

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

**Título de ponencia:** Desafíos en las redes de lucha contra las violencias hacia las mujeres: análisis de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las mujeres de la Provincia de Córdoba

**Autoras:** Achilli, Carla Soledad (UNVM)  
Aminahuel, Aimé (CONICET-CIT/UNVM)

### Resumen

La(s) violencia(s) contra las mujeres son una problemática social de relevancia pública y mediática, como así también, una urgencia a tratar en materia de políticas públicas. En la actualidad, la visibilización otorgada a este flagelo, es el resultado del accionar de organizaciones sociales y feministas, y también es producto del avance de normativas específicas y acciones estatales que buscan prevenir y erradicar las situaciones de violencia que afectan a miles de mujeres en la Argentina. En este marco, el gobierno de la provincia de Córdoba aborda la problemática con énfasis en la prevención de las violencias a las mujeres, a la vez que implementa políticas públicas en materia de asistencia y tratamiento para las personas que las sufren, todo ello con una perspectiva integral, interorganizacional e interdisciplinaria. Así, en 2017, desde el Ministerio de Justicia de la provincia de Córdoba y la Secretaría de Lucha contra la violencia a la mujer y trata de personas, se conformó la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres, entramado institucional orientado a posibilitar una distribución más homogénea y adecuada de recursos para el abordaje de situaciones de violencia en todo el territorio provincial. En este escrito, resultado de un proyecto de investigación ya finalizado, nos proponemos identificar y analizar los principales desafíos que enfrentan quienes componen la Red Municipalista de Lucha contra las violencias hacia las mujeres. En las páginas que siguen retomaremos algunas consideraciones generales sobre el marco normativo internacional, nacional y provincial y su traducción en procesos de construcción de políticas públicas, a la vez que realizaremos un análisis de la Red Municipalista desde una perspectiva que combina herramientas de la psicología social y de la perspectiva multinivel de políticas públicas, todo ello a partir del análisis de entrevistas en profundidad a actores clave.

**Palabras clave:** Violencias – Mujeres – Redes – Políticas Públicas – Córdoba

### Introducción

La atención y visibilización actual otorgada a la violencia contra las mujeres, es resultado de una lucha por incorporar a la esfera pública un problema que fue históricamente considerado propio del ámbito privado y, por lo tanto, fuera del control estatal. En este sentido, ha sido el movimiento feminista el que, desde los años 70, inició el proceso de creciente visibilización de este fenómeno como un problema social y político que implica la negación de derechos ciudadanos (Sagot, 2008). Siguiendo a Pechansky (2017 p.301), se comprende que *“las sanciones de nuevas legislaciones son el resultado explícito de una nueva correlación de fuerzas y de nuevos marcos de inteligibilidad, por caso, el demostrar que la dicotomía entre lo público y lo privado, lo personal y lo político, es artificial”*.

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

Ahora bien, desde la Convención de Belém do Pará (1994) existe consenso internacional en considerar que la violencia contra las mujeres como una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que es socialmente transversal -es independiente de la clase, edad, religión-; y que su eliminación es condición indispensable para el desarrollo integral de las mujeres en todas las esferas de la vida. Sobre esta base, a nivel mundial, sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil ponen en tensión diversas conceptualizaciones del problema y formas de abordaje, construyendo de manera siempre ineludiblemente limitada, parcial y fragmentaria estrategias de intervención en torno a la problemática.

En este marco, el gobierno de la provincia de Córdoba se encuentra trabajando con énfasis en la prevención de las violencias a las mujeres, como así también, en la asistencia y el tratamiento de las personas que las sufren, todo ello con una mirada integral e interdisciplinaria en el abordaje del flagelo. Esto encontró expresión institucional desde el año 2015, con la creación de la *Secretaría de Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Trata de Personas* y, más concretamente, desde 2016 con la creación del *Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia*, donde se concentran todos los programas y servicios dirigidos a la asistencia, tratamiento y protección de las mujeres en situación de violencia que anteriormente se encontraban dispersos en distintos organismos de gobierno. Esto muestra un cambio en la forma de abordar el problema, apostando por brindar soluciones integrales, modalidad que pretende ser extendida a todo el territorio provincial.

A fin de aportar a la resolución del problema de la descentralización de recursos y la coordinación entre distintos niveles de gobierno y los diversos actores de la sociedad civil, desde la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas se trabaja en función del modelo de *Redes de Políticas*, asumiendo la centralidad de la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional. En este marco, en 2017 y desde el Ministerio de Justicia de la provincia de Córdoba y la Secretaría de Lucha contra la violencia a la mujer y trata de personas dependiente del mismo, se conforma la **Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres**, entramado institucional orientado, desde un paradigma integral de abordaje de las problemáticas sociales, a posibilitar una distribución más homogénea y adecuada de recursos para el abordaje de situaciones de violencia en todo el territorio provincial.

En las páginas que siguen retomaremos algunas consideraciones generales presentes en el informe final del proyecto de investigación al que obedece esta ponencia; consideraciones sobre el marco normativo internacional, nacional y provincial y su traducción compleja en procesos de construcción de políticas públicas. Asimismo, sobre el final se realizará un análisis de la Red Municipalista desde un abordaje que combina herramientas de la psicología social y de la perspectiva multinivel de políticas públicas, todo ello a partir del análisis de entrevistas en profundidad a actores clave que integran la Red. Finalmente, realizaremos algunas reflexiones finales en torno a la temática analizada.

### **La Violencia de Género: marco normativo y políticas públicas**

Las regulaciones normativas que pueden clasificarse en supranacionales, nacionales, y provinciales<sup>1</sup> varían en cuanto a sus objetivos y funciones legislativas:

---

<sup>1</sup> Es menor la existencia de ordenanzas locales en relación al tema.

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

no obstante, todas tienen como objetivo fundamental el tratamiento para la eliminación de las violencias hacia las mujeres. En este sentido, a continuación, desarrollaremos algunas de las más destacadas para contextualizar el análisis.

En cuanto a normativa **supranacional**, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (más conocida por su sigla en inglés CEDAW) es considerada el primer instrumento jurídico internacional que posiciona a las mujeres como sujetos específicos de derechos a quienes los Estados deben proteger. Aprobada en 1979 en la ONU, define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (artículo 1°). En este sentido, los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Luego, en 1994, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana para *Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Este documento, firmado en Belém do Pará (Brasil), destaca la responsabilidad de los Estados-parte en la defensa de los derechos de las mujeres y niñas de la región. La Convención de Belém do Pará (como es comúnmente conocida), afirma que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”. Al mismo tiempo, define violencia contra la mujer como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*” (artículo 1°). Cada Estado-parte debe, entre otros compromisos, disponer políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, absteniéndose de reproducirla en sus instituciones e invitando a sus funcionarios y personal a desempeñarse de acuerdo con esta indicación (artículo 7°). Argentina incorporó esta convención bajo la Ley 24.632 del año 1996.

En consonancia con los dos antecedentes mencionados, a nivel **nacional**, en nuestro país, la Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, fue sancionada el 11 de marzo de 2009 y reglamentada el 19 de julio de 2010 (Decreto 1011/2010). La misma define la violencia contra las mujeres 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. 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”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>La ley No 26.485 reconoce como tipos de violencia las siguientes: -Física, Psicológica, Sexual, Económica y patrimonial, aquella que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de: a) La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; b) La pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; c)

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

En ese sentido, la mencionada Ley integra y complementa de manera amplia los diferentes “tipos de violencia”(física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política) y las diversas modalidades o mecanismos que materializan y sustentan la violencia machista. En correlación, el 26 de noviembre de 2015 se sanciona la Ley Nacional N°27.234 “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”. De corte netamente preventivo y destinada específicamente a la población educativa; la normativa establece las bases para que en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario, se realice la jornada “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género” con el objetivo de que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que *contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género*.

Finalmente, y en tiempos recientes (diciembre de 2018), con una gran visibilidad pública, se sancionó la “Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en la temática de Género y violencia contra las mujeres”, promulgada en enero del 2019. Esta legislación, establece el Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en la temática de género y violencia contra las mujeres con el objetivo de capacitar y concientizar a todo el funcionariado público de los tres poderes del Estado, sin importar jerarquía ni forma de contratación ni el ámbito en el que desempeñe sus funciones. En la actualidad, la Ley Micaela se encuentra en un proceso de federalización, a partir del cual, adhirieron todos los distritos provinciales y cerca de 500 Municipios<sup>3</sup>. La provincia de Córdoba adhirió a la normativa y se encuentra llevando adelante numerosas capacitaciones en las diferentes áreas administrativas y Estados Locales.

Finalmente, a nivel **provincial**, en Córdoba se sancionó el 1° de marzo de 2006 la Ley Provincial N° 9.283 de *Violencia Familiar*, modificada el 16 de noviembre de 2016 por la Ley N° 10.400. En esta legislación se entiende por *violencia familiar “toda acción, omisión o abuso dirigido a dominar, someter, controlar o agredir la integridad física, psíquica, moral, psicoemocional, sexual y/o la libertad de una persona en el ámbito familiar, aunque esa actitud no configure*

---

La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; d) La limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo. También reconoce la violencia Simbólica, la violencia Política (Inciso incorporado por art. 3° de la Ley N° 27.533 B.O. 20/12/2019). Por otra parte, identifica las siguientes modalidades:-Violencia doméstica: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia -Violencia institucional: aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil -Violencia laboral: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral -Violencia contra la libertad reproductiva: aquella que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable -Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929. -Violencia mediática: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

<sup>3</sup> Para más información: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalizacion\\_de\\_ley\\_micaela.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalizacion_de_ley_micaela.pdf) obtenido el: 5/10/2020

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

*delito*”. Además, se comprende como violencia hacia las mujeres por cuestiones de género aquella definida por el inciso a) del artículo 6° de la Ley Nacional No 26.485, antes citado. En su artículo 5° considera como tipos de violencia la física, la psicológica o *emocional, la sexual y la económica*.

*Asimismo, esta norma define como prevención a “la promoción de una cultura que favorezca la creación de un marco objetivo de equidad, libertad e igualdad, entre los miembros de una familia, eliminando las causas y patrones conductuales que generan y refuerzan la violencia familiar.”* Al mismo tiempo, crea el Programa de Erradicación de la Violencia Familiar, en tanto política pública de prevención y atención.

Por otra parte, también el 16 de noviembre de 2016 fue sancionada la Ley Provincial N° 10.401, de *“Protección integral a las víctimas de violencia a la mujer por cuestión de género, en el marco procesal, administrativo y jurisdiccional”*. La misma establece aspectos jurisdiccionales y procesales vinculados a la aplicación, en el ámbito provincial, de las disposiciones pertinentes de la Ley Nacional N° 26.485, cuya adhesión se dispuso mediante Ley N° 10.352. De este modo, tiende a

“Fortalecer el marco procesal vigente para asegurar a las víctimas de violencia hacia las mujeres por cuestiones de género, una protección integral en instancias administrativas y jurisdiccionales, contribuyendo a hacer reales y efectivos los principios de equidad consagrados en la Constitución Nacional, protegiendo su integridad física, psíquica, sexual, libertad y trato igualitario, seguridad y no discriminación por su condición de mujer”. (Ley, N° 10.401)

Esta ley se aplica para todos los tipos y modalidades de violencia establecidos en la legislación nacional, exceptuando la modalidad doméstica, por encontrarse contemplada en la ya mencionada Ley Provincial N° 9.283.

Ahora bien, para dar cumplimiento a toda la normativa expuesta, el Estado debe implementar acciones específicas, políticas públicas, que aborden de manera integral la violencia contra las mujeres. La integralidad implica la simultaneidad de acciones de promoción, prevención, asistencia, asesoramiento, acompañamiento, contención y protección de las mujeres que atraviesan estas situaciones. A su vez, el Estado debe estar presente a través de múltiples políticas que permitan a las víctimas la posibilidad de salir del círculo de violencia, desde distintas dimensiones: brindando acceso a la salud, a la vivienda, al patrocinio jurídico y a un trabajo digno, entre otros aspectos (Pechansky y otros, 2018).

Por su parte, a la hora de construir los medios para dar cumplimiento al complejo entramado normativo hasta aquí reseñado, el estado provincial Cordobés ha adoptado una dinámica centrada fundamentalmente en el paradigma del trabajo en redes, específicamente, de **políticas de articulación interinstitucional**. Este tipo de políticas públicas suponen una nueva forma de gestión del Estado y de pensar las acciones frente a problemáticas complejas. Asimismo, implica un modo de reconceptualizar e implementar las políticas públicas, centradas en la planificación territorial estratégica y situacional, colocando el énfasis en los procesos locales y en la implementación de políticas sociales. Siguiendo a Daniel Cravacuore (2004), este tipo de articulación en red se produce cuando dos o más organizaciones, públicas o privadas, acuerdan y coordinan acciones, propiciando “[...] *la mayor sinergia y aplicación de los diseños de la política pública, como circulación de información, eficacia y eficiencia al momento de compartir recursos e incrementos de legitimidad*” (Cravacuore, 2004 p.18).

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

Siguiendo esta línea, entre las políticas públicas que se han puesto en marcha por parte del Estado de la Provincia de Córdoba se destaca el ***Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia***, creado en 2016 con el objetivo de asistir a aquellas mujeres que atraviesan o atravesaron distintas situaciones de violencia, delitos contra la integridad sexual y trata de personas. Este organismo creado por la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) ofrece una mirada transversal de todas sus áreas con perspectiva de género y derechos humanos propiciando un modelo de gestión innovador e interinstitucional a nivel gubernamental.

La estrategia global del Polo, en tanto dispositivo de gestión, contempla la construcción de espacios físicos adaptados para tal fin en distintos puntos estratégicos de la provincia que se encuentran ubicados de acuerdo a la segmentación geoespacial del poder judicial de la provincia, que funcionan como polos a nivel regional y que se espera que permitan un mejor abordaje de la problemática en todas las localidades que integran la Red Municipalista de Lucha contra Las Violencias hacia las Mujeres, espacio interinstitucional que es el centro del presente análisis.

#### **Análisis de la Red y la articulación multinivel: organizaciones sociales y organismos estatales**

En el presente apartado proponemos pensar a la vinculación entre los distintos actores que componen el dispositivo de La Red Municipalista de Lucha Contra las Violencias hacia las Mujeres, y a la red en su integralidad, en función de dos enfoques conceptuales que responden a las vertientes elegidas para analizar los desafíos pendientes y las fortalezas de la red en cuestión: el enfoque de la psicología social de Mario Rovere, y el enfoque de políticas públicas.

En relación a ello, desde la perspectiva de la *psicología social* de Mario Rovere (1998), el autor sostiene que las redes son redes de *personas*, que se conectan o vinculan en términos integrales, de trayectorias no sólo profesionales, sino, además, personales. De acuerdo a ello, esta perspectiva plantea un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con lo que el autor denomina *el nivel, las acciones y los valores* que intervienen en un tipo de vinculación específica entre actores, lo que permite clasificar la profundidad de una red. Los niveles comienzan con el reconocimiento, seguido del conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación:

“El primer nivel sería el de reconocimiento, que expresaría la aceptación del otro. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro existe. Hay un segundo nivel que es el de conocimiento. Luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi palabra, empiezo a necesitar el conocimiento del otro, lo cual expresa interés, quiero saber quién es el otro y entender cómo se ve el mundo desde ahí. Hay un tercer nivel. A partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de colaboración (colaborar en el sentido de trabajar con [alguien]). No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos y circunstancias en que se verifican mecanismos de colaboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad; empiezo a colaborar, pero espero también que colaboren conmigo. En el cuarto nivel ya existen algunas formas sistemáticas de cooperación (cooperación: operación conjunta). Esto supone un proceso más complejo porque supone que existe un problema común. Por lo tanto, hay una problematización conjunta y una forma más sistemática y estable de operación conjunta, es decir que hay un compartir sistemático de actividades. Existe un quinto nivel donde hay asociación, donde

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos” (Rovere, 1998, p. 35).

El segundo enfoque analítico que utilizamos para el abordaje de nuestra red, es el de Sonia Fleury (2002) quien sostiene, desde una perspectiva mayormente enmarcada en los enfoques administrativistas, que las redes son “**estructuras multicéntricas**” que configuran una nueva esfera pública plural y que, por ello, comprenden diferentes actores, organizaciones o nodulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica compatible y adecuada. La autora plantea que el modelo de redes es fruto de factores específicos de la actualidad, que se vinculan con la complejidad de los procesos administrativos en un contexto cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios, ya sea el Estado, actores privados u organizaciones de la sociedad civil. En tal sentido, las redes se han visto como la solución adecuada para administrar y gestionar políticas públicas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, y hay muchos actores interesados ya que existe una interacción permanente y diversa de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana.

Conforme a lo expuesto, cabe aclarar que, en este informe, el concepto de RED es comprendido desde las presentes perspectivas, porque responden a miradas transdisciplinarias de las ciencias sociales y multidimensionales del Estado; enfoques que, en nuestra contemporaneidad, demanda un flagelo tan complejo como lo es la violencia hacia las mujeres. En relación con ello, la perspectiva de Mario Rovere es utilizada a los fines de analizar la profundidad de vínculos no entre actores particulares, sino entre los Estados Municipales y las organizaciones sociales -sujetos colectivos que también integran la red abordada-, como así también, entre el Estado Municipal, el Estado Provincial y el Nacional, en lo que sostenemos, pueden ser vínculos *multinivel* de la política pública. En este sentido, la red también es analizada teniendo en cuenta la perspectiva de Clyde Mitchell (2003) quien propone observar los *vínculos* que poseen los integrantes de una red como las conexiones de ida y vuelta entre los actores. En este punto, tomaremos tres elementos que el autor destaca, a los fines de abordar y describir el caso de análisis, y asumir los desafíos del trabajo, ellos son: *i) el contenido (propósitos o intereses reconocidos); ii) la durabilidad (expansión o contracción); iii) la intensidad (implicación de los actores)*.

De acuerdo a ello, el puntapié inicial es identificar a los actores de la red, describirlos y conceptualizarlos, a los fines de analizar los tipos de relación y los niveles de vínculos. En esta línea, para clasificar a las organizaciones sociales, nos situamos desde lo propuesto por Oscar García (2012), quien define a las organizaciones sociales como *las formas que la comunidad, de manera asociativa, va encontrando para poder resolver problemas y atender necesidades* ya sea porque otras instancias de resolución comunitaria (el Estado, el Mercado, dentro de las más tradicionales) no lo hacen de manera satisfactoria o porque la comunidad prefiere hacerlo por medio de las Organizaciones. En su concepto de organización social, se resalta la noción de diversidad, y es por ello que el autor llega a distinguir hasta 16 denominaciones genéricas, cada una con su caracterización, pero que no son excluyentes entre sí. De acuerdo a ello, explica que en Argentina las organizaciones sociales se caracterizan, principalmente, por ser: *no gubernamentales*, diferenciadas del Estado, mayormente orientadas a dar apoyo a

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

otras más pequeñas y a trabajar en la capacitación. *Organizaciones sin fines de lucro y organizaciones de bien público*. En este sentido, también distingue entre organizaciones públicas y privadas, y dentro de las primeras, ubica a aquellas autárquicas que son las que se analizarán en este informe, a partir de observar el tipo de articulación y el nivel del vínculo que las organizaciones sociales (O.S en adelante), poseen con los diferentes niveles del Estado para el tratamiento de la violencia hacia las mujeres. Se observará en las organizaciones:

1. *Las actividades que realizan tanto de manera autónoma como en articulación con los Estados Municipales*
2. *El tipo de organización, si es local o de mayor alcance geográfico.*
3. *Cómo es o qué alcance tiene la articulación que poseen con los Estados Municipales.*

En este sentido, otra dimensión conceptual que abona el presente análisis es el de las **políticas públicas multinivel** puesto que, desde la perspectiva multinivel, se propone que la gobernanza debe romper con viejas lógicas centralistas y autoritarias del ejercicio del poder y empezar a visibilizar la relevancia de la participación y articulación con los diversos actores del territorio, teniendo en cuenta a los tradicionales niveles jerárquicos del gobierno (supranacional, nacional, regional, local) e incorporando las diversas organizaciones sociales. En ese marco, y entendiendo al territorio como *niveles territoriales de poder, convirtiéndolo en el ámbito donde la política entra en relación con los sujetos, los interpela y deja de restringirse a lo meramente geográfico.* (Alessandrini, 2017). En esta propuesta de articulación multinivel vertical y horizontal, la nueva gobernanza hace alusión no sólo al reconocimiento de dichos actores sino también de su participación en las tareas de gobierno gestionando las relaciones que se establecen con y entre ellos, provocando actuaciones integradas. (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005). He aquí la importancia de conocer los procesos de gestión de cada municipio entrevistado, sus vínculos y trayectorias, dimensionando que cada experiencia es resultado de un proceso de construcción territorial que pone en juego encuentros y desencuentros profesionales y personales, identificables como niveles, en tanto la propuesta analítica ya mencionada del autor Rovere.

Los actores, con intereses particulares y en constante pujas de poder por la consecución de tales fines, significan a la gobernanza como un “proceso complejo de negociación, disputa y colaboración” (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005), que, junto con las políticas de distintos niveles, deben confluir, negociar y cuestionar conceptos poniendo sobre la mesa las discusiones pertinentes para la construcción de una “visión compartida” que lejos está de invisibilizar las diferencias, proponiendo confluir en una mirada colectiva del territorio, hacia la generación de capacidades, de espacios de diálogo (lugar de encuentro, debate, gestión del conflicto, búsqueda de soluciones), de “construcción continuada de un relato sobre la misma [gobernanza multinivel] que permita ir entretejiendo las conexiones entre las distintas interpretaciones que los actores tienen sobre sus mutuas relaciones” (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005). Al mismo tiempo, tales interacciones deben servir como estrategias para “operar en múltiples escalas a fin de poder captar las variaciones de las externalidades que surgen de la aplicación de las políticas en el territorio” (Alessandrini, 2017), siendo ésta, una forma de internalizar la externalidades que surgen en los territorios. Sobre este último punto, resulta interesante analizar las diversas interacciones de los actores, retomando el marco

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

nivelatorio del autor Rovere, en relación a las posibilidades de “internalizar las externalidades”, es decir, profundizar en si hay una relación directa entre vínculos más consolidados (tendientes a la asociación), y la aplicación de respuestas más efectivas a las problemáticas de violencia de género.

Desde la mirada de Brugué *[et al]* (2005), el cambio hacia una nueva forma de gobernar supone romper con la descentralización de competencias, visto como la *especialización* de roles asumidos para la generación y ejecución de políticas, y gestionar instancias de *conurrencia* entre tales competencias, es decir, compartir responsabilidades y colaborar en la consecución de determinados objetivos. Por otro lado, la nueva capacidad de gobierno deja de ser *autoritaria* y más bien se concentra en ocasionar redes donde pueda *influnciar* sobre las pautas de competencias y colaboración. En otras palabras, “*el gobierno de la complejidad asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.*” (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005). Esta mirada, es compatible con la expresada por Fleury de quien retomamos que, los contextos por los cuáles surgen las redes responde al impedimento de cualquier actor aislado para controlar los procesos y la velocidad de los cambios, ya sea el Estado, actores privados u organizaciones de la sociedad civil, lo cual refleja que la construcción de acciones y políticas públicas deriva de formas de vínculos complejos, de articulaciones en los que el Estado debe poner en práctica la conurrencia y la influencia como estrategias.

En nuestro trabajo de campo, las personas entrevistadas comentaron diversas experiencias de diálogo entre actores que han vivenciado en sus territorios. Tal información nos permitió construir una serie de reflexiones en relación a la gobernanza multinivel y la concepción de las redes territoriales y las articulaciones presentes en las mismas, en el marco de una política pública como es la Red de Lucha contra las Violencias hacia las Mujeres, planteada desde la Secretaría de Lucha contra la Violencia Hacia la Mujer de la Provincia de Córdoba. A modo de esquema se expondrán dichas reflexiones teniendo en cuenta las circunscripciones judiciales, metodología elegida para la segmentación geoespacial de nuestro análisis, en el territorio provincial en el marco de la red -que al mismo tiempo nuclea un conjunto de Municipios que integran cada circunscripción judicial- y la particularidad de las experiencias de algunos Municipios elegidos a los fines de enriquecer las posturas aquí planteadas.

#### **Articulación multinivel y gobernabilidad**

Los Municipios presentes en las circunscripciones analizadas comparten una serie de articulaciones que, en términos de gobernabilidad, nos llevan a las primeras reflexiones. A nivel *local* se presentan sólidas articulaciones con organismos oficiales e instituciones locales que trabajan el tema ya sea de manera específica o lateral en sus acciones diarias.

En el caso de los Organismos Oficiales, todas las circunscripciones hacen mención, principalmente, al trabajo en articulación *horizontal* con diferentes Áreas y Direcciones de gestión municipal, ya sean Oficinas de Empleo (descentralizadas desde la provincia) las Comisarías y fuerzas policiales, los Jueces de Paz -como actores con importante preponderancia en la vida local comunitaria- y con la Justicia local, generalmente expresadas en el Poder Judicial.

En tanto Instituciones Públicas, los principales vínculos son con los Hospitales locales o centros de salud y con instituciones educativas en todos sus

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

niveles. Los motivos son transversales a la promoción de la erradicación de la violencia hacia la mujer, la prevención de futuros casos y el acompañamiento de los casos identificados.

En términos *regionales* se presentan dos tipos de articulación, por un lado, con Municipios aledaños, en tanto áreas y direcciones de los mismos donde se comparten experiencias y asesoramiento para el accionar procesal en casos de violencia de género. No todas las circunscripciones comparten este tipo de vínculos, se denota principalmente en la número 3, 7 y 10. Por otro lado, una articulación muy presente se puede visualizar con aquellas Instituciones generadas por políticas provinciales que están descentralizadas en determinadas zonas, por ejemplo, el Polo de la Mujer y la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SeNAF), que posee sede en diferentes localidades ubicadas en distintas circunscripciones, ello, se observa en circunscripciones como la número 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, principalmente.

Los vínculos con el Estado Provincial son fuertes en algunos Municipios que poseen los Polos de la Mujer, y débiles en otros; en algunas circunscripciones se ha puesto de manifiesto una ausencia de comunicación entre diferentes niveles de gobierno. Asimismo, cabe aclarar que dentro de nuestro análisis regional, retomamos las políticas provinciales a las cuales los Municipios tienen acceso y articulación, en este marco, el diálogo con Gobierno Provincial no es directo pero sí está mediado por sus otros organismos oficiales e instituciones como Escuelas, Hospitales, etc.

En lo que refiere al Estado Nacional, no se ha observado la presencia de articulaciones con profundidad en los niveles de 3 a 5 que plantea el esquema de Mario Rovere. En esta línea, se observa que en algunos casos existe un conocimiento por parte de los Municipios sobre las políticas públicas o las acciones llevadas adelante por el Estado Nacional en términos de prevención, pero no existe una articulación sostenida en el tiempo ni en términos de *trama* de las políticas públicas. Lo que se visualiza con mayor frecuencia es la aplicación de políticas destinadas a todo nivel gubernamental, tal como la promoción de la línea 144.

Transversalmente a todos los niveles gubernamentales de análisis y circunscripciones, salvo Municipios excepcionales, las articulaciones entre los espacios nombrados responden a problemáticas y demandas coyunturales sostenidas para el accionar ante determinados hechos -como el acompañamiento de denuncias por violencia de género o la realización de capacitaciones-, pero no reflejan la planificación de una política sostenida en el tiempo, ya que la mayor solidez de la articulación se da cuando se trata de espacios que han trabajado en conjunto durante un largo tiempo. Esta característica está directamente relacionada con la demanda por parte de los actores entrevistados/as de generar instancias de trabajo en red, manifestada en algunos casos con la necesidad de *no revictimizar a la víctima*, del accionar *inmediata a la prevención de casos de violencia*, como así también la *formación colectiva necesaria* respecto a la problemática. En este marco, entendemos que las oportunidades de planificación y trabajo articulado por parte de la Red aquí en estudio, son sumamente necesarias, la demanda por parte de los actores entrevistados/as de cada territorio reflejan interesantes expectativas en cuanto a la labor de la Red, principalmente, en lo relacionado a la formación y al trabajo de prevención.

En términos de Rovere, los testimonios recabados posicionan a las articulaciones de sus territorios, principalmente, en la *línea transicional entre el nivel 1-2 y el 3-4* del cuadro, es decir, entre el Reconocimiento - el Conocimiento y la Colaboración - Cooperación. En ese sentido, se identifican de manera intercalada,

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

en todas las circunscripciones, valores de *aceptación* de los roles de los diferentes espacios y un claro interés por acercar propuestas de trabajo en conjunto pero, al mismo tiempo, se observan diversos niveles de reciprocidad y solidaridad en las diferentes circunscripciones, en algunas más presentes y consolidadas que en otras. Asimismo, esta instancia media del cuadro, no es del todo sólida, y allí es donde se refleja el análisis del párrafo anterior, se deben asumir compromisos y planificaciones de largo plazo, con un esquema de cooperación más consolidado y planificado de manera integral entre circunscripciones que se encuentren cercanas geográficamente y posean problemáticas similares. Esquema de cooperación o planificación estratégica situacional, que sea transversal a la coyuntura de un determinado caso de violencia de género; que permita alcanzar a partir del abordaje del caso, la asociación como nivel de confianza, aquella “visión compartida” necesaria para la gobernanza multinivel y que convoque a trabajar con recursos compartidos.

### Articulación de Municipios y Organizaciones Sociales

En el abordaje integral de las entrevistas realizadas a los diferentes actores que componen la red y son referentes en sus territorios en el abordaje a la Lucha contra las Violencias hacia las Mujeres, desde sus Municipios; se pudo observar que, quienes cumplen dicha función son mayoritariamente trabajadoras sociales. En este sentido, a la hora de consultarles sobre los vínculos con organizaciones sociales, en su mayoría respondieron que las actividades que realizan las organizaciones en sus territorios, se enfocan principalmente en: Actividades de prevención, Trabajo de protocolos ante hechos violentos y Trabajos de acompañamiento.

- **Circunscripción 2:** Hay relación con organizaciones sociales, con el Centro Vecinal o el movimiento Ni Una Menos, aunque con esta última es específicamente para organización de instancias comunitarias relacionadas al tema como el 8 de marzo.
- **Circunscripción 3:** No hay relación con organizaciones sociales en absoluto, solo algunas con dependencias del gobierno
- **Circunscripción 4:** Hay una vinculación, aunque informal, con organizaciones sociales sin fines de lucro y autárquicas, como ONGs y las Universidades Nacionales. La relación es de tipo interinstitucional. Las dificultades, sin embargo, están relacionadas con diferencias políticas partidarias, normas de protocolo que la municipalidad debe cumplir (caso vm), y complejizan la vinculación.
- **Circunscripción 5:** Hay una vinculación, también informal, con ONGs y organizaciones como el movimiento Ni Una Menos.
- **Circunscripción 6:** No hay relación pertinente con organizaciones sociales, en el caso Villa Dolores se rescata la vinculación con una organización llamada Infancias Robadas que, de manera indirecta, trabaja el tema violencia de género.
- **Circunscripción 7:** Hay eventuales vinculaciones con las organizaciones no gubernamentales, una de ellas es con una organización local pública perteneciente a la Iglesia Católica (caso Cosquín).
- **Circunscripción 8:** En la localidad de Laboulaye el Municipio se vincula con una ONG.
- **Circunscripción 9:** No hay una vinculación pertinente con ninguna ONG por diferencias ideológicas (caso Deán Funes)

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

- **Circunscripción 10:** Existe una vinculación con una ONG llamada Mujeres con Historia, con profesionales que atienden los problemas de violencia de género en reuniones, cuyo formato de trabajo es el taller. A pesar de la iniciativa para actuar en conjunto sobre la problemática, la vinculación se dificulta por diferencias políticas partidarias, según manifestaron las entrevistadas.

#### A modo de reflexiones finales

A partir de lo anterior y, retomando como premisa fundamental que las violencias hacia las mujeres son unos de los flagelos más extensos y generalizados en todo el mundo constituido por diversos factores; lo que las convierten en una problemática multicausal que debe ser abordada desde una multiplicidad de aristas; a partir del análisis realizado, es posible realizar algunas inferencias sobre el abordaje estatal/interinstitucional del flagelo en la provincia de Córdoba y el tratamiento brindado desde los distintos niveles que componen la Red Municipalista de Lucha contra las violencias hacia las mujeres, lo cual se traducen en múltiples desafíos a afrontar de manera institucional.

En términos **normativos (1)**, existen diversos corpus normativos en diferentes niveles estatales que dan cuenta de un abordaje legal de la problemática analizada. A partir de ello, el Estado debe, necesariamente, llevar a cabo políticas públicas que tengan como finalidad el tratamiento, de manera integral, de la violencia contra las mujeres, lo que implica la promoción, prevención, asistencia, asesoramiento, acompañamiento, contención y protección de las mujeres que atraviesan estas situaciones. En ese sentido, el estado provincial de Córdoba ha adoptado una dinámica centrada fundamentalmente en **políticas de articulación interinstitucional**. Caso de ello, es la creación de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres.

De tal manera, y en lo que refiere al **análisis de la red (2)**, particularmente en relación a los vínculos con organismos oficiales, fue posible observar cómo a nivel local, las articulaciones de tipo horizontal e institucional resultan frecuentes y sostenidas, mientras que, en el ámbito regional, éstas se vuelven notoriamente más lábiles. En particular, los lazos construidos con los Municipios aledaños y con el gobierno provincial son sumamente variables, coexistiendo localidades con fuertes vinculaciones con otras que tienen grandes dificultades para ello, evidenciándose en algunas instancias, temas a reforzar en los procesos comunicativos. En lo que refiere a la construcción de un entramado relacional con el Estado Nacional, éste se encuentra en un estado sumamente incipiente y genérico, no pudiendo verificarse articulaciones de esa índole en las circunscripciones analizadas, no obstante, muchos de los vínculos con el Estado Nacional, se orientan mayormente a la gestión de fondos públicos en el marco de Programas Nacionales.

Por otro lado, los vínculos con organizaciones sociales, en general se caracterizan por encontrarse simbolizados en la realización conjunta de actividades de prevención y acompañamiento, siendo este tipo de lazos sumamente diversos, ya que dependen de la especificidad de la estructura organizacional de cada territorio. No obstante, teniendo en cuenta el tipo de organización y grado de relevancia a nivel local, las articulaciones se hacen más frecuentes en Municipios intermedios.

Se puede concluir, en términos generales, que los procesos de articulación en las circunscripciones analizadas remiten a situaciones coyunturales y tiende a

## II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

ser dificultosa su consolidación, sin embargo, los actores entrevistados manifiestan aceptación, interés y depositan grandes expectativas en el futuro de la Red ya que lo visualizan como una instancia novedosa para construir y articular políticas públicas en la materia.

Es importante destacar la notoria y creciente importancia que va adquiriendo la problemática de violencia contra las mujeres en todos los niveles de gobierno, pero particularmente esto se ve cristalizado en los gobiernos locales donde se empiezan a visualizar distintas acciones propias de abordaje a la problemática de violencia contra las mujeres como un ámbito más de intervención e incumbencia de las gestiones municipales y comunales de la provincia de Córdoba. En este sentido, se podría inferir que a los distintos ámbitos de abordaje que fueron asumiendo los gobiernos locales, producto de la política de descentralización ejecutada en nuestro país desde la década del '90 (como lo son desarrollo social, salud, educación y vivienda principalmente) hoy se empieza a instalar el abordaje local de la problemática de violencia contra las mujeres, que se ve fuertemente potenciado con la política pública que viene planteando el gobierno provincial a través del armado de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres.

### Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. 2009. "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (comps.) Política pública y democracia en América Latina. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALESSANDRINI, IRENE E. (2017). *La gobernanza multinivel del programa jóvenes con más y mejor trabajo en la municipalidad de Córdoba*.
- BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4) 37-59.
- BRUGUÉ, Quim; GOMA, Ricard; SUBIRATS, Joan. (2005). *Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes*.
- CARMONA, R. (2006). El desafío de la gobernanza en el ámbito urbano y local. Alguna reflexión para el caso argentino. En *VIII Seminario RedMuni Gobierno local y ciudadanía*. Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Argentina.
- COSTAMAGNA, PABLO; LARREA, MIREN. (2016). *La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial*.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S y VILLAR, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres - ONU MUJERES* <http://www.unwomen.org/es>
- FONT, Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona 2001.
- HINTZE, Jorge: "Modelos Organizativos y Redes Institucionales", XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre de 2007.
- PENCHANSKY, C., FUSTER PRAVATO, L., FREIRE, V. y LOEWY, L. (2018): "¿Prevenir, atender y erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires, 2015 – 2017". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7 (14) (enero-junio): 297-321.
- PRATS, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15(2003) págs.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- RAMÍREZ PÉREZ, M. A.; NAVARRO YÁNEZ, C. y CLARK, T. N. (2004): Local "governance": redes de responsividad en un espacio de "multi-governance" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- SAGOT, M. (2008) Los límites de las reformas: Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. *Revista Ciencias Sociales*, N° 120, 35-48 Costa Rica.

### Normativas

## **II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos**

- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- Ley 24.632 (1996).
- Ley N° 26.485 de "Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" (2009).
- Ley Nacional N°27.234 *"Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género"* (2015).
- Ley Provincial N° 10.401 "Protección integral a las víctimas de violencia a la mujer por cuestión de género, en el marco procesal, administrativo y jurisdiccional" (2016)