

## **POLÍTICAS DE GÉNERO LOCALES Y CAPACIDADES ESTATALES: LA LÓGICA DE ROMPECABEZA EN EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

*Ana Laura Rodríguez Gustá*

UNSAM/CONICET

### **RESUMEN**

Los gobiernos locales son una institución de referencia para las demandas de las mujeres y la participación ciudadana. En materia de violencia hacia las mujeres, estos gobiernos adoptaron medidas de prevención, adelantándose a las políticas nacionales en varios casos. A propósito de políticas locales para erradicar la violencia hacia las mujeres, este artículo se propone reflexionar acerca de las condiciones institucionales y el poder interpretativo del Estado respecto de los problemas y los sujetos afectados. El objetivo es identificar cuánto y cómo puede estrecharse el Estado para prevenir y atender a las mujeres en situación de violencia, con base en escenarios factibles, para lo cual se recurre a un caso empírico de las políticas de género de un gobierno local (Montevideo) solamente a efectos heurísticos. Este ejercicio sirve, además, para reconocer las complejidades de la acción pública en el abordaje de la violencia de género incluso bajo condiciones, *a priori*, relativamente beneficiosas. La política de combate a la violencia demanda una refacción fundamental de las condiciones institucionales del Estado en gran escala, en estrecha vinculación con la modificación de sus bases simbólicas.

**Palabras clave:** políticas de igualdad de género - violencia hacia las mujeres - capacidades estatales - gobiernos subnacionales

### **ABSTRACT**

Local governments are a fundamental institution for women's demands and citizenship participation. Regarding violence against women, these governments adopted prevention measures, anticipating national policies in several cases. Considering violence against women, this article reflects on the institutional conditions and interpretive power of the State for designing and implementing policies that seek to prevent and eradicate violence against women. The objective is to identify to what extent and how much the State can be

extended to prevent and attend to women in situations of violence, based on feasible scenarios, for which I use an empirical case of the gender local (Montevideo) with heuristic purposes. This exercise serves to recognize the complexities of public action in tackling gender-based violence even under relatively favorable conditions. The policy to combat violence demands a fundamental reconfiguration of the institutional shape of the State on a large scale, as well as a modification of the symbolic bases of State power.

**Keywords:** gender equality policies - violence against women - state capacities - subnational governments

Recibido: 13/10/2020  
Aceptado: 13/10/2020

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales son una institución de referencia para las demandas de las mujeres y la participación ciudadana (Cos-Montiel, 2013). Varias de sus acciones (u omisiones) facilitan el acceso a servicios y bienes públicos, el reconocimiento y ejercicio de derechos y la ampliación de oportunidades para construir proyectos de vida autónomos y libres de discriminaciones. Estos gobiernos, en violencia hacia las mujeres, adoptaron medidas de prevención y, en algunos casos, proveyeron servicios de atención, con innovaciones de gestión que se adelantaron a las políticas nacionales (Massolo, 2006). En el caso de las mujeres de sectores populares, el acceso y la calidad de respuesta del ámbito institucional subnacional resulta fundamental (Llobet y Franco Patiño, 2019; Tabbush, 2019). Ellas conforman una población con dificultades de tiempo y recursos para trasladarse al “centro” en busca de una solución a sus necesidades y, en ocasiones, esto es directamente una imposibilidad (Segovia y Rico, 2017). Por lo tanto, las intervenciones de cercanía y con sentido comunitario en materia de la violencia hacia las mujeres resultan fundamentales para la ciudadanía, en virtud de que la autonomía física es una dimensión clave de la integridad corporal, el ejercicio de la sexualidad y la autodeterminación de las mujeres.

A propósito de políticas locales para erradicar la violencia hacia las mujeres, este artículo se propone reflexionar acerca de las condiciones institucionales y el poder interpretativo del Estado respecto de los problemas y los sujetos afectados. El objetivo es identificar cuánto y cómo puede estrecharse el Estado para prevenir y atender a las mujeres en situación de violencia, con base en escenarios factibles, para lo cual se recurre a un caso

empírico solamente a efectos heurísticos. Este ejercicio sirve, además, para reconocer las complejidades de la acción pública en el abordaje de la violencia de género incluso bajo condiciones, *a priori*, relativamente beneficiosas. Esto invita a pensar que la política de combate a la violencia implica, además de políticas públicas, una refacción fundamental de las condiciones institucionales del Estado en gran escala, en estrecha vinculación con la modificación de sus bases simbólicas.

La reflexión toma el ejemplo de las políticas de género en la Intendencia de Montevideo, Uruguay. Esta elección es intencional: se trata de una de las acciones públicas subnacionales fundamentada en una agenda de derechos humanos de mujeres de significativa continuidad en el contexto latinoamericano. Las políticas de igualdad de género y las estructuras de atención a la violencia tienen algunas de sus condiciones consolidadas y han recibido amplio reconocimiento internacional. A efectos de identificar un horizonte de acción realista para la intervención del corto plazo, un escenario empírico consolidado y validado como el punto de partida pareció una opción oportuna para el desarrollo del debate. La elección del caso responde a que, con las limitaciones propias de las experiencias subnacionales de centro izquierda latinoamericanas (Levin, 2019; Velásquez, 2019), en Montevideo se evidenció un esfuerzo por la construcción de un Estado democrático de derechos o Estado democrático afirmativo, en cuyo marco se desarrolló una política de prevención y atención a la violencia contra las mujeres con treinta años de trayectoria. En términos de O'Donnell (2007, p. 27), el

Estado democrático de derechos [es] un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia.

En otras palabras, el Estado compatible con la democracia es aquel que sustenta las libertades políticas y las garantías de la democracia política, los derechos civiles y un sistema de responsabilidad social y de *accountability* para la protección de bienes públicos. Para Fung y Wright (2001) el “Estado democrático afirmativo” es tal en la medida en que garantice la justicia social igualitaria, la libertad individual en conjunción con el control popular de las decisiones colectivas, y la realización de los proyectos personales junto con el fortalecimiento de lazos solidarios comunitarios.

#### **UNA POLÍTICA DE GÉNERO INSTITUCIONALIZADA**

Uno de los mayores desafíos de las políticas de prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres es su institucionalización. Con esta observación, varias autoras refieren al proceso de aceptación de los derechos humanos de mujeres y de la desigualdad de género como un asunto legítimo de la acción pública. En su dimensión cognitiva, la violencia de género como problema social tiene amplia aprobación y es, probablemente, una de las demostraciones más manifiestas de la eficacia histórica del movimiento de mujeres y feministas. Concretamente, para Guzmán (2001, p. 5), esta institucionalización se expresaría en

nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de las políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres.

Con la llegada del gobierno de centro izquierda de la coalición Frente Amplio al Poder Ejecutivo local en 1990, se creó la Comisión para la Mujer (Avas, 2019). Con esta Comisión, la violencia contra las mujeres entró de pleno en la agenda institucional del país. Una de las primeras medidas fue la instalación de un servicio telefónico gratuito de orientación y apoyo a mujeres en situación de violencia doméstica (Betelu Dávila, 2013). A pesar de tratarse de un gobierno local, el alcance del servicio fue nacional a partir de 2001. Recién en 2019, esta línea de atención comenzaría a trasladarse a la órbita nacional (para alojarse en el Instituto Nacional de las Mujeres), aunque la Intendencia mantuvo responsabilidades en asuntos logísticos y tecnológicos, aportando también en financiamiento. Por lo tanto, las acciones locales contra la violencia, en el caso de Montevideo, tuvieron una amplia durabilidad y repercusión en el conjunto del país. Con ello, se constituye en una experiencia fundamental para la ciudadanía de las mujeres en Uruguay, pero también destaca su singularidad respecto de otras experiencias subnacionales de políticas de género y violencia que no escalaron de la forma en que lo hizo Montevideo (Rodríguez Gustá, 2019).

Desde 1996, la Comisión de la Mujer promovió el Programa Comunas Mujer, en el marco de procesos de descentralización local y participación ciudadana (Bruera y González, 1997). Se trató de una intervención única en su tipo con reconocimiento internacional. El propósito del programa fue la construcción de ámbitos de trabajo conjunto entre el Estado y las mujeres organizadas de los barrios más vulnerables para fomentar la participación social y política y, en este contexto de ampliación de derechos, dar respuestas a la

violencia de género en el ámbito doméstico<sup>1</sup> (González y Bruera, 2005). A tales efectos, mediante la contratación de organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de derechos de mujeres, la Intendencia instaló equipos profesionales en diferentes puntos de la ciudad (priorizando barrios periféricos) que ofrecieron servicios jurídicos y psicosociales gratuitos para las mujeres. Entre 1996 y 1999 se conformaron las primeras siete Comunas Mujer y en 2009, estas llegaron a once.

Las mujeres organizadas en torno a estos servicios, redes de vecinas de los barrios, se movilizaron en el ámbito público, al realizar actividades informativas y artísticas, y acercaron y acompañaron a otras mujeres en los procesos de atención. Asimismo, estos grupos de mujeres se proyectaron más allá de sus límites barriales. Un ejemplo emblemático fue la “Campaña del Crespón: Ni una muerte más por violencia doméstica” realizada entre 2001 y 2002 y que consistió en la colocación de una balconera y un crespón de color negro en el local de la Comuna Mujer 9 cada vez que moría una mujer, e invitaba a emular el símbolo por parte del resto de la ciudadanía.

Las acciones del Frente Amplio en Montevideo (que ha gobernado ininterrumpidamente desde 1990 a la fecha) buscaron vincular la violencia con otros núcleos de la desigualdad y la discriminación contra las mujeres, como la necesidad de un mayor ejercicio de su voz en los ámbitos socio-comunitarios y políticos, así como también una mayor autonomía económica y física. Con este enfoque de política pública, la atención en violencia siempre se articuló con programas de empleabilidad (Barrido Otoñal desde 2002, recientemente reformado a Barrido Inclusivo) y el acceso a la salud sexual y reproductiva (primero con un programa propio y desde 2007 en articulación con el nivel nacional bajo el sistema nacional integrado de salud).

La institucionalización de las políticas de género es un proceso dinámico dado que, a la continuidad y regularidad, se suma el desafío de la constante readecuación entre lo formalmente normado y los instrumentos de gestión. Por cierto, la creciente consolidación de la igualdad de género en las prioridades de la Intendencia permitió que la Comisión se institucionalizara y, en 2006, se convirtiera en la Secretaría de la Mujer. Diez años después, en 2016, esta Secretaría se transformó en la División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG), lo cual implicó una significativa jerarquización del área responsable por las políticas de género (Avas, 2019). En esta calidad, se integró al gabinete de la

---

<sup>1</sup> En Uruguay la normativa establece como la violencia doméstica la sufrida por las mujeres en sus ámbitos familiares. Por lo tanto, utilizaré este término sabiendo la discusión conceptual y terminológica al respecto.

Intendencia con la potestad de coordinar y desarrollar políticas de género en el conjunto de la Intendencia. Esta jerarquización fue útil a los fines de superar el reduccionismo que equipara las políticas de género con las políticas sociales y los derechos de las mujeres con asistencialismo. Según la normativa

el enfoque actual busca visibilizar el diferencial de las políticas de género como combinación de políticas transversales y específicas y de impacto universal, abarcando al conjunto de la población (mujeres, varones, personas trans) y no a un sector específico. (IMM / Intendencia de Montevideo, 2016).

Un giro reciente de relevancia para las políticas de género y las intervenciones en violencia fue el Tercer Plan de Igualdad de Género de Montevideo, “Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020” que se definió como una política “de Estado” (IMM / Intendencia de Montevideo 2017, p. 38). Este nivel de enunciación de la política de género como una política institucional, de carácter transversal y obligatoria para el conjunto de acciones de la Intendencia no tiene precedentes en el país. En concomitancia, la creación de un tercer nivel de gobierno en Uruguay dividió a Montevideo en ocho municipios en 2009, con alcaldes y alcaldesas electas por la ciudadanía. Esta nueva institucionalidad se apropió del Tercer Plan mediante compromisos concretos de acción para la remoción de las desigualdades culturales, el acceso a recursos y el disfrute de una vida libre de discriminaciones y de violencia en sus ámbitos territoriales. Como resultado, se construyó un entramado para la igualdad de género, o campo político para la igualdad de género, de carácter mixto al reunir actores institucionales y también sociales, con diversas inserciones y responsabilidades.

La Intendencia siempre jerarquizó el cambio cultural como parte de sus políticas. En particular, la política de igualdad de género se sustentó en la consideración de que la violencia contra las mujeres descansa en bases simbólicas que demandan un trabajo cultural directo del Estado en tanto la mayor entidad de producción de significados. En los últimos años, el cambio cultural tuvo una escala sin precedentes y concitó la mayoría de las acciones institucionales.<sup>2</sup> Más allá de las diferentes líneas de intervención del Tercer Plan, la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia las mujeres fue una prioridad compartida por los actores de este campo político de género.

---

<sup>2</sup> Esta información surge de un trazado del perfil nominal del Tercer Plan tomando: (i) las actividades quinquenales para el período 2014-2017 y (ii) las metas quinquenales para 2016-2020. Admitiendo que actividades y metas no son directamente comparables, y reconociendo los límites de una clasificación nominal, es posible esbozar un perfil.

Como resultado, se promovió la sensibilización en materia de violencia de género y sus múltiples manifestaciones, se modernizaron los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica, se revisaron y mejoraron los protocolos para el abordaje del acoso sexual laboral en la Intendencia y se construyeron mensajes contrarios a las discriminaciones y estereotipos, incluyendo la transfobia y homofobia mediante campañas de amplio alcance. Estos mensajes culturales implicaron la producción de diferentes materiales expuestos en los locales y transportes municipales y en sitios de concentración de personas, así como acciones expresivas, artísticas y deportivas en el espacio público. El Plan Montevideo Libre de Acoso Sexual en los Espacios Públicos, con campañas e intervenciones en diferentes barrios, buscó la construcción de un espacio público respetuoso de las mujeres y visibilizar micro violencias cotidianas que se ejercen, en especial, contra las mujeres jóvenes e inhiben su libre circulación por la ciudad.

La población atendida es, mayormente, de mujeres jóvenes, con niveles educativos medio bajos, un 28% de ellas son desempleadas y otro 12% se dedica al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (DAIG, 2019). En 2018, de 1759 que hicieron consulta por primera vez, 140 carecían de cualquier forma de ingreso (contabilizando planes sociales y otros beneficios). Pero, además, hay usuarias de “*clase media*”, en sintonía con el alcance universal de los servicios.

### **Los nudos**

Cuando el Estado interviene en la prevención y atención a mujeres en situación de violencia, la acción pública se dirige a modificar una condición de estatus de subordinación extrema, cuya transformación requiere, de acuerdo con Fraser (2000), políticas de reconocimiento y políticas redistributivas. Ahora bien, estas políticas implican condiciones institucionales, recursos, burocracias capacitadas, articulaciones entre el Estado y la sociedad para conocer los intereses e interpretar las necesidades de las mujeres. Estas condiciones suponen concepciones programáticas adecuadas respecto a la urgencia del problema de la violencia, las dotaciones de recursos necesarias en función de su complejidad, las dinámicas de coordinación y funcionamiento de las estructuras burocráticas con responsabilidades de atender a las estas usuarias. En esta sección se abordan algunos nudos sustantivos que hacen, precisamente, a estas condiciones de base.

Las teorías feministas muestran que el Estado es una arena privilegiada en la construcción de sentidos respecto de la relación entre los hogares, el mercado y las políticas públicas (Padamsee, 2009). El Estado debe concebirse como un conjunto de relaciones sociales en las que circulan ideas acerca de la sociedad, el poder y valor relativo de mujeres y hombres (Haney, 1996). Así las cosas, las creencias acerca de los papeles culturalmente asignados a hombres y mujeres son constitutivas de la acción y orientaciones de las políticas públicas (Adams y Padamsee, 2001) y demarcan los derechos de ciudadanía, pero estos no son procesos unívocos ni monolíticos.

En el marco del Tercer Plan, puede observarse una resignificación cultural de la responsabilidad del Estado en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El compromiso del Estado es de carácter ético, centrado en las consecuencias últimas de la acción (o inacción) pública: el propósito de la intervención estatal es la reducción de los feminicidios en Montevideo y el Estado se asume como responsable de estos episodios. En sintonía con las perspectivas de derechos humanos en materia de violencia (Levin, 2019), la provisión de servicios de atención fue entendida como una metodología para garantizar los derechos. Como lo expresó una autoridad política de la DAIG:

El objetivo es que no maten a las mujeres, eso es lo que tenemos que hacer nosotras en territorio. Nosotras también nos pusimos como responsables de eso. ... Para estar en estos lugares y cambiar las cosas tenés que tener ganas de comprarte un problema; tenés que tener ganas de hacer las cosas que son difíciles, tenés que tener ganas de hacer las cosas que no se puede; tenés que reconocer que lo que hacés es poco, porque si se mueren mujeres, es tu responsabilidad. Y eso nosotras lo discutimos mucho. ... Si el Estado es responsable y vos sos la responsable de hacer eso dentro del Estado, vos sos la responsable cuando eso no sale bien. Es una forma de concebir el vínculo con las organizaciones sociales y con la demanda y tenés que hacerte responsable y esa responsabilidad tenés que transformarla en acción” (Entrevista DAIG).

Este timón para la política implica una constante revisión de las acciones públicas y sus mediadores (por ejemplo, de las ONG que ofertan servicios). En virtud de ello, se modificaron y modernizaron los servicios de atención en violencia doméstica y se “*tensionó*” la política, con cambios en los términos de la gestión y del trabajo de las ONG y los equipos profesionales contratados. Se corrigieron inercias, se profesionalizó todo el ciclo de atención y se buscó un esquema que “*priorizara a las usuarias*”. Interesa señalar que no solamente se cambió la forma de trabajo desde la Intendencia, sino que las ONG también modernizaron los servicios.

La responsabilidad del Estado es reconocida por las ONG que identificaron un mayor seguimiento e involucramiento con la gestión cotidiana de la situación de las mujeres.

La DAIG responde, tengo buena relación, tengo una conversación muy franca y ellas lo comparten. Toda la revisión y evaluación de las Comunas fue una cosa muy importante. Con la DAIG puedo hablar con franqueza. La Asesoría llama a quien tengan que llamar hasta conseguir un cupo, no es una cosa menor, y además son conscientes (Entrevista a Coordinadora 1).

Desde hace dos o tres años, la Asesoría ha tenido un posicionamiento de cercanía con los equipos y dónde estar al tanto de situaciones complejas; para el pienso de estrategias, a veces coordina con Fiscalía que tiene valor institucional. Por más que yo levante el teléfono como coordinadora no tiene el mismo peso que llamen de la Intendencia, de la institución” (Entrevista a Coordinadora 3).

Entre varios resultados, se destaca el Protocolo de Actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comunas Mujer (en 2019), con los estándares del Programa Mundial de las Naciones Unidas sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a violencia (Paquete de Servicios Esenciales del año 2015), con 15 principios rectores. Pudiendo emular un protocolo (el del Instituto Nacional de las Mujeres), se discutió y elaboró el más adecuado para las características de las montevideanas. Como resultado, se generó mayor capacidad estatal para atender la integralidad de los problemas de las mujeres que consultan por violencia.

Las acciones públicas muchas veces están sustentadas en criterios de mérito y merecimiento para el acceso a recursos que dejan por fuera a las mujeres en situaciones de vida complejas. Como el comentario siguiente ilustra, los criterios, muchas veces diseñados con criterios de inclusión universal, tiene como consecuencia no intencional obstaculizar soluciones a mujeres con vulnerabilidades múltiples donde prima, al colocar en el comportamiento individual parte de la selección para el acceso y no incorporar, de forma más explícita, los determinantes estructurales de la conducta.

Las soluciones habitacionales es que te paguen el alquiler por dos años. Tenés que haber ido a las Comunas 4 meses para que te postulemos y que además cobren un mínimo de 14.000 pesos que en aquel lugar de Montevideo no es nada simple; no llegan nunca y en el medio por supuesto tenés que ser una mujer que no tenga problemas de consumo, ni de alcohol, ni pastillas, ni nada, que no tengas problemas psiquiátricos. Tenés que ser una buena víctima. Todas las que no son buena víctima no entran en los planes del Estado para salvarlas de la violencia. No podés estar desquiciada, no podés estar alcohólica; todos esos problemas no están contemplados. ... Las buenas víctimas no existen, hay algunas. Este es el concepto que manejan. A la Casa de Seguridad si tienen problemas psiquiátricos no pueden ir” (Entrevista a Coordinadora 1).

La “buena víctima”, como sugiere el comentario, excluye precisamente al límite inferior de las usuarias que son quienes más necesitarían la ayuda estatal. Además de producir un sesgo de selección en los recursos a distribuir, subyace un estereotipo de la conducta desviada que no logra comprender a las mujeres con mayores vulneradas y con menos recursos provenientes de sus hogares y comunidades y del mercado. La responsabilidad del Estado en violencia se ve así limitada por una suerte de reemergencia de una matriz asistencialista sustentada en la imagen el “buen pobre” que aleja a quienes, por sus características de vida, pasan a estar implícitamente penalizadas.

#### INSTITUCIONALIDAD Y SERVICIOS DE ATENCIÓN DE CALIDAD Y OPORTUNOS *VERSUS* POLÍTICAS PÚBLICAS *GENERIZADAS*

Uno de los grandes desafíos de las políticas de género se vincula con las condiciones básicas de institucionalidad para la gestión, lo cual incluye los servicios de atención en violencia a las usuarias. Las investigaciones muestran, con excepciones, debilidades en estas condiciones, ya sea en la dotación de personal, en los instrumentos de gestión, en la cultura organizacional y claridad de los mandatos. Un estudio de cuatro municipios de la provincia argentina de La Pampa identificó la desvalorización de las áreas mujer, asociadas a tareas de reproducción social y cuyo personal no estaba remunerado (Norverto, 2008). Tomando otro ejemplo, en Ecuador, Arboleda (2009) encontró que los múltiples mecanismos de género tenían alcances muy diferentes, según la apertura de las autoridades locales para la adopción de los temas de igualdad. En Brasil, Novellino (2017) encontró que muchas de estas estructuras ni siquiera tenían condiciones operativas mínimas garantizadas.

En la experiencia de la Intendencia de Montevideo, la lógica de la política partió del supuesto de que, una vez que las mujeres acceden a servicios con condiciones de ofrecer una atención de calidad y oportuna, la probabilidad de ocurrencia de un feminicidio es significativamente baja. Por lo tanto, la atención dada por los equipos adquirió mayores dimensiones, no solamente en lo técnico, sino en la capacidad relacional del Estado. En el caso examinado, el Estado buscó adaptarse a las condiciones de las mujeres, pensando en las condiciones de la demanda y no desde la oferta.

Los servicios de atención en violencia doméstica de las Comunas Mujer ofrecen una cobertura universal, puesto que están disponibles para toda mujer mayor de 18 años,

independientemente de su condición de vulnerabilidad,<sup>3</sup> además de una presencia geográfica y horaria extensa. En el año 2020, había un total de 12 servicios de atención gracias a la creación de una nueva Comuna en 2018, localizada en un lugar estratégico de la ciudad por su alta concurrencia y circulación (Intercambiador Belloni). En los últimos años, aumentó de forma constante el número de mujeres que concurrió por primera vez a las Comunas Mujer. El régimen horario más armonizado con los tiempos de las mujeres colaboró con sus posibilidades de asistencia (al extenderse a los viernes en la tarde y los sábados por la mañana): “los sábados se llenó de usuarias” (Entrevista a Coordinadora 2); “no tengo el tema de la escuela, no tengo el tema del trabajo” (Entrevista a Coordinadora 3).

Los equipos profesionales de atención se rediseñaron en función de las necesidades de las mujeres. Se introdujo la figura de abogada/o retén, con dedicación exclusiva al patrocinio de las mujeres en los juzgados que agilizó la tramitación de los asuntos jurídicos. Las Comunas incorporaron, además, una recepcionista para armar la agenda y colaborar con los equipos técnicos en el seguimiento a las mujeres. Los equipos mejoraron la coordinación, contando además con horas de trabajo para reuniones y contactos con actores territoriales. Finalmente, un nuevo perfil profesional, la trabajadora social, permitió nuevas posibilidades de articulación de recursos con otras instituciones nacionales y territoriales, para derivar los casos según sus particularidades o bien obtener recursos para las necesidades de las usuarias.

Un aspecto problemático de los servicios de atención a las mujeres son los confines de la burocracia estatal, cristalizada en edificios y puntos geográficos inamovibles. En el caso de las Comunas Mujer, estos servicios fueron adoptando estrategias para ganar mayor capilaridad: los profesionales pudieron trasladarse al ámbito barrial en situaciones especiales para poder recoger consultas. Las mujeres en condiciones de violencia carecen de suficientes redes, “lo que es común más allá de la clase social tiene que ver con el aislamiento” (Entrevista a Coordinadora 3), razón por la cual este giro en la concepción del trabajo del Estado fue acertada a las necesidades de las mujeres. El desplazamiento de los equipos técnicos en el territorio permitió un mayor acceso a las consultas, aspecto fundamental en particular en zonas alejadas o donde el transporte es más dificultoso:

---

<sup>3</sup> Por mandato jurídico, la DAIG no puede intervenir con menores de 18 años, aunque la identificación de los problemas por los servicios de la Intendencia ha permitido la derivación de los casos. Esto es problemático, pero excede a la DAIG y se debe al marco normativo nacional para la infancia y la adolescencia.

Hay zonas muy alejadas y de difícil acceso para que les llegue la información. Hay mujeres que no llegan, pero tenés la disponibilidad para un CAIF [centro de cuidado infantil], para coordinar, para hablar con ellos la situación. Esto antes no existía (Grupo focal, equipos técnicos).

Asimismo, las mujeres en situación de violencia suelen tener circuitos muy cortos de desplazamiento y, más allá de su hogar, no hay oportunidades de interacción que no sean la escuela de hijas e hijos, o el municipio en ocasión de algún trámite. En sintonía con este circuito reducido en la apropiación de la ciudad, los servicios optaron por otras trayectorias:

A veces se puede hacer alguna atención en el territorio, que eso a veces lo hemos hecho en alguna ocasión en el Municipio, lo hemos hecho de forma muy programada para alguna mujer que estaba complicada de llegar; hemos llegado a algún punto intermedio tipo una escuela, una ONG que quedara cerca, y era como un punto intermedio para no dejar a nadie por fuera del servicio. Esto se va a pautar en el próximo convenio (Entrevista a Coordinadora 2).

La salida de esta situación de violencia supone acciones continuadas, coordinadas y de largo plazo que, incluso en condiciones favorables de política institucional, resultan altamente desafiantes. A la luz de la complejidad de esta situación, las condiciones habilitantes reúnen debilidades en función de la complejidad del fenómeno. Por ello no sorprende que la política para el abordaje a la violencia de género esté *generizada* (Acker, 1990), es decir, carezca de suficiente jerarquía, cuente con insuficientes dotaciones de recursos y no haya adquirido un mayor sentido de urgencia institucional.

Los equipos profesionales señalaron, unánimemente, que están desbordados por la demanda de la atención. A esto se suman honorarios profesionales que consideran desfasados con las responsabilidades y, también, con los valores del mercado: “Nosotras estamos sobre explotadas. Nos pagan dos pesos para atender casos gravísimos y nosotras tendríamos que tener salarios del nivel de la salud y las condiciones laborales de la salud” (Entrevista ONG). Asimismo, estos profesionales tienen situaciones contractuales temporales, dependientes de que las ONG renueven las contrataciones con la Intendencia. A su vez, el exceso de trabajo también se manifestó entre las integrantes del equipo especializado en violencia de la DAIG quienes consideraron que las múltiples demandas cotidianas impiden planificar más a largo plazo y que, si bien el equipo cuenta con un mayor número de expertas, este sigue siendo insuficiente.

Los recursos se programan desde la oferta sin un cálculo preciso respecto de la magnitud de los recursos que demanda la atención de las mujeres en situación de violencia. Además, persisten algunos problemas de acceso. Las mujeres discapacitadas y sin

movilidad acceden con mayores dificultades a los servicios; hay mujeres que todavía desconocen la existencia de los servicios; y resulta difícil poder dar respuestas a las necesidades de trabajo, vivienda, atención médica amplia y cuidado de hijas/os: “las mujeres víctimas de violencia requieren otro tipo de acompañamiento”.

En suma, en tanto la política de violencia no es únicamente promoción sino atención directa e individualizada, necesariamente es una política demandante en recursos. Esta condición contrasta con la imagen subyacente entre autoridades políticas de que las políticas de género no se priorizarían en las dotaciones del presupuesto, en la medida que lo femenino y la reproducción social son tendrían valor monetario y el “trabajo emocional” de las y los profesionales involucrados con la política se sustenta en su altruismo.

#### COORDINACIÓN INTERESTATAL Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL *VERSUS* GESTIÓN DE LA ESCASEZ

La observación de que el Estado es desordenado y no coordina sus intervenciones por lo que se generan fugas de eficiencia es una regularidad empírica establecida en la producción científica de políticas sociales. Peters (2005) considera que la coordinación es una “piedra filosofal” de la gestión pública, si bien admite las dificultades en implantar procedimientos y prácticas que la faciliten. Para las políticas de género, resulta de especial relevancia la definición adelantada por Licha y Molina (2006), quienes entienden que la coordinación de políticas y programas reduce la incoherencia en la atención y la redundancia, obteniendo resultados más acertados que los generados aisladamente.

La Intendencia de Montevideo tuvo como línea prioritaria la búsqueda de sinergia con otros actores institucionales, nacionales y locales. En particular, resultó fundamental el trabajo con el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Departamental de Lucha Contra la Violencia Doméstica de Montevideo, para optimizar los recursos públicos en función de las necesidades de las usuarias. A efectos de definir una “ruta de salida de la situación de violencia”, se formuló el Plan de Acción Departamental, en línea con el Plan nacional de Acción 2016-2019 Por una Vida Libre de Violencia. En el marco de esta Comisión y en coordinación con el tercer nivel de gobierno, se escogió un municipio para un trabajo piloto en la construcción de una “Hoja de Ruta” territorial.

La introducción de referentes territoriales de violencia de la DAIG, primero como piloto (en tres municipios seleccionados por sus condiciones de alta vulnerabilidad social) promovió el desarrollo de redes entre instituciones (nacionales y municipales) con el propósito de

insertar a las mujeres en sistema de protección social que excediera la atención individual. Las referentes territoriales en violencia de la Intendencia identifican recursos según las necesidades de las mujeres, dentro o fuera de la Intendencia. Esta es una innovación respecto a las referentes de otros ámbitos del Estado, quienes tienden a intervenir dentro de la lógica de un programa específico y las necesidades de las mujeres quedan confinadas a lo que el programa pueda ofrecer. A partir de este aprendizaje, las referentes territoriales en violencia se ampliaron a cinco en 2020.

Las mujeres organizadas en las Comunas fueron parte de las coordinaciones, ya que continuaron fomentado estructuras de sociabilidad mediante sus redes: las vecinas acuden a ellas y ellas las acompañan, son referentes de consulta en la zona, hay tenido papel de facilitar reuniones entre los servicios profesionales de las Comunas y el personal policial.

Sin embargo, los esfuerzos de coordinación y los costos de transacción asociados tienen un límite ante la escasez general de recursos destinados al campo político de la violencia hacia las mujeres. La mentada coordinación interinstitucional no compensa esta insuficiencia, por lo cual los esfuerzos puestos en definir reglas de actuación conjuntas no sustituyen la asignación de suficientes medios para las necesidades:

Estamos llenos de mecanismos y comisiones, por todos lados. Horas hablando de la ruta de salida, pero es un ludo donde avanzás un casillero y vuelve a cero. Porque en realidad cuando llegaste a donde tenías que mandar a alguien, no hay lugar. No hay nada (Entrevista a Coordinadora 1).

Esto interfiere con el desarrollo de un verdadero *sistema de respuesta* y redundante en una atención insuficiente para las necesidades de las usuarias. A título ilustrativo, el Estado nacional carece de cupos para casas de estadía y situaciones de emergencia:

Luego del fracaso con el gobierno nacional de no tener Casas de Seguridad de 24 horas para todas las mujeres, la Intendencia lo tiene que hacer. Inmujeres tiene 30 cupos que están llenos; es como que no tengas. Tu sistema de respuesta no existe porque vas a buscar un recurso y no lo hay. ... No tenemos salidas de emergencia y tenemos mujeres amenazadas de muerte y no tenés a dónde mandarlas porque no hay cupos para que estén en las casas de seguridad (Entrevista a Coordinadora 1).

#### INCENTIVOS PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA VERSUS RIGIDEZES DEL MERCADO

Los estudios de políticas sociales muestran que, desde un ángulo de justicia de género, las acciones públicas resultan incompletas debido a que en las mujeres vulnerables recaen las modificaciones en las relaciones sociales debidas a las transformaciones

económicas (Martínez Franzoni y Voorend, 2008; Rodríguez Enríquez, 2011). Cuando estas políticas se miran además desde el enfoque de derechos (Paura y Zibecchi, 2014; Pautassi, 2015) o se considera la institucionalidad local (Pérez Frago, 2017; Pautassi y Zibecchi, 2010), las tareas de reproducción social de las destinatarias se empalman con la propia la gestión de las políticas. A partir de concepciones maternalistas, el Estado intervino de forma asistencialista en los márgenes de la estructura social, sin llegar a una redistribución significativa de recursos materiales y simbólicos ni oportunidades que permitan a las mujeres superar su condición de vulnerabilidad. Hallazgos análogos también fueron evidenciados por las investigaciones sobre programas locales de empleo.

La Intendencia de Montevideo instrumentó acciones públicas que incorporaron las intersecciones entre la violencia doméstica y la vulnerabilidad económica mediante acciones positivas. Bajo programas de empleabilidad específicamente destinados a mujeres (primero Barrido Otoñal y luego Barrido Inclusivo), se integraron usuarias derivadas de los servicios de atención de las Comunas Mujer, sin ingresos. A esto se sumó una política activa de establecer porcentajes (o cupos) para mujeres en situación de violencia en otros programas de empleabilidad y convenios socioeducativos y laborales que la Intendencia mantiene con ONG, siendo de carácter obligatorio. Una experiencia reciente buscó remover las barreras de entrada, insertando a mujeres que sufrieron violencia como obreras pasantes, previa capacitación, en un sector masculinizado (Unidad Técnica de Alumbrado Público), con mejores perspectivas laborales que las ocupaciones tradicionalmente feminizadas.<sup>4</sup>

Estas intervenciones generaron condiciones para una mayor agencia por parte de las mujeres, pero también tuvieron limitaciones. La más significativa refiere al tránsito de la experiencia laboral y capacitación, hacia la inserción en el mercado laboral formal: “Están empoderadas sin ninguna duda, pero si vos les preguntás, te dicen ‘me cuesta mucho conseguir trabajo’” (Secretaría Empleabilidad). Por cierto, esta transición excede el alcance de un gobierno local frente a mercados laborales altamente segregados y con prácticas institucionalizadas de discriminación directa contra las mujeres de mejores recursos:

Son mujeres con muchos hijos, que tuvieron hijos muy jóvenes, que por tanto quedaron afuera del mercado de trabajo y que tienen niveles de formación muy

---

<sup>4</sup> Por cierto, la autonomía económica se interpretó como acceso a activos y las soluciones habitacionales con perspectiva de género dieron prioridad a las mujeres en la titularidad de viviendas. Recientemente, se firmó el primer comodato de vivienda y tuvo como destinataria una mujer víctima de violencia de género.

bajos. Tienen distintos problemas para el acceso al trabajo. Primero es que no tienen formación, segundo es que no tienen horario porque un hijo va de mañana, otro va de tarde, otro va al liceo; no tienen chance de encontrar un horario en el que tengan a todos los hijos en el mismo centro educativo porque también tenés desde bebés, niños y más grandes (DAIG).

Otras limitaciones refieren al propio diseño de las intervenciones donde la oferta no está adecuada a la demanda (hay un mayor número de mujeres inscriptas que vacantes disponibles). Las usuarias de las Comunas Mujer pueden perder la posibilidad de inscribirse según el momento del año en que son atendidas, puesto que Barrido Inclusivo se ejecuta durante el otoño y no se suplementa con acciones anuales. Asimismo, la lógica de cupos parecería haber alcanzado sus posibilidades. Un asunto de preocupación para los profesionales de la Intendencia que reconocen las restricciones del instrumento para las metas de una política de género:

Nos cuesta salir de 'generar cupos para', son metas menos ambiciosas o con menor nivel de dificultad. Esto deja de lado tener metas estratégicas. Hay como una trampa ahí. Los cupos son metas que tienen menor nivel de dificultad en una mirada simplista. Pensar en cupos es una trampa luego de 15 años de generar siempre los mismos cupos, te estás entrapando a vos mismo. Seguimos manteniendo la brecha de género con los cupos, no podemos salir de ahí (Grupo focal 1).

Como contrapunto, a pesar de estas limitaciones de alcance y diseño, las intervenciones tuvieron efectos positivos en la autoestima e identidad de las mujeres y, más allá de su imposibilidad redistributiva, contribuyeron al reconocimiento de las mujeres. Ellas adquirieron conocimientos prácticos y destrezas que incidieron en su valoración personal y en la apropiación de la ciudad como un lugar que pueden transitar como ciudadanas:

Es realmente muy emocionante antes y después. Cuando empiezan se las ve desde lo corporal, lo emocional, las expresiones del lenguaje. Muchas veces son mujeres que están muy limitadas. Tuvimos casos de mujeres víctimas de violencia que habían perdido hasta la confianza de moverse en la ciudad, de desplazarse, de apropiarse del espacio público, de saber que son merecedoras de derechos; son ciudadanas y tienen derecho a un montón de prestaciones por parte del Estado, pero no sabían que existían, o cómo llegar a la misma (Entrevista a Secretaría Empleabilidad).

En efecto, en estos espacios sociolaborales las mujeres encontraron un ámbito de sociabilidad para el desarrollo de vínculos con otras mujeres, ONG y la Intendencia; accedieron a información que les permitió acceder a beneficios sociales antes desconocidos. Estos programas, además, en tanto empleo protegido, brindan prestaciones de salud y servicios de atención psicológica que son servicios valorados por

estas mujeres quienes raramente acceden, por falta de recursos, tiempo, o desconocimiento:

se les otorga un servicio de odontología y un servicio para oculista. Entonces hay una mujer que le falta la dentadura y cuando terminó el programa, recuperaron la sonrisa, me contó que el hijo le dijo, 'Mamá, recuperaste la sonrisa' (Empleabilidad).

#### AGENCIA DE MUJERES VERSUS DEPENDENCIA ORGANIZATIVA

La agencia y el empoderamiento de las mujeres son condiciones *sine qua non* para una vida libre de violencia. Para Kabeer (2005), estos son procesos de toma de decisiones sobre la propia vida que implican desafiar relaciones de poder para superar condiciones de restricción. En tanto afectan la subjetividad y la identidad, son procesos colectivos donde el contexto relacional es parte constitutiva de la construcción de sentidos, la motivación y la definición de propósitos. Por cierto, el Estado debe nutrir estos procesos con recursos simbólicos y materiales que faciliten a las mujeres capacidades de delimitar sus proyectos en libertad, particularmente para las mujeres que padecen violencia.

En el caso de las políticas de género de Montevideo, con el Programa Comunas Mujer, se abordó la violencia *vis-a-vis* la construcción de organización social y participación. Más recientemente, con el Tercer Plan, el empoderamiento se enunció como un proceso colectivo para el afianzamiento de la autonomía de las mujeres, "colocando el ejercicio del poder por parte de ellas como un elemento esencial de remoción de la discriminación y garantía de la igualdad" (IMM / Intendencia de Montevideo, 2017, p. 24). El gobierno se comprometió a apuntalar la organización y movilización social de las mujeres, así como también construir "espacios populares de inclusión social" desde un enfoque de igualdad de género.

Las intervenciones instaron a la conformación de grupos que pudieran tener autonomía y trayectos propios, apoyándose en ONG feministas e institucionalidades de cercanía, para crear un entramado de acompañamiento. En las condiciones de pobreza urbana, las estructuras de sociabilidad son clave para la construcción de identidades y superación del aislamiento, aspectos centrales del ejercicio de la ciudadanía (Wacquant, 2007). Las estructuras de sociabilidad inciden favorablemente en los procesos de autonomía, en particular porque ofrecen contextos para la interacción y redes que también contribuyen con la supervivencia.

Un grupo de mujeres víctimas de violencia sexual, a cargo de la ONG Cotidiano Mujer, con apoyo de la DAIG, fue un espacio de socialización e interacción con "iguales", donde

la empatía fue lo que permitió la reflexión (con la mediación de una psicóloga especializada). Las transformaciones personales fueron manifiestas y relacionadas con la superación de la vivencia en soledad, al vincularse con otras mujeres que transitaban situaciones análogas.

Es impresionante cómo vi entrar a esas chicas y mujeres y cómo salieron. Es un abismo lo que ellas cambian. Ellas hicieron una cosa que fue lo más importante que fue romper el silencio; una cosa que tienen todas muy adentro y que provoca un daño enorme. Entonces pudieron hablarlo, hablarlo con otra gente; no tenían que explicarlo ni sentir vergüenza, no tenían que tener miedo. Todas hablaban, se sabía, fluía una cosa muy de acompañarse. Terminaron físicamente mejor de cómo ingresaron al grupo; 'no eras esto cuando llegaste acá', se saca la mochila, la tiran (Cotidiano Mujer).

Por cierto, la experiencia compartida permitió escalar y sostenerse, a partir de la conformación de un grupo propio, "La culpa a los culpables", con el propósito de apoyar a otras mujeres abusadas sexualmente. La intervención también dio visibilidad a una dimensión de la violencia oculta en la agenda institucional y, además, se llegó a una mejor comprensión de que violencia sexual no es un episodio en la vida de las mujeres, sino que las mujeres sufren trayectorias de violencia sexual, por diferentes perpetradores, desde la infancia y varias veces en sus vidas.

Con otra intervención, la Intendencia apoyó colectivos informales de mujeres de sectores populares, con alto potencial organizativo (Fondo Fortalecidas). Este esfuerzo no tuvo como foco las mujeres víctimas de violencia, pero la violencia emergió en las propuestas de los grupos y, además, varias participantes venían de estas situaciones. Estos grupos partieron de intereses, en principio, más prácticos e inmediatos de las mujeres, cuyo propósito fue congregarse y permitir estructuras de intercambio y de sociabilidad por la condición de género. La agencia de las mujeres se fomentó "*por el solo hecho de ser mujeres*" y esto habilitó nuevos lazos comunitarios. Varias pudieron visualizar su situación de violencia y otras se convirtieron en referentes sociales y cambiaron su posición en sus espacios territoriales.

La generación de condiciones para la agencia de las mujeres de sectores populares requiere continuidad en los apoyos. De hecho, algunos grupos podrían disolverse con la culminación de los fondos de la Intendencia. La forma de acompañamiento está en discusión y entra en tensión la generación de autonomía versus la dependencia del Estado. Respecto de esto último, las mujeres organizadas en torno a las Comunas Mujer continuaron con sus redes barriales, vinculándose con las vecinas en el territorio pero, en

los últimos años, perdieron el protagonismo de los inicios. La modalidad de intervención no logra capitalizar la estructura de oportunidad de vínculos y redes de las mujeres de las Comunas:

las Comuneras siguen teniendo un rol de escuchar a las vecinas y nos siguen pidiendo capacitación. Ahí hay un potencial que no estamos aprovechando, si lo pensamos desde lo comunitario, desde el rol de ellas, desde lo que tejen cotidianamente. Hay una riqueza allí. Hay que mirarlo con una mirada de participación (DAIG).

Esto ocurriría por una suerte de inercia generada entre la Intendencia y sus vínculos con las mujeres de las Comunas y, a su vez, por inercias propias de estos colectivos al construir demandas con asuntos específicos a la Intendencia y no haber continuado un proceso organizativo de mayor alcance.

Por cierto, dentro y fuera de la Intendencia, las feministas entrevistadas admiten que no se aprovechó, en todo su potencial, la presencia territorial de la Intendencia “*en los barrios*” para lo cual habría que “desprofesionalizar un poquito la intervención y generar más intervención comunitaria y de encuentro. Habría que promover estos espacios de mujeres donde lo profesional no sea el centro del asunto” (Entrevista a Evaluadora servicios).

#### **REFLEXIONES FINALES**

El corolario de lo expuesto es que las políticas de género y de erradicación de la violencia contra las mujeres requieren un Estado reconfigurado y todavía no está establecido, al menos normativamente, cuáles serían sus contornos. Sí es posible, bajo una lógica que propongo denominar de rompecabezas, comenzar a identificar algunas dimensiones fundamentales. Un rompecabezas implica ordenar lógicamente piezas entreveradas, conociendo de antemano un modelo o una imagen a la que se aspira reconstruir donde, usualmente, se empieza con aquellas que encierran menores grados de dificultad. Esta lógica implica centrarse en aspectos de más rápida y clara solución para, a partir de un orden inicial mínimo y acordado, ir resolviendo capas de mayor complejidad.

El caso que inspiró esta reflexión reúne un conjunto de atributos beneficiosos no fácilmente replicables en otras experiencias de política. Es un gobierno local comprometido con la agenda de derechos humanos, la participación e inclusión social y los derechos de las mujeres que, por más de una década, también estuvo a cargo del gobierno nacional. A esto se suma la disponibilidad de recursos propia de una ciudad de

clase media e ingreso per cápita elevado para el contexto regional. Estas condiciones sociopolíticas permitieron estirar el Estado para cobijar la atención en violencia, en particular de mujeres de sectores populares, procurando servicios de calidad y acompañamientos que permitieran rutas de salida más durables. No obstante, la complejidad de las condiciones en que emerge y se reproduce la violencia hacia las mujeres muestran que el Estado rápidamente pierde elasticidad.

Por cierto, en este caso particular, todavía existe cierta capacidad de elongación en el corto plazo. En la Intendencia y el tercer nivel de gobierno se conformó una masa crítica de personal profesional definido como feminista en su labor cotidiana. Además, hay estructuras, normativas y sistemas de información que permiten continuar con la transversalización de la igualdad de género en los objetivos de gestión.

Pero más allá del ejemplo, la reflexión muestra una dificultad inherente para combinar políticas de reconocimiento y de redistribución que son intrínsecas a la superación de las condiciones de estatus subordinados, donde los determinantes estructurales y culturales son inseparables.

## **Bibliografía**

ACKER, Joan, "Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations", en *Gender & society*, 4, 2, 1990, 139-158.

ADAMS, Julia y PADAMSEE, Tasleem, "Signs and regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States", en *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8, 1, 2001, 1-23.

AVAS, María Noel, "Arreglos institucionales para la transversalidad de género: desarrollo y organización de entramados de actores de las políticas de igualdad de género en Montevideo", en Rodríguez Gustá, A. L. (ed.), *Desafíos territoriales para la igualdad de género. Dinámicas de acción colectiva e instrumentos de política pública*, Buenos Aires, CLACSO, 2019, 113-141.

BETELU DÁVILA, Carolina, "Familia y violencia doméstica desde una perspectiva de género: análisis y reflexión sobre la acción del estado en la ciudad de Montevideo" (Tesis de licenciatura). Universidad de la República, Montevideo, 2013.

BRUERA, Silvana y GONZÁLEZ, Mariana, “La participación de las mujeres en los ámbitos locales”, en *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género, Cuadernos de Desarrollo Local*, Quito, International Union of Local Authorities (IULA) Capítulo Latinoamericano/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (CELCADEL), 1997, 83-99.

COS-MONTIEL, Francisco, “Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe”, en G. Bonder (ed.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina*, Buenos Aires, FLACSO Argentina, IDRC, 2013, 65-150.

DAIG, “Violencia de género en el ámbito doméstico. Cifras de los servicios de atención de la Intendencia de Montevideo a mujeres en situación de violencia basada en género”, 2019.

FRASER, Nancy, “Rethinking Recognition”, en *The New Left Review*, 3, 2000.

FUNG, Archon y OLIN WRIGHT, Erik, “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, en *Politics & Society*, 29, 1, 2001, 5-41.

GONZÁLEZ, Mariana y BRUERA, Silvana, *ComunaMujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2005.

GUZMÁN, Virginia, *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, CEPAL, 2001.

HANEY, Lynne, “Homeboys, babies, men in suits: The state and the reproduction of male dominance”, en *American Sociological Review*, 1996, 759-778.

IMM / INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, *Resolución 4872/16*, Vols. 2016-1001-98-001818, 2016.

IMM / INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020*, Montevideo, 2017.

KABEER, Naila, “Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal”, en *Gender and Development*, 13, 1, 2005, 13-24.

LEVIN, Silvia A., “Las políticas municipales de violencia de género en Rosario: implicancias de un proceso de institucionalización”, en A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019, 175-200.

LLOBET, Valeria y FRANCO PATIÑO, Sandra, “Los Centros de Desarrollo Infantil y los procesos de institucionalización del cuidado de la infancia en la provincia de Buenos Aires”, en A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019, 59-86.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y VOOREND, Koen, “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?”, en *Revista de Ciencias Sociales (Costa Rica)*, 122, 4, 2008, 115-131.

MASSOLO, Alejandra, *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), 2006.

PADAMSEE, Tasleem, “Culture in Connection: Re-Contextualizing Ideational Processes in the Analysis of Policy Development”, en *Social Politics*, 16, 2009, 413-445, doi: 10.1093/sp/jxp018.

PAURA, Vilma y ZIBECCHI, Carla, “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina”, en L. C. Pautassi (ed.), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblios, 2014.

PAUTASSI, Laura C., “Los derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas”, en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 5, 10, 2015, 43-49.

PAUTASSI, Laura C. y ZIBECCHI, Carla, *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. 159. Santiago, CEPAL, 2010.

PÉREZ FRAGOSO, Lucía, “¿Quién cuida en la Ciudad de México?”, en *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, editado por M. N. Rico y O. Segovia. Santiago de Chile: CEPAL, 2017, 151-189.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* 109, Santiago, CEPAL, 2011.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura, “Introducción”, en A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2019, 15-58.

SEGOVIA, Olga y RICO, María Nieves (eds.), *¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

TABBUSH, Constanza, “Demandas de género y espacios de participación en contextos de exclusión: el caso del municipio de Morón en Argentina”, en A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019, 87-111.

VELÁSQUEZ, Angie, “La incidencia de los movimientos de mujeres en las políticas de género y los límites para la acción. El caso de Bogotá”, en A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019, 143-174.

WACQUANT, Loïc, *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.