

Tesina de grado

Una política para transformar el Estado:

análisis de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe del año 2020 a 2023

Autora: **Mercedes Paz**
LEGAJO P-1877/5

Directora: Dra. Noelia Figueroa
Codirectora: Lic. Rocío Moltoni

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política

Diciembre 2023

**“Una política para transformar el Estado: análisis de la
implementación de la Ley Micaela en la Provincia de
Santa Fe del año 2020 a 2023”**

Tesina de grado

Mercedes Paz

Diciembre 2023

Directora: Dra. Noelia Figueroa

Codirectora: Lic. Rocío Moltoni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

RESUMEN

La Ley Micaela (N° 27.499) fue sancionada en nuestro país el 19 de diciembre de 2018, en un contexto de movilización por parte del movimiento feminista, marcado por la demanda hacia el Estado de políticas públicas contra las violencias machistas. La normativa, que lleva en su nombre en homenaje a Micaela García, una joven entrerriana víctima de femicidio, establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Provincia de Santa Fe adhiere a dicha normativa nacional a través de la Ley Provincial N° 13.891, en el año 2019.

De esta manera, en el siguiente Trabajo Integrador Final nos proponemos realizar un análisis de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, en el período comprendido entre los años 2020 a 2023. Para ello, abordaremos la implementación de la Ley Micaela como una política pública de prevención y sensibilización contra las violencias machistas, intentando profundizar en las principales conceptualizaciones y debates sobre la intersección de las políticas públicas y los estudios feministas. A su vez, reconstruiremos las distintas etapas de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, las principales estrategias desarrolladas y el accionar de los actores involucrados en el proceso.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, feminismos, violencias machistas, prevención.

AGRADECIMIENTOS

A mis viejxs, Juan y Gabi, por el amor incondicional de todos los días y por empujarme a perseguir los sueños.

A mi tío Aco, por la escucha amorosa de los domingos y por su eterna generosidad.

A lxs amigxs, a todxs y a cada unx de ellxs, por la contención, el cuidado y el cariño. Por sus palabras de aliento y compañía.

A Yaco, por la ternura en todas sus formas.

A la militancia política y feminista, por enseñarme que no hay excelencia académica sin compromiso social.

Al CIFEG y a lxs compañerxs que lo integran, por los intercambios, las lecturas y la construcción colectiva y amorosa del conocimiento.

En especial, a Noe y a Rochu, directoras y maestras en el oficio de investigar para hacer del mundo un lugar mejor.

A la Universidad Pública que *transformó mi vida, para siempre.*

ÍNDICE

RESUMEN	2
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	6
ASPECTOS METODOLÓGICOS	10
CAPÍTULO I	
Marco teórico	12
MICAELA: SU SONRISA COMO BANDERA	12
DEBATES SOBRE IMPLEMENTACIÓN	18
ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y FEMINISMOS: DESARMAR LA TRAMPA DE LA NEUTRALIZACIÓN.	21
EL PUNTO DE VISTA DE GÉNERO PARA ABORDAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
VIOLENCIAS MACHISTAS: CONCEPTUALIZAR PARA POLITIZAR	29
CAPÍTULO II	
Desde la raíz: la gestación de la Ley Micaela y su puesta en agenda	37
HACER DEL DERECHO UN ALIADO	41
LA BRAVA MAREA QUE DESDE EL SUR EMPUJA: EL PROTAGONISMO DEL MOVIMIENTO FEMINISTA DEL NI UNA MENOS A LA LEY MICAELA.	45
DE LOS PROYECTOS A LA SANCIÓN DE LA LEY	48
LA LEY MICAELA DESDE ADENTRO	51
UN CUARTO PROPIO EN EL ESTADO	56
CAPÍTULO III	
Desde la punta al taco de la bota: la implementación de la ley micaela en la Provincia de Santa Fe	61
LOS DOS PIES DE LA IMPLEMENTACIÓN	63
HACIA UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ETAPAS	67
AGENTES DESTINATARIXS DE LA POLÍTICA	76
AUTORIDADES DE APLICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA COORDINACIÓN	79
OTROS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN	82
RELACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY MICAELA	85

REFLEXIONES FINALES	88
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
ANEXOS	102

INTRODUCCIÓN

“Las ciencias sociales que se precien de feministas no pueden evadirse del compromiso político de producir conocimiento en pos de un mundo más igualitario”.

(Daich, D. y Varela, C., 2020, p. 15)

El presente Trabajo Integrador Final germina al calor de una coyuntura política compleja, en donde prima la preocupación por un futuro incierto y se ponen en juego derechos que son centrales para nuestra democracia. Como es manifiesto, el avance de las derechas radicalizadas ponen a los feminismos como blanco de agresiones, y las políticas públicas con perspectiva de género no escapan de la emboscada. Por ello, decidir investigar sobre feminismos y políticas públicas es una apuesta teórica y política, para que desde los ámbitos académicos podamos contribuir a fortalecer los derechos conquistados y alimentar la imaginación de otros mundos posibles.

Desde lo personal, las motivaciones por profundizar en esta temática de investigación se remontan al paso por la Facultad, empezando por el cursado de la asignatura “Introducción a la perspectiva de género”. Este recorrido se complementa con la realización de la Práctica Pre-Profesional en la Secretaría de Género y Sexualidades (Se.Ge.Sex- Fcpolit), en donde se continuó alimentando este interés por la intersección de los feminismos y las políticas públicas. A la par, y sosteniendo la importancia de la dimensión colectiva, la participación en el Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género (CIFEG)¹ fue un gran motor. Igual de importante fue la militancia política y mi descubrir feminista, en donde conocí los lentes violetas con los cuales interpretar el mundo para poder transformarlo.

Por fuera del ámbito académico, pero estrechamente relacionado con la temática de este trabajo, el impulso por estudiar la Ley Micaela se desprende de experiencias laborales, pasadas y actuales. La posibilidad de ser tutora² de las capacitaciones que propone la

¹ Este trabajo final retoma los trabajos de investigación de compañeras y compañeros del CIFEG, como lo son los Santervas, Georgina (2019) “Políticas institucionales contras las violencias machistas. Análisis de caso. Protocolo en la Fcpolit”, y de Marro, Romina (2020) “Políticas contra la violencia machista desde el feminismo no punitivista: El caso del Protocolo de la FCPOLIT (2015-2019)”.

² Las “Tutorías para la capacitación en género y diversidad” fue una iniciativa orientada a la institucionalización de la participación y del trabajo de las tutorías pedagógicas en las capacitaciones en Ley Micaela, elaboradas por la Secretaría de Formación y Capacitación para la Igualdad del Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad (MIGyD).

implementación de esta Ley, despertó el interés de profundizar en esta política pública de prevención y sensibilización contra las violencias machistas.

Este recorrido implica reconocer el lugar desde donde se construye conocimiento, para lo cual retomaremos las posturas de las epistemologías feministas. Las contribuciones del feminismo a la epistemología son del último cuarto del siglo XX, y son claves porque permiten desarticular la aparente neutralidad de la persona que investiga y develar el modo en que los intereses se filtran en la construcción de teorías científicas (Maffía, 2007). De esta manera, buscamos poner de manifiesto que nuestras experiencias, trayectorias e identidades también son parte de este proceso de investigación, y que la pretensión de neutralidad implica negar la historia y la opresión social. Siguiendo a Dorlin (2009), el saber feminista es un modo de *conocimiento de sí*, que consiste en politizar la experiencia individual: en transformar lo personal en político.

El pensar feminista es un pensar situado. Como describe Gago (2019) “si algo nos han enseñado la historia de las rebeldías, de sus conquistas y fracasos, es que la potencia del pensamiento *siempre* tiene cuerpo. Y que ese cuerpo ensambla experiencias, expectativas, recursos, trayectorias y memorias (Gago, 2019, p. 11). En este trabajo nos posicionamos desde este pensar situado, espacial y temporalmente, lo que implica reconocernos como feministas en un país donde el movimiento de mujeres y de la diversidad sexual es un sujeto político protagonista de la historia, desde hace muchos años.

También nos parece importante resaltar el carácter colectivo del conocimiento, al que este trabajo final abona. Parte constitutiva de este proceso han sido los aportes de muchas compañeras, con quienes hemos debatido, construido, reflexionado, no sólo ideas si no también prácticas políticas. Entre ellas, las compañeras del CIFEG y del AGESEX y, especialmente, mi Directora y Codirectora, con quienes trazamos en conjunto las estrategias y los lineamientos de este trabajo.

Habiendo realizado estas aclaraciones, y para comenzar a introducirnos la temática de este trabajo, nos proponemos analizar el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe. Como punto de partida, tomaremos a la Ley Micaela (N° 27.499) como una política pública de prevención y sensibilización contra las violencias machistas. Dicha normativa fue promulgada el 10 de diciembre de 2018 por el Congreso de la Nación, y tiene como objetivo la capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías. Santa Fe sancionó su adhesión a Ley en septiembre de 2019, a través de la Ley Provincial N° 13.891, pero su implementación está reglamentada a través del Decreto Provincial 192/2020. Por eso, para este trabajo

tomaremos como punto de partida el año 2020, que es cuando comienza a implementarse la Ley.

Las principales preguntas que guían esta investigación, son: ¿Cómo fue el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe en el período que va de 2020 a 2023? ¿Qué contexto posibilitó su sanción? ¿Puede entenderse a la Ley Micaela como una política pública? ¿Cuál es la relación entre las políticas públicas y los estudios de género y feministas? ¿Cómo se llegó a la sanción de la Ley Micaela? ¿Cuáles fueron las distintas etapas del proceso de implementación? ¿Cuáles fueron las estrategias desarrolladas? ¿Qué actores intervinieron? ¿Cuál es la relación entre la institucionalidad de género y la implementación de la Ley Micaela?

Con la intención de abordar los interrogantes planteados, establecemos como **objetivo general** analizar el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, en el período que va del año 2020 a 2023.

Para acercarnos a nuestro objetivo general, perseguimos los siguientes **objetivos específicos**:

- Describir el contexto de surgimiento de la Ley Micaela, su proceso de incorporación a las agendas gubernamentales y las principales características que la componen.
- Abordar la Ley Micaela como política pública de prevención de las violencias machistas, enmarcada en los estudios sobre feminismos y políticas públicas.
- Reconstruir las distintas etapas de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, las principales estrategias desarrolladas y el accionar de los actores involucrados en el proceso.

Para alcanzar los objetivos mencionados, este trabajo se estructura en tres capítulos. **En el capítulo I** realizaremos las principales aproximaciones teóricas al campo de estudio de las políticas públicas y abordaremos su intersección con los estudios de género y feministas. Esto nos permitirá acercarnos a Ley Micaela como política pública de formación y sensibilización en materia de género, y nos servirá de andamiaje conceptual que ordenará todo el trabajo de investigación. También profundizaremos en las conceptualizaciones sobre las violencias machistas y sus características.

En el capítulo II buscaremos poner de relieve cómo fue el proceso de gestación de la Ley Micaela y su incorporación a las agendas gubernamentales. Para ello retomaremos algunos aportes teóricos sobre los procesos de agendación y los combinaremos con un

análisis histórico y situado del concepto “violencia”. Al mismo tiempo, identificaremos cuál fue el lugar que ocupó el movimiento feminista en la sanción de la Ley, y describiremos los principales elementos que la componen.

En el capítulo III nos centraremos en el análisis de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe y describiremos las características que se desprenden de ese proceso. Para ello, realizamos cinco entrevistas semi-estructuradas a actores claves de la implementación, con el fin de analizar las dimensiones que consideramos más importantes: las etapas de la implementación, las principales estrategias desarrolladas, lxs³ actores involucrados, lxs agentes destinatarixs, entre otras.

Como reflexiones finales, se buscará recuperar los principales ejes desarrollados a lo largo de la investigación, a la vez que aportar reflexiones que permitan abrir nuevos interrogantes y perspectivas futuras para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género.

³ En el desarrollo de este trabajo se utilizará el lenguaje no sexista representado por la letra “x”, para comprender un amplio universo de expresiones, identidades de género y orientaciones sexuales que rebasa la categorización binaria que promueve la heteronorma (por ésta se entiende a la jerarquización de la heterosexualidad por sobre otras orientaciones sexuales posibles, produciendo discriminación, violencias y desigualdades hacia aquellas personas que no se adaptan a la misma, por eso se habla heteronorma como régimen político). A su vez, se enmarca en la Resolución N° 662/2019 de la Universidad Nacional de Rosario y en la Resolución N° 0620/19 de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad, que habilitan el uso de expresiones de lenguaje inclusivas y no sexistas en las producciones realizadas por las instituciones que ésta nuclea.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para la realización del presente Trabajo Integrador Final se utilizó una metodología con enfoque cualitativo. Además de enfatizar en aspectos de índole teórica, esta perspectiva permite comprender e interpretar los diversos elementos que operan en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género. A su vez, al entender a la realidad social como subjetiva y múltiple (Sautu, 2005), permite tener en cuenta en la investigación todas las dimensiones y factores que se relacionan con nuestro objeto de estudio.

Además, nos valemos de esta perspectiva porque considera que la persona que investiga está inmersa en el contexto de interacción que desea investigar. De esta manera, se relaciona con los postulados desarrollados en la introducción, en donde se describe que el saber feminista siempre tiene cuerpo. Como sostiene Sautú (2005), al postular que la realidad es subjetiva e intersubjetiva, los investigadores, en tanto actores sociales intervinientes, contribuyen a producir y reproducir el contexto de interacción que desean investigar. A su vez, esta perspectiva asume que tanto los valores como los puntos de vista de la persona que investiga forman parte del proceso de conocimiento y se reflexiona acerca de ello.

Este enfoque metodológico además de aportar un diseño flexible e interactivo, privilegia el análisis en profundidad y en detalle en relación al contexto (Sautú, 2005). Estas herramientas permiten acercarnos a nuestros objetivos de manera más precisa, ya que como lo demanda nuestro objeto de estudio, el análisis de la implementación de la Ley Micaela como una política pública de prevención y sensibilización contra las violencias machistas implica pensar a la misma de manera dinámica y flexible, dos características fundamentales que permiten afrontar las contingencias que puedan emerger en el proceso de implementación.

En lo relativo a las técnicas y fuentes de información, este trabajo se valió de fuentes de información primarias y secundarias. En relación a las primarias, se han realizado cinco entrevistas semiestructuradas a actores claves del proceso de implementación. La riqueza de las entrevistas reside en poder recuperar las experiencias de las personas involucradas en el proceso, entre quienes podemos mencionar a: la Directora Provincial de Capacitación en Género y Diversidad del Ministerio de Igualdad Género y Diversidad, a la Coordinadora de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos

del Ministerio de Economía, y a tres integrantes del equipo del MIGyD que realizan tareas de coordinación pedagógica en el marco de la presente Ley. Como criterio de selección de las entrevistadas, en primer lugar se definió que pertenezcan a las dependencias designadas como autoridades de aplicación⁴ de la Ley Micaela: en este caso, referentes del MIGyD y de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos. Luego, se puso en juego la “técnica de la bola de nieve”, en donde pudimos acceder a otras tres personas claves en la implementación, quienes desarrollan tareas en la implementación de la Ley pero como equipo técnico.

Con el fin de resguardar la identidad de las personas entrevistadas, utilizaremos las iniciales de sus nombres y apellidos, de la siguiente manera:

- S.R.: Dirección Provincial de Capacitación en Género y Diversidad del Ministerio de Igualdad Género y Diversidad.
- M.V.: Dirección General de Formación de Recursos Humanos del Ministerio de Economía.
- M.Q.: Tutora pedagógica MIGyD.
- A.T.: Tutora pedagógica MIGyD.
- L.G.: Tutora pedagógica MIGyD.

Dentro de las fuentes de información primaria también se recurrió a normativas, decretos reglamentarios, documentos, informes oficiales, y publicaciones realizadas por la Provincia de Santa Fe.

En lo que respecta a las fuentes de información secundaria, se utilizaron libros, artículos académicos, publicaciones en revistas científicas y artículos periodísticos, a través de una revisión bibliográfica profunda.

⁴ El Decreto Provincial 192/2020 reglamenta, en términos generales, la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe. En su Artículo 2 se faculta a la **Secretaría de Estado de Igualdad y Género** en coordinación con el **Ministerio de Economía** a dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y cumplimiento de la Ley Micaela. Este aspecto de la reglamentación es sustancial, ya que implica que para llevar a cabo la implementación se requiere de la articulación de estos dos organismos provinciales.

CAPÍTULO I

Marco teórico

“Argumento que hacerse feminista se trata también de generar ideas sobre los mundos con los que nos encontramos. La teoría feminista, en otras palabras, surge del proceso de producción de sentido que implica hacerse feminista y encontrar una senda para navegar el mundo”

Sara Ahmed, 2021, p. 54.

En este primer capítulo nos acercaremos a la Ley Micaela como política pública que impulsa la formación y sensibilización en materia de género, intentando abordar las principales conceptualizaciones y debates sobre la intersección de las políticas públicas y los estudios feministas. Estas aproximaciones teóricas al campo de estudio de las políticas públicas servirán de andamiaje conceptual y ordenarán todo el trabajo de investigación.

Interrogar a las políticas públicas desde los feminismos implica pensar marcos de análisis que permitan comprender y analizar la complejidad de los fenómenos sociales. A su vez, pensar a los feminismos desde las políticas públicas contribuye enormemente a plasmar y traducir en acciones concretas las demandas de igualdad que se encuentran en el centro del movimiento feminista. Como punto de partida, se comenzará describiendo la historia de vida de Micaela y por qué, luego de su femicidio, se impulsaron políticas públicas que promueven la formación en perspectiva de género y violencia contra las mujeres al interior del Estado.

MICAELA: SU SONRISA COMO BANDERA

Como mencionamos brevemente en la introducción, la Ley Micaela fue sancionada el 19 de diciembre del 2018, y establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La normativa lleva el nombre de Micaela García, una joven militante del Movimiento

Evita⁵ y también del movimiento feminista, con una fuerte participación en el colectivo Ni Una Menos⁶ de su localidad. Por ello, con el nombre de la Ley, se busca recuperar su historia de vida: la de una joven oriunda de la provincia de Entre Ríos, que estudiaba para ser profesora de Educación Física y con un profundo compromiso social y político que soñaba con un mundo más justo e igualitario.

Micaela fue víctima de femicidio en el año 2017, cuando regresaba a su casa luego de haber salido con sus amigas a bailar. Su femicida, Sebastián Wagner, estaba procesado por la violación de otras dos mujeres jóvenes. Su familia, sus afectos, sus amigas y amigos, la comunidad, la buscaron intensamente durante una semana, hasta que su cuerpo fue encontrado sin vida.

“Ella fue secuestrada, violada y asesinada por Sebastián Wagner, un condenado por dos violaciones que se encontraba gozando de libertad condicional a pesar de una importante cantidad de informes técnicos que le recomendaban al juez Carlos Rossi no otorgarle dicho beneficio. Asimismo, menos de veinticuatro horas antes del hecho, el padre de una menor fue a denunciar a Wagner (quien hoy cumple cadena perpetua por el caso de Micaela) por intentar abusar de su hija, pero el agente que lo recibió en la comisaría no le tomó la denuncia.” (García en RUGE, 2020)

En octubre de 2017, Wagner fue condenado a cadena perpetua por el femicidio de Micaela. Por su parte, Carlos Rossi, el juez que había desoído los informes técnicos que desaconsejaban la libertad condicional del femicida, fue sometido a un jury. Esto fue muy importante, ya que constituyó el primer proceso disciplinario realizado a un magistrado por una causa de género, a pesar de que el jury decidió absolverlo en un fallo cargado de polémica.

Además de llevar el nombre de Micaela como bandera de su historia, la Ley manifiesta con ello la intención de reconocer la responsabilidad del Estado frente a su femicidio. Se hace referencia dicha responsabilidad porque el femicidio de Micaela está directamente atravesado por la falta de perspectiva de género que permea a las

⁵ El Movimiento Evita es una organización social y política, de las más grandes de Argentina. Nace en el año 2006, y desde entonces tiene una participación activa en la escena política del país. De tradición política peronista, lleva su nombre en homenaje a Eva Perón.

⁶ El Movimiento “Ni Una Menos” nació ante el hartazgo por la violencia machista, que tiene su punto más cruel en el femicidio. Esta consigna desbordó las interpelaciones previas del feminismo, desde donde la violencia machista se viene denunciando hace décadas, y en junio de 2015 tomó masivamente las calles de todo el país.

instituciones estatales. Estas ausencias se identifican cuando comienzan a conocerse los detalles del femicidio de “la negra”, como la llamaban sus afectos.

La concatenación de decisiones judiciales y policiales pusieron sobre la mesa la importancia de desarrollar capacitaciones en temáticas de género y violencias contra las mujeres, desnudando de esta manera cómo las instituciones y agencias del estado están atravesadas sustancialmente por lógicas machistas y patriarcales. En este sentido, el femicidio de Micaela marcó un punto de inflexión a partir del cual pensar políticas públicas que se orienten a trabajar estas problemáticas hacia el interior de la propia estructura del Estado.

LA LEY MICAELA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Para adentrarnos en el estudio de la Ley Micaela como política pública de prevención contra las violencias machistas, es importante que empecemos abordando algunas conceptualizaciones sobre lo que entendemos por políticas públicas y sus principales nociones. En este sentido, el desarrollo de las políticas públicas como campo académico independiente data de fines de la década de 1960. Se trata de un campo de estudios compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías y modelos (Parsons, 2007), lo que permite identificar una pluralidad de marcos de análisis desde donde posicionarse para su estudio.

En este trabajo se retomarán las conceptualizaciones de Oszlak y O’Donnell (1981), quienes con sus aportes proponen algunos lineamientos para la investigación y el estudio del Estado y las políticas estatales en América Latina. Dichos autores definen a las políticas públicas de la siguiente manera:

“Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término política estatal (o “pública”), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 112,113)

De esta manera, la toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión es uno de los elementos fundantes de esta conceptualización. Estas decisiones expresan, a su vez, posicionamientos políticos-ideológicos que priorizan (o no) determinados cursos de acción:

“(…) son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del Estado o asumen su representación las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas.” (Oszlak, 2009: 2)

Nos interesa complementar esta perspectiva sobre las políticas públicas con los aportes realizados por Bonet i Martí (2007) a este campo de estudios, ya que permite complejizar los elementos hasta aquí descritos. El autor se centra en reflexionar sobre la interrelación entre las políticas públicas y las violencias machistas, poniendo de manifiesto que gran parte de las políticas contribuyen al sostenimiento del orden patriarcal. De esta manera, el autor promueve la construcción de nuevas herramientas analíticas. Realiza una crítica a los modelos que considera tradicionales, que parten de una orientación estrictamente procedimental y remiten a una dimensión tautológica de la política:

“Entendemos por análisis tautológico de las políticas públicas aquel que en aras de una pretendida objetividad obvia el contexto social en el que se encuentran insertas, las relaciones de poder subyacentes y las agendas ocultas de los distintos actores que intervienen, incurriendo en la tautología de tomar sólo en consideración los criterios explícitos de evaluación enunciados previamente por las mismas, lo que imposibilita alcanzar una dimensión crítica, reduciéndolo a una mera ponderación del grado de éxito de los objetivos alcanzados.” (Bonet i Martí, 2007: 39)

Es por eso que, con vistas a complejizar las perspectivas dominantes en nuestras disciplinas, el autor desarrolla una mirada que permite **<<politizar>> el análisis de las políticas públicas** (Bonet i Martí, 2007: 40). Esto posibilita identificar las tensiones y los conflictos inherentes al proceso de las políticas públicas, así como también reconocer la amplia gama de actores que intervienen y los aportes y condicionantes contextuales y coyunturales que determinan su desarrollo.

El cambio en la mirada sobre las políticas públicas que propone Bonet i Martí (2007), podemos resumirlo de manera esquemática en los siguientes fundamentos:

- Considerar a las políticas públicas como el **resultado de una cristalización de las relaciones de fuerza presentes en lo social**: es decir, “atender el carácter contingente de las políticas públicas como el resultado de la concurrencia de distintas relaciones de fuerza en el campo social” (Bonet i Martí, 2007: 40). De

esta forma, se resalta la dimensión conflictual de las acciones y los elementos políticos que la conforman.

- Centrar el análisis en la **pluralidad de actores relacionales**. Se desplaza el centro de análisis que gira en torno del actor racional hacia un modelo que considera a las políticas como producto de un contexto de interacción en red.
- Recuperar el **carácter performativo de las políticas públicas**. Estas no se reducen a enunciar cauces de acción sino que intervienen como agentes discursivos en la construcción de la realidad.

A su vez, incorporar estas perspectivas al estudio de las políticas públicas aporta una visión amplia y diversa, que enriquece los posibles análisis que emergen de la intersección de este campo de estudio con los feminismos. Como movimiento social y político, este empuja los marcos de análisis rígidos y anquilosados hacia conceptualizaciones que permitan capturar la amplitud y pluralidad que caracterizan al proceso de la política.

Dentro de la vasta bibliografía sobre políticas públicas, hay autores (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 2008; Roth Deubel, 2002) que proponen considerar a las mismas como un proceso que se desarrolla a partir de **etapas o de ciclos** (“policy process”). Cada una de estas etapas “posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (Aguilar Villanueva, 1993: 15). Como afirma Subirats (2008) “esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido” (p. 42), es decir, como una construcción que funciona como un dispositivo analítico para la lectura de las políticas. Por lo tanto, no debe considerarse como una secuencia lógica ni confundirse con un orden cronológico que debe seguir la política. En este sentido,

“Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y superponerse unas a otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse.”
(Aguilar Villanueva, 1993: 15)

Diversxs autorxs se posicionan desde esta perspectiva de análisis, y han conjugado en sus teorías distintas fases o etapas para definir la composición del proceso de la política.

Siguiendo a Subirats (2008), podemos destacar las siguientes etapas: el surgimiento del problema; su inclusión en la agenda gubernamental; la formulación y decisión del programa de la política; la implementación de la política y, finalmente, la instancia de evaluación. Como afirma Muller, “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (Muller, 1990, p. 33 como se citó en Subirats, 2008).

Las interpretaciones sobre las políticas públicas como procesos tienen sus virtudes pero también sus limitaciones. En torno a las primeras, podemos señalar que tienen la capacidad de entender a las políticas como fenómenos dinámicos, con variaciones a lo largo del tiempo y con sus propias singularidades en relación a cada etapa. Entre estas ventajas, Subirats (2008) menciona dos: una es que “permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso” (p.45), y la otra es “la posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis” (p. 45).

Sobre las limitaciones de esta forma de abordaje, Subirats (2008) nos alerta sobre cuatro. La primera, es que “se trata de una perspectiva descriptiva que puede, en algunos casos, inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas” (p.46). En segunda instancia, agrega:

“Esta perspectiva heurística no nos debe conducir a establecer un modelo causal de las políticas públicas, identificando los nexos lógicos existentes entre las diferentes etapas. Esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el analista tienda a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando tales nexos no se den en la realidad”. (p.46)

Otra de las limitaciones que encuentra gira en torno a que esta perspectiva cíclica “no permite ir más allá del análisis secuencial e impide, sobre todo, considerar el caso de ciclos simultáneos o el de ciclo incompletos” (Subirats, 2008, p. 46). Además, posicionándonos desde este modelo cíclico se corre el riesgo de realizar “una interpretación legalista de la acción pública centrada en la acción del Estado” y desestimar aquella “perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva «bottom-up»)” (Subirats, 2008, p. 46).

Sin embargo, más allá de las limitaciones identificadas, nos parece pertinente mantener este modelo secuencial para el análisis de las políticas públicas, debido a que

“constituye un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública” (Subirats, 2008, p. 46). Además, a los fines de este trabajo, será de gran importancia, ya que tanto en el capítulo II como en el III nos centraremos en algunas de estas etapas, como lo son: el surgimiento de las violencias machistas como problema público y su inclusión en la agenda gubernamental, que nos brindará las herramientas necesarias para comprender el contexto de surgimiento de la Ley Micaela, para luego poder centrarnos en su implementación.

DEBATES SOBRE IMPLEMENTACIÓN

Como en este trabajo haremos foco en el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, es menester acercarnos a los debates que se desprenden de este concepto y sobre qué entendemos por implementación. En este sentido, los primeros estudios relacionados con el campo de la implementación pueden remontarse a mediados de la década del '60 y principios de los '70, principalmente en Estados Unidos, y fueron motorizados por la preocupación de los decepcionantes resultados de las políticas y programas sociales del gobierno de Johnson. Como argumenta Aguilar Villanueva (1993):

“Al revisar los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los años setenta se ocupan de la implementación de las políticas públicas, llama la atención el hecho de que todos ellos fueron escritos con un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y patentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de "promesas incumplidas" y "esperanzas frustradas" ante el malogro de los programas de reforma social de los años sesenta.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 19)

Tradicionalmente, la subestimación de la importancia de la implementación como campo de conocimiento estuvo relacionada con la clásica dicotomía entre política y administración, adjudicándose a la fase que estamos estudiando características exclusivamente “técnicas”, que la simplifican y la reducen y, por supuesto, que anulan su dimensión política. Siguiendo a Roth Deubel (2002):

“Para muchos la implementación de decisiones públicas es un problema meramente administrativo, entendido como un problema técnico, de “simple” ejecución de tareas. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, al contrario, esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este

entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable.” (Roth Deubel, 2014, P. 185).

Si bien las conceptualizaciones y los sentidos que adquiere el concepto de implementación pueden ser múltiples y diversos, Roth Deubel retoma el elaborado por Mény y Thoenig (1992), y la entiende como aquella “fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos (p.159).

A su vez, es importante mencionar que hay dos tradiciones muy marcadas en los enfoques teóricos que abordan el estudio de la implementación de políticas públicas. De esta manera, se puede trazar una distinción entre dos corrientes: una denominada de Primera Generación (también conocida por su enfoque Top-Down) y otra de Segunda Generación (o también referenciada como enfoque Bottom-Up).

Los estudios de primera generación, top-down, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo, desarrollada desde arriba (top) hacia abajo (down), o desde el centro a la periferia (Roth Deubel, 2002). Este enfoque sostiene entre sus postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia (Mény y Thoenig, 1992). Como expresa Roth Deubel (2014):

“Este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado, y su implementación del otro. Y se considera por lo general que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control”. (p. 187)

Dentro de esta perspectiva podemos encontrar trabajos pioneros y fundamentales, como los de Pressmann, Wildavsky, Bardach, que han circunscrito el ámbito de la problemática y dado el tono a los estudios (Aguilar Villanueva, 1993, p. 18). Los aportes innegables de esta generación de teóricos es que:

“Rescataron y destacaron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño. Con ello cuestionaron la tendencia del policy analysis a encerrarse en el momento de la decisión y a considerarlo el paso sustantivo de la política y el determinante de su éxito.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 32).

A finales de los años setenta emergen nuevos estudios que proponen un enfoque conceptual alternativo, que inauguran un modo distinto de analizar el proceso de implementación. Estos son los estudios de segunda generación, también llamados bottom-up, que conciben la implementación de abajo hacia arriba o de la periferia hacia el centro (a diferencia de los enfoques tradicionales como el top-down). Como describe Roth Deubel (2014):

“Esta segunda concepción trata de partir de los comportamientos concretos donde existe el problema público para construir la política pública poco a poco -con reglas, procedimientos y estructuras organizativas- por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente.” (Roth Deubel, 2014, pp. 187, 188)

Desde este enfoque se intenta poner de manifiesto el rol central que cumplen las organizaciones locales durante todo el proceso de implementación. De esta manera, se desplaza y se amplía la mirada hacia las interacciones entre los diversos actores que son parte de la implementación, cambiando la dirección de los análisis desde la “periferia” hacia el centro”. De esta manera, una característica del enfoque bottom-up es “construir soluciones a los procesos de implementación a partir del punto en donde aparecen las dificultades” (Deubel, 2014, p. 202).

Uno de los autores impulsores de este enfoque es Paul Berman, quien argumenta que:

“La implementación no es simplemente la aplicación directa de una tecnología o de un plan. La implementación es, más bien, un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional.” (Berman en Aguilar Villanueva, 1993, p. 83)

Otro de los autores emblemáticos de este enfoque es Lipsky. A él se debe la reivindicación de la posición crucial que los "burócratas al nivel de la calle" (expresión suya, 1976) ocupan en el proceso de implementación (Aguilar Villanueva, 1993, p. 86).

Más allá de la descripción de los dos enfoques mencionados en este breve repaso sobre los estudios de implementación, nos parece importante mencionar los aportes de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian (1993). En su trabajo “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, proponen que una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas requiere que la amplia y variada tradición de estudios sobre

el tema pueda ser integrada en un marco conceptual completo. Para ello, proponen un marco de análisis, en donde definen a la implementación como “el cumplimiento de una decisión política básica” (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 329).

De esta manera, elaboran un modelo de análisis que “intenta captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma en que los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores afectan ese proceso” (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 324). Uno de sus argumentos sostiene que muchos estudios de caso sobre implementación, prestan excesiva atención a los detalles de implementación de los programas, perdiendo de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 325).

Para dichos autores, “la función central del análisis de implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 329). Estos factores, son: 1) la tratabilidad del problema, 2) la capacidad del estatuto o la ley para estructurar adecuadamente el proceso de implementación, y 3) las variables no normativas (políticas) que condicionan la implementación. En este sentido, las variables elaboradas permiten abordar la complejidad de la implementación, a la vez que posibilita interpretar a la misma en su dinamismo y amplitud.

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y FEMINISMOS: DESARMAR LA TRAMPA DE LA NEUTRALIZACIÓN.

Hasta aquí hemos revisado las conceptualizaciones sobre políticas públicas e implementación, las definimos y nos posicionamos en relación a sus interpretaciones. A partir de ahora, intentaremos abordar los debates y las discusiones que se abren en la intersección con los estudios de género y feministas.

Los feminismos han contribuido extensamente al estudio crítico del Estado y de las políticas públicas. Grandes pensadoras como la politóloga inglesa Carole Pateman con su clásico libro “El contrato sexual” (1988) y la jurista norteamericana Catherine MacKinnon con “Hacia una teoría feminista del Estado” (1989) son las primeras en ser reconocidas por su producción teórica a este campo de estudio. Si bien las dos autoras parten de tradiciones políticas distintas, siguiendo la caracterización de Valobra (2015) podemos ubicar a Pateman dentro de la tradición de los feminismos socialistas y MacKinnon dentro de lo que

denominamos feminismo radical. A su vez, compartimos el esfuerzo que realiza Valobra (2015) al retomar de ambas sus “críticas al liberalismo y la conjunción patriarcal”, para repensarlos en un contexto neoliberal como el actual (p. 35).

Debido a los fines de las temáticas trabajadas en este capítulo, no es nuestra intención detenernos minuciosamente en los aportes teóricos de dichas autoras. Pero sí consideramos necesario detenernos en algunas de sus críticas, ya que sirven como fundamento a las teorías feministas sobre el Estado y las políticas públicas. A su vez, es importante mencionar que:

“Dentro de los campos de los feminismos existen dificultades para trabajar en torno al Estado. Las posibilidades de teorizar sobre el Estado han estado sujetas a la historia de la relación entre las feministas y el Estado, basado muchas veces en una tradición antiestatista”. (Anzorena, 2014, 31)

En este contexto, los aportes de Pateman se tornan muy valiosos. La autora reflexiona sobre las bases iluministas sobre las que se construye el Estado moderno y sobre las ideas de democracia que emergen de ese proceso. En su libro el “El contrato sexual”, cuestiona las bases del “contractualismo”, en donde:

“explica el origen de la neutralización política realizada en el orden político moderno a través de lo que llama un contrato sexual, que ubica a las mujeres en el ámbito doméstico y les otorga un lugar secundario en el ámbito público (Pateman, 1995, como se citó en Anzorena, 2014, p. 32).

A partir de sus reflexiones, Pateman desenmascara la exclusión de las mujeres de los principios “libertad, igualdad y fraternidad” que habían nacido con la revolución francesa. Siguiendo a la filósofa argentina Diana Maffía (citada en Valobra, 2015), el discurso universalista de los contractualistas “generó una posibilidad de liberación para las mujeres por el que, en pos del mismo, acompañaron las empresas ilustradas para luego, verse decepcionadas por el prejuicio androcéntrico que sustenta la ceguera de género de estas posiciones” (p. 37). Cuando se afirma que el feminismo es “el hijo no querido de la ilustración” se hace referencia a que como movimiento nace tanto del reconocimiento como de la denuncia de que la tríada libertad-igualdad-fraternidad se circunscribe a valores aplicables únicamente a los varones. Osborne (2018), agrega:

“Todas estas cuestiones, que se proclamaban universales, se hallaban, sin embargo, perfectamente generizadas: encarnadas en los varones, las mujeres, definidas como seres ligados a la naturaleza por mor de sus

funciones maternas, son excluidas de la ciudadanía por medio de la estricta separación entre el ámbito de lo público, de lo político, y el ámbito de lo doméstico y privado.” (p. 70)

MacKinnon (citada en Anzorena, 2014), por su parte, realiza una crítica feminista al Estado basada en una comprensión diferente de la ley. Según la jurista norteamericana, “la trampa es que el Estado protege el poder masculino y garantiza el control de éste sobre la mujer en todos los ámbitos” (Valobra, 2015, p. 39). En este sentido, “las leyes son vehículos de la opresión porque el Estado se construye como un garante de la violencia heterosexista” (Valobra, 2015, p. 39). Para la autora, las leyes:

“son parte integrante de la política sexual porque el Estado, a través de la ley, institucionaliza el poder masculino sobre las mujeres al institucionalizar en la ley el punto de vista masculino. Su primer acto de Estado es ver a las mujeres desde la perspectiva del dominio masculino; el siguiente es tratarlas de esta forma”. (MacKinnon, 1995, citada en Anzorena, 2014 pp. 39 y 40)

El desarrollo teórico de ambas autoras ha contribuido a enriquecer las perspectivas desde donde pensar al Estado y a las políticas públicas, y sus aportes han sido retomados por teóricas de nuestras latitudes para estudiar la especificidad de los estados latinoamericanos y las particularidades que emergen desde nuestros contextos.

Una de las autoras argentinas que se ha centrado en este campo de estudios es Claudia Anzorena (2014). La investigadora toma como punto de partida la concepción del Estado desde la perspectiva desarrollada por Oszlak (2004), quien lo define como una arena de negociaciones y articulaciones políticas, como parte constitutiva del conflicto social cuya intervención es efecto de las relaciones de fuerza que están en pugna en la sociedad. En este sentido, no concibe al Estado como un actor separado y por encima de la sociedad, sino precisamente como parte de ese campo de articulación y negociación.

Desde este punto de vista, argumenta que así como en gran parte de la tradición del pensamiento político se ha pensado al Estado capitalista como representante del interés general, del mismo modo se lo presenta como neutral desde el punto de vista sexual (Anzorena, 2013). De esta forma,

“El Estado opera de manera paradójica: se presenta como representante de los intereses generales y como garante de los derechos del conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, no se trata de un espacio neutral, encargado de

garantizar la reproducción del orden establecido entre clases sociales, los géneros, la orientación sexual, la edad, el racismo.” (p. 19)

Desarmar la trampa de la neutralización del sujeto al que están destinadas las políticas públicas (Maffia, 2013) es un proceso dificultoso. En el imaginario social, las mujeres y las identidades feminizadas fueron concebidas, históricamente, como las encargadas del bienestar familiar. También son quienes asumen las obligaciones del trabajo reproductivo y las responsabilidades que exigen las tareas de cuidado. En esta configuración social, “identificar a las mujeres con la esfera doméstica torna difícil observar la relación entre mujeres y Estado” (Anzorena, 2013). Osborne (2018) agrega que los feminismos no sólo han vuelto visible esta separación de los ámbitos públicos y privados, sino que han evidenciado su relación dialéctica:

“Para que pueda existir, ese dominio público de los derechos tiene que descansar sobre la negación de los mismos para las mujeres; el mundo de la producción necesita para sobrevivir de unos servicios para reproducirse, y éstos se hallan encomendados a las mujeres, reinas de la domesticidad y el cuidado.” (pp. 70 y 71)

Es por esto que la crítica feminista insiste en dismantelar la pretendida neutralidad del Estado y también de las políticas públicas. Las posturas que se sostienen desde los feminismos argumentan que detrás de lo “objetivo” y de las posturas “neutras” se apuntala un punto de vista heteropatriarcal-masculino que consolida y reproduce la estructura social del patriarcado.

“Las marcas sexuales, raciales, generacionales que distinguen a los/as sujetos/as son percibidas como peculiaridades de <<los cuerpos>>, de los cuerpos <<no masculinos>>, <<no blancos>>, <<no jóvenes-adultos>>. De allí que cuando se aplican políticas exclusivamente para <<mujeres>> (o para los sujetos <<diferentes>>), se presentan como una suerte de anomalía que irrumpe en un espacio que pretende ser neutral, que rechaza la diferencia, como políticas no sólo específicas sino también particulares.” (Anzorena, 2013, p. 28).

Las contribuciones realizadas desde los feminismos, como vimos, abren los caminos para dismantelar algunos supuestos sobre los que se asientan el estudio del Estado y las políticas públicas. Como el objeto de estudio de este trabajo gira en torno a la Ley Micaela como política pública, recuperar estas posturas críticas permite enriquecer los análisis desde estas perspectivas.

EL PUNTO DE VISTA DE GÉNERO PARA ABORDAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado nos sumergimos en algunos conceptos relacionados con la noción de género y en las distintas formas de nombrar a las políticas públicas “sensibles al género”, que en palabras de Rodríguez Gustá (2008), son “aquellas políticas públicas que han sido enunciadas explícitamente con el fin de asegurar el bienestar, la seguridad, la autonomía, y los derechos de las mujeres” (p. 110). A su vez, comenzaremos a centrarnos en las temáticas propias de la Ley Micaela, que en su artículo primero enuncia la capacitación obligatoria en las “temáticas de género y violencias contra las mujeres” .

Recuperando los aportes de Dorlin (2008), como punto de partida podemos afirmar que el concepto de “género” no proviene ni fue inventado por el saber feminista. Muy por el contrario, fue desarrollado por médicos y psiquiatras que se especializaban en tratamientos e intervenciones quirúrgicas de “reasignación de sexo” a personas intersexuales⁷. Continuando con la historización de Dorlin (2008), la autora añade que:

“En los años cincuenta en los Estados Unidos, el que iba a convertirse en uno de los más poderosos especialistas de la intersexualidad, John Money, declara: “El comportamiento sexual o la orientación hacia el sexo macho o el sexo hembra no tiene un fundamento innato”. El término género es rápidamente popularizado por el psiquiatra Robert Stoller que en 1954 funda la Gender Identity Research Clinic. En 1955, Stoller propone distinguir el sexo biológico de la identidad sexual (el hecho de percibirse hombre o mujer y comportarse en consecuencia), distinción que será retomada en 1968 en términos de “sexo” y “género.” (Dorlin, 2008, p. 32)

Fabrizi (2014) es otro de los autores que profundiza sobre estas temáticas. En su texto “Ni meramente natural, ni remotamente universal: Avatares de la teoría sexo/género” contribuye a la problematización del carácter natural del sexo y la sexualidad, como también sobre el carácter universal de la dicotomía sexo/género en tanto ejes estructuradores de la

⁷ Se denomina *intersexuales* a las personas cuyos cuerpos sexuados (cromosomas, órganos reproductivos y/o genitales) no se encuadran anatómicamente dentro de los patrones sexuales y genéricos que constituyen el modelo dicotómico macho-hembra. Tradicionalmente denominados o denominadas como hermafroditas en el discurso médico, término que hoy se desaconseja por tener una carga peyorativa. La intersexualidad no es una patología, sino una condición de no conformidad física con criterios culturalmente definidos de normalidad corporal. (Recuperado de GLOSARIO Se.Ge.Sex - FCPOLIT - UNR).

teoría sexo/género moderna. Para ello, el autor retoma la historización realizada por Dorlin, y agrega:

“Será recién en 1972, con la publicación de *Sex, gender and Society* (Sexo, Género y Sociedad), por parte de la socióloga feminista británica Anne Oakley, que la distinción entre sexo y género se instalará como articuladora de la teoría feminista, en la clave comúnmente conocida, de diferenciar los productos de la socialización de los individuos (atributos culturales asignados al universo de lo femenino y lo masculino) de los supuestos efectos de la “naturaleza”. (Fabbri, 2014, p. 146)

Más allá de estos aportes significativos en términos de reconstrucción histórica, Fabbri (2014) retoma a Haraway al afirmar que, a pesar de las marcadas diferencias, todos los significados feministas modernos de género parten de Simone de Beauvoir y de su afirmación de que “una no nace mujer⁸”.

Luego de este breve recorrido por la historicidad del término, compartimos con Fabbri (2014) una primera definición:

“Al menos inicialmente el concepto género intenta describir un fenómeno de carácter cultural (lo que se concibe como “masculino” y “femenino” no es natural ni universal sino que es construido y difiere según las culturas, las razas, las religiones), histórico (lo que cada cultura entiende cómo “masculino” y “femenino” varía de acuerdo a los diferentes momentos históricos) y relacional (lo que se entiende por “masculino” se define en relación que se entiende por “femenino”, y viceversa, en un horizonte de significaciones mutuas).” (Fabbri, 2014, p. 145).

De esta manera, el concepto de género fue recuperado por el movimiento feminista y de mujeres para contribuir a la diferenciación entre el “sexo biológico” y aquellas características que llamamos “culturales”, como los valores, las costumbres, los estereotipos, que son históricamente distribuidos en función de la diferencia sexual. Esto permite, como afirma Marta Lamas, enfrentar mejor el determinismo biológico y ampliar la base teórica argumentativa a favor de la igualdad de las mujeres (Lamas, 2003, citado en Fabbri, 2014).

⁸ En su obra “*El segundo Sexo*”, Simone de Beauvoir describe que “no se nace mujer, se llega a serlo”. Frase que será retomada por el movimiento feminista para dar cuenta del carácter cultural del género.

Lo interesante de los planteos de Fabbri es que, si bien resalta las ventajas que el uso de esta categoría aporta a la teoría y a la práctica feminista, a su vez, problematiza sobre las limitaciones y posibilidades críticas que contiene este concepto. Seguir profundizando en ello excede los horizontes de este trabajo integrador final, por lo que nos limitaremos a recuperar las definiciones aportadas por el autor y que serán retomadas a lo largo de este trabajo.

Partimos de estas definiciones para adentrarnos ahora en lo que podemos denominar de forma general como políticas públicas “sensibles al género” y su relación con la Ley Micaela. Para ello, mencionaremos la clasificación realizada por Rodríguez Gustá (2008), quien describe cuatro categorías de políticas sensibles al género, con sus características propias y sus respectivos enfoques teóricos y estrategias de intervención. Ellas son: políticas de acción afirmativa, políticas para las mujeres, políticas con perspectiva de género y, por último, políticas de transversalización de género -conocidas por su término en inglés *gender mainstreaming*-.

En relación a las primeras, las políticas de acción afirmativa constituyen procedimientos que procuran garantizar la representación de grupos cuyos atributos adscritos están socialmente desvalorados. En este sentido, estas acciones visibilizan que las mujeres conforman un grupo social en desventaja y, por ende, que el Estado está obligado a garantizar sus derechos mediante normativas específicas (Rodríguez Gustá, 2008). A su vez, la autora afirma que “implican una clara política de acceso de mujeres a las instituciones con el fin de asegurar su participación en los procesos de toma de decisión política, al garantizar su mayor presencia numérica en las jerarquías” (p. 111). Las medidas de acción o discriminación positiva están diseñadas precisamente para compensar las históricas exclusiones y vulneraciones padecidas (Cuadernillo Ruge p. 28).

En lo que concierne a las políticas para las mujeres y las políticas con perspectiva de género, Rodríguez Gustá afirma que ambas categorías se definen en función de sus propuestas de intervención frente a los problemas provenientes de la división sexual desigual del trabajo. Es decir:

“Ambas líneas de intervención concuerdan en situar en la división sexual del trabajo la fuente principal de desigualdad entre los sexos. Aquí concluye el acuerdo, puesto que, mientras las políticas para las mujeres mantienen las diferencias primarias buscando compensar a las mujeres por su eventual doble inserción en el ámbito público y privado, la perspectiva de género propone acciones para transformar dicha división del trabajo”. (Rodríguez Gustá, 2008, p. 112).

En este sentido, en las políticas para las mujeres, “los roles y las responsabilidades entre los sexos en la reproducción y el bienestar familiar y social son asuntos tomados como dados y no como resultantes de una situación históricamente construída” (Rodríguez Gustá, 2000, p, 112). De esta forma, estas políticas intentan compensar esas desventajas en vez de cuestionar la distribución inequitativa de responsabilidades y tareas, como así tampoco los papeles socialmente asignados a varones y mujeres. Por ejemplo, se puede mencionar que estas políticas no han fomentado la participación masculina en las tareas de cuidado.

Por su parte, las políticas con perspectiva de género tienen como núcleo fundamental la transformación de las relaciones jerárquicas existentes, buscando distribuir los recursos materiales y simbólicos, con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres (Rodríguez Gustá, 2008). Estas políticas apuntan a las raíces estructurales de la desigualdad, adjudicándole al Estado el deber normativo de ser agente de la transformación o del cambio social, lo que debe traducirse inevitablemente en la elaboración e implementación de políticas públicas:

“La elaboración de políticas públicas con perspectiva de género presupone el diseño y la puesta en marcha de acciones de largo plazo, relacionadas con políticas sectoriales más amplias. Ello resultaría en la elaboración de planes de igualdad de oportunidades nacionales y sectoriales.” (Rodríguez Gustá, 2008, p. 114).

La última categoría desarrollada por la autora es la de políticas para la transversalización de género. Siguiendo a Rees, las políticas de transversalización de género consisten en “la promoción de la igualdad de género mediante su integración sistemática en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y los procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer” (Rees, 2005, citado en Rodríguez Gustá, 2008). Por su parte, Rodríguez Gustá afirma que “la transversalización de género implica integrar sistemática y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos a la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación” (Rodríguez Gustá, 2008, p. 55).

Posicionarse desde esta perspectiva implica identificar que las estructuras y prácticas estatales también están atravesadas por formas androcéntricas y patriarcales, y visibilizar esta relación asimétrica implica también comenzar a desenmascarar al propio Estado. Como sostiene Rees, el fin último de las políticas de transversalización es transformar los estándares asociados con la masculinidad y la feminidad así como su

desigual valoración cultural, de modo tal de cambiar las inercias de género sedimentadas en el aparato estatal y perpetradas mediante sus regulaciones e intervenciones (Rees, 2005).

Esta forma de pensar la política se relaciona estrechamente con las críticas feministas al Estado y a las políticas públicas que revisamos párrafos más arriba, y también con el objetivo que persigue la Ley Micaela. Siguiendo a Dora Barrancos (2022), podemos complementar esta caracterización afirmando que la idea de transversalización es una “idea vieja”, y que es uno de los viejos compromisos del feminismo tornado posibilidad de política pública. Y que de nada sirve desarrollar una “política de gueto”, más bien se necesita su amplificación, que se enraíce en todo el sistema. Retomamos de su exposición la metáfora “*una golondrina no hace un verano*”, debido a que se torna imprescindible trascender las políticas públicas individualizantes y particularizantes, para construir estrategias que apunten a transformaciones integrales y transversales. Como remata Barrancos (2022) “la comprensión transversal es necesaria para que cada acción del Estado se convierta al mismo tiempo en una política pública de igualación, una política de derechos para todos, todas y todes” (p. 43).

VIOLENCIAS MACHISTAS: CONCEPTUALIZAR PARA POLITIZAR

A lo largo de este capítulo hemos recuperado los principales debates y conceptualizaciones que permiten analizar a la Ley Micaela como una política pública, como así también inscribirla en las tradiciones teóricas críticas que han sido enriquecidas y engrosadas con los estudios feministas. También nos detuvimos en la categoría de género y en los distintos tipos de políticas que pueden enunciarse desde este concepto. En este último apartado, abordaremos un eje central para el estudio de la Ley Micaela: precisamente, nos centraremos en definir las violencias y en caracterizarlas desde las perspectivas feministas.

Si hay algo que nos enseña la práctica feminista y que es insustituible como práctica política, es la expresión fundante de que “lo que no se nombra no existe”. De esta manera, los feminismos nos demuestran que nombrar una realidad nos permite hacerla visible, creando incansablemente nuevos significados y marcos de interpretación. Es por ello que en este apartado trabajamos específicamente sobre las violencias machistas y sobre sus conceptualizaciones, recuperando la vasta producción académica y poniéndola en diálogo con los aportes y las experiencias que se desprenden del movimiento -Hde feminista.

Como punto de partida, es importante mencionar que existen distintas formas de nombrar a estas violencias, como por ejemplo: violencias contra las mujeres, violencias de género, violencias sexistas, violencias machistas. Desde este trabajo retomaremos la conceptualización de **violencias machistas**, ya que la misma posibilita poner de manifiesto el carácter *estructural* de las violencias, como así también captarlas en su *complejidad e interrelación*. A su vez, la decisión de utilizar esta categoría se funda en el carácter amplio y abarcativo del concepto, entendiendo que, como se describe en “Documento de trabajo sobre la violencia machista” (Gipuzkoa Foru Aldundia, 2014) todos los cuerpos que desafían -desde su estructura biológica hasta su comportamiento sexual- el esquema sexo/género/sexualidad impuesto por el patriarcado, son susceptibles de sufrir violencia machista como mecanismo de control para asegurar su reproducción (p. 13).

“A pesar de la polisemia del concepto machista que hace referencia tanto al sistema de dominación masculina como a sus formas más extremas, utilizaremos esta categoría para dar cuenta de los múltiples y diversos mecanismos utilizados para asegurarse de que las personas diversas que confrontan este esquema sufran la exclusión, la marginación, el rechazo, la patologización.” (Gipuzkoa Foru Aldundia, 2014, p. 13)

En este sentido, la utilización de la categoría de violencia machista aporta la posibilidad de pensar a las violencias más allá de las ejercidas hacia las mujeres, incorporando en su definición a todas las personas que desafían los mandatos del sistema heteropatriarcal.

Redefinir las violencias machistas nos permite incorporar la idea **estructuralidad**. Cuando afirmamos que estas violencias son estructurales estamos haciendo referencia a que no se corresponden a casos aislados o excepcionales, sino que son producto de un sistema de dominación que denominamos patriarcado. A éste último lo entendemos como:

“El sistema de dominación sexo-género que expresa y reproduce la desigualdad, la invisibilización y la imposición de modelos o estereotipos socioculturales naturalizados, delimitando a su vez los espacios jerárquicamente significativos como espacios de los varones, tanto en la esfera simbólica como en la física; en la pública como en la privada. Con un añadido: la ideología patriarcal invisibiliza o forcluye la exclusión y la violencia, promoviendo la omisión o el silencio de las propias mujeres aún en sociedades altamente democratizadas.” (Femenías, 2013, p. 18)

Una consigna propia de movimiento feminista que recupera esta idea es aquella que expresa “no son enfermos (haciendo hincapié en las personas agresoras), son hijos sanos del patriarcado”. Siguiendo las reflexiones de Gago (2019), las interpretaciones patológicas de las violencias o de las personas que la ejercen tienen el efecto de exculpar a las masculinidades violentas, mostrar sus crímenes como excepcionalidad, como patologías aisladas, y hacer una casuística del “desvío”. La versión psicologista individual, por la idea misma del tipo de “salud” que propone el patriarcado para las masculinidades, está discutida en la calle, se condensa en grafittis, se conceptualiza en cantos (p. 69).

La denuncia del carácter estructural por parte de las feministas es clave para considerar a las violencias machistas como problemática social y no como cuestiones individuales, privadas, o del ámbito doméstico. En sentido, Biglia (2007) afirma que reducir las violencias al ámbito de la domesticidad es una de las estrategias que facilitan la negación de las mismas como práctica normalizada y que reafirma el reconocimiento sólo de sus facetas más descaradas y sangrientas.

A su vez, Varela (2020) sostiene que en innumerables ocasiones se utiliza la expresión “violencia doméstica” para hacer referencia a las violencias hacia las mujeres, como si fueran sinónimos o expresiones intercambiables. La autora afirma que es un “error interesado y consciente”, en un intento de eludir la desigualdad estructural, y con ello negar la existencia del patriarcado como forma de dominación. De esta manera, la autora describe a la violencia como el “arma por excelencia del patriarcado”, haciendo principal énfasis en su carácter instrumental.

Advertimos que a las violencias machistas hay que interpretarlas en su complejidad porque frecuentemente, cuando se habla de violencias, se las asocia de manera instantánea y exclusiva a las agresiones físicas. Sin embargo, como veremos a lo largo de este trabajo, las violencias machistas se desarrollan de múltiples formas, entre ellas: física, psicológica, sexual, simbólica, entre otras. Una forma pedagógica de graficar estas violencias es a través de la “metáfora del Iceberg”, cuya ilustración compartimos a continuación:

Imagen N° 1



Fuente: Iceberg de las violencias machistas. Guía de herramientas para la detección de señales tempranas de las violencias por motivos de género: Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de Nación.

A través de esta imagen se busca develar que las formas más visibles y más extremas de las violencias (tales como los femicidios y las agresiones físicas, que tienen mayor alcance a través de los medios de comunicación y redes sociales), se apoyan en mecanismos más sutiles e invisibles (violencias simbólicas, psicológicas, entre otras). La imagen del Iceberg permite evidenciar que si bien los distintos tipos y modalidades de violencias son categorías analíticas, las mismas aparecen interrelacionadas y se sostienen unas con otras.

Es por ello que Femenías (2013), retomando a Bourdieu, realiza la distinción entre violencia física y simbólica, definiendo a esta última como “la que extorsiona, generando unas formas de sumisión que ni siquiera se perciben como tales, y que se apoyan en creencias totalmente inculcadas” (Bourdieu, 1994, p. 188, citado en Femenías, 2013, p. 67). En este sentido, el poder simbólico es tan importante porque “construye mundo”; es decir, que impone un orden a la realidad. De modo que denominamos “violencia simbólica” a la que impone un orden bajo el supuesto de que es único, irreversible, inmodificable, incuestionable y eterno (Femenías, 2013, p. 68).

Estas violencias cotidianas, que numerosas veces pasan socialmente inadvertidas, que son subterráneas pero que se enraízan en casi todos los ámbitos de la vida, son el sustento sobre el cual se construye todo un sistema de dominación que necesita de estos mecanismos para reproducirse. Como afirma Femenías (2013), todo sistema de dominación -y el patriarcado no es una excepción- incluye violencia simbólica, descalificando, negando, invisibilizando, fragmentando o utilizando arbitrariamente el poder sobre otro/as.

En relación a estas conceptualizaciones, en Argentina desde el año 2009 se cuenta con la Ley 26.485, denominada "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales". Dicha normativa entiende a 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". (Ley 26.845, 2009, Art. 4)

La ley también establece en sus artículos 5to y 6to los tipos y las modalidades de las violencias. Entre los tipos de violencia, se mencionan:

1.- Física: La que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo y cualquier otra forma de maltrato agresión que afecte su integridad física.

2.- Psicológica: La que causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación aislamiento. Incluye también la culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación o cualquier otro medio que cause perjuicio a su salud psicológica y a la autodeterminación.

3.- Sexual: Cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de

parentesco, exista o no convivencia, así como la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres.

4.- Económica y patrimonial: La 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) 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.

5.- Simbólica: La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

6.- Política: La que se dirige a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones. (Inciso incorporado por art. 3° de la Ley N° 27.533 B.O. 20/12/2019).

Por su parte, entre las modalidades que adquieren estas violencias, podemos identificar: violencia doméstica, violencia institucional, violencia laboral, violencia contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica, violencia mediática, violencia contra las mujeres en el espacio público, violencia pública-política y violencia digital o telemática (esta última recientemente incorporada en octubre de 2023).

Por su parte, la Provincia de Santa Fe adhiere a la Ley Nacional a través de la Ley 13.348 y su Decreto Reglamentario 4028/2013. En la misma se incluye la perspectiva de diversidad sexual y trato digno, incluyendo en el término mujeres a quienes sienten su identidad o expresión de género como tal.

Cuando reflexionamos acerca de las violencias machistas, situarlas en el momento actual nos obliga a comprenderlas y significarlas en relación a la reconfiguración de la vida y de las relaciones sociales en el neoliberalismo. Una de las autoras contemporáneas que

aborda a las violencias machistas conjugando esta perspectiva es Jules Falquet (2017), quien reflexiona sobre el lugar que juegan las violencias hacia las mujeres en un contexto de reorganización neoliberal de la coacción. La autora propone hacer un análisis transversal de las violencias, evidenciando su carácter de *continuum*, es decir, visibilizando las conexiones existentes y subrayando las profundas continuidades históricas entre diferentes períodos y regímenes de explotación del trabajo, de los cuerpos y de los recursos. En uno de sus artículos, Falquet se pregunta sobre la existencia de una guerra de baja intensidad contra las mujeres, retratando las semejanzas que se hallan entre la tortura y la violencia doméstica, en donde considera que:

“La violencia contra las mujeres no proviene entonces de un fenómeno natural, personal o puramente psicológico: al contrario, atraviesa todas las capas de la sociedad, afecta al espacio privado así como al espacio público, en todo momento, goza del apoyo tácito de los poderes públicos. Es un fenómeno duradero, masivo -aunque se invisibilice a sí mismo mientras se despliega- y tiene consecuencias materiales muy reales en términos de beneficios económicos, de mantenimiento del orden social y de su reproducción. No parece entonces descabellado sugerir que la violencia contra las mujeres es una institución central, a la vez mecanismo de mantenimiento de ciertas relaciones sociales de dominación y explotación, y relación social que estructura este sistema.” (Falquet, 2017, p. 54)

Recuperar la idea que nos propone Falquet de la violencia como relación social permite vincular esferas que hasta entonces no parecían ser articulables, como así también rastrear el componente político centrado en una lectura de la violencia en/del neoliberalismo. En esta sintonía, “conectar las violencias implica desbordar los confines de la violencia de género para vincularla con las múltiples formas de violencia que la hacen posible”. (Gago, 2019, p. 62). Esto nos permite, siguiendo a Gago:

“Salirnos del ‘corset’ de puras víctimas con que se nos quiere encasillar para inaugurar una palabra política que no sólo denuncia la violencia contra el cuerpo de las mujeres, sino que abre la discusión sobre otros cuerpos feminizados y, más aún, desplaza de una definición de violencia (siempre doméstica e íntima, por tanto reclusa), para entenderla con relación a un plano de violencias económicas, institucionales, laborales, coloniales, etc.” (Gago, 2019, p. 62).

En este último apartado identificamos cómo la reconceptualización de las violencias machistas ha sido clave para el movimiento feminista, como así también para el amplio

campo de saberes que engloban los estudios de género y feministas. A su vez, será la puerta de entrada para abordar la Ley Micaela, cuyo objeto precisamente se relaciona con lo desarrollado a lo largo de este capítulo y buscaremos profundizar en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO II

Desde la raíz: la gestación de la Ley Micaela y su puesta en agenda

“Los grandes cambios suceden si hacemos bien (lo mucho o poco) que nos toca según nuestras responsabilidades e influimos en el pequeño grupo de personas con las que nos relacionamos. Si muchos hacemos esto, tendremos una sociedad mejor y más inclusiva”
Micaela “la negra” García

Luego del desarrollo del primer capítulo, en donde nos acercamos a las definiciones sobre políticas públicas y trabajamos sobre los conceptos principales que dialogan con la Ley Micaela como política pública para la sensibilización y prevención de las violencias machistas, en este segundo capítulo ponemos de relieve cómo fue el proceso de gestación de la política y su incorporación a las agendas gubernamentales, para luego centrarnos en la especificidad de la Ley.

Detenernos en esta etapa es de vital importancia, ya que posibilita analizar y describir qué lugares fueron ocupando los distintos actores que intervinieron en la sanción de la ley, entre ellos el papel del movimiento feminista y su tenacidad ineludible a la hora de impulsar nuevas demandas.

Como hemos desarrollado en el capítulo I en la definición de políticas públicas, lo que se menciona como “cuestión” pasa a estar ahora en el centro del análisis. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), podemos afirmar que ninguna sociedad tiene la capacidad ni los recursos para responder a todas las demandas y exigencias de cada una de sus miembros. Es decir, existen una multiplicidad de necesidades pero sólo algunas logran ser “problematizadas” por determinados actores, clases sociales, organizaciones políticas, entre otras. Entonces “llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p.18).

Otros autores, como Aguilar Villanueva (1993), utilizan el concepto de problemas y problemas públicos para describir estas etapas que componen el proceso de la política. Para el autor, no todos los problemas logran transformarse en problemas públicos, ni todos los problemas públicos logran ser objetivo de la acción gubernamental o de la “agenda” de gobierno.

“Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el Estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. Otras cuestiones que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto, no se vuelven sin más prioridades para la acción gubernamental.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 24)

Estas formas de concebir los problemas o las cuestiones visibilizan la pluralidad de actores que pueden o no incidir en la construcción de un problema como público. Y en esta construcción se ponen en juego las relaciones de fuerza que posee cada actor como también las características propias que le imprime cada sociedad. Siguiendo a Guzmán (2001), quien aborda estas temáticas desde la perspectiva de género, se puede añadir que “la comprensión y sentido de los problemas se transforman en el transcurso del tiempo de acuerdo a los espacios donde se discuten, los actores que participan, y a las alianzas y compromisos que se establecen entre ellos” (p.12).

Como se observa, no todos los problemas públicos se transforman en objeto de interés para los gobiernos, ni logran incorporarse a la agenda gubernamental. Es por ello, que recuperamos a modo de disparadores algunos interrogantes que realiza Aguilar Villanueva (1994), que problematizan estos aspectos: ¿Qué ocurre en el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva una cuestión pública y asuntos de agenda de gobierno?.

Para arrimarnos a estas discusiones, el autor comienza esbozando una distinción de dos tipos de agendas: agenda de gobierno (o también llamada institucional) y agenda pública (también denominada sistémica). Por agenda de gobierno, entiende al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (p. 29). A su vez, por agenda sistémica o pública define a aquella que está “integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública” (p. 32). De esta manera, se puede evidenciar que toda comunidad política tiene su propia agenda sistémica, que se relaciona e interactúa de diversas formas y en distintas direcciones con la institucional.

En este sentido, la formación de la agenda es un punto clave en el que buscamos detenernos, y es conceptualizado como el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública (p.30). La manera en cómo se construye dicha agenda reviste fundamental

importancia política, ya que revela las relaciones de poder que efectivamente determinan la hechura de las políticas. Así, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es exclusivamente cuáles serán los problemas tomados en consideración sino también **cómo serán definidos dichos problemas**. Este aspecto es sustancial para la temática de este trabajo, ya que la forma en que emerge el problema de las violencias machistas en las agendas sistémicas y gubernamentales influye y determina la manera en cómo estas son concebidas en la Ley Micaela, tanto en relación a sus objetivos como por su apuesta transformadora centrada en la prevención de las violencias antes que en respuestas punitivas. Es importante mencionar que, cuando se habla de “punitivismo”, hacemos referencia a lo que Nicolás Cuello (2018) afirma como:

“la criminología crítica ha denominado como razón punitiva a toda forma de gobierno que impone su orden a través de la producción industrial de culturas del control, la criminalización institucional y el encarcelamiento masivo (...). Sumado a esto ha tenido lugar la emergencia de una moral securitista que imparte una alianza entre el poder que provee el castigo y la sociedad que lo necesita, desea y consume como espectáculo”. (p13)

Como afirma Moltoni (2023) estos debates también han sido abordados por los estudios de la denominada criminología feminista (Davis, 2003; Arduino, 2018), quienes postulan que, en nuestras sociedades actuales, los abordajes de estas violencias de género han tenido una lógica donde prima el castigo como única respuesta y la judicialización (penal) de los casos.

Retomando los aportes teóricos sobre la formación de las agendas, es interesante señalar que, como expresa Guzmán (2001), la legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el “vacío”, es decir, tiene lugar en sociedades concretas, con sus propias singularidades. Es por esto, que “las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están, entonces, condicionadas económica, política, legal e institucionalmente” (p. 8) según cada sociedad. A su vez, este proceso está compuesto por múltiples temporalidades, que trascienden específicamente la de nuestro objeto de estudio, pero que se tornan imprescindibles de recuperar, ya que inciden en la formación de la agenda que permitió sancionar la Ley Micaela en diciembre de 2018.

Es por ello que buscaremos ir más allá de la corta duración y de una temporalidad acotada a los tiempos legislativos que permitieron la sanción de la ley, para retomar una historia más larga, que aporta los cimientos sobre los cuales poder colocar a las violencias machistas dentro de las agendas sistémicas y de gobierno. Pensar en el entramado

histórico en el que situán estas discusiones es de vital importancia, por eso, como sostiene Gago (2019), nos preguntamos *¿qué temporalidad pone en juego el movimiento feminista?*. Para explorar este interrogante incorporaremos la noción de temporalidad hojaldrada (Gago, 2014) que propone la autora. Siguiendo a Bertolaccini (2019), en la noción de temporalidad hojaldrada:

“El eje no está situado en una comprensión lineal y secuencial del tiempo, en donde un hecho sucede a otro y su análisis es pasible de ser realizado en función de delimitar la concatenación ordenada de los mismos. Se cuestiona, de esta manera, la idea de progresividad, es decir, de la continuidad de sucesos en tanto el siguiente supera al anterior, lo reemplaza y permite, a partir de esta idea de sucesión, el contínuo avance y superación”. (Bertolaccini, 2019, p. 11)

De esta manera, emerge una composición de temporalidades que visibiliza no sólo una trama de líneas de tiempo sino que también trae a la superficie las líneas de fuerza que son transversales a ese hojaldrado, y que permiten correr del puro acontecimiento para iluminar los procesos políticos que se despliegan. Como afirma Gago:

“Estas temporalidades entrelazadas producen consistencia propia. Amplían el tiempo porque lo abren. El tiempo se hojaldra, como esas mil hojas que se parten en un solo mordisco y cada fecha es un bocado que hace crujir el ahora otra vez. Inventar una manera de temporalizar es un poder enorme. Y por eso lo hacen las revoluciones. El movimiento feminista produce tiempo, instaaura fechas, marca umbrales, señala irreversibilidades.” (Gago, 2019)

Esta forma entrelazada de concebir la historia del movimiento feminista, con sus torsiones, sus pliegues y repliegues, sus tensiones y sus galopes, permiten acercarnos de una manera más sólida al objeto de este trabajo. Teniendo en consideración estos elementos, en los siguientes apartados que componen este capítulo exploraremos los procesos que coadyuvan a la problematización de las violencias machistas como problema público y a la sanción de la Ley Micaela como parte de la incorporación de estas problemáticas a las agendas.

HACER DEL DERECHO UN ALIADO⁹

Como se mencionaba párrafos más arriba, la construcción de las violencias de género como un problema público no es nueva en la historia y requiere remontarnos a una temporalidad más lejana. En Argentina, desde las primeras décadas del siglo XX las mujeres organizadas lucharon por el acceso a los derechos, entre los que primaban el derecho a la educación y el derecho al sufragio. Sin embargo, es recién en las décadas de los '80 y los '90 cuando la problemática de las violencias adquiere mayor protagonismo.

Siguiendo los aportes de Trebisacce y Varela¹⁰ (2020), varios son los trabajos que han abordado como, desde los años '80, el movimiento feminista demandó que distintas prácticas -antañ incuestionadas en su legitimidad- fueran ahora concebidas y catalogadas como violencia hacia las mujeres (luego violencia de género). En nuestro país, como también en otros de Latinoamérica, en los años '80 se desarrollaba un proceso de transición democrática, que implicó transformaciones no sólo en los regímenes de gubernamentalidad sino que vino acompañado de una renovación de las militancias feministas de la época. Como afirman las autoras:

“A partir del retorno a la democracia, y en sintonía con instancias supranacionales, se instala y configura, con progresiva legitimidad en la agenda pública, la noción de la existencia de una problemática específica de las mujeres que reclama atención y tratamiento por parte del Estado. La conformación de un problema público específico en torno a las violencias contra las mujeres supuso una activa (y progresiva) diferenciación del paradigma de la violencia doméstica”. (p. 96)

Con el cese de las sangrientas dictaduras latinoamericanas emergieron organismos de derechos humanos y agrupaciones civiles vinculadas a familiares de detenedxs-desaparecidxs, que encontraron en los derechos humanos la posibilidad de exigir al Estado respuestas por los propios crímenes cometidos. Como sostiene Trebisacce (2020), en un escenario de consolidación de las democracias capitalistas liberales, las estrategias políticas que buscaban torcer las reglas del juego liberal se abrazaron a la estrategia biopolítica de los derechos humanos, que sembraban la expectativa de nuevos derechos en terrenos donde antes eran impensados.

⁹ Expresión de Catalina Trebisacce en la clase de apertura de la Diplomatura en acompañamiento y abordaje territorial de situaciones de violencias por razones de género, desarrollada por la Universidad Nacional de Rafaela y el Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de la provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PFv2iYLGW5o&t=943s>

¹⁰ En “Los feminismos entre la política de cifras y la experticia en violencia de género” en Daich, D., Varela, C. (2000). “Los feminismos en la encrucijada del punitivismo”.

En este contexto, las organizaciones feministas se apropian del lenguaje de los derechos humanos y ven en ellos una ventana de oportunidad para interpelar al poder estatal. Como apunta Trebisacce (2020), el término violencia asoma como significativo para dar cuenta de los padecimientos y las múltiples vulnerabilidades, y constituye los cimientos para lo que Pitch (2003), entre otros autores, denominan **paradigma de la violencia de género**.

La puesta en agenda de las problemáticas específicas de género estuvieron respaldadas por el papel que jugaron los organismos supranacionales durante las décadas mencionadas, en donde se incentivó la consolidación de un agenda global y regional centradas en estas problemáticas. Como sostienen Guzmán Barcos y Montaña Ferreira (2012), la aprobación de normas transnacionales de género en las Conferencias convocadas por Naciones Unidas y las agendas aprobadas por los distintos gobiernos de la región, jugaron un papel fundamental en las transformaciones de las relaciones de género en los distintos países (p. 10). Entre los principales hitos, podemos mencionar que en el año 1975 la ONU celebró la *Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer* y declaró, en ese mismo año, el “año internacional de la mujer”, inaugurando un nuevo período en las agendas globales para promover e incentivar los estudios y el desarrollo de políticas específicas para la igualdad de género.

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas firmó y ratificó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer* (CEDAW), en donde se define que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”, y se la entiende como una forma de violencia y un obstáculo para el pleno desarrollo y garantía de derechos. La Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados partes garanticen el goce de esos derechos. Si bien la Argentina ratificó esta convención en 1985, es después de la reforma constitucional de 1994 que la CEDAW adquiere jerarquía constitucional (Art. 75 Inc. 22). Por otro lado, uno de los impactos inesperados de la CEDAW fue que los Estados comenzaron a dar el visto bueno e incentivar la organización regional de mujeres, mostrándolo como un gesto de buena conducta frente a estos organismos. De esta manera, en 1981 comenzaron a realizarse los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe, fortaleciendo la agenda feminista latinoamericana con numerosas participaciones (Trebisacce, 2020).

Entre 1975 y 1995 las Naciones Unidas desarrollaron cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, a saber: Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Es interesante identificar las transformaciones ocurridas a lo largo de estas

décadas y a través de las conferencias, en donde se produce de manera paulatina un desplazamiento de términos centrados en la discriminación hacia la mujer (cis¹¹), para comenzar a tener protagonismo la noción de violencia. Como describe Trebisacce (2020):

“Mientras en las actas de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU en 1975 *violencia* es un término ausente y ocupaban su lugar reflexiones en términos de *discriminación*, en la última de esa serie de conferencias (1995) aparece aquel termino en un apartado específico y central”. (p. 128)

A nivel regional, una de las iniciativas que expresa esta transformación ya en su mismo nombre, es la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la violencia contra la Mujer*, también conocida como Belem do Pará, llevada a cabo en el año 1994. Esta convención manifiesta de manera clara y contundente que “la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Argentina, desde el año 2009, cuenta con la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26.485). Esta Ley, en su artículo N° 4, define a las violencias 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”. Como se desarrolló en el capítulo I, esta normativa interpreta a las violencias como un problema estructural y no circunscrito al ámbito doméstico, por lo que en su articulado detalla los múltiples tipos y modalidades en donde las mismas pueden desarrollarse. A su vez, la idea de protección integral apunta a un horizonte de transformación simbólico y cultural, ubicando en el Estado la responsabilidad de garantizar una vida libre de violencias.

Este breve recorrido genealógico por los hitos y convenciones internacionales, así como la confluencia de estos acontecimientos con los escenarios de transición democrática en muchos países de América Latina, permite identificar el proceso mediante el cual la violencia hacia las mujeres comienza a considerarse como un problema público y a tener protagonismo en las agendas globales. A su vez, si consideramos que los procesos de

¹¹ El prefijo “cis” significa “del mismo lado” y, por tanto, se refiere a aquellas personas que se identifican con el género que les fue asignado al nacer. De esta manera, aquellas personas que se identifican con el sexo-género que les fue asignado, se consideran personas cisgénero. En cambio, las personas transgénero (travestis, transexuales y transgénero) son quienes se identifican y perciben en un género distinto al que les asignaron al nacer.

construcción de las agendas influyen en la definición de los problemas, es interesante reflexionar sobre cómo aquellos aportan los cimientos para lo que, párrafos más arriba, mencionamos como el paradigma de la violencia de género.

Este paradigma hizo del término violencias su significante central, logrando articular en él las denuncias de opresión, machismo, sexismo, discriminación, entre otros. Como menciona Trebisacce (2018), no es que los otros términos hubieran perdido absoluta circulación, sino que el término violencia se instaló con sorprendente capacidad de conmoción y, por lo tanto, de injerencia en el terreno público, político y jurídico. Estas transformaciones invitan a reflexionar sobre si el corrimiento del término opresión puede traer consigo un desplazamiento en el énfasis de las condiciones estructurales que la generan, y si el significante violencia puede contribuir o no a individualizar estas problemáticas.

Como afirma Lucaccini (2022), esta dislocación vendría acompañada por el uso privilegiado de la categoría “víctima” como modo de reconocimiento que, muchas veces, deriva en la búsqueda de resarcimiento individual, así como favorece la codificación de problemas sociales en términos penales. De este modo, los feminismos intentan hablar a través de la lengua del derecho, haciendo de él un aliado. Lucaccini (2022) expresa:

“El término violencia ha aparecido como la posibilidad de canalizar demandas a través del derecho liberal y como el redireccionamiento de esa demanda y una interpelación al Estado. El derecho se erige no solo como el horizonte emancipatorio posible, sino el único imaginado.” (p. 33)

Estas reflexiones sobre lo que llamamos paradigma de la violencia de género, su relación estrecha con la definición de las mismas como problemas públicos y su progresiva puesta en agenda desde los años '80 a la actualidad, permite dar cuenta de esta temporalidad hojaldrada constitutiva de los movimientos feministas e inscribe a la Ley Micaela en ese mismo entrelazamiento temporal.

Como política pública que impulsa la formación y sensibilización en materia de género y violencias contra las mujeres, la Ley Micaela centra su espíritu en las violencias, buscando en herramientas jurídicas y en el Estado las estrategias para lograr transformaciones sociales desde (y en) el corazón del propio Estado. Sin embargo, cuando el paradigma de la violencia se caracteriza por dialogar con perspectivas que alimentan el acercamiento al sistema penal y a la elaboración de respuestas centradas en la sanción, la Ley Micaela procura hacerlo desde una perspectiva distinta, centrada en la prevención y sensibilización.

Hasta aquí hemos podido desandar cómo el paradigma de las violencias contribuyó a pensar a las violencias machistas como problema público, implicando el compromiso de los Estados en el desarrollo de políticas públicas para su prevención, abordaje y erradicación. En el próximo apartado nos centraremos en la historia más reciente, pero de mayor impacto para la sanción de la Ley Micaela, ya que el escenario inaugurado post “Ni Una Menos”, como veremos a continuación, marcó un antes y un después en la movilización popular feminista de nuestro país.

LA BRAVA MAREA QUE DESDE EL SUR EMPUJA: EL PROTAGONISMO DEL MOVIMIENTO FEMINISTA DEL NI UNA MENOS A LA LEY MICAELA.

En la breve reconstrucción genealógica que realizamos en el párrafo previo, pudimos evidenciar cuáles fueron los elementos jurídicos más importantes que contribuyeron a poner a las violencias machistas en el centro de la escena. Sin embargo, parte fundamental, vital e imprescindible de esta demanda fue construida por los movimientos feministas y de mujeres que, en cada momento histórico, con más o menos visibilidad y masividad, otorgaron el impulso que posibilitó que las problemáticas de las violencias machistas estuvieran presentes en las agendas sistémicas y gubernamentales.

En este sentido, el movimiento feminista como actor fundamental en la vida política y social adquirió un protagonismo inédito desde el “**Ni una Menos**”¹². El 3 de junio de 2015 miles de personas se congregaron y movilizaron en las plazas de todo el país en contra de las violencias contra las mujeres (cis), principalmente contra su forma más cruel: los femicidios. Si bien la primera acción pública del colectivo NUM fue una maratón de lecturas contra los femicidios convocada en Buenos Aires por un grupo diverso de escritoras, periodistas, investigadoras académicas y artistas (Alcaraz, Paz Frontera y Paterlini, 2019) la primera movilización bajo la consigna “#NiUnaMenos” fue convocada por el femicidio de Chiara Páez en la provincia de Santa Fe. Podemos marcar este momento como un punto de inflexión dentro del movimiento, imprimiéndole características singulares, como por ejemplo su masividad y radicalidad. Figueroa (2018), describe que:

“Este acontecimiento político, que irrumpe con fuerza en la escena pública a nivel nacional, tuvo una cuota de espontaneidad ante la desesperación, pero también fue posible gracias a décadas de lucha y organización del

¹² Si bien este trabajo no tiene por objetivo centrarse en este acontecimiento, detenernos aquí es un paso ineludible para identificar el nuevo protagonismo que adquirió el movimiento, y que se traduce en la capacidad de insertarse como un actor relevante en

movimiento de mujeres y a las redes que ya teníamos. Sin dudas, para muchas generaciones de feministas argentinxs, hay un antes y un después del primer NUM. Pero también hay años de experiencia organizada, paciente, insistente, que lo acogieron.” (p. 27)

Una de las autoras que también comprende al 3 de junio como acontecimiento político es Florencia Tirelli. La autora sostiene que “algo nuevo nació”, y que esto significó un acontecimiento en la política argentina, por lo espontánea y multitudinaria que resultó la convocatoria (Tirelli, 2019). En este sentido, la amplitud de la consigna permitió el encuentro de múltiples y heterogéneas organizaciones y espacios políticos, sociales, sindicales, barriales, algunas con participación previa en la militancia feminista y muchísimas otras que no. De esta manera:

“NiUnaMenos significó una vuelta a una impronta popular en los feminismos de Argentina. Y en parte la novedad de este acontecimiento está ahí. Por primera vez en la historia argentina, una demanda de mujeres, hecha presente con el cuerpo en la plaza, fue tan masiva. Y la masividad se corresponde con lo popular, atravesado por la diversidad, la diferencia, la contradicción y lo inesperado” (Tirelli, 2019, p.9)

Cuando exploramos sobre el entramado de este acontecimiento, nos acercamos a una historia de luchas de muchos años que, como sostiene Figueroa (2018) generó las condiciones de posibilidad para la construcción de un movimiento social enorme, polifacético, lleno de complejidad, que atraviesa a toda la sociedad y cuestiona sus pilares. Integrado por personas de todas las clases sociales, se configuró un modo de ocupar el espacio público de manera conjunta entre mujeres de diversas generaciones.

La potencia arrolladora de este movimiento desconoció fronteras y límites políticos, transformándose en faro para el feminismo latinoamericano y mundial. De tal magnitud fue su alcance que es considerado como el motor que enciende lo que denominamos como “cuarta ola”¹³. Como sostiene García (2018), esta nueva ola feminista es la más internacional de todas ya que, a diferencia de las anteriores (con epicentro en Estados Unidos y algunos países europeos), se manifestó masivamente en diversos puntos del planeta y tiene a la Argentina como un punto de referencia en el escenario internacional.

¹³ Como afirma Danila Suárez Tomé (2019) “el feminismo ha sabido construir su historia a través de la elaboración de una genealogía de luchas intergeneracionales”, utilizando la metáfora de “olas” para hacer referencia a esta historia. De cualquier forma, es importante aclarar que, aunque se suele utilizar dicha metáfora para hablar de la historia del feminismo en general, la periodización más extendida sobre las olas del feminismo no es tanto una representación del feminismo mundial, sino más bien del feminismo occidental.

De esta manera, los feminismos como movimientos sociales y políticos encabezaron las principales movilizaciones de este último período. Esto se trasluce y se amplía con las huelgas feministas y los paros nacionales e internacionales de mujeres que se gestaron a partir de 2016, que tuvieron la potencia de politizar las violencias singulares e individualizadas, desentramando las relaciones subyacentes entre la acumulación capitalista y las violencias machistas. El salto del #Niunamenos al #Nosotrasparamos, sostiene Gago (2019), transformó la movilización contra los femicidios en un movimiento radical, masivo y capaz de enlazar y politizar de forma novedosa el rechazo a las violencias. La herramienta del paro feminista es la que permite articular, producir y difundir el análisis de la conexión de las violencias, de modo que:

“permite un salto cualitativo también en la identificación de NiUnaMenos como un movimiento que no sólo lamenta y repudia las muertes, sino que es capaz de producir un marco de comprensión del neoliberalismo donde la violencia contra las mujeres y los cuerpos feminizados se inscribe y, por tanto, es posible de ser politizada, confrontada”. (Gago, 2019, p. 84)

La identificación del lugar protagónico que ocupó en estos últimos años el movimiento feminista en la agendación de la problemática de género confluyó en “la creación de nuevos escenarios políticos - institucionales y culturales que debilitaron el orden de género tradicional e hicieron posible su cuestionamiento a través de nuevos discursos y prácticas sociales, como también de políticas públicas con perspectiva de género” (Moltoni, 2018).

Es en este clima social y político en el que ocurre el femicidio de Micaela García, que no sólo nos conmueve y estremece, sino que promueve una serie de debates públicos en torno a la necesidad de políticas de prevención en violencias de género, haciendo especial foco en las responsabilidades y en las implicancias de los funcionarios públicos. El femicidio de “la negra” puso de manifiesto la carencia de perspectiva de género en los organismos del Estado, ya que el femicida era una persona que gozaba de libertad condicional (sus antecedentes penales eran por abuso sexual) a pesar de que varios informes técnicos desaconsejaban su liberación.

DE LOS PROYECTOS A LA SANCIÓN DE LA LEY

Dos meses después del femicidio de Micaela, la Fundación Micaela García¹⁴ (creada por sus padres, Yuyo García y Andrea Lezcano), en conjunto con Diputadxs Nacionales pertenecientes a distintos bloques¹⁵, presentaron un paquete de leyes en el Congreso Nacional que denominaron “Una agenda preventiva contra la violencia de género y femicidio”. Dicho paquete estaba compuesto por trece proyectos de ley que apuntaban a “establecer un marco normativo que fortalezca la instancia preventiva en casos de violencia de género y el femicidio” (HCDN, 2017). Una de las Diputadas que encabezó esta presentación fue la santafesina Lucila De Ponti que, además de su responsabilidad institucional como diputada nacional, estuvo motorizada por el afecto entrañable de haber sido compañera de militancia de Micaela. La diputada del Movimiento Evita sostuvo: “el endurecimiento de penas no hace que los crímenes disminuyan” (HCDN, 2017), por lo cual este paquete de leyes se orientó exclusivamente a la gestación de instancias de prevención, inaugurando en el Congreso de la Nación una agenda hasta entonces postergada en las instituciones legislativas:

“Pretendemos que el Congreso tenga una participación responsable en el debate acerca de los femicidios y la violencia contra las mujeres, priorizando una mirada integral y preventiva acerca de la problemática, frente al abordaje exclusivamente punitivista que plantea el Gobierno. Si solamente se discute el castigo, seguimos llegando tarde”. (De Ponti, 2017, Diario Página/12)

Si bien los proyectos presentados en el paquete de leyes giran en torno a la prevención de las violencias, la diversidad de las propuestas permiten reconocer la pluralidad de los actores políticos involucrados en la búsqueda de la sanción de estas normativas, como así también la articulación entre distintos espacios políticos para lograr que estas temáticas irrumpen en las agendas de gobierno. Según detalla el Diario Página/12 (30/05/17), entre los proyectos presentados se pueden encontrar: uno del Peronismo Para la Victoria “que crea un Programa Nacional de Capacitación de Promotores y Promotoras Territoriales en Género, dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social

¹⁴ La Fundación Micaela García fue creada en el año 2017 en la ciudad de Concepción del Uruguay, en la Provincia de Entre Ríos. Allí tienen su local, en donde realizan distintas actividades abiertas a la comunidad: talleres, cursos, ferias, entregas de alimentos, entre otras. La fundación cuenta con página web propia (<https://michaelagarcia.org/>) y con redes sociales. En Facebook se encuentran bajo el nombre de Fundación Micaela García "La Negra", y en instagram con el siguiente usuario @micagarciaorg

¹⁵ Según la información recuperada de Prensa Diputados, hasta el día 30 de mayo de 2017 los proyectos habían recibido el aval de seis bloques: Compromiso con San Juan, Libres del Sur, Federal Unidos por una Nueva Argentina, Frente para la Victoria, Frente de Izquierda y los Trabajadores, y Peronismo para la Victoria. Información disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2017/noticia_0084.html

de la Nación”; otro es “el Programa Nacional Social y Deportivo “Micaela García”, en el ámbito de la Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación”. Entre otras iniciativas, se pueden mencionar la de la diputada del Frente para la Victoria, Cristina Álvarez Rodríguez, que “establece una reparación económica para las hijas e hijos de madres asesinadas por violencia de género”, y otra de la diputada Frente Renovador, Graciela Camaño, que propone “incorporar la licencia por violencia de género en la Ley de Contrato de Trabajo”.

A su vez, dentro de este paquete de medidas, hubieron dos iniciativas que eran muy similares, y que serán la simiente de Ley en la que centra este trabajo. Una presentada por el bloque del *Peronismo para la Victoria (PPV)*, por la diputada Araceli Ferreira y con la Diputada Lucila de Ponti como referencia, y otra por el *Frente para la Victoria*, encabezada por la diputada Analía Ranch Quiroga. Ambas propuestas apuntaban a la creación de un “Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en Género y Violencia contra las Mujeres para todos los agentes estatales”. La característica propia de la propuesta desarrollada por el bloque de PPV era que esta Ley también lleve el nombre de Micaela García. Así, el proyecto establece que:

“Todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por cargo electivo, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, en el ámbito de los tres poderes del Estado nacional, deben cursar y aprobar todos los años una capacitación en gestión con perspectiva de género conforme a contenidos curriculares mínimos que, en carácter de directrices, establece el Consejo Nacional de las Mujeres en articulación con la sociedad civil y sus organizaciones”. (Carabajal, 2017)

Ambas propuestas confluyeron en un único proyecto de ley, que fue tratado y aprobado por las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y de Presupuesto y Hacienda. Dichas comisiones, el 20 de noviembre de 2018 emitieron un dictamen conjunto favorable. El 18 de diciembre de ese año la Cámara de Diputados, en sesiones extraordinarias¹⁶, otorgó la media sanción –con 171 votos afirmativos contra un voto negativo,– y el expediente pasó a las comisiones “Banca de la Mujer” y de “Presupuesto y Hacienda” del Senado de la Nación.

¹⁶ El proyecto fue incluido en la ampliación del temario de sesiones extraordinarias por parte del Poder Ejecutivo.

El 19 de diciembre, un día después de la aprobación en la Cámara baja, sobre tablas, el Senado sancionó por unanimidad la Ley Micaela. A través del decreto 38/19, el Poder Ejecutivo la promulgó el 9 de enero de 2019.

Es importante hacer mención en que, entre la presentación de la Ley y su sanción, pasó más de un año, y que la misma casi pierde estado parlamentario. Como sostiene Flora Acselrad (2022), abogada y una de las autoras del proyecto de Ley, a fines de 2018 ocurrieron dos acontecimientos que evitaron que la ley pierda estado parlamentario:

“Por un lado, una nueva sentencia judicial plagada de estereotipos en el caso de Lucía Perez y, por el otro, la denuncia de Thelma Fardín acompañada por la campaña de actrices ‘Mirá como nos ponemos’. Estas dos circunstancias y el enardecimiento feminista presionaron al Poder Ejecutivo que incluyó a la Ley Micaela para su tratamiento por el Congreso en sesiones extraordinarias, y así fue Ley”. (Acselrad, 2022, p. 54)

Retomando lo desarrollado párrafos más arriba, la sanción de la Ley Micaela contó con el acompañamiento y el apoyo de la totalidad de ambas Cámaras (sólo hubo un Diputado, Alfredo Olmedo, del espacio *Salta Somos Todos*, que votó en contra). Esto pone de relieve la composición plural y diversa de los actores políticos que acompañaron este proyecto, en donde las diferencias político-partidarias adquirieron un lugar subalterno frente a la problemática de las violencias machistas. Por ejemplo, podemos identificar las intervenciones desarrolladas en Diputados por dos partidos políticos que son opositores en la arena electoral:

“Desde el oficialismo, la diputada Silvia Lospennato, del **PRO**, remarcó que capacitar con perspectiva de género a los empleados públicos “es un mandato constitucional” y destacó que la ley tuvo el acuerdo político de todos los bloques. (Prensa Diputados, 2018)

La Diputada Lucila de Ponti (**PPV**), por su parte, argumentó:

“Este tiempo nos está pidiendo una sociedad más igualitaria, el Estado tiene que estar al frente de ese cambio”, añadió. “Micaela era mi compañera del Movimiento Evita. Se lo prometemos a Micaela: vamos a construir el mundo que vos soñaste”, cerró De Ponti”. (Prensa Diputados, 2018)

De las intervenciones llevadas a cabo en el Senado de la Nación, también se desprenden ejemplos similares:

“La senadora por Córdoba, Laura Machado (**PRO**), afirmó que "nuevamente el Senado va a sancionar una ley que lleva el nombre de una mujer que padeció la violencia de género: Micaela García". La legisladora destacó que "tenemos en consideración un acuerdo en labor y una propuesta del Ejecutivo, una ley que pone sobre el tapete el compromiso del Congreso de la Nación para erradicar la violencia de género"

A su turno, la senadora por Chubut, Nancy González (**Frente para la Victoria**) resaltó que su bloque está convencido "que la educación en materia de género es necesaria y que los tres poderes la tenemos que realizar".

Al cierre, la senadora por Chubut, María Odarda (**Alianza Frente Progresista**) adelantó que junto al senador por la Ciudad de Buenos Aires, Fernando Solanas, votarían a favor del proyecto "haciendo homenaje a la propia Micaela que ha luchado por erradicar la violencia de género en su provincia. (Prensa Senado, 2018)

De esta manera, los acuerdos en torno de la Ley Micaela traspasaron las fronteras partidarias, permitiendo la sanción por casi unanimidad en ambas Cámaras. Esto posibilitó una articulación política entre actores que sentó las bases para futuros acuerdos relacionados a políticas públicas con perspectiva de género, y que fue imprescindible para que esta problemática se imponga en la agenda.

Como vimos durante el transcurso de este capítulo, después de mucho tiempo de insistencia y de permanecer como problemática prioritaria de la agenda pública, las violencias machistas comienzan a ocupar espacios protagónicos en las agendas de gobierno y la Ley Micaela es parte de la cristalización de este proceso de largo aliento.

LA LEY MICAELA DESDE ADENTRO

Como se desarrolla a lo largo del trabajo, el objetivo de la Ley Micaela está plasmado en su primer artículo, que afirma: “Establécese la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación” (Art. 1, Ley 27.499). Para ello, la Ley describe

en el resto de su articulado una serie de consideraciones referidas al modo en que se aplicará la misma.

Uno de los elementos clave es que la Ley deposita en las máximas autoridades de los organismos (en colaboración con sus áreas u oficinas de género, si existiesen, como así también con las organizaciones sindicales) la responsabilidad de llevar a cabo las capacitaciones del modo y forma que lo consideren pertinente (Art. 2 y Art. 4). A su vez, se establece como tiempo máximo para dar inicio a estas formaciones el período de un año desde la sanción de la Ley.

Como la Ley fue sancionada en enero de 2019, en su articulado figura como autoridad de aplicación el *Instituto Nacional de las Mujeres*. Sin embargo, luego de la jerarquización institucional de las políticas de género a través del Decreto N° 7/2019 y la creación del *Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad* de Nación, estas funciones comenzaron a estar comprendidas dentro de las competencias de este último (Art. 3). Dentro de la estructura del Ministerio, la *Dirección Nacional de Formación y Capacitación en Género y Diversidad* es la encargada de evaluar los planes que propone cada organismo público.

A los fines de garantizar la celeridad en el desarrollo de las capacitaciones, la Ley posibilita a los organismos realizar adaptaciones de materiales y programas, como así también ofrece la posibilidad de desarrollar uno propio, siempre y cuando se rijan por la normativa, recomendaciones y otras disposiciones que establecen las convenciones vinculadas a la temática de género y violencia contra las mujeres suscriptas por el país (Art. 4).

Es importante mencionar que, a partir de la Resolución Ministerial 64/2021 (RESOL-2021-64-APN-MMGYD), se aprueban el “ANEXO I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CERTIFICACIÓN DE CAPACITACIONES EN EL MARCO DE LA LEY MICAELA” y el “ANEXO II: LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE CAPACITACIÓN EN EL MARCO DE LA LEY MICAELA”. En el “Anexo I” se detallan los procedimientos administrativos para la certificación de la calidad de las capacitaciones. En el mismo se menciona, al igual que en la Ley, que la certificación emitida por el Ministerio tendrá una validez de tres años, con la posibilidad de ser prorrogada por un año más. A su vez, en dicho documento se describe que, entre los pasos necesarios para obtener la certificación, los organismos deberán presentar un “Programa de capacitación” y un “Plan de trabajo” en donde se deberá cumplir con los “Lineamientos para la elaboración de propuestas de capacitación en el marco de la Ley Micaela” (Anexo II).

Por su parte, en el “Anexo II” se establecen los requisitos que deben cumplir las propuestas de capacitaciones, en donde se describe “cómo debe formularse la capacitación, qué contenidos mínimos se abordarán, la bibliografía sugerida a trabajar en la formación, la duración e implementación de la propuesta y, por último, las estrategias pedagógicas a utilizar para que la capacitación sea efectiva” (Anexo II, EX-2021-11275390-APN-CGD#MMGYD). Se hace principal hincapié en que la propuesta de capacitación sea situada, es decir, que esté estrechamente relacionada con las características del organismo y que pueda enmarcarse con la especialidad, competencias y funciones que éste lleve adelante. A su vez, se exige que el “Programa de Capacitación” esté diseñado a partir de un piso mínimo de contenidos que, a fines didácticos, se organiza en cuatro grandes ejes temáticos:

1. Derechos Humanos. Marco Normativo Nacional e Internacional;
2. Introducción a la perspectiva de género. Conceptos básicos;
3. Violencias basadas en el género como problemática social;
4. La perspectiva de género en los organismos del Estado.

Para cada uno de estos núcleos temáticos se brinda, de manera general, bibliografía sugerida para incorporar a la capacitación, a modo de contenidos orientativos. A su vez, en relación a la extensión de las formaciones, se prevé que el desarrollo de las mismas debe durar un mínimo de 20 horas reloj.

Igual de importante que esto último, son los lineamientos relacionados a las estrategias pedagógicas y metodológicas. Con la implementación de la Ley Micaela, se apuesta como horizonte hacia una transformación social y cultural, que deje sostener al patriarcado como sistema de dominación. Por eso, como se expresa en el documento, “desde el punto de vista metodológico, se recomienda el uso de pedagogías feministas que se distinguen por su carácter abierto y su énfasis especial en la deconstrucción de las ideas y prácticas que sostienen la estructura patriarcal” (Anexo II, EX-2021-11275390-APN-CGD#MMGYD). A su vez, estas pedagogías conjugan dinámicas que permiten recuperar las experiencias personales e incorporarlas al proceso reflexivo y de aprendizaje, entretejiendo una relación dialéctica entre teoría y práctica feminista.

Hay otros dos aspectos que también son relevantes y que se encuentran en el articulado de la Ley. Uno se relaciona con el financiamiento (Art. 9), en donde se expresa que los gastos que se demanden serán tomados de las partidas presupuestarias de los

organismos públicos de los que se trate. Otro fundamental es la invitación a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a la Ley Micaela (Art. 10).

En este sentido, la federalización de la Ley Micaela fue un proceso que implicó el trabajo conjunto del *Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de Nación* (antes a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres) con los distintos gobiernos provinciales, como así también implicó el acompañamiento y apoyo de distintas organizaciones feministas y de derechos humanos. La provincia de Tucumán fue la última en adherir a la Ley, en el mes de mayo de 2020, cuando después de calurosas discusiones en la legislatura fue aprobada con 39 votos a favor y 8 en contra. A continuación, se incorpora un cuadro en donde se sistematiza y describe la adhesión de las provincias a la Ley, con su respectiva normativa y fecha:

Imagen N° 2

PROVINCIA	FECHA DE ADHESIÓN	NORMATIVA
Buenos Aires	Marzo de 2019	Ley Provincial 15.134
Catamarca	Agosto de 2019	Ley Provincial 5.602
Chaco	Mayo de 2019	Ley Provincial 2.997
Chubut	Marzo de 2019	Ley VIII N° 129
Córdoba	Mayo de 2019	Ley Provincial 10.628
Corrientes	Marzo de 2020	Ley Provincial 6.527
Entre Ríos	Diciembre de 2019	Ley Provincial 10.768
Formosa	Marzo de 2020	Ley Provincial 1.684
Jujuy	Septiembre de 2019	Ley Provincial 6.140
La Pampa	Septiembre de 2019	Ley Provincial 3.175
La Rioja	Junio de 2020	Ley Provincial 10.279
Mendoza	Octubre de 2019	Ley Provincial 9.196
Misiones	Septiembre de 2019	Ley IV - Nro. 85
Neuquén	Junio de 2019	Ley Provincial 3.201
Río Negro	Noviembre de 2019	Ley Provincial 5.410
Salta	Abril de 2019	Ley Provincial 8.139
San Juan	Noviembre de 2019	Ley 2.007-A
San Luis	Noviembre de 2019	Ley I - 1.016
Santa Cruz	Marzo de 2019	Ley Provincial 3.642
Santa Fe	Septiembre de 2019	Ley Provincial 13.891
Santiago del Estero	Octubre de 2019	Ley Provincial 7.290
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Noviembre de 2019	Ley Provincial 1.293
Tucumán	Mayo de 2020	Ley Provincial 9.247
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Octubre de 2019	Ley 6.208

Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados por provincias.

Por su parte, la Provincia de Santa Fe, a través de la **Ley Provincial N° 13.891**, sancionó su adhesión a Ley en septiembre de 2019. En ese año, las políticas de género

que se desarrollaban en la Provincia estaban circunscritas al ámbito de una Subsecretaría, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Por eso, en el artículo N° 3 de la Ley Provincial, se establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Políticas de Género. Actualmente, las políticas de género están jerarquizadas en el máximo nivel institucional dentro de la estructura provincial, a partir de la creación en el año 2021 del Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. En el próximo apartado describiremos brevemente la institucionalización de las políticas de género en el estado provincial.

UN CUARTO PROPIO EN EL ESTADO

La implementación de la Ley Micaela en la provincia de Santa Fe no puede entenderse por fuera del proceso de institucionalización de las políticas de género que implicó al territorio provincial, en particular durante este último tiempo. Como sostiene Guzmán (1997), investigadora referente de los estudios de institucionalidad de género en el Estado, uno de los logros más importantes del movimiento de mujeres de la región fue haber puesto en el debate y en la agenda pública no sólo las principales demandas de las mujeres, sino también la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas. Cuando hablamos de institucionalidad hacemos referencia a “la materialización de relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos por luchas políticas” (Guzmán y Montaña, 2012, p. 5). De esta manera, recuperamos la expresión del “cuarto propio” acuñada por Virginia Woolf, como una metáfora para mencionar la necesidad de contar con espacios jerarquizados dentro del aparato del Estado, desde el cual pensar, diseñar e implementar políticas públicas con perspectiva de género.

Como desarrollamos a lo largo de este trabajo, el movimiento feminista se transformó en un protagonista estratégico para las nuevas relaciones entre Estado y sociedad, teniendo en cuenta el lugar que ocupan y la influencia que adquieren las dinámicas socio-políticas en los procesos de institucionalización de políticas de género. Es por esto que:

“La institucionalización de las agendas de género ha significado una presión desde abajo, desde la sociedad orientada a la modernización democrática de la gestión del Estado, más abierta a la sociedad, descentralizada y participativa.” (Guzmán, 2021, p. 13)

Siguiendo a Guzmán (2001), esta institucionalización se observa a partir de "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" (Guzmán, 2001, p. 5). A su vez, Rodríguez Gustá (2019), en una de sus investigaciones sobre la institucionalidad de género en el ámbito local, agrega:

"La institucionalización es un proceso dinámico dado que, a la continuidad y regularidad, se suma la constante readecuación entre lo formalmente normado y los instrumentos concretos de gestión. La perspectiva de análisis que acompaña el institucionalismo implica una lógica de procesos al privilegiar las dinámicas del surgimiento y funcionamiento de la institucionalidad local de género y de las políticas de igualdad. El Estado reaparece como una arena que atrae la acción de los actores con agendas de derechos de mujeres y de las feministas en particular". (Rodríguez Gustá, 2019, p. 45)

Al ser un proceso dinámico, el mismo no está exento de oscilar entre avances y retrocesos. Como afirman Lopreite y Rodríguez Gustá (2021), la institucionalidad de género se instala y desinstala con facilidad y por lo tanto está menos consolidada que lo que podría esperarse en los estudios de género e institucionalismo.

En Argentina, desde el retorno de la democracia, las agencias estatales que abordan las políticas para las mujeres y diversidades han adquirido distintas configuraciones. Como lo expresan Moreno, Justo von Lurcer y Cerra (2023), hemos recorrido un largo y sinuoso camino desde la Subsecretaría de la Mujer, creada en gobierno de Raúl Alfonsín en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia en el Ministerio de Salud y Acción Social, hasta el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, creado en 2019 por el gobierno de Alberto Fernández¹⁷ (p. 11). De manera resumida, podemos describir que:

"Desde la puesta en marcha, en 1983, del Programa de Promoción de la Mujer y la Familia, reconvertido dos años después en Subsecretaría de la Mujer hasta la creación, en 1992, del Consejo de la Mujer y sus sucesivos cambios de denominación, el organismo rector en políticas de género fue progresivamente desjerarquizado. Esto se evidenció tanto por su lugar en la

¹⁷ Para profundizar sobre el análisis de este período, puede consultarse el texto de Lopreite y Rodríguez Gustá (2021) "Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional?". Revista SAAP . Vol. 15, N° 2

estructura organizativa del Estado -con contadas excepciones- como por las magras asignaciones presupuestarias, acompañadas por períodos de subejecución y ausencia de políticas sustantivas con efectos a largo plazo”. (Informe de Gestión del MMGyD, 2021, p. 13)

En 2019, inaugurado el gobierno que preside Alberto Fernández y que tiene a Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta, se crea el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (MMGyD). Esto constituye un hecho inaudito en la política Argentina, ya que es la primera vez que las políticas de género adquieren rango ministerial, lo que trajo aparejado un notable fortalecimiento en las capacidades estatales relacionadas con el presupuesto y los recursos humanos.

Lopreite y Rodríguez Gustá (2021) consideran que: “el MMGyD cristaliza un feminismo de Estado que adopta la agenda transfeminista de la época, con demandas propiamente interseccionales cuya naturaleza es incorporar las necesidades de género, con identidades y preferencias sexo-genéricas, según clase, raza, generación y condiciones territoriales (p. 301). A su vez, agregan:

“El MMGyD resultó de la intensa movilización en torno a la despenalización del aborto. Cuando los actores políticos avanzaron con la propuesta de creación de un ministerio, el movimiento feminista ya tenía una escala masiva sin precedentes, con un feminismo joven y popular centrado en aborto y en demandas queer, claramente identificado con el kirchnerismo como expresión política.” (p. 306)

En el caso de la Provincia de Santa Fe, el proceso de jerarquización institucional se ha visto reflejado en la creación de la Secretaría de Estado de Igualdad y Género (2019), primero, y luego en su transformación a *Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad* (2021), durante el gobierno de Omar Perotti. Antes de que se implementara esta decisión política, las políticas de género y diversidad sexual se encontraban contenidas en el Ministerio de Desarrollo Social, con jerarquía de Subsecretarías. La siguiente imagen ilustra la transformación de la institucionalización de género en la provincia:

Imagen N° 3



Fuente: Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de Santa Fe (2023). Política productiva santafesina con perspectiva de género años 2020-2023.

La creación del Ministerio tiene una implicancia fundamental para los fines de este trabajo, ya que lo tomaremos como punto de referencia desde el cual realizar nuestro análisis sobre la implementación de la Ley Micaela en la provincia. Entre sus objetivos, el MIGyD busca:

“La eliminación de toda clase de discriminación de las personas por cualquier condición, razón o circunstancia, la formulación y ejecución de políticas transversales de igualdad entre varones, mujeres y diversidades; promover políticas con perspectiva de género que contribuyan a la equidad y a la superación de las diversas formas de violencia contra las mujeres y personas de la diversidad sexual, así como también, disminuir las brechas económicas, en la toma de decisiones y en el ejercicio de la autonomía física.” (Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de Santa Fe, 2023)

Sin embargo, el proceso de institucionalización de las políticas de género no termina con el logro de las máximas jerarquías institucionales alcanzadas, aún siendo uno de los reclamos y demandas de los movimientos feministas de los últimos años (Bellini, Díaz y Estepa, 2022). Es por ello que, para fortalecer el proceso de institucionalización del Ministerio, es imprescindible crear las estructuras administrativas necesarias que garanticen los procesos de los actos públicos, la incorporación de personal y su capacitación, así como también la elaboración de normativa pertinente para dar respuestas a las demandas sociales. (MIGyD, 2023).

De esta manera, en este breve recorrido pudimos identificar los avances en materia de institucionalidad de las políticas de género en el estado, teniendo en cuenta la

especificidad en la que se enmarca nuestra provincia. Esto nos permitirá pasar al análisis de la implementación de la Ley Micaela en el territorio provincial.

CAPÍTULO III

Desde la punta al taco de la bota: la implementación de la ley micaela en la Provincia de Santa Fe

En continuidad con lo desarrollado en el capítulo II, en donde nos acercamos al contexto de surgimiento de la Ley Micaela y la describimos “desde adentro”, pasando por sus objetivos y por sus artículos más importantes, en este capítulo nos centraremos en analizar el proceso de implementación de la Ley en la Provincia de Santa Fe. Por lo tanto, utilizamos la expresión “desde la punta al taco de la bota”, como una forma de hacer referencia a la forma geográfica y espacial de la Provincia de Santa Fe, y para analizar la implementación de la política situándola en toda su extensión.

Para tal fin, buscaremos reconstruir las distintas etapas del proceso de implementación, las principales estrategias desarrolladas y el accionar de los actores involucrados en dicho proceso. Para ello, recuperaremos las entrevistas realizadas a actores claves en la implementación, como son: la Directora Provincial de Capacitación en Género y Diversidad del MIGyD (a partir de ahora, S.R.), la Coordinadora de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos del Ministerio de Economía (a partir de ahora, M.V), y a tres integrantes del equipo técnico del MIGyD que realizan tareas de coordinación pedagógica (a partir de ahora, M.Q, L.G., y A.T.) en el marco de la presente Ley, y analizaremos la valiosa información que de ellas se desprende.

Es importante mencionar que, si bien la Ley provincial N° 13.891 de adhesión a la Ley Micaela fue sancionada en septiembre de 2019, para este trabajo tomaremos como referencia la aprobación del **Decreto Provincial N° 192**, de marzo del 2020, que constituye su reglamentación y establece un “Anexo Único”¹⁸ en donde se detallan algunos lineamientos para su implementación. Cabe aclarar que, tanto la Ley Nacional N° 27.499 como su “Anexo I” y “Anexo II”, no detallan en su articulado la forma o la manera de llevar a cabo la implementación de la Ley, sino que encargan a cada organismo de aplicación la potestad de decidir sobre este proceso. Por su parte, la Ley provincial N° 13.891, en sus escasos cinco artículos, tampoco hace mención a la implementación, de lo que desprende la necesidad de poder reglamentarla.

A su vez, un elemento no menor y que incorpora una dimensión política, es que la sanción de la Ley provincial se corresponde con los últimos meses de gestión de Antonio Bonfatti, quien fue gobernador por el Frente Progresista, Cívico y Social. En diciembre de

¹⁸ El Decreto Provincial N° 192, que se constituye como “Anexo Único de la Ley Provincial N° 13891, está disponible en la sección de ANEXOS de este trabajo final.

2019 se inicia un cambio de gestión en la provincia, en donde asume como gobernador Omar Perotti, impulsado por el peronismo santefesino, espacio político que vuelve a gobernar Santa Fe luego de 12 años. Como afirma una de las entrevistadas:

"Es cierto que la Ley Micaela como tal nace a la par de la gestión. En ese sentido, esta gestión comienza con la necesidad de resolver cómo implementar la Ley desde un Inicio". (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

Con la nueva gestión provincial, como detallamos en el capítulo II, se inicia un proceso de jerarquización institucional que se ve reflejado en la creación de la Secretaría de Estado de Igualdad y Género. En este contexto, en marzo del 2020, se aprueba el decreto de **reglamentación de la Ley Micaela**. De la misma manera lo describe una de las entrevistadas:

"La Ley Micaela provincial es muy simple, es un mero decreto de adhesión a la Nacional, y después donde se bajan las precisiones que hacen a la implementación están en el decreto reglamentario". (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

Se hace mención a dicho decreto reglamentario porque establece algunos principios generales que estructuran todo el proceso de implementación. Entre ellos, el más importante es su Artículo 2, en donde se faculta a la **Secretaría de Estado de Igualdad y Género** en coordinación con el **Ministerio de Economía** a dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y cumplimiento de la Ley Micaela. Este aspecto de la reglamentación es sustancial, ya que implica que para llevar a cabo la implementación se requiere de la articulación de estos dos organismos provinciales. A su vez, en el Artículo 3 del Anexo aclara que la autoridad de aplicación, en todo lo referido al diseño de contenidos e impartición de las capacitaciones, estará a cargo de la Secretaría de Estado, Igualdad y Género. Estas capacitaciones, que serán obligatorias para todas las personas, sin distinción de niveles o jerarquías y cualquiera sea su vínculo laboral, serán de carácter continuo y deberán reiterarse de forma bianual, a modo de actualización de contenidos.

De esta manera, se puede observar que la Reglamentación de la Ley ofrece algunos criterios generales para su puesta en práctica, que luego serán retomados por el MIGyD para la implementación. Como observan Sabatier y Mazmanian (1993), muchas veces se subestima la capacidad que puede tener una ley para "estructurar" el proceso de implementación. En este caso, si bien la Ley Micaela es clara y precisa en sus objetivos, establece la autoridad de aplicación y define hacia quién está dirigida, deja un amplio

margen a los organismos para implementar la Ley según el modo o la forma que éstos consideren adecuados. Por este motivo, la provincia de Santa Fe elabora como anexo la Reglamentación antes mencionada, que de alguna manera complementa la norma vigente y funciona como criterio unificante. Como expresa con su testimonio una trabajadora del MIGyD:

“El cuerpo de la Ley es muy sencillo y super conciso, fácil de entender y muy claro en los objetivos que tiene y demás. Pero trae aparejado un montón de complejidades que tienen que ver con la implementación, y que aparecen sobre la marcha”. (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/2023)

Como veremos a lo largo del análisis, la implementación de la Ley Micaela implica pensar a la misma de manera dinámica y flexible, dos características fundamentales para afrontar las contingencias que puedan surgir en el proceso. A su vez, los problemas que emergen en la implementación, como afirma Guzmán (2019), expresan la complejidad que enfrenta la inclusión de los problemas de género en la gestión institucional (p. 11). La autora agrega que, “para ser abordados, estos deben ser adecuados a las formas y a las lógicas del funcionamiento del aparato político-administrativo y redefinidos en formas jurídicamente aceptables (...). En suma, la implementación de las políticas exige atravesar barreras ideológicas, políticas, procedimentales, organizacionales y administrativas (Guzmán, 2019 pp. 11 y 12). todo esto está joya

Un condimento propio que tiene la Ley Micaela en Santa Fe, y que le otorga una característica singular, es que su implementación está encomendada, como vimos, a dos Ministerios. En el próximo apartado profundizaremos sobre esta particularidad, identificando qué roles y qué lugares cumple cada agencia en la implementación, para luego pasar a describir cuáles son las etapas que identificamos en dicho proceso.

LOS DOS PIES DE LA IMPLEMENTACIÓN

Como se expresa en el Decreto Reglamentario (Decreto Provincial 192/2020), la implementación de la Ley Micaela será impulsada por la ex Secretaría de Estado, Género e Igualdad (actual MIGyD), en coordinación con el Ministerio de Economía. Dentro del Ministerio de Economía, es la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, quien llevará a cabo esta articulación. De esta manera, se pueden identificar a estos dos actores como aquellos que serán protagonistas a lo largo del proceso, participando de manera activa en la implementación. Posteriormente, otros actores se irán sumando, con

distinto protagonismo, intensidad y dinamismo, que caracterizamos a medida que sean parte de la ejecución de la Ley.

La dirección General de Formación de Recursos Humanos es el organismo de planta permanente de la provincia que trabaja en todo lo relacionado a capacitaciones públicas para agentes provinciales, que incluye de forma transversal a todo el personal de la Administración Provincial, a todos los ministerios, escalafones y agrupamientos. Esto comprende en particular al Escalafón Central, y también se proyecta a los diversos agrupamientos y escalafones del Estado Provincial y sus tres poderes. Desde el año 2012 se inserta dentro del Ministerio de Economía, en dependencia directa a la Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública:

“Se trata de una unidad de organización de planta permanente que funciona como servicio de capacitación y formación pública. Un rol institucional que a nivel nacional es desempeñado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en numerosas provincias del país recibe la denominación de Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP)”. (Gobierno de Santa Fe, s/f)

Por su parte, como se desarrolló en el capítulo II, las políticas de género en el estado provincial durante el período estudiado, estuvieron a cargo de la Secretaría de Estado de Igualdad y Género (2019) que luego, en el año 2021, se transformó en **Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad**. El cambio de Secretaría de Estado a Ministerio no implicó modificaciones sustanciales, sino más bien una transformación en su denominación, con el objetivo de jerarquizar institucionalmente las políticas de género y diversidad en la estructura de gobierno de la provincia. Como expresó el gobernador en un acto público¹⁹ el 13 de abril de 2021:

“Vamos a enviar el proyecto de ley a la Legislatura para realizar esta modificación, que tiene un significado simbólico y reafirma lo que venimos haciendo. No hay ninguna otra diferenciación, porque no la ha habido ni en lo presupuestario ni en el funcionamiento”.

Es por ello que una de las consideraciones iniciales es mencionar que, durante el período comprendido entre diciembre de 2019 y la actualidad, las políticas de género en Santa Fe están comprendidas dentro de la máxima estructura de gobierno.

¹⁹ Periódicas, 14/04/2023. “La provincia de Santa Fe tendrá Ministerio de Igualdad y Género”. Disponible en: <https://periodicas.com.ar/2021/04/14/la-provincia-de-santa-fe-tendra-ministerio-de-igualdad-y-genero/>

Dentro del MIGyD, la implementación de la Ley Micaela es llevada a cabo por la Secretaría de Formación y Capacitación para la Igualdad, más específicamente por la **Dirección de Capacitación en Género y Diversidades**. Si bien la estructura del ministerio todavía no tiene resolución ministerial, y es una de las demandas actuales del equipo de trabajo, la dirección está dividida en dos áreas: “una relacionada a las capacitaciones obligatorias en Ley Micaela y otra a las formaciones abiertas a la comunidad, en territorio” (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023).

El hecho de que la Ley sea implementada por dos Ministerios es un elemento central en el análisis. En primer lugar, porque la Ley Micaela es una ley de formación obligatoria para trabajadores estatales, lo que implica que las áreas de formación laboral tienen que estar involucradas en el proceso. Esto es interesante porque socava la idea de que son exclusivamente las áreas de género quienes deben pensar políticas públicas de igualdad. Una de las entrevistadas resalta esta idea:

“se busca fundamentalmente esa doble pata por lo que implica la obligatoriedad, y también se apoya en una tradición ya recorrida por la Dirección General de Formación de Recursos Humanos. Digo tradición recorrida o experiencia de la Dirección porque éste era el espacio que trabajaba con todo lo que es capacitación a agentes estatales hasta el momento”. (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023).

En segundo lugar, de las entrevistas realizadas se desprende que la estrategia de utilizar ambas jurisdicciones como los dos pies de la ley, fue aprovechada en dos cuestiones: una más organizativa, relacionada con el desarrollo de las capacitaciones, y otra más simbólica, vinculada con la construcción de mayor legitimidad en torno a la propuesta. Como expresa una de las entrevistadas: *“no es lo mismo que una capacitación obligatoria sea impulsada por una Secretaría a que sea impulsada por dos Ministerios en conjunto”* (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023).

En lo que respecta a la dimensión **organizativa** y operativa, la misma fue imprescindible para comenzar a planificar las capacitaciones, ya que sin el conocimiento y la información que posee la Dirección General de Formación de Recursos Humanos la implementación de la Ley hubiera sido mucho más desordenada y desprolija, y su alcance posiblemente también hubiera sido menor. A su vez, al ser un nuevo gobierno provincial, de un espacio político distinto al anterior, muchos aspectos relacionados al funcionamiento y composición de la administración pública eran poco conocidos. En ese sentido, hubo mucho trabajo de articulación, como expresan desde el área de formación laboral:

“Imaginate que de pronto era una gestión nueva, que tuvo que sumergirse en el mundo de la planta provincial, sus características y sus subdivisiones, que son casi 150.000 empleados, distribuidos en poderes. Todo un sector público que hay que empezar a abrirlo como una cebolla, con muchísimas capas. Entonces en algún punto la primera parte fue un acompañamiento a ese proceso. Por ejemplo: “bueno, la planta es tal, se compone por digamos de tales agrupamientos, y demás”. (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

En lo que respecta a la **legitimidad** de las capacitaciones, la Dirección General de Formación de Recursos Humanos centraliza todas las formaciones de lxs trabajadorxs de la administración pública provincial, por lo cual no sólo tiene tradición y experiencia sino que es una referencia para lxs agentes estatales, quienes seguramente han participado de alguna otra propuesta llevada a cabo por este organismo.

A su vez, otro de los elementos que enriquecen el análisis, es que este es un organismo de planta permanente del Estado, compuesto por trabajadores de carrera en la administración, con racionalidades y lógicas político-administrativas que habitan en la estructura del Estado. Desde un primer momento, estos aspectos contribuyeron favorablemente a la implementación de la Ley, en donde el conocimiento propio de la administración pública fue puesto en valor:

“Los aportes de las compañeras de planta fueron sustanciales, ya que la prolijidad de la administración pública requiere que todo esté ordenado y poder anticiparlo todo. Se tiene una impronta muy tendiente a planificar bien, a diferencia del saber propio de la gestión, que es más caótico y contingente, las compañeras tienen un registro más ordenado y de continuidad”. (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

En lo que respecta a la asignación de **tareas y funciones** correspondientes a cada Ministerio, una parte esta división está mencionada de forma general en el Decreto Reglamentario, y otra parte se fue construyendo en la misma puesta en práctica de la implementación. El MIGyD, tal como lo expresa la reglamentación, tiene a su cargo lo que tiene que ver específicamente con el diseño de contenidos y el dictado de las capacitaciones, lo que podría decirse, las tareas más significativas de la implementación. Por su parte, la Dirección General de Formación de Recursos Humanos se encarga de todo lo relacionado con las convocatorias, las inscripciones y la emisión de los certificados, que son tareas más logísticas y operativas, y se relacionan con su ámbito de incumbencia.

Un aspecto fundamental, sobre el que luego profundizaremos porque se corresponde con una de las etapas de implementación, es que gran parte de las capacitaciones se desarrollaron a través del sistema (o plataforma) que la provincia usa para todas las formaciones, denominado Intranet Santa Fe²⁰. Esto también es un elemento importante que se desprende del carácter dual de la implementación, ya que la articulación con el área de formación laboral no sólo facilitó el acceso de lxs trabajadorxs a las capacitaciones sino que permitió resolver cómo las mismas se llevarían a cabo.

HACIA UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ETAPAS

Si bien la implementación no se caracteriza por ser un proceso lineal, sino más bien por su naturaleza dinámica, sostener una mirada cronológica puede contribuir a describir las etapas que componen dicho proceso. Sobre todo, en lo que respecta específicamente al proceso de implementación de Ley Micaela en nuestra provincia y las estrategias desplegadas para el dictado de las capacitaciones. Para reconstruir estas etapas nos respaldamos en los aportes de las entrevistas realizadas, como también de informes oficiales que permiten complementar la información disponible.

Lo primero que logramos reconstruir es que el proceso fue *in crescendo*, es decir, que tanto el alcance de la Ley a través de las capacitaciones, como las estrategias desplegadas para llevarlas a cabo, fueron aumentando progresivamente con el correr de los años. De esta manera, tomamos como punto de partida el año 2020, en donde identificamos el primer momento de la implementación.

En esta **primera etapa** las capacitaciones estuvieron destinadas a funcionarios y funcionarias del gobierno provincial, con especial énfasis en el gabinete (gobernador y vicegobernadora, ministrxs, secretarixs de todos los ministerios, entre otrxs). La estrategia de comenzar por las máximas jerarquías para luego descender al resto de lxs trabajadores fue pensada no sólo con el objetivo de otorgarle legitimidad a la Ley, sino también para interpelar desde la responsabilidad política a las autoridades y agentes del Estado en la urgencia de iniciar procesos de capacitación en la temática. La modalidad que se

²⁰ Intranet es un espacio común destinado a trabajadores públicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y usuarios externos que cuenten con autorización previa. La misma contiene información transversal (de interés para todos los empleados independientemente de la jurisdicción en la que se desempeñen) y de tipo sectorial (que está vinculada con intereses específicos). La plataforma tiene contenidos y servicios concebidos para los trabajadores de la administración pública, y funciona como un espacio de encuentro entre el Estado y su personal y entre los trabajadores entre sí. Link de acceso <https://sso.santafe.gov.ar/service-auth/login?service=https://www.santafe.gov.ar/intranetv2/login>

implementó para estas instancias, respondieron en gran medida a las condiciones sanitarias que habilitaba el contexto de pandemia por el Covid-19:

“Se pudo realizar en forma presencial cuando hubo condiciones de la pandemia que garantizaron la presencialidad. Entonces se hizo en simultáneo, en cada uno de los Ministerios, con funcionarias y funcionarios. Estas formaciones se dividieron en tres módulos, que son los ejes que se sostuvieron para el resto de las capacitaciones, en donde el primer módulo tiene que ver con perspectiva de género y diversidad; el segundo módulo violencia y el tercer módulo con la transversalización de perspectiva de género en la política pública. En este último, como forma de evaluación, solicitamos que elijan una política pública que puedan implementar en sus ministerios” (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/2023)

El contenido de las capacitaciones (el material teórico) fue elaborado por el equipo del MIGyD en consideración de las disposiciones que sugiere la normativa nacional en sus anexos. A su vez, los ejes temáticos trabajados en esta primera etapa serán utilizados para las siguientes, con algunas modificaciones.

En esta primera etapa, la coordinación entre el MIGyD con la Dirección General de Formación Laboral todavía no era muy clara y no estaba explicitada de manera formal:

“Estas capacitaciones se hacen de una manera un poco desorganizada: algunas capacitaciones presenciales, algunas híbridas, algunas en Rosario, algunas en Santa Fe. Transcurrido ese proceso y cuando convocan formalmente a Formación Laboral, lo que sucede es que todo este proceso de capacitación no estaba centralizado. La gente que había participado no estaba registrada, nosotros teníamos que entregar un certificado, y no estaba sistematizada toda esa información. No estaba hecha la parte más administrativa, entonces ese fue el puntapié para decir: “bueno, trabajemos más articuladamente”. (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

Como se observó párrafos más arriba, la importancia del trabajo articulado se funda en la posibilidad de pensar estrategias integrales, con el objetivo de tener una implementación eficaz de la Ley. Para ello, ambos actores son clave porque aportan sus saberes específicos. Es por esto que hacia fines del 2020 comienza un proceso de articulación más dinámico entre ambos espacios, lo que da inicio a lo que consideramos la segunda etapa de este proceso de implementación.

Esta **segunda etapa** puede ubicarse cronológicamente hacia fines del 2020 y durante el 2021. Este momento de la implementación se diferencia del primero por varias cuestiones, fundamentalmente porque comienza a pensarse en ampliar la escala del público destinatario y el alcance de las formaciones. Para ello, se redefinen las estrategias, sobre todo las relacionadas al desarrollo de las capacitaciones de forma presencial, y comienza una etapa de planificación de la nueva modalidad:

“A partir de noviembre de 2020 comenzamos a trabajar con otra modalidad: con una inscripción online y con una capacitación tutorada. Ya no con encuentros presenciales, sino con una capacitación de 3 o 4 semanas, con 20 horas de dictado certificable, y orientada a empezar a barrer con toda la planta permanente (ya no sólo a funcionarios políticos). El primer grupo que se decide abordar, haciendo una especie prueba piloto, es la conducción superior, o sea de la planta permanente lo más alto de la pirámide, ya sea la administración central que son los cargos que estamos en los ministerios, y la policial, la jerarquía de la policía. Fueron unas 300 personas en ese primer grupo”. (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

A partir de la información recolectada podemos identificar que esta segunda etapa se caracterizó por la organización, planificación y armado de la propuesta de capacitación enteramente virtual, a través de las aulas de formación laboral ubicadas en la plataforma de Intranet Santa Fe. Esto implicó un trabajo coordinado con la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, desde el armado de las aulas virtuales hasta la adaptación de las actividades a los recursos ofrecidos por la plataforma. Para la puesta en práctica se hicieron pequeñas cohortes, que sirvieron como prueba piloto, las cuales fueron direccionadas y en donde se trabajó, sobre todo, con el Ministerio de Seguridad:

“Esta primera experiencia, en general, tenía mucha presencia de personal policial (por el trabajo en conjunto con la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía²¹), y también con otros organismos, por ejemplo: personal de salud del Centro Regional de Salud Mental Agudo Ávila, con personal de los Centros Territoriales de Denuncia, etc. Se puede ver que se había ido fraguando articulaciones con distintos universos pero no había sido una oferta de la capacitación abierta a la totalidad de los agentes provinciales”. (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

²¹ La Subsecretaría de Bienestar y Género de la Policía de Santa Fe es una Subsecretaría que se creó con la nueva gestión provincial, y se encarga de generar estrategias y acciones institucionales para promover el bienestar integral del personal y la igualdad de género en la Policía de la Provincia.

De esta coordinación con la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía se reconocen experiencias muy enriquecedoras. Las entrevistadas hacen hincapié en el trabajo realizado en articulación con esta Subsecretaría, en donde después del “Curso de Capacitación Obligatoria en Género para las trabajadoras y los trabajadores de la Administración Pública provincial”, que es la forma que adquirió la capacitación virtual en esta segunda etapa, se trabajó en una instancia complementaria, de dinámica taller y de manera presencial, en donde se abordaron con mayor profundidad algunas temáticas específicas que hacen al trabajo y funcionamiento de la institución policial. Las entrevistadas que cumplen tareas de coordinación pedagógica en el MIGyD identifican en esta experiencia una de las formas de trabajo más interesantes en cuanto a la apropiación de los contenidos por parte de las personas participantes.

En relación a los aspectos cuantitativos, la información a la que pudimos acceder durante esta segunda etapa no es tan precisa. De las entrevistas, pudimos recuperar que fueron alrededor de 8000 o 9000 agentes quienes se capacitaron, un número que es significativo para ser la primera experiencia pensada hacia lxs trabajadorxs. Un elemento que permite poner en perspectiva el alcance de la implementación, es que Santa Fe cuenta con aproximadamente 150.000²² trabajadorxs en el sector público provincial.

Es importante mencionar un aspecto político, que tiene notable incidencia en el proceso que se viene describiendo. Durante el primer y segundo momento de la implementación, la Secretaría de Formación y Capacitación para la Igualdad estaba a cargo de una coordinación, que en el año 2022 cambia de responsable. Es decir, en el 2022 asumen nuevas autoridades: la Secretaría de Formación y Capacitación para la Igualdad queda a cargo de Luciano Fabbri, y la Dirección de Capacitación en Género y Diversidad es asumida por Sol Rodríguez.

Este proceso marca el inicio de la **tercera etapa**, ya que la implementación de la Ley asumirá nuevas características. En esta etapa, se revisan tanto los contenidos como el alcance de las capacitaciones, las cuales aumentan notablemente en relación al ritmo que se venía sosteniendo, producto en gran medida de la transformación de las estrategias desplegadas para su implementación.

²² Información obtenida en base al informe sobre la “Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial”, de la Secretaría de Finanzas e Ingresos Públicos y la Secretaría de Hacienda de la Provincia de Santa Fe. Compilado por la Dirección General de Programación y Estadística Hacendal y disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/274358/1427014/file/07-23%20Presentaci%C3%B3n%20Planta%20de%20Personal%20SPP.pdf>

Uno de los aspectos claves que permitió este salto cualitativo y cuantitativo se relaciona con pensar a las capacitaciones de manera situada, es decir, que las mismas contemplen las especificidades de los distintos ámbitos y jurisdicciones de la Provincia. A su vez, las dinámicas de trabajo y las actividades propuestas también fueron revisadas teniendo en cuenta estos elementos. Como expresa una de las entrevistadas:

*“Lo primero que intentamos hacer fue una modificación de los **contenidos**, no en cuanto a temas a abordar sino en relación al formato. Por ejemplo, en el primer módulo, que se trabajaba sobre marco normativo, consideramos que es muy difícil que esto se relacione de algún modo con los objetivos de la sensibilización. Una segunda definición que tomamos fue que, en nuestra opinión y desde nuestro punto de vista, ninguna de las propuestas estaban **ancladas en lo específico** de las jurisdicciones”. (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)*

En relación a los **contenidos**, si bien en términos generales se sostienen las temáticas trabajadas desde las primeras etapas, se elaboran nuevos materiales pensados de manera específica para cada ámbito de trabajo. Una de las personas entrevistadas comenta al respecto que “es todo un desafío pensar una capacitación con los mismos contenidos pero destinado a un universo tan amplio y tan diverso” (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023). Por ello, en esta etapa se prioriza la construcción de un material específico, que se relacione con las problemáticas propias del público destinatario.

La duración de la capacitación, al igual que en la etapa anterior, era de cuatro semanas, y estaba compuesta por tres módulos de trabajo: el primero es una introducción al enfoque de género y diversidad, el segundo trabaja sobre violencias por razones de género, y el tercero y último aborda las prácticas cotidianas en las relaciones interpersonales y ámbitos laborales.

Otra de las transformaciones más significativas que se desprende de esta etapa, como mencionamos, tiene que ver con el **alcance de las capacitaciones**. En este período se da un importante **salto cuantitativo** en relación a etapas anteriores, estrechamente vinculado a la modalidad enteramente virtual de las capacitaciones. En este sentido, con la intención de seguir profundizando en la implementación de la Ley y multiplicando su alcance a todo el territorio provincial, en este período se realizó una convocatoria pública para sumar tutoras/es a los cursos, talleres y otras propuestas formativas de la Secretaría de Formación y Capacitación para la Igualdad del MIGyD.

En esta convocatoria se recibieron más de 900 postulaciones, que fueron evaluadas y a partir de las cuales se creó un orden de mérito que se cristalizó en la creación de un Registro de Tutoras/es Pedagógicas/os. La convocatoria permitió incorporar a 10 personas como coordinadoras y a 45 como tutoras, quienes tenían experiencia y formación en perspectiva de género y feminismos. Las nuevas incorporaciones permitieron dar un gran salto cuantitativo en el dictado de las capacitaciones, y las cohortes comenzaron a ser más masivas.

“Al inicio del 2022 hay otro salto. Este segundo salto fue pensar la propuesta de las tutorías pedagógicas en plataformas, en diferentes plataformas. Esto generó un cambio numérico importante, teníamos cohortes en cada aula de 100/150 personas. También era importante que se vuelva asincrónico.” (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/2023)

Según la información disponible en el Informe de Gestión 2022²³ de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, la población alcanzada por la Ley Micaela en ese año fue de 25.643 agentes, adquiriendo una escala y un alcance tan masivo que ni lxs propixs protagonistas de la implementación podían dimensionar. De esta manera, en relación a las etapas previas, a partir del 2022 se inaugura un período en donde se profundiza cuantitativa y cualitativamente la implementación de la política.

Imagen N° 4

Población Alcanzada 2022

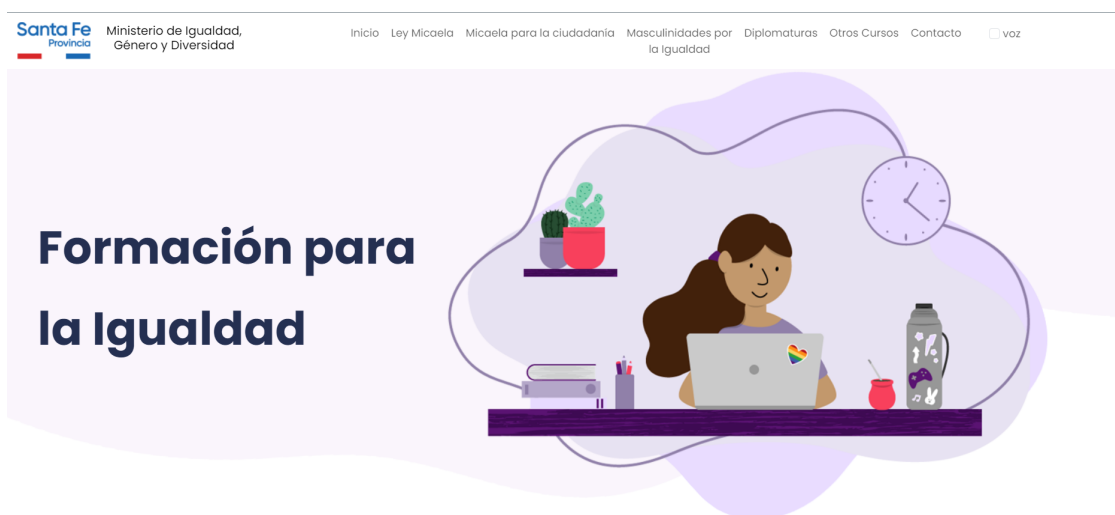


Fuente: Dirección General de Formación de Recursos Humanos, Ministerio de Economía.
Informe de Gestión 2022

²³ Para mayor información sobre la composición y el alcance de las capacitaciones, puede consultarse el Informe de Gestión 2022 de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/271639/1415107/>

La cuarta y última etapa que podemos reconstruir de este proceso de implementación se abre con el lanzamiento del sitio web “Formación para la igualdad”²⁴. Esta web, que pertenece al MIGyD y que fue desarrollada en conjunto con FLACSO, es un espacio de formación, sensibilización y capacitación, que centraliza toda la oferta de formación del Ministerio, incluyendo cursos, talleres y diplomaturas.

Imagen N° 5



Fuente: Sitio Web Formación para la Igualdad, MIGyD.

Para el análisis de la implementación de la Ley este es un elemento importante y configura una nueva etapa, ya que a partir del año 2023 algunas de las capacitaciones obligatorias de Ley Micaela comenzaron a realizarse a través de la página web de “Formación para la igualdad”:

“Esta propuesta es complementaria de las plataformas de capacitación pre-existentes y presenta algunas innovaciones claves: un diseño orientado a facilitar la experiencia de los usuarios y usuarias de la capacitación, presentando mayor dinamismo e interacción, y un mejor diseño a la hora de mostrar los contenidos. Además, es accesible para personas con discapacidad visual. Y por último, permitirá aumentar significativamente la cantidad de agentes provinciales que pueden formarse simultáneamente.”
(Periódicas, 26/11/2022)

Desde enero a junio de 2023, coexistieron dos modalidades en la implementación de las capacitaciones. Las tres ramas de agentes prioritarios que las realizaban a través de la

²⁴ Acceso al sitio web “Formación para la Igualdad”: <https://www.santafe.gob.ar/leymicaela/inscripcion/curso/1/show>

plataforma de formación laboral (menos docentes y asistentes escolares, que las realizaron a través de la plataforma del Ministerio de Educación y de los gremios ATE y UPCN), continuaron hasta junio sosteniendo esa modalidad. Para el resto de lxs trabajadorxs de la provincia, se incorpora la nueva plataforma. Como expresa una de las entrevistadas:

“Tener una **propuesta permanente** nos permite pasar a otro momento de la implementación de la Ley, que permite pensar de otra manera la exigibilidad de la Ley. Porque si una persona no realizó la capacitación, no es porque no pudo, ya que a partir de ahora quedará disponible y de acceso abierto para los agentes provinciales”. (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

Como mencionamos más arriba, en un momento coexistieron ambas propuestas, pero a partir de julio del 2023 toda la implementación de las capacitaciones pasó directamente al sitio web de Formación para la igualdad. Las entrevistadas marcan que la nueva plataforma permite, todavía más, ampliar el alcance de las formaciones: *“De esta manera, el volumen que permite de gente cursando mensualmente en la plataforma es muchísimo más amplio que el que nosotros podíamos hacer tutorado a través de formación laboral”* (M.Q, entrevista realizada por la autora, 24/10/2023).

En esta última etapa se puede identificar cómo la estrategia de implementación de la Ley se fue **transformando** a medida que emergieron **obstáculos y dificultades**. El más importante hasta el momento había sido la capacidad de la plataforma de formación laboral, es decir, la capacidad del **soporte tecnológico** para sostener la cantidad de personas que tenían que hacer la formación: *“el campus de la provincia, donde se anclan todas las capacitaciones, nos daba una capacidad demasiado limitada. Nos ponían límites de 2.000, 3.000 o 4.000 personas por cohorte, y obviamente eso nos resultó un obstáculo bastante grande”* (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023).

De esta manera, el microsítio de Formación para la igualdad permite sortear el obstáculo de la capacidad, y posibilita aumentar el alcance de las capacitaciones. A su vez, otras de las ventajas de la propuesta permanente y que fue nombrado por las entrevistadas, es que sea autoadministrado:

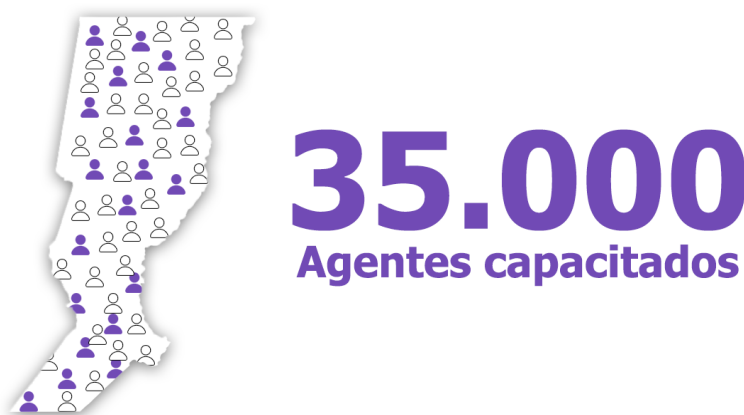
“el tiempo es el mismo, tiene un mes de duración, pero varía en que es autoadministrado. Es decir, que si tengo disponibilidad, puedo cursar en una semana intensamente, si tengo poco tiempo, la puedo hacer en ese mes que está establecido. De esta forma, cada persona puede regular el tiempo que le destina a la formación en sus propios tiempos, y eso permite flexibilizar lo que quedaba como muy rígido en el cursado tutorado. Nos parece que lo

autoadministrable es un factor para potenciar que cada persona la pueda hacer”. (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2022)

Otro de los aspectos importantes a mencionar en la implementación, es que el Decreto Reglamentario de la Ley indica que debe realizarse una **actualización bianual** de la Ley Micaela, a modo de actualización de contenidos. En este sentido, en el mes de septiembre comenzaron las inscripciones para la primera actualización (2500 personas), que está destinada a quienes hayan realizado la capacitación entre 2021 y 2022. Esta actualización implicó pensar nuevos contenidos, en los que se busca trabajar sobre la transversalización de la perspectiva de género y de diversidad en las políticas públicas, no sólo en la planificación sino en todas sus instancias. Las mismas serán desarrolladas a través de la plataforma de formación laboral, en simultáneo de la propuesta de FLACSO.

En este apartado hemos podido reconstruir las distintas etapas de la implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, pudiendo identificar las características propias de cada momento y las transformaciones que fueron emergiendo a lo largo del proceso. Gran parte de la información obtenida es producto de las entrevistas realizadas, lo cual posibilita realizar un trabajo casi “arqueológico” sobre la práctica de la implementación de esta Ley, que según la información obtenida, ha alcanzado a **más de 35.000 agentes de diferentes escalafones a lo largo y ancho de la bota.**

Imagen N° 6



Fuente: Elaboración propia en base a Información recuperada de página web de Formación de Recursos Humanos²⁵

²⁵ Publicación web sobre la oferta formativa del área de Formación de Recursos Humanos de la Provincia de Santa Fe. “Ley Micaela. Curso de Capacitación Obligatoria en Género para las trabajadoras y los trabajadores de la Administración Pública Provincial.”. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235531/\(subtema\)/93698](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235531/(subtema)/93698)

En el apartado siguiente trabajaremos sobre cuáles fueron los agentes prioritarios para la implementación de las capacitaciones, y sobre qué criterios se asienta esa jerarquización.

AGENTES DESTINATARIXS DE LA POLÍTICA

Luego de reconstruir las distintas etapas que identificamos en el proceso de implementación, en este apartado, trabajaremos sobre los agentes destinatarixs de la política y sobre los criterios que se tuvieron en cuenta en la implementación.

De la primera etapa se desprende como público destinatario de las capacitaciones a los funcionarios y funcionarias provinciales, e identificamos que esta estrategia se asienta en la idea de legitimar la política, a la vez que busca interpelar a las máximas jerarquías políticas de su responsabilidad en la elaboración de políticas públicas contras las violencias machistas. En la segunda etapa, al estar más enfocadxs en la planificación y armado de la capacitación, se armaron pequeñas cohortes, que funcionaron como prueba piloto. Estas cohortes tenían mucha presencia de personal policial, y también de otros organismos con los que se venía articulando, como por ejemplo, personal de salud del Agúdo Ávila, trabajadorxs de los Centros Territoriales de Denuncia, el Tribunal de Cuentas, entre otrxs. Sin embargo, en las dos primeras etapas **no se identifica una estrategia común** ni tampoco un criterio unificado sobre qué agentes priorizar en la implementación de las capacitaciones, lo cual se plasma en el universo bastante diverso de quienes fueron lxs destinatarixs.

Es a partir de la tercera etapa en donde identificamos que se definen tres líneas de trabajo como prioritarias para la implementación de las capacitaciones, que fueron: **seguridad, salud y educación**. De esta manera, *“se siguió trabajando con el Ministerio de Seguridad, después se sumó el Ministerio de Educación y, en última instancia, el Ministerio de Salud. Hablamos de ministerios en donde sus universos de población son muy numerosos”* (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2022). Como describe una de las personas entrevistadas:

“Si una se pone a ver cómo está formada la planta de empleados y empleadas estatales, se encuentra con que la docencia, los asistentes escolares, seguridad y salud forman más del 70%. Esto es importante no sólo cuantitativamente sino por el lugar estratégico que tienen en relación

con la ciudadanía, priorizar estas áreas era importante.” (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

La definición de jerarquizar la implementación de las capacitaciones en lxs agentes de las tres líneas mencionadas responde al criterio de fortalecer el **lugar estratégico** que ocupan estas personas en relación a ciudadanía. Por sus ámbitos laborales, tanto Seguridad, como Salud y Educación, son profesiones que se encuentran en la **primera línea de intervención**, con los pies en el territorio y en contacto con la comunidad, todo el tiempo.

A su vez, y relacionado específicamente con las situaciones de violencia por motivos de género, estas son las **áreas donde mayormente circulan y se acercan las mujeres víctimas de violencia**. Por eso se torna urgente e indispensable reforzar el trabajo de capacitación y de sensibilización, así como brindar herramientas y construir estrategias de abordaje de las violencias para aquellas personas que se encuentran **en la primera línea atención**, y que reciben estas situaciones de forma directa. Como describe una de las entrevistadas:

*“Hay algo que tiene que ver con el **punto de urgencia** que son las situaciones de violencia por motivos de género. Cuando nosotros analizamos los datos y vemos la **circulación de mujeres en función del circuito de denuncia**, reconocemos cuáles son las instituciones que las mujeres toman como referencia o a partir de las cuales ingresan a recibir asistencia de las distintas áreas del Estado. Por eso es necesario que este personal, reciba la capacitación, porque es quien va a estar en el primer contacto con una mujer o persona del colectivo de la diversidad sexual víctima de violencia por motivos de género”.* (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2022)

Se puede identificar que al trabajar con estas tres líneas de agentes prioritarios, también se apunta a **disminuir las situaciones de violencia institucional** con las que muchas veces se encuentran las mujeres y personas de la diversidad sexual en los distintos ámbitos del Estado. Estas situaciones constituyen una de las barreras más importantes por las cuales las mujeres víctimas de violencia se repliegan o no vuelven a asistir a algún espacio para recibir asistencia, asesoramiento o contención según el caso que lo requiera.

A su vez, es importante pensar esta estrategia en relación a la **extensión del territorio** provincial y con la **heterogeneidad y disparidad** de recursos disponibles en cada localidad. Por eso, *“no son lo mismo las grandes ciudades que las regiones más alejadas de los centros urbanos, en donde los servicios disponibles y garantizados son: seguridad, salud*

y educación” (M.Q., Coordinadora pedagógica, entrevista realizada por la autora, 24/10/2022). De esta manera, sostener estas tres líneas prioritarias implica llegar a regiones o pequeñas localidades en donde la presencia del estado se materializa a través de estos servicios básicos.

La definición de trabajar con estas tres ramas prioritarias no implicó que dejaran de existir propuestas para el resto de lxs trabajadorxs del estado provincial. Como desarrolla una de las entrevistadas, los demás ministerios se siguieron formando con el aula virtual de Formación Laboral, con una propuesta de índole general. Es decir, *“las distintas áreas de los otros ministerios, siguieron formando parte de esa de esa capacitación general, sobre todo lo que es el escalafón central”* (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2022).

En la cuarta etapa de la implementación, como se describió en el apartado anterior, se continuó trabajando con énfasis en estas tres líneas prioritarias hasta el mes de junio. A partir de entonces, toda la formación en Ley Micaela pasó a estar comprendida en la página web de Formación para la Igualdad, disponible de manera permanente. En relación al público destinatario, la propuesta fue pensada para que pueda abrirse para todas las jurisdicciones del estado provincial.

De esta manera, la estrategia actual está destinada a la difusión e invitación a que todxs lxs trabajadorxs puedan hacerla, haciendo hincapié en la nueva modalidad: enteramente virtual, asincrónica y autoadministrable: *“Abrimos la oferta para todas las jurisdicciones y mandamos una comunicación a lxs encargadxs logísticos o de recursos humanos de cada ministerio, y adjuntamos la solicitud de inscripción para que también ellxs se encarguen de difundir esto entre lxs trabajadores”* (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023). En esta etapa, en donde la formación es abierta a todxs lxs agentes del Estado, la difusión y articulación con las distintas jurisdicciones cobra vital importancia.

A lo largo de la implementación de la Ley Micaela, las estrategias desplegadas en relación a lxs agentes destinatarixs de las capacitaciones, fueron cambiando. En este apartado pudimos reconstruir esas estrategias y los criterios sobre los que se asientan. En los siguientes, buscaremos identificar qué otros actores participaron del proceso de implementación de la Ley y qué lugar tuvieron en ese proceso.

AUTORIDADES DE APLICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA COORDINACIÓN

Como se mencionó al principio de este capítulo, los dos actores principales en la implementación de la Ley Micaela son la **Dirección de Capacitación en Género y Diversidades**, del Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad, y la **Dirección General de Formación de Recursos Humanos**, dependiente del Ministerio de Economía. Además de estar así expresado en la normativa, fueron los dos actores que ordenaron y guiaron todo el proceso, constituyendo lo que denominamos “los dos pies de la implementación”. Por ello, como punto de partida, nos parece importante detenernos en cómo fue la **coordinación** entre los dos organismos responsables de la implementación de la Ley.

Si bien hay un apartado en este capítulo en donde se abordan específicamente las dos patas de la implementación y se describen ambos organismos (la Dirección de Capacitación en Género y Diversidades y la Dirección General de Formación de Recursos Humanos), en el mismo no nos centramos de forma específica en la coordinación. Por ello, en los siguientes párrafos se busca profundizar en las características que adquiere la misma a lo largo del proceso de implementación de la ley. Siguiendo a Repetto (2005), podemos definir a la coordinación como:

“el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.” (p. 2)

En el caso de la Ley Micaela, la coordinación se constituye como un elemento clave en todo el proceso de implementación. Tanto el MIGyD como el área de formación de recursos humanos la consideran imprescindible para la puesta en práctica de la política, en donde cada uno de los actores aportó su saber-hacer específico para que la implementación se concretara. A su vez, Guzmán (2019) pone en valor la importancia de la coordinación en las políticas públicas con perspectiva de género:

“Abordar problemas de género exige una acción coordinada e intersectorial que choca con la lógica sectorial y la organización de los gobiernos. Las representantes de las nuevas instancias deben abrir canales de comunicación e intercambio para capacitar y convencer de las ventajas que

tiene incorporar la equidad de género en las políticas públicas, en los programas y proyectos”. (p. 11)

En relación al proceso de implementación que se viene describiendo, una de las características más importantes que se puede destacar de la coordinación es que logra construirse **una articulación técnica y política**, que le otorga una perspectiva integral al proceso. Esto se identifica no sólo en el alcance de las capacitaciones sino en las formas en que fueron realizadas:

*“Lo que genera el MIGyD con sus equipos, haciendo articulaciones con instituciones como FLACSO, es de una calidad alta, bastante elevada. A su vez, nosotros aportamos todo lo relacionado al soporte, que es lo que cuesta tanto en la administración pública. Creo que las dos patas son importantes no sólo para la calidad sino para el alcance: **nos potenciamos mutuamente.**”*
(M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

De esta manera, otra de las características que adquiere este proceso y que le dan valor a la coordinación es la **intersectorialidad**. Como describe una de las entrevistadas:

*“**El trabajo de complementariedad** entre las distintas áreas ministeriales fue un gran desafío, porque implicó una articulación muy fina y sostenida en el tiempo. Por ejemplo, toda la base de datos de la provincia está a cargo del área de Recursos Humanos, que cuenta con el universo total de agentes provinciales. A su vez, el trabajo del MIGyD fue estratégico para reforzar la importancia de estas capacitaciones, articulando también con personas claves dentro de cada ministerio”.* (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2022).

Este proceso de articulación fue gestado desde cero, es decir, se construyó a partir de la necesidad de implementar la Ley. De esta manera, si bien se describe como algo en lo que hubo que trabajar (como en todas las articulaciones intersectoriales), en la segunda etapa de la implementación de la Ley dicha articulación se consolida. Como menciona una de las entrevistadas, “de la coordinación se desprenden muchas virtudes. Una es que el programa de capacitación implementado es de una calidad infinitamente superior así, a diferencia de que si uno de los ministerios lo hubiese realizado por sus propios medios” (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023)

A su vez, en este proceso, identificamos otros elementos claves que contribuyen a la coordinación, y que muchas veces son subestimadas por ser **recursos menos tangibles**. Con esto, hacemos referencia a cuestiones actitudinales, relacionadas tanto al compromiso

con la temática como con la predisposición y buena voluntad al trabajo articulado. Una de las entrevistadas hace hincapié en lo que fortalece a la coordinación “el espíritu de colaboración, basado en la confianza, que quizás es muy blando pero en algún punto se requiere para poder trabajar mejor y para alcanzar mejor el objetivo” (M.Q., entrevista realizada por la autora, 24/10/2023).

Estos elementos no son menores, sobre todo cuando se trata de políticas que son novedosas, como lo son en su mayoría las políticas públicas con perspectiva de género. Por ello, a la par de las características técnicas, políticas y administrativas, el compromiso activo por parte de los actores es sustancial:

“El equipo de trabajo siempre tuvo la motivación y la intención de formar parte del proyecto, de aportar todo lo que podía aportar. No sólo porque es un proyecto importante a nivel de la administración pública nacional, provincial, del estado en general, sino porque además entendemos que es importante en términos sociales y lo militamos. **Acá también estamos convencidos de que es importante apoyar la causa.**” (M.V., entrevista realizada por la autora, 18/10/2023).

Incluso en este aspecto puede identificarse una arista política, donde se pone de manifiesto el compromiso ético-político por una causa común. A vez, también se resalta la cultura de cooperación que, al menos desde el área de formación laboral, vienen sosteniendo a lo largo de sus trabajos. En términos generales, las características que asume la coordinación entre los actores encargados de la aplicación de de la Ley, permite darle una valoración positiva. Siguiendo a Repetto (2005) podemos denominarla “coordinación pro integralidad” porque:

“deriva en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales.” (p. 2)

De esta manera, las características que asume la coordinación entre las autoridades de aplicación, que a la vez se transforman en los actores protagonistas del proceso, son fundamentales para que la implementación de la Ley Micaela pueda seguir las estrategias planeadas y perseguir el objetivo de alcanzar con las formaciones a la mayor cantidad de

agentes estatales posible. En el apartado siguiente, se identificará qué otros actores participan en la implementación de la Ley y de qué manera se involucran en el proceso.

OTROS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

Con la intención de profundizar en el análisis de la política, en este apartado intentaremos identificar qué otros actores participan en el proceso de implementación de la Ley Micaela en la provincia de Santa Fe y cuáles son sus características. Como se desarrolló a lo largo del capítulo, tanto el MIGyD y como la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, son los dos actores protagonistas de la implementación. A continuación, profundizaremos en qué otros actores intervinieron en el proceso.

La articulación con otros espacios fue una estrategia que se desarrolló principalmente por la necesidad de tener **mayor alcance en la implementación de las capacitaciones**. Como describe una de las entrevistadas, “la articulación permitió tener mayor llegada, porque cada plataforma tiene un límite de personas y nosotros teníamos los recursos humanos y administrativos para llegar a más cantidad de agentes” (L.G., entrevista realizada por la autora, 25/10/2023). De esta manera, se llevaron a cabo articulaciones con otros actores, quienes compartieron sus plataformas y, de alguna forma, permitieron sortear el obstáculo tecnológico, que terminó siendo una de las principales dificultades en la implementación.

Para una mejor caracterización, se clasifica a los actores según la línea de trabajo de las capacitaciones. Esto responde a que, por un lado, para cada rama de trabajo se pensaron propuestas de formaciones situadas, motivo por el cual los materiales y los contenidos fueron pensados en articulación con los respectivos actores. Por el otro, la posibilidad de coordinar las capacitaciones a través de las plataformas de cada actor. Además, es interesante remarcar que la mayoría de los actores involucrados forman parte de alguna de las agencias del Estado. Tal es el caso de los ministerios, a saber: el **Ministerio de Salud**, el **Ministerio de Educación** y el **Ministerio de Seguridad**. También encontramos actores no estatales/gubernamentales, como es el caso de los sindicatos **ATE** (Asociación de Trabajadores del Estado) y **UPCN** (Unión del Personal Civil de la Nación).

Ministerio de Seguridad:

Como se mencionó en la reconstrucción de las etapas, el Ministerio de Seguridad fue uno de los primeros actores con los cuales se articuló la implementación de la Ley. En particular, con la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía. Se remarca mucho esta

experiencia por la posibilidad de sostener instancias de retraining presenciales con agentes de seguridad, como complemento de la capacitación virtual.

Lxs trabajadores del Ministerio de Seguridad, tanto policías como personal penitenciario, realizaban las formaciones a través de la plataforma de Formación Laboral. Así que la articulación con el Ministerio giraba en torno a los contenidos de las propuestas situadas como en el refuerzo comunicacional para que lxs agentes pudieran realizar la formación.

Ministerio de Educación:

La propuesta de Ley Micaela para docentes se trabajó mucho con el Ministerio de Educación, por lo cual se constituye en un actor importante de la implementación. Con este ministerio no sólo se trabajó con los contenidos sino que también se coordinó el dictado de las capacitaciones a través de su plataforma educativa. Esto se convirtió en un factor clave, porque permitió sostener la implementación de las formaciones más allá de las aulas de formación laboral (que contaban con capacidad limitada). Como expresa una de las entrevistadas:

“Con Educación tuvimos reuniones con funcionarios, con sindicatos docentes, con la ministra, en donde presentamos a los actores interesados la propuesta de formación específica para docentes. En ese sentido, elaborar propuestas específicas y situadas implica aceptar también a todos estos otros actores interesados en la formación y articular esas propuestas”. (S.R, entrevista realizada por la autora, 09/10/2023)

Dentro de este Ministerio también se trabajó mucho con supervisores y supervisoras, con el objetivo de poder acercar las invitaciones a las escuelas a través de estos agentes estratégicos. Lxs supervisorxs, al tener un vínculo más cercano con lxs docentes, pueden reforzar la invitación a anotarse, “y como educación tiene una estructura muy verticalista, es bueno que la supervisión mande un correo a cada escuela comentando que está disponible la formación” (L.G., entrevista realizada por la autora, 25/10/2023).

Ministerio de Salud:

El Ministerio de Salud es otro de los actores con los cuales se articuló la implementación de la Ley Micaela. Con el mismo se sostuvieron reuniones para poner en común la importancia de que lxs trabajadorxs contaran con una propuesta de formación específica, en donde se trabajen contenidos relacionados con el ámbito de la salud. Lxs

agentes de este ministerio realizaron sus formaciones a través de la plataforma de Formación Laboral.

Sindicatos:

Las articulaciones sostenidas con **ATE** (Asociación de Trabajadores del Estado) y **UPCN** (Unión del Personal Civil de la Nación) transformaron a dichos sindicatos en actores claves en la implementación. Con ambas entidades gremiales se trabajó en las capacitaciones destinadas a **asistentes escolares**, en donde cada gremio destinó aulas de sus plataformas de formación. Quienes estaban afiliados a ATE, cursaban en la plataforma de ATE, y quienes están afiliados a UPCN, la realizaban por la de UPCN. Para aquellas personas que tenían doble afiliación, o para quienes no tenían ninguna, las plataformas se distribuían de manera aleatoria.

Se decide articular con los sindicatos porque son quienes tienen una presencia cotidiana en los ámbitos de trabajo:

“Los gremios están en el territorio, tienen un vínculo más cercano con la población y pueden acompañar el proceso de inscripción o en las posibles dificultades de accesibilidad que tengan los participantes. Si bien la convocatoria se hacía y se sigue haciendo por formación laboral y desde este ministerio, cada gremio reforzaba la comunicación”. (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/2023)

En relación a la articulación, se resalta que siempre hubo buena predisposición de ambos gremios para trabajar. No solamente en el inicio, sino en el trabajo cotidiano, en donde se destaca la cercanía con las personas participantes: “nos permitía hacer seguimientos de manera más cercana. Acá los gremios fueron claves en acompañar, por ejemplo, en el uso de la plataforma, ya que con asistentes escolares la principal dificultad que aparecía era la alfabetización digital” (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/2023).

Como se logró reconstruir hasta acá, además de la Dirección de Capacitación en Género y Diversidades y de la Dirección General de Formación de Recursos Humanos, en la implementación de la Ley Micaela participaron otros actores estratégicos. Su lugar en el proceso fue clave para sortear los distintos obstáculos que fueron emergiendo a lo largo de la implementación, como fue el caso de la limitación en los recursos tecnológicos. A su vez, la presencia de estos actores fortaleció la difusión de las capacitaciones y la proximidad con el territorio reforzó la importancia de la implementación de la Ley. En el siguiente apartado

buscaremos indagar sobre el rol que ocupa la institucionalidad de género del Estado provincial en la implementación de la Ley Micaela.

RELACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY MICAELA

En este último apartado nos interesa indagar acerca de la relación entre la institucionalidad de género y la implementación de la Ley Micaela, debido a que constituye un elemento clave en el proceso aquí trabajado y también fue muy mencionado en las entrevistas realizadas. En el capítulo II describimos cómo fue el proceso de institucionalización en nuestra provincia, recuperando la expresión de “un cuarto propio” de Virginia Woolf. En el mismo conceptualizamos a la institucionalización de género como “la materialización de relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos por luchas políticas” (Guzmán y Montaña, 2012, p. 5). Ahora profundizaremos en qué manera se relaciona la implementación de la Ley Micaela con el proceso de institucionalización desarrollado en Santa Fe.

El reclamo de que las políticas de género sean jerarquizadas en el máximo nivel de la estructura de gobierno es histórica por parte de los movimientos feministas. Por ende, reconocer los notables avances en esta materia en la Provincia de Santa Fe es un punto de partida ineludible. Sin embargo, no constituye un punto de llegada, como veremos a continuación.

Actualmente, el MIGyD está formado por 168 trabajadores de planta permanente, que se vienen desempeñando desde su creación como Secretaría de Estado en diciembre de 2019. Como expresa una de las entrevistadas: “este ministerio está conformado por personas que provenían de distintas jurisdicciones: hay quienes vienen de lo que era la Subsecretaría de Género de Desarrollo Social, hay quienes vienen de Niñez, de Cultura, de energía, etc” (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/2023). Sin embargo, actualmente, la estructura del Ministerio todavía no está formalizada, y esto genera preocupación en lxs trabajadorxs, que son quienes llevan a la práctica las políticas desarrolladas por el Ministerio.

De esta manera, y en relación a la implementación de la Ley Micaela, la posibilidad de contar con esa cantidad de trabajadores a disposición de la política, fue fundamental. No

sólo en lo que concierne al alcance y a la escala (más de 35.000 agentes), sino también por el contenido y la calidad de las capacitaciones. Una de las entrevistadas describe que:

“Pensando lo que hacemos ahora en relación a lo que hacíamos cuando éramos Secretaría, **no tiene punto de comparación**. Y por eso estamos tan preocupadas con que esto no se efectivice, porque no sabemos lo que puede pasar con otra gestión, porque realmente los recursos con lo que pudimos acceder, modificaron completamente el alcance de nuestro trabajo” (L.G., entrevista realizada por la autora, 25/10/2023)

Como afirma la entrevistada, hay un antes y después en la implementación de las políticas con la jerarquización institucional. Sin embargo, como también se menciona, es imprescindible darle solidez a esa estructura para garantizar su continuidad. Otra de las aristas que se vincula con la institucionalidad de género y la implementación de la Ley, se relaciona a las múltiples modalidades de contratación existentes en el Ministerio durante estos primeros años de gestión. Una de las personas entrevistadas describe que:

“Todas las personas que se sumaron tanto a las tutorías virtuales como a la pata de Ley Micaela en Territorio, estaban con modalidades de contratación precarias, con contratos que a veces eran de dos meses, de tres meses, de seis meses, que luego se renovaban y en algunos momentos se discontinúan. Entonces teníamos que ajustar la agenda de manera tal que coincidiera con los contratos de trabajo de estas personas”. (L.G., entrevista realizada por la autora, 25/10/2023)

La recuperación de estos elementos permite poner sobre la mesa la cuestión del presupuesto y de los recursos económicos, que terminan siendo la principal limitación para el desarrollo de políticas públicas con perspectivas de género, constituyéndose en un obstáculo estructural. La mayoría de las ocupaciones relacionadas a las políticas de género acarrearán estos obstáculos, en contextos de trabajos precarios y mal remunerados. Esto puede asociarse a una idea común, que todavía subyace en muchos espacios de manera implícita, que las personas comprometidas activamente con los feminismos sostienen estos trabajos como una forma más “militancia” y de involucramiento político. A la larga, estos argumentos terminan perjudicando la construcción y el fortalecimiento de estructuras institucionales más sólidas y con mayores recursos.

Es importante mencionar, como señalan Lopreite y Rodríguez Gustá (2021), que la institucionalidad de género es errática, que se instala y desinstala con facilidad, y está menos consolidada de lo que se expresa en los estudios de género e institucionalismo. Por

eso, formalizar estos procesos y darle cuerpo a las estructuras favorece a lo que Moreno, Justo von Lurzer y Cerra (2023) llaman un “política de no retorno”, esto es:

“Obligar, a quien se proponga, desarticular los procesos y terrenos conquistados a formalizar también su desmantelamiento. Cada uno de los pasos formales que deben darse en el Estado para construir o desandar lo construido deja una huella en la memoria institucional y le pone nombre y contexto a cada una de esas definiciones políticas.” (p. 35)

De esta manera, del análisis de la relación entre la institucionalidad de género y la implementación de la Ley Micaela, se desprende lo urgente y necesario que es formalizar estos procesos, también en términos de recursos y presupuesto -en particular en coyunturas políticas y sociales en donde avanzan los discursos anti igualitarios-, con el objetivo de fortalecer las construcciones desarrolladas hasta el presente. Como afirma una de las entrevistadas:

“Si bien la Ley Micaela implica que las capacitaciones obligatorias se apoyan en un mandato legal, sostener esta capacitación con el alcance y masividad que tiene necesita un presupuesto que necesita que sea jerarquizado políticamente. Ahí encontramos un riesgo, sobre todo si hay políticas de desmantelamiento o que impliquen retrocesos en relación a la situación actual, pero estaremos aquí para ver cómo sostener”. (L.G, entrevista realizada por la autora, 25/10/2023)

En este sentido, se identifica que la institucionalidad de género alcanzada durante estos últimos años tiene que afirmarse en raíces más sólidas y consistentes, que limiten o al menos dificulten su desmantelamiento. Consolidar las políticas públicas con perspectiva de género en el corazón del Estado requiere legitimar los procesos y fundarlos sobre cimientos que sobrevivan a los vaivenes políticos. Por ello, las articulaciones entre el movimiento feminista y las distintas agencias del Estado se tornan imprescindibles, apoyadas en la necesidad construir alianzas que fortalezcan lo construido y que permitan evaluar cuáles son los aportes de este “feminismo de estado” a la transformación de la vida de las personas.

REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo se propuso analizar el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe, específicamente en el período que va desde el año 2020 a 2023. A continuación se presentarán, a modo de cierre, algunas reflexiones finales que lejos de concluir o clausurar las ideas aquí desarrolladas, pretenden abrir nuevos interrogantes y perspectivas futuras.

En el primer capítulo de este trabajo abordamos la Ley Micaela como una política pública de prevención y sensibilización contra las violencias machistas. Para ello, recuperamos parte de la robusta bibliografía sobre políticas públicas y la pusimos a dialogar con los aportes feministas a este campo del conocimiento. De esta forma, buscamos “desarmar la trampa de la neutralización”, sacando a la superficie los sesgos de género (pero también de clase y de raza) que subyacen bajo la pretensión de universalidad y objetividad de las políticas públicas. A su vez, poder recuperar la variedad de formas que adquieren las políticas públicas sensibles al género (Rodríguez Gustá, 2008) permitió comprender a la Ley Micaela en su especificidad.

Para trabajar sobre la Ley Micaela definimos y conceptualizamos a las violencias machistas en su estructuralidad y su complejidad, identificando no sólo sus tipos y modalidades, sino también cómo las mismas se interrelacionan y conectan, evidenciando su carácter de *continuum* (Falquet, 2017). Una de las enseñanzas de los feminismos es que “lo que no se nombra, no existe”, por eso se resalta la importancia de conceptualizar las violencias para poder politizarlas.

En el segundo capítulo fuimos hasta la raíz, poniendo de relieve cómo fue el proceso de gestación de la política y su incorporación a las agendas gubernamentales. Esta reconstrucción implicó poner en juego una *temporalidad hojaldrada* (Gago, 2019), que son los tiempos con los que (de)construye el movimiento feminista. Esta forma de concebir la historia nos permitió correrlos de la corta duración y del puro acontecimiento, para iluminar los procesos políticos y las relaciones de fuerza que son más que lejanos en el tiempo.

El recorrido realizado nos permitió sumergirnos en lo que Trebisacce (2020) denomina “*el paradigma de la violencia*”, y con ello comprender que la forma en la que definimos los problemas determina las estrategias que pensamos para abordarlos. Si bien este paradigma contribuyó a pensar a las violencias machistas como problema público e

implicó a los Estados a elaborar políticas públicas para su prevención, abordaje y erradicación, también encorsetó la imaginación política para elaborar respuestas frente a las violencias que vayan más allá de la lengua del derecho.

En el capítulo dos también identificamos el lugar protagónico que ocupó el movimiento feminista en la sanción de la Ley Micaela, y recuperamos la trastienda legislativa en los debates desde los proyectos hasta la sanción de la Ley.

En el tercer y último capítulo, luego de acercarnos a la Ley Micaela “desde adentro”, nos centramos en su implementación en la Provincia de Santa Fe. A partir de las entrevistas realizadas a lxs actores claves, pudimos reconstruir las características que adquiere dicho proceso en nuestra provincia. De este análisis surgieron elementos muy interesantes, que permiten comprender que la implementación de políticas públicas con perspectiva de género tiene su propia singularidad.

En primer lugar, de la normativa que regula la implementación en Santa Fe, se desprende que las **autoridades de aplicación** de la Ley Micaela son dos Ministerios: por un lado el MIGyD, a través de su Dirección de Capacitación en Género y Diversidades, y por el otro el Ministerio de Economía, a través de su Dirección General de Formación de Recursos Humanos. Esto es un elemento clave del proceso de implementación, ya que el trabajo mancomunado entre ambas áreas y los niveles de **coordinación** que se gestaron, consolidaron una **articulación técnica y política** que se transformó en uno de los pilares del proceso. El análisis permite identificar que la combinación de ambas racionalidades y la complementariedad en el trabajo fue central para la expansión del alcance de las capacitaciones, a la vez que le otorgó a la política mayores niveles de legitimidad hacia el interior de lxs trabajadorxs.

Pero también se transforma en un elemento clave pensando en la **continuidad** de la política, en un contexto político incierto en donde se desconoce qué jerarquización se le dará a la Ley Micaela y al resto de las políticas públicas con perspectiva de género. De esta manera, que uno de los pies de la implementación esté en el Ministerio de Economía, con trabajadorxs de planta permanente que conocen la historia de la implementación y la sostienen, sumado a que es una capacitación con mandato legal, permite que al menos una de las dos patas de la implementación quede más reparada de los vaivenes políticos que acarrearán los cambios de gestión. En este sentido, pensando en términos de una posible desarticulación, es un resguardo institucional que la Ley descansa en dos autoridades de aplicación.

Otra de las características que pudimos identificar es que el proceso de implementación no se desarrolló de manera estática, sino que se fue transformando en el tiempo. Esto nos permitió reconstruir **cuatro etapas** diferenciadas de la implementación, con sus respectivas estrategias y particularidades. Del análisis de las etapas, teniendo en cuenta el alcance de las capacitaciones, el contenido desarrollado como las articulaciones con otros actores, se desprende que fue un proceso **in crescendo**. Es decir, que se fue ampliando progresivamente.

El análisis realizado nos permite identificar que el salto más grande en relación a las capacitaciones se corresponde con el cambio en la gestión al interior del MIGyD, hacia principios de 2022, y que se traduce en la modificación de las estrategias desarrolladas y la ampliación de la población alcanzada en la implementación de la Ley. El criterio de selección del **público destinatario** permitió trazar estrategias más claras, priorizando a lxs agentes de los organismos que se encuentran en la **primera línea de intervención** en situaciones de violencias machistas, como fue el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Teniendo en cuenta que la Provincia es muy extensa y heterogénea en cuanto a sus recursos, las capacitaciones a lxs agentes priorizadx permite sostener un **alcance territorial** amplio y profundo. Ya que, como emergió de las entrevistas realizadas, la forma de llegada del Estado a las comunidades más pequeñas a veces es exclusivamente a través de los derechos básicos: salud, educación y seguridad. La Ley Micaela también permitió comprender a un público que con anterioridad no era alcanzado por las políticas de género y diversidad. De esta manera, la Ley inaugura una política que abandona las características sectorizadas y focalizadas para apuntar a todas las estructuras y rincones del Estado provincial.

A su vez, un aspecto importante a tener en cuenta y que estuvo presente de manera transversal en la implementación, se relaciona con las dificultades que emergieron cuando las capacitaciones comenzaron a dictarse de manera enteramente **virtual**. Esto puso de manifiesto el **desigual acceso a herramientas tecnológicas** y el heterogéneo alcance de la alfabetización digital a lo largo y ancho de la provincia, constituyéndose en uno de los principales obstáculos identificados. Sin embargo, para sortearlos fue clave la articulación con otros actores más cercanos en el territorio, como por ejemplo, los gremios y sindicatos, que permitieron realizar acompañamientos y trabajos en conjunto para que ninguna persona interesada quedara por fuera del alcance de la Ley.

Si bien la virtualidad permite un mayor alcance, tanto en términos territoriales como en cantidad de personas, y es una estrategia fundamental para la implementación de la Ley,

también tiene su contrapartida. Ésta se relaciona con las características singulares que adquieren los encuentros presenciales, y que tienen que ver con la posibilidad de “contar con unx otrx” y construir reflexiones colectivas. Como sostiene una de las entrevistadas “muchas de las temáticas y de los contenidos trabajados en las capacitaciones son más enriquecedores cuando pueden ser debatidos colectivamente, con otrxs” (A.T., entrevista realizada por la autora, 26/10/23). Por eso, uno de los desafíos en la elaboración de las capacitaciones fue poder conjugar en la virtualidad dinámicas que permitan el intercambio y el debate grupal, apuntando a recuperar lo más rico de los encuentros presenciales.

La virtualidad también nos invita a reflexionar sobre los impactos o los efectos de las capacitaciones, sobre las **resonancias** que tienen al interior de los espacios de trabajo y de la vida de las personas. Si bien no todo es “medible” en términos cuantitativos, en gran medida porque implican transformaciones sociales y culturales a largo plazo, hay ciertos elementos que permiten identificar que algo se ha movido. Por ejemplo, uno de ellos son las consultas crecientes sobre situaciones de violencia por motivos de género al interior de los ámbitos laborales, que aparecen en la mayoría de las cohortes. De las entrevistas realizadas se evidencia que aparecen modalidades de violencia que antes no eran visibles o tan conocidas por lxs trabajadorxs, lo que permite identificar que las capacitaciones en Ley Micaela contribuyen a reconocer y problematizar ciertas actitudes y comportamientos antes vistos como socialmente válidos.

Otras de las resonancias que dan cuenta de este proceso hacen referencia a que las capacitaciones en Ley Micaela permitieron poner en palabras y definir como violencia por motivos de género a distintas situaciones naturalizadas. Muchas de las devoluciones de las personas participantes hacen referencia a expresiones como “yo no estaba loca cuando me pasaba esto”, “no sabía que lo que me incomodaba era en realidad una situación de acoso”, “no había pensado lo que hacía de esta manera”. En términos generales, las devoluciones sobre la importancia de la implementación de la Ley Micaela han sido muy buenas, y la demanda de mayores espacios de formación y encuentro aparecen en cada una de las cohortes. Las personas entrevistadas afirman, en este sentido, que en el dictado de las capacitaciones las valoraciones positivas y la demanda de mayor formación superan a las distintas expresiones de resistencia.

Del análisis de la implementación de la Ley Micaela en la provincia de Santa Fe, también pueden identificarse algunos **obstáculos y desafíos**. Entre los primeros, además de los mencionados sobre las dificultades de la virtualidad, se asocian aspectos relacionados a la **legitimidad de la política**. Como sostiene una de las entrevistadas, “los obstáculos en la implementación a la Ley Micaela no fueron distintos cualitativamente a

otros obstáculos que tuvimos al implementar otras políticas desde el MIGyD” (S.R., entrevista realizada por la autora, 09/10/23). Es decir, la implementación de la Ley Micaela necesitó de la construcción de una legitimidad no sólo hacia “hacia fuera” sino también “hacia dentro” del propio gobierno, identificando en este proceso la necesidad de explicar y argumentar la importancia de la Ley “a nuestrxs propixs compañerxs y a nuestrxs adversarixs políticxs, a lxs convencidxs y a lxs que no” (comunicación personal, 09/10/23). Esto termina repercutiendo en los tiempos de la implementación e implica, a largo plazo, un desgaste extra en las personas a cargo de llevar a cabo la política.

Otra de las dificultades que emergen de este proceso se relaciona con la necesidad de **acoplar los tiempos de un proceso histórico a los de una gestión**, dos aspectos que son difíciles de sincronizar. La cuestión de “estar siempre apuradxs” (comunicación personal, 09/10/23) reside en querer aprovechar al máximo los recursos disponibles y que todo se concrete de manera rápida, mientras que muchas veces los tiempos institucionales marchan a otro ritmo. Por ello, es importante no perder de vista que la puesta en marcha de la Ley Micaela es una política novedosa, en donde no hay experiencias anteriores que tracen líneas sobre las que caminar, lo que demanda desarrollar lo que una de las entrevistadas define como “paciencia histórica”, sin perder de vista la urgencia en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género.

En relación a los **desafíos**, todas las entrevistadas coinciden en que el principal gira en torno a la **continuidad de la política**. Es decir, se trata de poder sostener la implementación de la Ley Micaela en la provincia más allá de los cambios de gestión y de los distintos espacios políticos que asuman el gobierno provincial. Como expresa una de las entrevistadas:

“Si bien ya se han atravesado cambios de gestión, siempre han implicado mejoras en nuestro trabajo. Se pasó de direcciones chiquitas, a Subsecretarías, de ahí a Ministerio. Ahora es la primera vez en donde se expresa que se va a retroceder en jerarquías institucionales, que la situación iría para atrás en vez de para adelante”. (L.G., entrevista realizada por la autora, 25/10/23)

En el caso de la Ley Micaela, a diferencia de otras políticas públicas con perspectiva de género, su continuidad tiene como respaldo una legislación que debe efectivizarse. La manera en cómo se lleve a cabo, dependerá en gran medida de la jerarquización de estas políticas en las distintas gestiones.

Por eso, otro de los desafíos de la implementación, y que se relaciona con la continuidad de la Ley, es poder **institucionalizar**, de manera más sólida, las políticas públicas con perspectiva de género en el territorio provincial. No sólo en términos de una agencia institucional jerarquizada (como desarrollamos en este trabajo, Santa Fe ponderó en el máximo nivel de su estructura de gobierno al MIGyD), sino también de fortalecer esa estructura con trabajadorxs y con presupuesto asignados que permitan el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género. Un retroceso en este sentido, implicaría poner en riesgo el alcance y la masividad con la que se viene desarrollando la implementación de la Ley.

En términos personales, luego de conocer en profundidad la implementación de la Ley Micaela y su espíritu centrado en la prevención de las violencias machistas, se desprenden algunas reflexiones. Entre ellas, quisiera resaltar el valor que adquiere el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género, en particular hacia el interior del propio Estado, que como arena de negociaciones y articulaciones políticas, no escapa a reproducir las desigualdades de género. Por eso, apostar a transformarlo desde adentro, a cuestionar los cimientos heteropatriarcales que lo sustentan, e incluso las relaciones interpersonales que se alojan en él, tanto hacia adentro como en relación con la ciudadanía, es una tarea imprescindible. En este sentido, la Ley Micaela cumple una función estratégica, ya que invita a discutir las violencias machistas en el Estado y desde el Estado, apuntando a desarmar las desigualdades que desde su interior se sostienen y, principalmente, apostando a su transformación.

Para finalizar, me gustaría mencionar que las últimas líneas de este trabajo terminan de escribirse en un contexto político marcado por el triunfo de la extrema derecha en las elecciones nacionales, con un discurso marcadamente antifeminista y que amenaza las políticas vinculadas a los derechos de las mujeres y de la diversidad sexual. La eliminación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación fue casi un slogan de campaña, y con él también se ven amenazadas las políticas públicas desarrolladas desde la agencia. La Provincia de Santa Fe, por su parte, también verá afectada su institucionalidad de género. Aunque aún no hay confirmaciones, con el cambio de gestión provincial, las políticas de género quedarán, aparentemente, bajo la órbita del Ministerio Desarrollo Humano, aunque todavía se desconoce con qué jerarquía.

El panorama para los feminismos y para el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género no es el más alentador. Sin embargo, si algo pone de manifiesto la historia del movimiento feminista, es su fuerza poderosa y su capacidad de articulación política en contra de proyectos políticos antipopulares, tal como fue el rol protagónico que

adquirió en el gobierno de Mauricio Macri, a través de los paros de mujeres contra las políticas neoliberales. Vendrán tiempos de reagruparse, de recuperar la fuerza organizativa de las movilizaciones en la calle y de gestar articulaciones en defensa de los derechos conquistados, entre ellos la Ley Micaela y las políticas de prevención de las violencias machistas. La potencia feminista siempre nos sorprende, nos abraza y nos invita a pensar mundos más igualitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acselrad, Flora S. (2022). La justicia patriarcal y el desafío de una reforma feminista. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 18. Disponible en: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1653102577_45-55.pdf
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Anzorena, Claudia (2014). Aportes conceptuales y prácticos de los feminismos para el estudio del Estado y las Políticas Públicas. *Revista Plaza Pública* N° 11.
- Anzorena, Claudia (2013). *Mujeres en la trama del Estado*. Mendoza: EDIUNC; Ediciones Biblioteca Digital UNCuyo.
- Anzorena, Claudia (2010). Las políticas de género y el género en las políticas a inicios del Siglo XXI: una bisagra entre la reducción de las políticas de género y la ampliación de las políticas sociales. *Revista Conflicto Social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Barrancos, Dora (2022). *Transversalización del enfoque de género en el Estado en Políticas Públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo*. Buenos Aires: CLACSO; San José: INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres; Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular; Santa Fe: Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad, Diciembre de 2022.
- Bellini, M., Díaz D., y Estepa C. (2022). La experiencia del proceso de institucionalización, transversalización y territorialización de la perspectiva de género en la Provincia de Santa Fe. La cooperación internacional como estrategia de gestión en los años 2019-2022, en Ferreyra, Marta [et al] *Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo*. CLACSO, INAMU, Cooperación Sur-Sur. Cooperación triangular y Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de Santa Fe.
- Bertolaccini, Luciana (2019). *Estética y política en el activismo callejero : protestas sociales del movimiento feminista en Rosario (2015-2017)*. Tesina de Grado de Licenciatura en Ciencia Política, FCPOLIT- UNR.

- Biglia, Bárbara (2007). Resignificando violencia(s), obra feminista en tres actos y un falso epílogo en B. Biglia y C. San Martín (Coord.), Estado de wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género (pp. 21-34). Virus Editorial
- Dorlin, Elsa (2009). Sexo, género y sexualidades. Introducción a la teoría feminista. Nueva Visión, Buenos Aires.
- Fabbri, Luciano (2014). Ni meramente natural, ni remotamente universal: Avatares de la teoría sexo/género. Universidad Santiago de Chile. Instituto de Estudios Avanzados; Izquierdas.
- Falquet, Jules (2017). *Pax Neoliberalia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Madreselva.
- Femenías, M. (2013). Los ríos subterráneos: Violencias cotidianas (en las vidas de las mujeres). Prohistoria ediciones, Rosario.
- Figueroa, Noelia (2018). “Del grito contra los femicidios al diagnóstico de la sociedad patriarcal”, en Freire, Victoria [et al.] “La cuarta ola feminista” - 1a ed. -. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gago, Verónica (2019). La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo. Tinta Limón Ediciones.
- García, María Paula (2018). “Una ola feminista recorre el mundo”, en Freire, Victoria [et al.] “La cuarta ola feminista” - 1a ed. -. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Guzmán, Virginia (1997). “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas”. Feminismo en transición. Transición con feminismo, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado. Grupo1997 de Educación Popular con Mujeres.
- Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. CEPAL. Santiago de Chile.
- Guzmán, Virginia y Montañó Virreira, Sonia (2012). Políticas Públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Guzmán, Virginia (2021). “Prólogo”, en Rodríguez Gustá, Ana Laura “Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina”. Colección Grupos de Trabajo, CLACSO.

Informe de Gestión 2022 - Dirección General de Formación de Recursos Humanos - Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/271639/1415107/>

Lopreite, Débora y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? Revista SAAP . Vol. 15, N° 2.

Maffia, Diana. (2007). Epistemología feminista: La subversión semiótica de las mujeres en la ciencia. Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, 12(28), 63-98. Recuperado en 09 de noviembre de 2023, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-37012007000100005&lng=es&tlng=es

Ministerio de Economía, Secretaría de Finanzas e Ingresos Públicos y Secretaría de Hacienda (2023). EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL OCUPADA DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL. Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/274358/1427014/file/07-23%20Presentaci%C3%B3n%20Planta%20de%20Personal%20SPP.pdf>

Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (2021). Informe de Gestión 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb_simples.pdf

Moltoni, Rocío (2018). Las tramas que tejen las redes feministas. Apuntes sobre la experiencia política de la Red Interuniversitaria por la igualdad de género y contra las violencias. Pasado Abierto. Revista del CEHis. N° 17. Mar del Plata.

Moltoni, Rocío (2023). Actos, afectos y efectos de la reparación de las violencias de género. Reflexiones situadas en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (2017-2022). Revista Pasado Abierto. N° 17. Enero-junio de 2023.

Moreno, Aluminé, Justo von Lurzer, Carolina y Cerra, María Emilia (2023). Un poco de feminismo horizontal y un poco de patear puertas: el caso de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. FUNDAR.

Osborne, Raquel (2018). "Sujeto, sexualidad, dominación: reflexiones en torno a 'lo personal es político'". Papeles de Trabajo: revista electrónica de la ESCUELA IDAES, UNSAM.

- Oszlak, Oscar; O'Donnell Guillermo (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires. Documento G. E. CLACSO/N°4.
- Oszlak, Oscar (2006). BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, pp. 11-56 Grupo Interuniversitario Postdata.
- Oszlak, Oscar (2004). La formación del Estado Argentino. Editorial Ariel.
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Repetto, Fabián (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Biblioteca Virtual TOP. Disponible en: <https://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>
- Rodríguez Gustá (2021). Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad: temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local. HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ – Año XVI Número 31, V4. Disponible en: https://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/646/holog31_v4_pp41_62.pdf
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). Las escaleras de Escher: la transversalidad de género vista desde las capacidades del Estado. Revista Aportes, Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires; Año: 2008, vol. 14.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Revista Temas y Debates N° 16.
- Roth Deubel, A. (2014). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Mazmanian (1993). La implementación de política pública: un marco de análisis, en Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Sautu, Ruth (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos aires

- Suárez Tomé, Danila (2019). El mar proceloso del feminismo: ¿en qué ola estamos?. Revista Ecofeminista. Disponible en: <https://ecofeminista.com/en-que-ola-estamos/?v=5b61a1b298a0>
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Editorial Ariel.
- Tirelli, Florencia (2017). “NiUnaMenos y el sentido histórico de la lucha feminista”. Tesina de Grado de Licenciatura en Ciencia Política, FCPOLIT- UNR.
- Trebisacce, Catalina; Varela, Cecilia. (2020). “Los feminismos entre la política de cifras y la experticia en violencia de género” en Daich, D., Varela, C. “Los feminismos en la encrucijada del punitivismo”. Biblos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- CISCSA - Ciudades feministas (28 de mayo de 2020). “La Ley Micaela rige finalmente en toda Argentina”. Disponible en: <https://www.ciscsa.org.ar/post/la-ley-micaela-rige-finalmente-en-toda-argentina>
- Carabajal, Mariana (30 de mayo de 2017). “Con el nombre de Micaela como bandera contra el machismo”. Diario Página/12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/40953-con-el-nombre-de-micaela-como-bandera-contr-a-el-machismo>
- de Ponti, Lucila (2 de junio de 2017). “Necesitamos políticas de prevención en violencia de género”. Télam Digital. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201706/191110-prevencion-violencia-genero-politicas-lucila-de-ponti.html>
- Gago, Verónica (31 de mayo de 2019). “Trama de tiempo y fuerza. La composición del feminismo como un movimiento de masas”. Diario Página/12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/197211-trama-de-tiempo-y-fuerza>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (30 de mayo de 2017). “Junto a los padres de Micaela, una ‘agenda preventiva’ contra violencia de género y femicidio”. Prensa HCDN. Disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2017/noticia_0084.html

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (18 de diciembre de 2018).
“Diputados aprobó la "ley micaela", otra herramienta contra la violencia de género”.
Prensa Diputados Disponible en:
https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_0885.html

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/f). La dirección General de Formación de Recursos Humanos.
Disponible en:
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/243872/\(subtema\)/93698](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/243872/(subtema)/93698)

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/f). “Ley Micaela. Curso de Capacitación Obligatoria en Género para las trabajadoras y los trabajadores de la Administración Pública Provincial.” Oferta formativa del área de Formación de Recursos Humanos de la Provincia de Santa Fe.
Disponible en:
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235531/\(subtema\)/93698](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235531/(subtema)/93698)

Senado de la Nación Argentina - Prensa (19 de diciembre de 2018). “Por unanimidad se aprobó la "LEY MICAELA”
Disponible en:
<https://www.senado.gob.ar/prensa/17112/noticias#:~:text=La%20medida%20obtuvo%2045%20votos,y%20distribuci%C3%B3n%20de%20este%20insumo.>

“10 Preguntas sobre la Ley Micaela”. (s.f). Argentina.gob.ar. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/iaf/politicas-de-genero-en-el-iaf/10-preguntas-sobre-la-ley-y-micaela>

Periódicas (14 de abril de 2023). “La provincia de Santa Fe tendrá Ministerio de Igualdad y Género”.
Disponible en:
<https://periodicas.com.ar/2021/04/14/la-provincia-de-santa-fe-tendra-ministerio-de-igualdad-y-genero/>

Periódicas (16 de noviembre de 2022). "Formación para la Igualdad": el recursoro de Ley Micaela de Santa Fe”.
Disponible en:
<https://periodicas.com.ar/2022/11/16/formacion-para-la-igualdad-el-recursoro-de-ley-micaela-de-santa-fe/>

NORMATIVAS:

ANEXO I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CERTIFICACIÓN DE CAPACITACIONES EN EL MARCO DE LA LEY MICAELA (2021). Referencia: EX-2021-11275390-APN-CGD#MMGYD. Ciudad de Buenos Aires.

ANEXO II: "LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE CAPACITACIÓN EN EL MARCO DE LA LEY MICAELA" (2021). Referencia: EX-2021-11275390-APN-CGD#MMGYD. Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 192/2020: "REGLAMENTACIÓN DE LA LEY PROVINCIAL N°13.891 - ADHESIÓN A LA LEY NACIONAL N°27499 "CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGREN LOS TRES PODERES EJECUTIVOS" (2020). Santa Fe

Ley 26.485 "Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" (2009).

Ley 27.499 "Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del estado". (2019).

Ley Provincial 13.891 "ADHESIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE A LA LEY NACIONAL N° 27.499 DE "CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGREN LOS TRES PODERES DEL ESTADO" (2019). Santa Fe

Ley Provincial 13.348 "ADHESIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE A LA LEY NACIONAL N° 26.485 - LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS ÁMBITOS EN QUE SE DESARROLLEN SUS RELACIONES INTERPERSONALES" (2013)

ANEXOS

Guión de preguntas para la realización de entrevistas a actores clave en el proceso de implementación de la Ley Micaela en la Provincia de Santa Fe:

Dimensión 1) Estrategias para la puesta en práctica

- ¿Cuáles fueron los primeros lineamientos a la hora de pensar la implementación de la Ley Micaela? ¿Qué plan o estrategia primaria trazaron? ¿Qué acciones se desarrollaron para que la política siga el plan diseñado?
- ¿Qué organismos o agentes se priorizaron para dar inicio a las capacitaciones? ¿Qué criterio/s se tuvieron en cuenta para realizar esa jerarquización? ¿Cómo se pensaron las formaciones en relación a las temáticas sugeridas por la Ley Nacional? ¿Cómo se adaptaron los materiales en función de cada organismo?
- ¿Hubo transformaciones a lo largo del proceso de implementación? ¿Cuáles?

Dimensión 2) En relación a la coordinación entre actores:

- ¿Se articuló con algún otro sector del estado provincial para desarrollar las capacitaciones? ¿Con cuáles actores?
- ¿Cómo fue el proceso de coordinación con los distintos organismos y niveles del Estado, como así también con los distintos sectores de la administración pública? ¿Existieron tensiones o conflictos?

Dimensión 3) En relación a la sostenibilidad de la política:

- ¿Cuáles son los equipos y sus capacidades para sostener la política? ¿Cuál es la asignación presupuestaria y cuáles los recursos disponibles para sostener la política en el tiempo?

Dimensión 4) Desafíos y obstáculos en la implementación:

- ¿Cuáles fueron las principales dificultades u obstáculos para la implementación de la política? ¿Cuáles consideran que son los desafíos actuales y futuros de cara a la implementación y a la sostenibilidad de la política?

Guión de preguntas realizadas a coordinadoras pedagógicas:

Dimensión 1) Estrategias para la puesta en práctica

- ¿Cuáles fueron los primeros lineamientos a la hora de pensar la implementación de la Ley Micaela? ¿Qué plan o estrategia primaria trazaron? ¿Qué acciones se desarrollaron para que la política siga el plan diseñado?
- ¿Qué organismos o agentes se priorizaron para dar inicio a las capacitaciones? ¿Qué criterio/s se tuvieron en cuenta para realizar esa jerarquización?
- ¿Hubo transformaciones a lo largo del proceso de implementación? ¿Cuáles? ¿Cuáles fueron los distintos momentos de la implementación de la ley?

Dimensión 2) En relación a la coordinación entre actores:

- ¿Se articuló con algún otro sector del estado provincial para desarrollar las capacitaciones? ¿Con cuáles actores?
- ¿Cómo fue el proceso de coordinación con los distintos organismos y niveles del Estado, como así también con los distintos sectores de la administración pública? ¿Existieron tensiones o conflictos?

Dimensión 3) En relación a la puesta en práctica:

- ¿Qué tareas se desprenden de la coordinación pedagógica?
- En las distintas formaciones y cohortes, ¿cómo fue el compromiso de lxs participantes con la propuesta? ¿qué valoraciones, devoluciones o resonancias recibieron del público destinatario?

Dimensión 4) Desafíos y obstáculos en la implementación:

- ¿Cuáles fueron las principales dificultades u obstáculos para la implementación de la política? ¿Cuáles consideran que son los desafíos actuales y futuros de cara a la implementación y a la sostenibilidad de la política?



LEY MICAELA DE CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LOS TRES PODERES DEL ESTADO

Ley 27499

Disposiciones.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY MICAELA DE CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LOS TRES PODERES DEL ESTADO

Artículo 1° - Establécese la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

Art. 2° - Las personas referidas en el artículo 1° deben realizar las capacitaciones en el modo y forma que establezcan los respectivos organismos en los que desempeñan sus funciones.

Art. 3° - El Instituto Nacional de las Mujeres es autoridad de aplicación de la presente ley.

Art. 4° - Las máximas autoridades de los organismos referidos en el artículo 1°, con la colaboración de sus áreas, programas u oficinas de género si estuvieren en funcionamiento, y las organizaciones sindicales correspondientes, son responsables de garantizar la implementación de las capacitaciones que comenzarán a impartirse dentro del año de la entrada en vigencia de la presente ley.

Para tal fin, los organismos públicos podrán realizar adaptaciones de materiales y/o programas, o desarrollar uno propio, debiendo regirse por la normativa, recomendaciones y otras disposiciones que establecen al respecto los organismos de monitoreo de las convenciones vinculadas a la temática de género y violencia contra las mujeres suscriptas por el país.

Art. 5° - El Instituto Nacional de las Mujeres certificará la calidad de las capacitaciones que elabore e implemente cada organismo, que deberán ser enviadas dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, pudiéndose realizar modificaciones y sugerencias para su mayor efectividad.

Art. 6° - La capacitación de las máximas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación estará a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 7° - El Instituto Nacional de las Mujeres, en su página web, deberá brindar acceso público y difundir el grado de cumplimiento de las disposiciones de la presente en cada uno de los organismos referidos en el artículo 1°.

En la página se identificará a las/os responsables de cumplir con las obligaciones que establece la presente ley en cada organismo y el porcentaje de personas capacitadas, desagregadas según su jerarquía.

Anualmente, el Instituto Nacional de las Mujeres publicará en esta página web un informe anual sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, incluyendo la nómina de altas autoridades del país que se han capacitado.

Además de los indicadores cuantitativos, el Instituto Nacional de las Mujeres elaborará indicadores de evaluación sobre el impacto de las capacitaciones realizadas por cada organismo. Los resultados deberán integrar el informe anual referido en el párrafo anterior.

En la página web del Instituto Nacional de las Mujeres se publicará una reseña biográfica de la vida de Micaela García y su compromiso social, así como las acciones del Estado vinculadas a la causa penal por su femicidio.

Art. 8° - Las personas que se negaren sin justa causa a realizar las capacitaciones previstas en la presente ley serán intimadas en forma fehaciente por la autoridad de aplicación a través y de conformidad con el organismo de que se trate. El incumplimiento de dicha intimación será considerado falta grave dando lugar a la sanción disciplinaria pertinente, siendo posible hacer pública la negativa a participar en la capacitación en la página web del Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 9° - Los gastos que demande la presente ley se tomarán de los créditos que correspondan a las partidas presupuestarias de los organismos públicos de que se trate.

Art. 10. - Invítase a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias a adherir a la presente ley.

Cláusula Transitoria: De conformidad con lo previsto en el artículo 4°, los organismos que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan elaborado o adaptado programas de capacitación en género, deberán utilizar los programas, cursos u otras plataformas de capacitación diseñados por el Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIECINUEVE DIAS DEL MES DE

DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.

REGISTRADA BAJO EL N° 27499

MARTA G. MICHETTI - EMILIO MONZO - Eugenio Inchausti - Juan P. Tunessi

e. 10/01/2019 N° 1607/19 v. 10/01/2019



REGISTRADA BAJO EL N° 13891

CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

ARTÍCULO 1.- Dispónese la adhesión de la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional N° 27499 de "Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integren los tres Poderes del Estado."

ARTÍCULO 2.- Establécese la capacitación obligatoria en Derecho y Perspectiva de Género y prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

ARTÍCULO 3.- Es Autoridad de Aplicación el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Políticas de Género, o el organismo que la reemplace, quien articulará con los Colegios de Abogados de la Provincia, para el desarrollo de la capacitación, pudiendo hacer extensiva la convocatoria a otros organismos vinculados a la temática.

ARTÍCULO 4.- Invítase a los Municipios y Comunas a adherir a la presente Ley.

ARTÍCULO 5.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, A LOS DOCE DÍAS DEL MES DE SETIEMBRE DEL AÑO 2019.



ANTONIO JUAN BONFATTI
PRESIDENTE
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dr. MARIO GONZALEZ RAIS
SECRETARIO PARLAMENTARIO
CÁMARA DE DIPUTADOS



Dr. CARLOS A. FASCENDINI
PRESIDENTE
CÁMARA DE SENADORES

Dr. RICARDO F. POLICHENCO
SECRETARIO LEGISLATIVO
CÁMARA DE SENADORES



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Marcela Nadia Rodelli
MARCELA NADIA RODELLI
SUB-DIRECTORA GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA
MINISTERIO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO

DECRETO N° 2816

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional", 26 SEP 2019

VISTO:

La aprobación de la Ley que antecede N° 13891 efectuada por la H. Legislatura;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

DECRETA:

Promúlgase como Ley del Estado, insértese en el Registro General de Leyes con el sello oficial, publíquese en el Boletín Oficial, cúmplase por todos a quienes corresponde observarla y hacerla observar.-

Ing. ROBERTO MIGUEL LIFSCHITZ
Dr. PABLO GUSTAVO FARIAS



ES COPIA

Marcelo J. Meier
Lic. MARCELO J. MEIER
SUBDIRECTOR GENERAL
DE DECRETOS a/c
Ministerio de Gobierno y
Reforma del Estado



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

DECRETO N° 0192

SANTA FE, "Cuna De la Constitución Nacional", 04 MAR 2020

VISTO:

El Expediente N° **02501-0000090-7** del registro del Sistema de Información de Expedientes (SEIYG), mediante el cual se tramita la reglamentación de la Ley N° 13.891; y

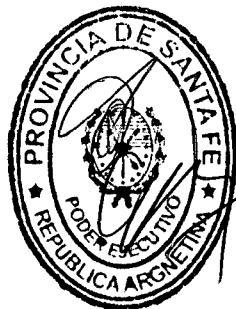
CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones de la referencia la Secretaría de Estado de Igualdad y Género eleva la propuesta de reglamentación de las disposiciones de la Ley N° 13.891, que dispone la adhesión de la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional N° 27.499 de "Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integren los tres Poderes del Estado";

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 inciso 7) de la Ley Orgánica de Ministerios N° 13.920, corresponde a la citada Secretaría de Estado entender en la coordinación en todo el ámbito de la Administración Pública de las acciones tendientes a capacitar, concientizar y sensibilizar sobre las problemáticas de género;

Que la Provincia de Santa Fe, consecuentemente con el régimen federal establecido por la Constitución Nacional, se encuentra obligada por los instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por la República Argentina y, entre las obligaciones emanadas de dichos instrumentos, se encuentra la de adoptar medidas progresivas para erradicar las violencias y discriminaciones de todo tipo en razón del género;

Que la obligación de adoptar medidas en tal sentido surge, principalmente, de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

112.-

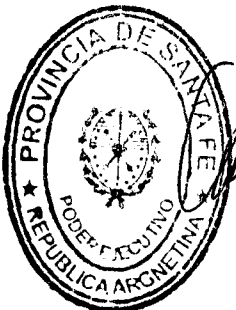
violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), conforme los estándares establecidos por los organismos internacionales de seguimiento e interpretación de los dichos instrumentos de derechos humanos;

Que en este sentido, la Convención de Belém do Pará determina, en su artículo 8º, inciso c, que los Estados parte deben fomentar "la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer";

Que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en sus Observaciones finales del VI Informe periódico de la Argentina (CEDAW/C/ARG/CO/6), y en las Observaciones finales sobre el Sexto Informe periódico de Argentina aprobadas por el Comité en su 46º período de sesiones - Adición (CEDAW/C/ARG/CO/6/Add.1), ha puesto de relieve la obligación estatal de capacitar en cuestiones de género a sus agentes;

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos –cuya jurisprudencia en cuanto a la interpretación y aplicación de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y de los demás instrumentos del sistema interamericano, resulta obligatoria para nuestro país–, en Caso González y otras vs. México ("Campo algodonero"), Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C N° 205; Caso Fernández Ortega y otros vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C N° 215; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C N° 252; entre otros, ha determinado que el deber de capacitación es ineludible para los Estados parte, fijando pautas para las mismas;

Imprenta Oficial - Santa Fe



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

//3.-

Que para dar adecuada instrumentación operativa a la Ley N.º 13.891, resulta necesario proceder a la reglamentación de sus disposiciones;

Que para elaborar la presente reglamentación de manera democrática y participativa, se tuvo en cuenta la opinión de diversos actores de la sociedad civil;

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Gestión Pública y la Fiscalía de Estado han tomado la intervención de su competencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 2 inciso e) y 3 inciso c) de la reglamentación aprobada por Decreto N° 132/94, expidiéndose favorablemente respecto a la gestión interpuesta en autos;

Que el presente acto se dicta en ejercicio de las atribuciones otorgadas a este Poder Ejecutivo por el artículo 72, inciso 4) de la Constitución Provincial;

POR ELLO:

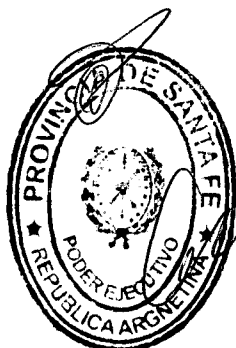
EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

DECRETA:

Artículo 1º: Apruébase la reglamentación de la Ley Provincial N° 13.891, que como "Anexo Único" se adjunta e integra el presente decreto.-

Artículo 2º: Facúltase a la SECRETARÍA DE ESTADO DE IGUALDAD Y GÉNERO en coordinación con el MINISTERIO DE ECONOMÍA, a dictar las disposiciones complementarias de ejecución y operativas que se consideren necesarias para el cumplimiento de la referida Ley y la presente reglamentación.-

Artículo 3º: Dispónese para todo el sector público provincial dependiente de los tres **Poderes del Estado** la obligación de incorporar, en las bases de los llamados a concursos internos y para incorporar nuevos/as agentes públicos y dentro de las etapas



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

//4.-

de evaluación, pautas de ponderación que contemplen positivamente la realización de las capacitaciones obligatorias dispuestas por la Ley Provincial N.º 13.891.-

Artículo 4º: Refréndase por los señores Ministros de Gestión Pública y de Economía.-

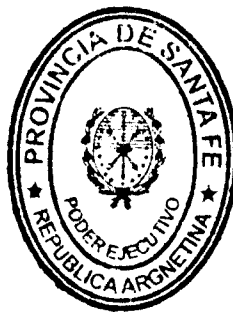
Artículo 5º: Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.-

C.P.N. RUBÉN HÉCTOR MICHIG

C.P.N. OMAR ANGEL PEROTTI

C.P.N. WALTER ALFREDO AGOSTO

Imprenta Oficial - Santa Fe



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

ANEXO ÚNICO

Reglamentación de la Ley N° 13.891

Artículo 1°: Sin reglamentar.-

Artículo 2°: Capacitación obligatoria. La capacitación en el ámbito del Poder Ejecutivo, su administración central, organismos descentralizados, entes autárquicos, fuerzas de seguridad, empresas del Estado y sociedades del Estado o en las que el mismo tenga participación, es obligatoria para todas las personas que cumplen funciones, sin distinción de niveles o jerarquías, y cualquiera sea su vínculo laboral o situación de revista.

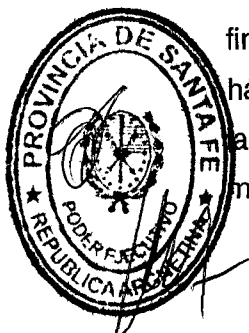
Realizada la primer capacitación obligatoria, las personas alcanzadas por las disposiciones de la Ley N.º 13.891 deberán reiterarla bianualmente, a modo de actualización de contenidos. Se otorgará una certificación individual a cada persona que finalice y apruebe la capacitación correspondiente.

La capacitación obligatoria es de carácter continuo y su contenido se irá actualizando a los nuevos estándares y principios que rijan en la materia.

La Secretaria de Estado de Igualdad y Genero diseñará los contenidos de las capacitaciones obligatorias para todo el Estado Provincial las que deberán realizarse en horario laboral, organizando cada área su personal para que no se resienta el normal funcionamiento del servicio.

En atención a los principios rectores emanados del artículo 3° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud, asistirá a la Secretaría de Estado de Igualdad y Género y a la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública del Ministerio de Economía, a los fines de posibilitar que las mismas adapten los contenidos y modos de las capacitaciones en todo cuanto fuera necesario para su dictado.

En caso de inasistencia a las capacitaciones por parte de las personas obligadas, la Secretaria de Estado de Igualdad y Genero informará a la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública dependiente del Ministerio de Economía, y ésta será la encargada de comunicarlo a las autoridades y áreas de la que el/la agente dependa, a los fines de que sea intimado/a de forma fehaciente para que en un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde la recepción de la misma realice su descargo ante el/la jefe/a de la unidad de organización o autoridad superior, el que será evaluado en igual plazo mediante acto administrativo fundado.



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

112.-

En caso de no haber justificado oportunamente las causas de incumplimiento, se iniciará el procedimiento disciplinario que corresponda con relación a la función. El sumario se tramitará conforme a las pautas establecidas en el régimen disciplinario aplicable a la situación de revista de el o la agente.

En el caso de que la inasistencia sea justificada debidamente por el/la agente, se le otorgará una nueva fecha de convocatoria para la realización de la capacitación obligatoria.

Teniendo como base los contenidos diseñados por la Secretaría de Estado de Igualdad y Género, las personas obligadas de los Poderes Legislativo y Judicial deberán realizar las capacitaciones en el modo y por las formas que cada Poder establezca en uso de las facultades que le son propias.-

Artículo 3º: Autoridad de Aplicación. Es autoridad de aplicación, en todo lo referido al diseño de contenidos e impartición de las capacitaciones, la Secretaria de Estado de Igualdad y Genero, quien elaborará y presentará un programa de capacitación en perspectiva de género, con enfoque de derechos humanos, el que publicará en una página web de acceso público, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad que se desarrolle en las diferentes áreas, y cuyo objetivo será la transversalización de género en las políticas públicas.

El diseño de los contenidos de las capacitaciones deberá sujetarse a los principios, reglas, recomendaciones, opiniones consultivas, informes y todo otro estándar emanado por los organismos de monitoreo de los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculados a las temáticas de género, diversidad y violencias, suscritos por el país.

La Secretaría de Estado de Igualdad y Género está habilitada a articular con otras áreas de género competentes para llevar adelante las capacitaciones, como así también con universidades, institutos, organizaciones sindicales, y organizaciones de la sociedad civil con amplia trayectoria en el abordaje de las violencias con perspectiva de género, y elaborará anualmente un informe acerca del cumplimiento de las capacitaciones y de la cantidad de personas capacitadas en cada unidad de organización del Estado Provincial.

Además de los indicadores cuantitativos, se elaborarán indicadores de evaluación cualitativa sobre el impacto de las capacitaciones realizadas.



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

113.-

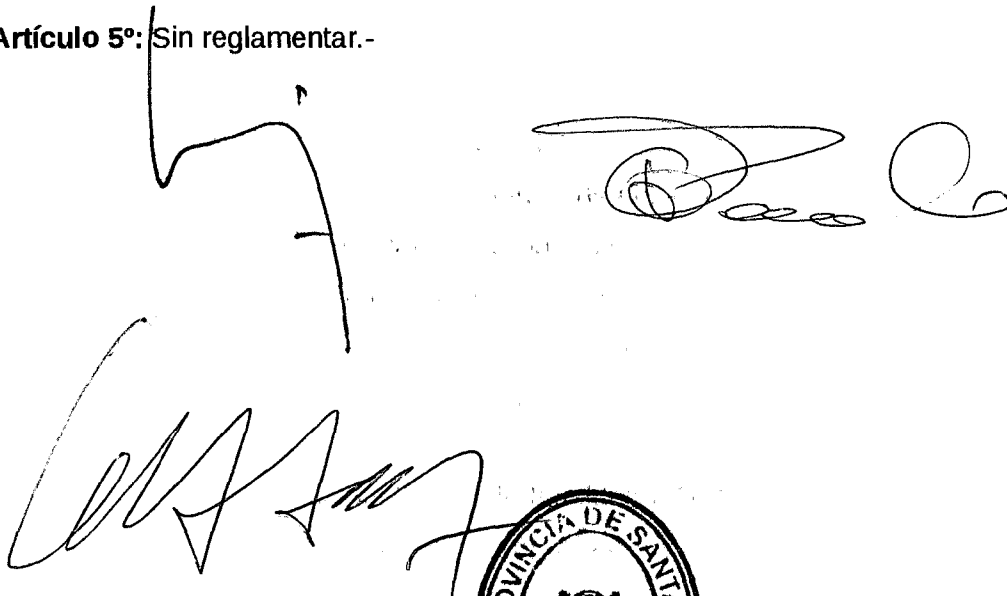
La Secretaría de Estado de Igualdad y Género podrá conformar una Red Intersectorial, integrada por representantes de organizaciones sindicales, universidades, colegios profesionales y de los tres poderes del Estado, con el objeto articular acciones, proveer información al Observatorio de Género, y evaluar y realizar recomendaciones a los efectos de efectivizar la ley.

En las actas acuerdos y compromisos que se concreten con instituciones públicas y privadas, cuyo objeto sea la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres en cuanto se relacionan a los fines de la Ley N.º 13.891, se procurará incluir como cláusula la capacitación en género y violencia contra las mujeres.

La Secretaría de Estado de Igualdad y Género invitará a las personas jurídicas públicas no estatales a adherir a la presente ley en sus respectivos estatutos.-

Artículo 4º: La Secretaria de Estado de Igualdad y Genero podrá colaborar en el diseño de contenidos y en el desarrollo de las capacitaciones con los Municipios y Comunas que adhieran a la Ley N° 13.891, en la medida en que le sea requerido y dentro de las competencias que le son propias.-

Artículo 5º: Sin reglamentar.-

The block contains several handwritten signatures in black ink. One signature is large and stylized, appearing to be 'L. A. S. M.'. To its right, there are two smaller, more fluid signatures. Below the signatures, there is a circular official stamp of the Province of Santa Fe, Argentina.