

# Redes locales y violencias a las mujeres en la provincia de Córdoba

---

Año  
2019

Autoras  
Achilli, Carla Soledad; Lapasini, Carina y  
Tassile, Carla

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Achilli, C. S.; Lapasini, C. y Tassile, C. (2019). *Redes locales y violencias a las mujeres en la provincia de Córdoba*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

# **Redes Locales y Violencias a las Mujeres en la Provincia de Córdoba**

Achilli, Carla Soledad; Lapasini, Carina; Tassile, Carla

**Palabras claves:** Gobiernos Locales, Violencia Género, Gobernanza

## **Resumen**

La violencia hacia las mujeres es uno de los flagelos más extensos y generalizados en todo el mundo, constituido por diversos factores, lo que lo convierte en una problemática multicausal que debe ser enfrentada desde una multiplicidad de aristas. Constituye un problema que nos afecta a todos y todas, en el que todos los niveles y organismos de gobierno se ven involucrados en su solución.

El objetivo de esta ponencia es realizar algunas inferencias generales sobre el estado de dicha problemática en la provincia de Córdoba en relación a los distintos tipos de abordaje que realizan los gobiernos locales y como se construyen redes de cooperación entre diferentes organismos estatales y privados para el tratamiento de la misma. Es decir, poder dar cuenta del tratamiento que dicha problemática recibe desde los municipios y comunas de la provincia y como se construye una gobernanza para ello a partir de datos obtenidos del Mapeo Institucional realizado por el Observatorio de Políticas Públicas (OPP) perteneciente al Instituto Académico y Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María.

## Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un problema público que afecta a todas las sociedades contemporáneas, actualmente es uno de los flagelos más extensos y generalizados en todo el mundo. Como tal, los Estados deben ponerse al frente de la generación de políticas públicas que den respuesta a la problemática de manera eficiente.

Como se señaló en la Convención de Belem do Pará (1994), se considera a 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 trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, edad, religión; y que su eliminación es condición indispensable para el desarrollo integral de las mujeres en todas las esferas de la vida. A nivel mundial, sector público, privado y organizaciones civiles, trabajan en un cambio de paradigma tanto en relación a la conceptualización del problema, como en relación a la forma en que es abordada, con el firme objetivo de dar el tratamiento adecuado y así poder erradicar estos problemas de la sociedad, ya que en muchas situaciones se llega a casos extremos como el femicidio.

Cabe mencionar en este punto que, tal como lo sostiene Eva Giberti hablamos de Violencia contra las mujeres y no de Violencia de Género ya que “si se menciona el género, en el imaginario social, automáticamente se asocia con alguna forma de violencia, como si la idea de violencia necesariamente debiera continuar a la conceptualización del género. Como si se tratase de un encadenamiento inevitable, definitivamente engranado en su manera de instalarse social y psíquicamente. Lo que sugiere una concepción homogénea de este tema que polariza al género (hombres, mujeres y transgéneros) y lo ata a las violencias múltiples que enhebra víctimas y victimarios. Parecería prudente pensar en una resignificación o reconstitución de categorías destinadas al análisis de los diversos procedimientos que las violencias implican, así como al análisis de sus efectos en sus protagonistas. Si continuamos manteniendo la antedicha asociación con distintas semantizaciones, pero con el mismo significado, se arriesga vaciar de contenido aquello que pretendemos describir, explicar y modificar.

Esta advertencia no invalida el uso actual de la oposición Género y Violencia, solamente reclama una revisión crítica, desde un pensamiento actual, descolonizador. “*La dimensión política como unidad de análisis para rastrear novedades y tradiciones en el inagotable y fecundo campo de la violencia de género –contra las mujeres– es la perspectiva y el posicionamiento que el tema reclama*” (Giberti: 2015, 1). En ese sentido, es necesario destacar que desde la normativa argentina, la Ley 26.485, en su artículo número 4, 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, así como también su seguridad personal".*

La provincia de Córdoba adhirió en el año 2016 a dicha ley que tipifica a la violencia en física, psicológica, sexual, económica - patrimonial y simbólica. Tal adhesión implica una mirada más integral para el abordaje de la problemática en la provincia. En este sentido también se resignifican las modalidades de violencia según el ámbito donde ella se manifieste (doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática)”.

A partir de lo anterior y, en función a los datos obtenidos del Mapeo Institucional sobre Violencias contra las Mujeres realizado por el OPP del IAPCS-UNVM, hemos seleccionado dos variables a analizar y poder realizar algunas inferencias al respecto: áreas municipales que atienden específicamente la problemática de las violencias contra las mujeres y articulación con organizaciones públicas y/o privadas.

## **1- ÁREAS MUNICIPALES QUE ATIENDEN ESPECÍFICAMENTE LA PROBLEMÁTICA DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES**

Partiendo de la noción de que el entramado institucional del Estado en sus distintos niveles (Nación, Provincia y Municipio) y, las modalidades de su desempeño guardan siempre una relación simbiótica y de consistencia con la estructura socioeconómica y con la matriz de poder político; uno de los objetivos del relevamiento realizado por el Observatorio de Políticas Públicas fue conocer la disponibilidad, de áreas/unidades administrativas municipales dedicadas a la atención exclusiva de problemáticas de violencias contra las mujeres, es decir, conocer el abordaje institucional local de tal problema.

Siguiendo a Carlos Vilas (2001), entendemos al Estado moderno como una forma particular de organización del poder político y de la vida social. De tal manera, se presentan dos dimensiones básicas que definen al Estado: *“La primera se refiere a él como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; es decir, la dimensión típicamente política del Estado”*; y la segunda dimensión es puramente operativa, es decir, lo que frecuentemente se llama administración pública o gestión pública y, hace alusión a las capacidades de gestión del Estado. Es en esta segunda dimensión donde quisiéramos centrar el análisis de la variable seleccionada en tanto se encuentra direccionada a identificar la existencia de unidades administrativas municipales destinadas a abordar institucionalmente la problemática de las violencias contra las mujeres. Tales unidades administrativas se convierten en un elemento que responde directamente a un diseño estructural necesario para ser funcional al *“proyecto de gobierno”* en términos de Claudia Bernazza (2015).

Las instituciones estatales tienen como objetivo la producción de alguna clase de valor para terceros en el medio social y en el ámbito de la política. En función de ello, tales instituciones pueden ser descritas a raíz de sus estructuras organizativas definidas como *“centros o áreas de responsabilidad relacionados a través de ciertos mecanismos de articulación. Tales centros o áreas de responsabilidad están conformados por conjuntos de recursos humanos y materiales (que constituyen su "capacidad instalada") asignados mediante un mandato para ser empleados en producir valores de uso para terceros, dentro o fuera de la organización”* (Jorge Hintze: 2007).<sup>33</sup>

Dentro del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal), dichas áreas de responsabilidad se visibilizan en los organigramas (reales o funcionales) bajo diferentes nombres tales como secretarías, direcciones, departamentos, etc. Estas unidades organizativas conforman las estructuras organizativas del Estado al articularse

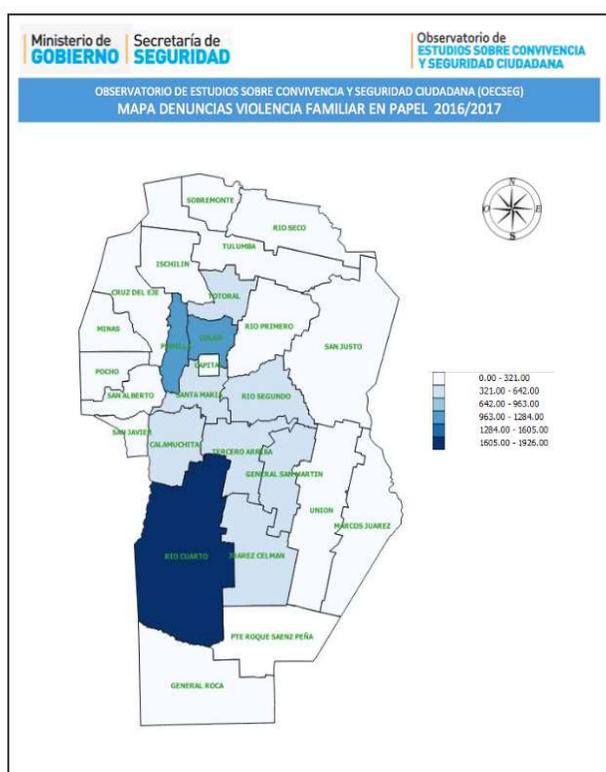
---

<sup>33</sup> 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.

entre sí de manera jerárquica y/o contractual.

En relación a lo anterior, de acuerdo a los datos obtenidos del Mapeo Institucional, el 6% de los municipios y comunas dispone de áreas municipales dedicadas a la atención de casos de mujeres violentadas, haciendo foco en diversas aristas. De las áreas existentes, las referidas al tipo de violencia se expresan en un 68% en la mujer/género y otro 24% en la familia. El resto de los municipios y/o comunas, no disponen de un área específica para el tratamiento de la problemática en cuestión, pero la mayoría de ellos abordan la misma desde otras unidades/estructuras administrativas.

Es menester destacar que un 13,8% de los municipios y comunas no trata la temática en cuestión desde sus áreas locales. Esto puede vincularse al menor tamaño poblacional y a la escasa visibilidad de la problemática en localidades pequeñas, inferido en función al volumen de denuncias realizadas por violencia familiar en los distintos departamentos de la provincia<sup>34</sup>.



*Fuente: OECSEG-Secretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba.*

En la revisión de antecedentes, encontramos que la escasa existencia de secretarías específicas de lucha contra la violencia hacia las mujeres en las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de la provincial, es común a lo largo del país. Por ello, podemos decir que la inexistencia de estas secretarías no puede interpretarse como una falta de abordaje a la problemática desde el Estado, sino que el rango de secretaría es reservado a las tradicionales carteras de políticas públicas, donde la problemática investigada incluso suele

<sup>34</sup> De acuerdo a los datos obtenidos del Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana perteneciente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba (2016/2017).

institucionalizarse desde otras áreas que proponen la intervención integral del sujeto.

De esta manera, áreas de desarrollo social y otras similares suelen asumir la problemática a partir de programas y/o proyectos que dialogan con otros dispositivos, los cuales contienen a las demás formas de vulnerabilidad que condicionan a los grupos familiares, víctimas de distintos tipos de violencia. En tal sentido, desde el Mapa Político Institucional Provincial<sup>35</sup> se obtiene que la mayoría de los municipios tienen entre 3 y 4 secretarías ocupadas en temas como: economía y finanzas; hacienda; obras públicas y desarrollo social y salud.

Ahora bien, los diversos Estados municipales de la provincia definen y ejecutan distintos cursos de acción relacionados a la problemática de las violencias contra las mujeres desde sus unidades operativas/administrativas (específicas o no) extrayendo y asignando recursos en función de distintos objetivos anclados en sus programas de gobierno y en compatibilidad con los objetivos del marco normativo nacional (Ley 26.485, Ley de Protección Integral a las Mujeres).

A partir de lo anterior, siguiendo a Claudia Bernazza (2005), podemos inferir que la gran mayoría de los municipios y/o comunas de la provincia de Córdoba disponen de una insuficiente capacidad estatal en relación a la vinculación que debiera existir entre diseño estructural y proyecto político. Es decir, *“a mayor coherencia entre el proyecto de gobierno y el diseño estructural, mayor será la capacidad estatal”* (Bernazza: 2005), cuestión que en los gobiernos locales no se estaría logrando, en tanto sus diseños administrativos responden a rutinas de funcionamiento consolidadas en el tiempo y a razones de gobernabilidad propias de cada contexto local.

## **2- ARTICULACIÓN CON ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y/O PRIVADAS**

Repensando la problemática de las violencias a las mujeres como un marco en el cual situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde el territorio, la ciudadanía, con aportes e intervenciones de diferentes esferas estatales, es necesario tomar como punto de referencia la premisa de que *“el Estado, en cualquiera de sus niveles y en cualquiera de sus unidades -centralizadas, descentralizadas o con diferentes grados de autonomía-, opera en un contexto donde interactúan múltiples actores, públicos y privados, partícipes de la trama de relaciones o vinculados al territorio donde se asienta dicho Estado”* (Bernazza: 2005,63). En consecuencia, surge la interinstitucionalidad o la governance (o gobernanza), entendida como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales; como *“una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias”* (Prats, 2003:242).

En tal sentido, de acuerdo a los datos obtenidos, la gran mayoría de los municipios y comunas de la provincia abordan la problemática de manera interinstitucional con diversos niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipio), con el Poder Judicial, la Policía, los hospitales y centros de salud, como así también con Organizaciones Sociales orientadas a la temática de género. Precisamente, del total de articulaciones manifestadas por las localidades, el 55% se realiza con el Gobierno Provincial, a través de la Policía (25,5), los Hospitales (17,9%) y con distintas áreas del Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba (12,1%).

---

<sup>35</sup> Proyecto en etapa de finalización, desarrollado por el Observatorio de Políticas Públicas del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Villa María.

Esto también puede vincularse al planteo que desarrolla Cao (2007) en donde explica que en las últimas décadas los países federales han producido una mutación en la forma en que se despliega la gestión pública del conjunto Nación-Provincia-Municipio, desde un modelo denominado “dual” a otro conocido como “federalismo cooperativo o coordinado” en el cual los tres niveles trabajan de manera articulada. Esta nueva dinámica introduce mecanismos e instrumentos que facilitan la cogestión de actividades y programas.

Por lo tanto, si leemos los datos obtenidos del mapeo institucional en relación a la articulación de los gobiernos locales con provincia y nación, se ve claramente reflejada esta nueva dinámica de federalismo cooperativo que menciona el autor, donde cerca del 70% del total de municipios y comunas de la provincia de Córdoba afirman desarrollar acciones de manera conjunta con otros gobiernos locales, con el gobierno provincial y con el gobierno nacional (en menor medida). Así, “...la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social”. (Cao, 2007: 1)

De ello se desprende la existencia de una interinstitucionalidad provincial/municipal vinculada especialmente al abordaje de la problemática de las violencias a las mujeres; asumiendo que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos, que suceden en un determinado territorio, involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (multilevel policy network). Así, podríamos decir que los gobiernos locales de la provincia de Córdoba poseen una capacidad institucional importante, en tanto Bernazza (2005) sugiere que “*mayores y mejores vinculaciones con otros Estados y organismos públicos, así como con entes sociales y económicos con los que se pueda acordar proyectos de gestión, redundan en una mayor capacidad estatal*”.

Todo lo antes mencionado, es consecuencia de la complejización de las agendas públicas locales, con incursión de los municipios y comunas en nuevas áreas de las políticas, tanto en temáticas vinculadas al presente objeto de estudio, como también cuestiones de promoción del desarrollo económico local y políticas medioambientales; profundización y cambio de orientación del sentido de la intervención en el ámbito de las políticas sociales y una nueva forma de abordaje de las políticas de desarrollo urbano.

Es decir, una agenda con contenidos mucho más sustantivos que en el pasado lo que obliga a los gobiernos locales a realizar un ejercicio de estilo relacional de gobierno, mediante la incorporación de mecanismos de participación de los actores locales, pero además, a la co-formulación de políticas con los otros niveles de gobierno, sobretudo el gobierno provincial, constituyendo el denominado “gobierno multinivel”.

## **ALGUNAS APRECIACIONES FINALES**

Tal como se iniciaba este trabajo 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, por lo que las mismas se convierten en una problemática multicausal que debe ser abordada desde una multiplicidad de aristas; a partir de los datos obtenidos en el relevamiento desarrollado, es posible realizar algunas inferencias sobre la problemática analizada en la provincia de Córdoba y el tratamiento específico brindado desde los gobiernos locales.

En primer término, es de destacar que si bien la gran mayoría de los municipios y comunas de la provincia no poseen una unidad o área destinada “exclusivamente” al tratamiento de la problemática de la violencia de género, abordan la intervención desde otras unidades administrativas tales como acción y desarrollo social, salud, etc. En función de ello, podemos plantear que tal abordaje es producto de la configuración estructural de cada gobierno local que está en estrecha relación al contexto sociopolítico al que pertenece. Además, esto se vincula de manera directa con la divergencia existente en cuestiones sociales, políticas y económicas entre los municipios y comunas de la provincia, donde más del 65% del total no superan los 2000 habitantes por localidad, lo cual hace imposible pensar en estructuras organizaciones permanentes que contengan carteras políticas distintas a las tradicionales.

Por último, es importante mencionar que existe una articulación municipio-provincia-nación significativa en los gobiernos locales de la provincia donde cerca del 70% manifiesta articular distintas acciones con otros niveles de gobierno; lo que se vincula claramente con la dinámica de federalismo cooperativo que plantea Cao (2007) y que se verá fortalecido con la puesta en funcionamiento de la Red Municipalista de Lucha Contra las Violencias a las Mujeres que viene planteando el gobierno provincial de Córdoba. Ello, producto de una agenda que supera ampliamente las funciones de ABL características de los gobiernos locales y que los obliga a realizar una gestión de estilo relacional de gobierno, mediante la incorporación de mecanismos de participación de los actores locales, pero además, a la co-formulación de políticas con los otros niveles de gobierno, sobretudo el gobierno provincial, constituyendo el denominado “gobierno multinivel”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Medellín Torres, Pedro (2004) La política de las políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cao, H. (2008): “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponible en:
- [http://www.sgp.gob.ar/contenidos/cofefup/actividades\\_realizadas/docs/CLAD/La\\_AP\\_Argentina.Pdf](http://www.sgp.gob.ar/contenidos/cofefup/actividades_realizadas/docs/CLAD/La_AP_Argentina.Pdf)
- Vilas, Carlos M. (2007) Pensar el estado. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: UNLa.
- Vilas, Carlos: El Síndrome de Pantaleón
- Bernazza, C.; Comotto, S.; Longo, G. (2015): Evaluando “en clave pública”. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://flacso.org.ar/publicaciones/evaluando-en-clave-publica/>
- 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.

## **DOCUMENTOS CONSULTADOS**

- Informe Preliminar “Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres” desarrollado por el Observatorio de Políticas Públicas del IAPCS-UNVM. 2017