en instituciones distintas de la familia.

La creación de leyes supone un avance en una de las dimensiones del fenómeno jurídico, que es la que refiere al componente formal normativo. En consonancia con las iniciativas legales, resulta necesario que el Estado desarrolle estrategias que permitan prevenir y erradicar la violencia. En este sentido, cabe destacar que la Ley 26485 decreta la protección integral de las mujeres en dos niveles de intervención: uno, relativo al establecimiento de derechos y garantías en los procedimientos judiciales y administrativos; el otro, referido a la obligación de los tres poderes del Estado, en los

tres niveles de gobierno, de adoptar principios de transversalidad y perspectiva de género en el diseño e instrumentación de las políticas.

La implementación efectiva de la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, presupone la incorporación estratégica de la perspectiva de género a las principales decisiones gubernamentales, en tanto indica que se debe avanzar sobre las causas estructurales de las desigualdades y la violencia contra las mujeres. Las políticas públicas con perspectiva de género son aquellas que persiguen “distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, por lo cual la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituye el núcleo fundamental de la intervención” (Rodríguez Gustá, 2008, p. 113). Por lo tanto, resulta indispensable abogar tanto por la transversalización como por la institucionalización de la perspectiva de género. En otras palabras, es necesario lograr que su permanencia en el tiempo no dependa de la voluntad de los actores involucrados (Zaremborg, 2013). Sin embargo, según afirman Verónica Genissel y Natalia Laski (2011, p. 5), en el contexto actual:

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

La efectiva incorporación de la perspectiva de género en los organismos públicos exige transformar las formas de operar y los marcos interpretativos que los rigen (Guzmán, 2001). En este sentido, resulta enriquecedor introducir en el análisis de las políticas públicas en la materia, aquellas líneas donde la perspectiva de género y las políticas públicas con enfoque de derechos se intersecan. En primer lugar, cabe mencionar que la premisa central del enfoque remite a la comprensión del cumplimiento de los derechos humanos, no solo como horizonte de las políticas, sino en tanto parte del proceso, es decir, el estándar que estructura la gestión de las políticas tendientes a garantizar uno o más derechos (Jiménez Benítez, 2007). En este sentido, resulta fundamental que dicho proceso se halle en sintonía con los principios fundamentales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación (Navarro y Carmona, 2017).

En esta línea, una de las principales características del enfoque es la construcción de sujetos de derechos, de titulares de derechos que obligan al Estado. La introducción de dicho concepto procura un cambio de perspectiva en los procesos de elaboración de políticas públicas: el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que demandan asistencia, sino sujetos con derechos cuyo cumplimiento es una obligación del Estado de acuerdo a las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (Abramovich, 2006; Vázquez y Delaplace, 2011). Desde esta perspectiva, toda política de atención a mujeres en situación de violencia debe partir del reconocimiento de la violencia como situación circunstancial y de las mujeres como sujetos con capacidad de agencia.

La incorporación de los principios fundamentales de los derechos humanos a la gestión de políticas públicas demanda, siguiendo a Nuria Cunill Grau

(2010), la presencia de ciertos atributos específicos en las organizaciones que asumirán su implementación: *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público.

Por *accountability* se entiende la “responsabilización” y la rendición de cuentas de quienes formulan políticas públicas y se encargan de su implementación. En línea con la exigibilidad de los derechos, el Estado debe garantizar la existencia de autoridades independientes, la disponibilidad de recursos ciudadanos (información sobre derechos y sobre la actuación pública, mecanismos de “contraloría social”), y una institucionalidad prestadora de los servicios acordes con este principio. Sobre este último punto, Cunill Grau destaca la importancia de la definición de reglas administrativas y procedimientos que acoten la discrecionalidad de los empleados y empleadas públicas, al menos en aquellos casos donde su actuación pueda implicar la lesión de uno o más derechos.

Por su parte, la noción de gobernanza refiere al compromiso que distintos actores vinculados directa o indirectamente con el ejercicio de un derecho ciudadano deben sostener a fin de producir soluciones integrales a las problemáticas que dicho derecho interpela. Cabe recordar que la integralidad de los derechos humanos supone que la vulneración de un derecho lesiona el disfrute de otros. En este sentido, la gestión de políticas debe considerar las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como entre actores relacionados con el cumplimiento de un derecho (Cunill Grau, 2010). Asimismo, debe habilitar la reflexión sobre la calidad de las interacciones que generan los arreglos institucionales y la posibilidad de articular, o no, acciones con distintos actores. Considerando que la violencia de género constituye una problemática sumamente compleja que interpela a distintos actores, toda

política pública de atención a mujeres en situación de violencia debe contemplar la construcción de redes institucionalizadas dentro y fuera de las organizaciones (Zarembeg, 2013). Desde esta perspectiva, la noción de gobernanza resulta fundamental a la hora de diseñar e implementar políticas públicas para la prevención, atención y erradicación de la violencia.

Asimismo, la noción de gobernanza invita a pensar la gestación de espacios sostenidos de comunicación recíproca con incidencia en las distintas fases de las políticas públicas. Esto supone, además, construir incentivos institucionales para garantizar, dentro del sector gubernamental, una gestión deliberativa e integrada. Además, es necesario que los directivos públicos asuman el compromiso con los derechos humanos y valores consecuentes con la actuación integrada, y que los actores que interactúan compartan valores y criterios de actuación coherentes con los derechos humanos.

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

En tanto la violencia contra las mujeres constituye un problema de derechos humanos y su derecho a vivir una vida libre de violencias una obligación del Estado, resulta pertinente observar las cualidades

institucionales de los dispositivos de atención en diálogo con el enfoque en derechos humanos de las políticas públicas. En este sentido, en el desarrollo del presente trabajo se sostiene que el análisis estructural resulta una estrategia adecuada para poder repensar los dispositivos de atención a mujeres en situación de violencia, observar sus problemáticas y avanzar en la eliminación de aquellos obstáculos relativos a la estructura organizacional que impiden la incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos en la gestión de las políticas.

2. LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES DE GÉNERO, FAMILIA Y DIVERSIDAD DE QUILMES

La Dirección de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes fue creada en el año 2016, bajo la órbita de la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio. A los fines del presente trabajo, se describirá la intervención de la Dirección General en relación con la atención de mujeres en situación de violencia doméstica según la información recogida durante el trabajo de campo realizado en el año 2017. Cabe mencionar que la Dirección actúa en otros ámbitos: trata de personas y otros delitos conexos, promoción de los derechos de las mujeres, campañas de información sobre la violencia de género, producción de datos estadísticos sobre violencia hacia las mujeres, fortalecimiento de programas educativos con perspectiva de género, promoción y restitución de derechos de personas LGBT, promoción de los derechos de adultos mayores desde la perspectiva de género, entre otros.

La intervención de la Dirección en materia de violencia doméstica contra la mujer consiste, básicamente, en brindar una atención integral a toda mujer que, siendo mayor de 18 años, se perciba en el establecimiento manifestando haber sufrido o encontrarse actualmente en situación de violencia. La Dirección procede suministrando información y orientación con el objetivo de trazar de manera conjunta una estrategia de acción con quien solicita atención y el equipo interdisciplinario que asiste. La finalidad de la intervención es brindar una respuesta oportuna y eficaz a dichas situaciones, de modo tal de evitar una segunda victimización³ de la mujer y propiciar su empoderamiento.

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

A partir de la *entrevista de primera admisión*, la continuidad del acompañamiento y asesoramiento puede seguir dos caminos, con la posibilidad de transitar ambos de forma paralela. Por un lado, la intervención puede derivar en la inclusión de la consultante en *Grupos de Ayuda Mutua* (GAM),

3. El concepto de *victimización secundaria* o *revictimización* refiere a la reproducción de situaciones de violencia de carácter simbólico en el marco de instituciones sociales. Actitudes profesionales como la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, las derivaciones precipitadas, la minimización de los hechos narrados y la ausencia de mecanismos de detección de la violencia propician la revictimización de las mujeres en situación de violencia (Calle Fernández, 2004).

un dispositivo grupal donde se reflexiona sobre la situación de violencia y que constituye uno de los pilares del trabajo del área. De forma simultánea o no a este proceso de contención, puede solicitarse asesoría legal gratuita en la Dirección de Legal y Técnica que depende de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. Cabe mencionar que el área no realiza patrocinio jurídico.

Por otra parte, en caso de que la violencia afectase –directa o indirectamente– a niños y/o niñas, la Dirección procede obligatoriamente a solicitar la intervención del área pertinente: la Dirección General de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. La Dirección se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes, y depende de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

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

En aquellas situaciones donde, una vez realizada la entrevista, las *operadoras* consideren que la persona

en situación de violencia no puede regresar a su hogar porque el *riesgo de vida* es alto, el *equipo de territorio* se encarga de organizar su derivación a un hogar de resguardo. En la actualidad, el municipio de Quilmes no cuenta con ningún espacio de estas características. Sin embargo, la Dirección General, la Subsecretaría de Niñez y la Secretaría de Seguridad se encuentran implementando un proyecto para inaugurar el Hogar Convivencial “La Fortaleza” para mujeres en situación de violencia y sus hijos y/o hijas.

Asimismo, en octubre de 2017, el Honorable Concejo Deliberante (HCD) aprobó el Convenio de Cooperación y Financiamiento con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación para la construcción de un Hogar de Protección Integral en el territorio de Quilmes. La Ordenanza 12789/17^a fue aprobada luego de que el HCD de Quilmes sancionase la adhesión del municipio a la Resolución 403/2016 de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, en julio de 2017⁵. La resolución mencionada crea la Red Provincial de Hogares de Protección Integral y el Sistema Integrado Provincial (SIP); este último es una instancia de coordinación de diversos actores provinciales y locales que intervienen en la problemática de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, cabe mencionar que todos los casos de violencia en los que interviene la Dirección General son registrados por el Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos (en adelante, Observatorio Municipal), dependiente de dicha Dirección. El

registro y análisis cuantitativo son considerados como fundamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

3. LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: OBSERVACIONES Y ANÁLISIS

El análisis de la estructura organizacional de una institución, es decir, el marco de la organización, permite visualizar las fortalezas y posibles obstáculos en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos. De acuerdo con Richard Hall (1996), la estructura organizacional puede analizarse considerando tres dimensiones: complejidad, centralización y formalización.

La formalización es la variable estructural que observa en qué grado el funcionamiento de la organización se rige por procedimientos y reglas establecidas. El comportamiento de los trabajadores y trabajadoras se ve afectado de manera sustancial según el grado de formalización, que influye directamente sobre la discrecionalidad en la ejecución de las tareas (Hall, 1996). En el caso de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad se constató la inexistencia de Manuales de Procedimientos. El organismo cuenta con un Protocolo de uso interno que fundamenta las tareas desarrolladas por el área y describe la actuación de las Direcciones bajo su órbita. El análisis del instrumento permite destacar diversas cuestiones.

En primer lugar, se destaca que el Protocolo no está completo: en repetidos fragmentos se hace referencia a cuestiones que serán definidas en “próximas

4. Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-275.pdf>. (consultado por última vez 20/12/2018).

5. Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-270.pdf>. (consultado por última vez: 20/12/2018).

instancias”. Asimismo, si bien se menciona que la Dirección General actúa en tres niveles de atención y los dispositivos correspondientes a cada uno, solo se desagregan y detallan las actividades, objetivos y puntos críticos de intervención del primer nivel. En segundo lugar, cabe mencionar que el documento refiere a servicios que la Dirección General no provee en la actualidad. En este sentido, se afirma que el organismo brinda “patrocinio jurídico gratuito” cuando, en realidad, solo ofrece asesoramiento legal. Además, se apela a la existencia de Unidades Convivenciales aun cuando el Hogar no se encuentra en funcionamiento. Por otra parte, no se explicitan los objetivos de la posible derivación al Hogar, los criterios para hacerlo y los aspectos que abarcaría la intervención del área mientras la o las personas afectadas se encuentren en el establecimiento. Según el Decreto Reglamentario 1011/10 de la Ley 26485, las instancias de tránsito y albergue deberán “tener disposiciones claras respecto de la permanencia de la mujer, los servicios ofrecidos y las obligaciones de las víctimas”.

Por otro lado, se destaca que algunos aspectos claves de la intervención se encuentran mencionados más no explicados. Una de las cuestiones más notorias es que se establece que durante la *entrevista de primera admisión* se realizará una *primera evaluación tentativa de riesgo* para definir el *riesgo de vida*. Ahora bien, no se explicita cuándo ni quién deberá realizar una segunda evaluación de riesgo o evaluación “definitiva”. Tampoco se mencionan las variables que se tomarán en consideración para determinar en qué casos existe *riesgo de vida*. Por último, tampoco se establecen criterios de actuación diferenciales para casos donde sí se compruebe *riesgo de vida* y aquellos en los que no. Otro de los aspectos a destacar es que el documento reproduce una imagen estereotípica de las mujeres en situaciones de violencia, claramente observable en ciertos pasajes y afirmaciones del documento.

Por ejemplo, se asevera que la violencia “imprime niveles de infantilización y labilización yoica”, se hace referencia a “estados de terror”, al “estado emocional intenso” y a los “niveles de ansiedad y angustia” que las mujeres presentan. Para Bárbara Biglia (2007) este tipo de discursos gubernamentales reconocen un único rol para la mujer en situación de violencia: la víctima. De esta manera, el Estado despoja a las mujeres de su capacidad de agencia y genera una nueva trama de dependencia y subordinación que reproduce el orden de género. Este tipo de paradigma asistencialista y paternalista imposibilita la configuración de un imaginario donde las mujeres puedan intervenir activamente como agentes transformadores de su propia situación, como sujetos políticos con capacidad de acción (Dema, 2013). Por el contrario, su actuación es tutelada por el Estado (Marugán Pintos y Vega, 2002). De esta manera, se obtura su reconocimiento en tanto sujetos titulares de derechos.

Finalmente, cabe mencionar que la constante apelación a las afectaciones psicológicas de la violencia de género remite a las interpretaciones microsociales de la problemática, que la explican como el resultado de la dinámica de las relaciones interpersonales. El Protocolo incurre en una interpretación psicológica de la violencia de género y sus efectos (Marugán Pintos, 2012), más no se aborda la violencia desde la perspectiva de género. En este sentido, es importante destacar que este tipo de documentos organizacionales, en tanto herramientas normativas, poseen una función fundamentalmente performativa en la construcción simbólica de las relaciones de género, que se da tanto dentro de las instituciones como fuera de ellas. La norma es discurso, es lenguaje (Arroyo, 2012) y, tal como señala Pierre Bourdieu (1998), en el acto de nombrar se imponen distintas visiones de la sociedad, diferentes formas de comprenderla

y narrarla, encerrando consecuencias políticas determinadas.

Por otra parte, a la hora de realizar la *entrevista de primera admisión*, las *operadoras* utilizan un instrumento de recolección de datos estandarizado: el *formulario de admisión*. El instrumento consta de una serie de preguntas e ítems organizados en distintos bloques: en primer lugar, se recogen los datos personales de la consultante, su familia y el agresor; luego se avanza con las preguntas referidas a la “salud mental de la víctima”, el “contexto socioambiental”, y finalmente, se listan una serie de ítems referidos al “relato” de la violencia.

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

Los ítems y preguntas mencionadas anteriormente denotan una interpretación coyuntural de la violencia de género (Marugán Pintos, 2012): las posibles respuestas apuntan a la construcción de perfiles psicológicos tanto de la “víctima” como del “agresor”, se indaga el carácter “hereditario” y los motivos de la violencia relativos al contexto (dificultades socioeconómicas, abuso de alcohol

y drogas, desempleo). El contenido y la intencionalidad de las preguntas se corresponden con la ausencia de una perspectiva macrosocial de la violencia, también reconocible en el Protocolo de la Dirección General.

Al analizar el nivel de formalización, además de considerar la estandarización de los procedimientos e instrumentos, deben tomarse en cuenta cuáles son los criterios de actuación subyacentes a cada una de las labores del área y las perspectivas respecto de la violencia y las relaciones de género de los trabajadores y trabajadoras que las llevan adelante. El trabajo de campo permitió constatar que no todos los trabajadores y trabajadoras comparten los mismos parámetros de actuación ni las mismas herramientas para intervenir. En algunos casos podría incluso afirmarse que sus actuaciones no están permeadas por la perspectiva de género ni son acordes al parámetro de los derechos humanos. Por ejemplo, durante las entrevistas en profundidad realizadas a las *operadoras*, algunas de ellas reconocieron que parte de su labor es instar a las consultantes a realizar una denuncia penal contra el agresor mencionándoles que, de no hacerlo, pueden perder la tenencia de sus hijos o hijas. En este sentido, resulta necesario recordar el deber de debida diligencia del Estado y sus agentes, y la implicancia que cada actuación de los operadores estatales tiene en el cumplimiento o la vulneración de un derecho. En palabras de Fabián Salvioli (2009, p. 240):

Los derechos humanos no pueden ubicarse en compartimientos de alienación para el trabajo cotidiano profesional, sino que cabe identificarlos más allá de su función de guías de parámetros éticos de comportamiento y dimensionarlos como herramientas a efectos del más correcto y valioso ejercicio laboral.

La atención de las mujeres en situación de violencia debe reconocer una serie de pautas a fin de evitar que la intervención institucional derive en un hecho de victimización secundaria. Contradicen la perspectiva de género y de derechos humanos los abordajes que minimizan los hechos narrados por la consultante, incurren en su infantilización, apelan a recomendaciones de carácter paternalista, implican la derivación precipitada a otros servicios, reproducen relaciones jerárquicas entre la persona que asiste y quien consulta, y desprecian los saberes y estrategias de supervivencia utilizadas por la mujer hasta la instancia de la consulta en un área especializada en violencia de género.

En el caso estudiado, se constató que las capacitaciones carecen de sistematicidad: de las *operadoras* entrevistadas, solo dos manifestaron haber sido capacitadas al ingresar al área, mientras que las demás refirieron a su capacitación como la “observación” del trabajo de sus compañeras. Sin embargo, cabe destacar que desde el área se incentiva la formación de las trabajadoras, instándolas a participar de las capacitaciones brindadas por organismos externos a la Dirección General, principalmente las que ofrece la Subsecretaría de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. En este marco, la capacitación del personal constituye una instancia fundamental para unificar las conductas y criterios que deben ser puestos en práctica durante el desarrollo de las tareas de acuerdo con la perspectiva de género y derechos humanos.

Continuando con el análisis estructural del organismo, la centralización es la variable que refiere a la distribución —o no— del poder y la toma de decisiones. Para Richard Hall (1996), la centralización es una variable que puede ser observada en el hecho de que ante un problema su resolución recaiga en la decisión de las autoridades ubicadas en los

niveles superiores de la estructura. En el caso bajo estudio, se concluye que el grado de centralización es alto dado que para cuestiones administrativas u operativas vinculadas al funcionamiento cotidiano del sector y al momento de decidir cómo llevar adelante una intervención, las decisiones recaen en los funcionarios del área.

Tal grado de centralización de la Dirección General tiene una serie de implicancias directas con la atención que se brinda a mujeres en situación de violencia. En primer lugar, en el área no existen espacios participativos de resolución de conflictos, de mejoramiento, evaluación ni formulación de nuevas propuestas. En la misma línea, los documentos del área —como el formulario utilizado en la entrevista y el Protocolo de la Dirección General—, han sido propuestos por los funcionarios del organismo en procesos ajenos a los trabajadores y trabajadoras. En tercer lugar, no se propician espacios de participación ciudadana: la formulación de políticas incluye a las consultantes como receptoras de las acciones desplegadas por el organismo, más no se vislumbra posibilidad alguna de incidencia sobre el proceso de las políticas. Por último, la centralización de la toma de decisiones impacta de manera negativa en el funcionamiento de los espacios de articulación entre la gobernación del municipio y los actores locales.

En relación con el primer punto señalado, en el organismo no se han institucionalizado espacios colectivos de resolución de conflictos, donde los y las trabajadoras puedan diseñar estrategias de intervención en conjunto, ni espacios de tipo *burn out*, donde quienes cuidan puedan expresar la afectación que a nivel emocional puede generar el trabajo con personas en situación de violencia. Cabe destacar que esta es una demanda de los trabajadores y trabajadoras del área, quienes poseen la iniciativa de recrear informalmente es-

tos espacios, quedando los mismos sujetos a los lazos y vínculos establecidos entre ellos y ellas. En estrecha relación con el análisis acerca de las capacitaciones al personal, los espacios colectivos de resolución de conflictos no solo permitirían unificar criterios de actuación comunes dentro del organismo y mejorar la articulación entre los distintos equipos que integran la Dirección General, sino también mejorar las condiciones de cuidado de quienes cuidan.

Por otra parte, respecto a la interrelación entre el organismo y los actores locales, cabe recordar que la Ley Provincial de Violencia Familiar 14509 y su reglamentación, prevén la creación de un Sistema Provincial Integrado de prevención y atención a las mujeres en situación de violencia y sus familias, con el objetivo de articular políticas públicas. En el Sistema, las “Mesas Locales de prevención y atención de la violencia” cumplen un papel fundamental en tanto instancia que nuclea al municipio y a diversos actores que deben intervenir frente a la violencia de género. De acuerdo con el Protocolo de la Dirección General, la coordinación y organización de la Mesa Local está a cargo del Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, y del Director General del área.

Sin embargo, se constata que la agenda de la Mesa Local es decidida solo por los funcionarios de la Dirección General. Además, dado que no se realizan programaciones periódicas que permitan a los asistentes conocer en tiempo y forma las fechas de los encuentros, la concurrencia a la Mesa nunca es total. Asimismo, la metodología de trabajo en los encuentros reproduce la centralidad del municipio en la toma de decisiones: quienes asisten son meros *oyentes* de aquello que la Dirección General decide comunicarles, más no se posibilitan el debate, la participación y la negociación entre los distintos actores en pos de consensuar políticas y actuaciones.

La tercera y última variable para considerar en el análisis estructural es la complejidad. Esta dimensión supone observar el grado de diferenciación de la estructura del organismo. De acuerdo con Richard Hall (1996), dicho análisis debe considerar tres elementos: la diferenciación horizontal, la diferenciación vertical y la dispersión espacial. En esta línea, una primera aproximación puede elaborarse a partir de la información disponible en el organigrama (véase figura 1). Con respecto al primer elemento, la proliferación de Direcciones y Departamentos permite concluir que el ejercicio de las competencias se encuentra desconcentrado. Asimismo, al utilizar como indicadores la existencia de distintas subunidades a lo largo del eje vertical, se observa claramente la diferenciación jerárquica del organismo. Por último, al considerar la dispersión espacial, debe comprenderse que las áreas se encuentran en diversas ubicaciones, en distintos puntos del municipio.⁶

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

En conclusión, tomando como referencia el aná-

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

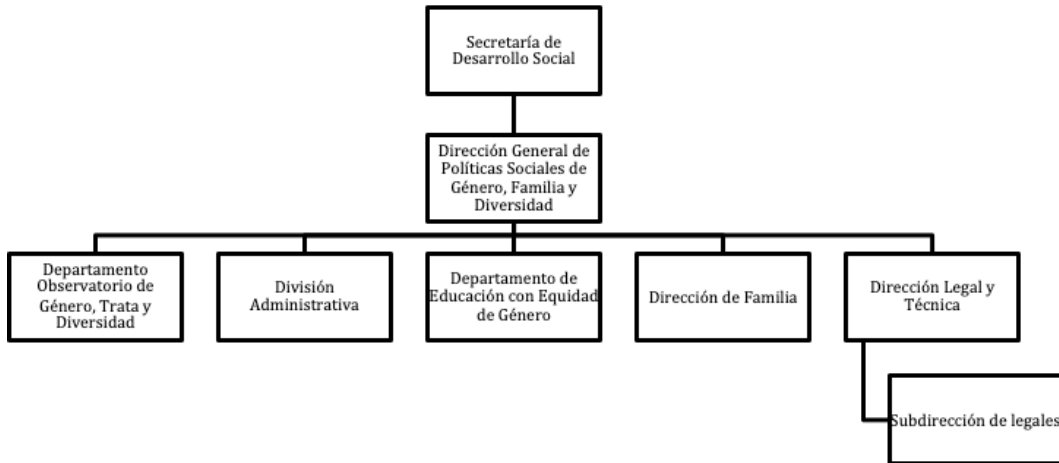
lisis propuesto por Hall, puede afirmarse que la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad constituye una organización donde se conjugan la división del trabajo, la proliferación de niveles verticales en la jerarquía y la dispersión geográfica entre las unidades de la organización, por lo tanto, nos encontramos frente a una organización compleja. Ello supone problemas de control, comunicación y coordinación entre las distintas unidades de la estructura (Hall, 1996) que podrían ser superados diseñando instancias de diálogo al interior de la Dirección General y vinculando otras áreas de la Secretaría implicadas en esta problemática.

Tal como se ha mencionado anteriormente, desde la perspectiva del presente trabajo la violencia contra las mujeres debe ser encuadrada como un problema de derechos humanos que, considerando su carácter integral, no solo supone la vulneración del derecho a vivir una vida libre de violencias. Por lo tanto, cada situación particular demanda, al menos, la labor articulada de distintas áreas municipales⁷, instituciones sanitarias, de justicia y de seguridad. Sin embargo, para el caso analizado, las distintas instancias por las que transitan las

mujeres no están articuladas bajo una política de atención coherente y unificada y, por ende, no existen criterios de actuación compartidos ni una perspectiva común sobre la problemática.

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

Figura 1. Organigrama de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad



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

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

El análisis presentado hasta aquí permite visibilizar una serie de obstáculos propios de la estructura

organizacional para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos. En primer lugar, se observa que los altos niveles de complejidad y centralización representan un desafío para pensar la implementación de políticas públicas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en los términos de gobernanza sistémica. Es por ello que resulta necesario fortalecer las instancias de diálogo con otros actores locales y crear espacios institucionalizados de intercambio y trabajo articulado dentro del área y con otras direcciones de la Secretaría.

Por otra parte, se observa que en el organismo se conjugan un alto grado de centralización y un bajo grado de formalización que dificultan la *accountability* de la Dirección General y la proyección de un espacio público acorde con los principios democráticos. Es por ello por lo que el fortalecimiento de los espacios donde la ciudadanía pueda incidir en las políticas públicas, como por ejemplo la Mesa Local, la institucionalización de normas y procedimientos que permitan la “responsabilización” de funcionarios y trabajadores, son líneas de acción pertinentes para pensar en la consolidación de

un espacio público acorde al enfoque de género y derechos humanos.

Por último, resulta necesario unificar sentidos y criterios de actuación dentro de la Dirección General y a nivel general, en toda la estructura municipal. La capacitación de los empleados públicos y funcionarios en derechos humanos y abordaje de situaciones de violencia es el puntapié inicial para comenzar a pensar en la aplicación efectiva de la ley nacional y de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos. En este sentido, cabe recordar que la legislación argentina, específicamente la Ley 27499, ordena la capacitación obligatoria en género y violencias a todos los empleados y funcionarios de los tres poderes del Estado.

Los desafíos y problemáticas señalados no son exclusivos del organismo bajo análisis, sino que pueden observarse recurrentemente en otras experiencias de implementación de políticas públicas relativas a la violencia contra las mujeres (Rainero, Rodigou y Pérez, 2005). Si bien la incorporación de las demandas de las mujeres en las agendas locales forma parte de un proceso sostenido y paulatino, sin dudas aún persisten los obstáculos para la efectiva transversalización e institucionalización de la perspectiva de género. En este sentido, el análisis de la estructura organizacional puede resultar una estrategia útil para detectar los núcleos problemáticos que dificultan dicha incorporación y, a su vez, visibilizar estrategias y posibles líneas de acción que permitan diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de género y fortalecer la atención brindada por los dispositivos dirigidos a mujeres en situación de violencia.

Dadas sus características, los gobiernos municipales argentinos conforman un escenario sumamente propicio desde el cual abordar las violencias contra

las mujeres. En tanto instituciones territorializadas de la democracia y la gestión pública (Massolo, 2007), los gobiernos locales han adquirido un rol protagónico en el desarrollo local y en el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. La proximidad del gobierno local, que se materializa en el contacto con instituciones educativas, sanitarias, de seguridad, organismos de justicia, organizaciones feministas, otras organizaciones no gubernamentales, etc., constituye el principal fundamento para desarrollar y gestionar, a nivel local, políticas públicas que sean el resultado del intercambio activo de actores comprometidos en la erradicación de la violencia de género.

4. REFLEXIONES FINALES

El análisis de las políticas públicas en materia de atención a mujeres en situación de violencia de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad de Quilmes ha tenido como objetivo central describir y comprender su funcionamiento y reconocer los marcos interpretativos desde los cuales son implementadas, a fin de observar posibles líneas que permitan mejorar los servicios brindados y el acceso de las usuarias a sus derechos.

En primer lugar, resulta pertinente afirmar que el enfoque del organismo en la atención a mujeres en situación de violencia se corresponde con la caracterización hecha por Rainero, Rodigou y Pérez (2005) de los servicios de violencia de género en el nivel local. Las autoras identifican cuatro rasgos principales de las políticas de intervención: primero, una *concepción asistencialista* que, en el caso analizado, se verifica en el rol pasivo que se confiere a las mujeres desde los documentos del área y durante la intervención; en la misma línea, se observa un *enfoque victimista* que genera nuevas dependencias, esta vez, con la Dirección General;

la *desarticulación de las distintas instancias*, en tanto no se aborda la estructura institucional en su conjunto; y finalmente, el énfasis en la violencia familiar, que se observa en el hincapié que durante las entrevistas de admisión se hace de la situación de los niños y niñas en el hogar.

En segundo lugar, la propuesta del análisis estructural permite comenzar a explicar las principales dificultades en la implementación de políticas públicas de atención a mujeres en situación de violencia. La estructura organizacional se entreteteje con las relaciones de género obturando, en muchos casos, la posibilidad de aplicar políticas integrales que respondan no solo a las violencias que afectan sus vidas, sino que garanticen su ciudadanía efectiva. En este sentido, el análisis estructural de la organización puede pensarse como estrategia para anticipar obstáculos en la implementación de políticas públicas en materia de género y derechos humanos, en tanto permite reconocer las fortalezas y debilidades de la institución. Asimismo, permite delinear estrategias para modificar aquellos aspectos estructurales plausibles de transformación. La institucionalización y transversalización de la perspectiva de género constituye un proceso estratégico y complejo que supone revisar características, funciones y prácticas institucionales, y adecuarlas a la responsabilidad que el Estado ha asumido al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, 35-50.

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

ALENCAR-RODRIGUES, R. y CANTERA, L. (2012). Violencia de género en la pareja: una revisión teórica. *Psico*, 43(1), 116-126.

ARENDT, H. (2006). *Sobre la violencia*. Madrid, España: Alianza Editorial.

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

BERRÍOS, P. y CARMONA, L. (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Espacios transnacionales*, 14-26.

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*. Barcelona, España: Virus Editorial.

BOURDIEU, P. (1998). *La dominación masculina*. Barcelona, España: Anagrama.

CALLE FERNÁNDEZ, S. (2004). Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de violencia de género. *Portularia*, 4, 61-66.

CONTRERAS URBINA, J. M. (2008). La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja. Un estudio de cualitativo con varones en la ciudad de México. En: R. CASTRO, R. e I. CASIQUE (comps.). *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. Cuernavaca, México: UNAM.

CUNILL GRAU, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *CLAD Reforma y Democracia*, 46.

DEMA MORENO, S. (2013). Género, conflictos y violencia contra las mujeres. En: A. DEL RÍO y S. DEMA (coords.). *Voces y saberes feministas hacia una agenda de cooperación emancipadora*. Bilbao, España: Hegoa-Universidad del País Vasco.

FOUCAULT, M. (1980). *Microfísica del poder*. Madrid, España: La Piqueta.

FRÍAS, S. M. (2008). "Diferencias Regionales en la Prevalencia de la Violencia Doméstica en México: La Influencia de la Estructura Patriarcal". En: R. CASTRO e I. CASIQUE (eds.). *Estudios sobre Cultura, Género y Violencia contra las Mujeres* (pp. 81-138). México: UNAM.

GENISSEL, V. y LASKI, N. (2011). Lo personal es político. Análisis y desarrollo de las intervenciones de trabajo social en violencia de género en la atención primaria de la salud. *Revista de Trabajo Social*, Tandil, 4(6).

GUZMÁN, V (2001). *La institucionalidad del género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo, Cepal.

HALL, R. (1996). La estructura organizacional, sus formas y resultados. En: R. HALL (1996). *Organizaciones. Estructuras, procesos, resultados*. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y Políticas Públicas. *Universidad Sergio Arboleda*, 31-46, enero-junio de 2007. Bogotá, Colombia.

MARUGÁN PINTOS, B. (2012). Domesticar la violencia contra las mujeres: una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas*, 3, 155-166.

MARUGÁN PINTOS, B. y VEGA, C. (2002). Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado. *Política y Sociedad*, 415-435.

MASSOLO, A. (2007). "Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades". En: A. FALÚ y O. SEGOVIA (eds.). *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres* (pp. 133-154). Santiago de Chile: Ediciones Sur.

MILLET, K. (2010). *Política Sexual*. España: Cátedra.

NAVARRO, P. y CARMONA, L (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Espacios Transnacionales*, 5(9), 14-26.

RAINERO, L.; RODIGOU, M. y PÉREZ, S. (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba, Argentina: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, 12(16), 109-130.

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

VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8, 14, 35-65.

ZAREMBERG, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Reglas, Redes y Recursos*. México: Flacso México.