

El abordaje a la Violencia de Género en el Municipio de Montevideo

Sistematización de Programas

Equipo responsable de la sistematización:
Gabriela Gómez, Marcela Jubin, Natalia Magnone,
Clara Netto, Vanesa Olivero, Carla Sacchi
Mujer Ahora

*Secretaría de la Mujer
Intendencia Municipal de Montevideo*

Montevideo, Uruguay 2007

Prólogo

“Por extraño que parezca muchas de las claves para entender el pasado están en el futuro”.

Mario Benedetti

El presente trabajo tiene como origen el llamado a propuestas de sistematización del Programa “Por una vida libre de Violencia de Género” realizado por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo en el año 2006. Desarrollado en el marco de la Red N° 5 de URBAL Proyecto “Centros Locales de ciudadanía de las mujeres como defensoras de la igualdad”, el que cuenta con el apoyo de la Unión Europea.

La entonces Comisión de la Mujer presidida en dos períodos por la As. Social Mariella Mazzotti y desde el 2005 por la Prof. Elena Ponte ha sido pionera en establecer líneas de trabajo para abordar la Violencia de Género como grave problema social, multicausal y de fuerte impacto negativo para las mujeres montevideanas y la sociedad en su conjunto.

Luego de 15 años de experiencia en el diseño e implementación de líneas de intervención con el objetivo de contribuir a la sensibilización, denuncia y lucha contra las diversas manifestaciones de esta violencia se torna imprescindible analizar lo realizado para profundizar y renovar las estrategias en un nuevo contexto político y social.

Desde Mujer Ahora nos sentimos convocadas por el desafío de sistematizar un trabajo del cual también hemos sido parte, la lucha por la ampliación de la ciudadanía de las mujeres nos ha vinculado desde los comienzos con la Secretaría. Hoy revisitamos estos procesos desde otro lugar; un lugar que precisa de cierta distancia para lograr una interpretación crítica pero con la cercanía y el cariño ineludible por haber sido parte de su construcción.

Queremos agradecer a quienes dispusieron de su tiempo para las entrevistas, quienes en todo momento creyeron en la necesidad de realizar esta tarea y apostaron a poder seguir cambiando realidades; mujeres y hombres que con su práctica y reflexión contribuyen a visibilizar las temáticas de género como categorías relacionales vinculadas al poder.

Agradecemos también el constante apoyo de la Secretaría de la Mujer y especialmente a la Ps. Isabel Soto como interlocutora, quien asumió con profesionalidad y afecto nuestros requerimientos.

Agradecemos especialmente a las mujeres de las Comunas que participaron del taller y a las que, por distintos motivos no pudieron asistir, porque su palabra cuenta.

A las sociólogas Silvana Bruera y Mariana González cuyas sistematizaciones e insumos de entrevistas suministrados fueron una guía invaluable que debemos mencionar más allá de su inclusión en la bibliografía.

Introducción

La Intendencia Municipal de Montevideo ha sido pionera en la instalación de programas descentralizados a favor del desarrollo de los derechos de las mujeres. De esta forma introdujo en la ciudadanía la discusión sobre la inequidad de género existente.

Sus líneas de trabajo abarcan diversas temáticas. Si bien en este caso debemos sistematizar el eje Violencia de Género, es indiscutible que se ha ido entrelazando y fortaleciendo junto al Programa de Apoyo Integral a la Mujer (PAIM) y el de Fortalecimiento a la Participación Social y Política de las Mujeres, entre otros.

Al comenzar la sistematización nos enfrentamos a que los programas desarrollados se han ocupado básicamente de uno de los componentes de la Violencia de Género: la Violencia hacia las Mujeres en el ámbito doméstico. Razón por la cuál en el transcurso de la presentación nos referiremos casi siempre a Violencia Doméstica en vez de Violencia de Género.

La metodología implementada

El trabajo que se presenta, si bien tiene un fuerte componente investigativo, no pretende la producción de conocimientos novedosos. Se propone sí reflexionar sobre las experiencias, los ejes ordenadores y las lógicas implícitas y explícitas de los procesos y sus interrelaciones. Entendiendo a la sistematización como “aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y porqué lo han hecho de ese modo”¹. No es tampoco una evaluación y sin embargo, los resultados obtenidos tienen la intencionalidad de permitir que se ratifiquen y rectifiquen cursos de acción.

Desde una perspectiva cualitativa, tiene un corte retrospectivo ya que intenta recuperar la memoria de los Programas de Lucha contra la Violencia Doméstica desarrollados desde el inicio hasta la actualidad. Se trabajó con entrevistas semi estructuradas a informantes calificados. Entrevistando autoridades e integrantes del equipo técnico de la actual Secretaría de la Mujer y de la otrora Comisión de la Mujer de la IMM, y técnicos /as de las organizaciones de la sociedad civil convenientes para llevar adelante los programas.

Para recuperar la memoria y la opinión actual de las mujeres de las ComunaMujer se realizó un taller que nucleó a integrantes provenientes de casi todas las Zonas.

¹ Jara, Oscar. *Para Sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica*. Edición de la Multiversidad Franciscana de América Latina, Montevideo 1998.

Se trabajó con datos secundarios proporcionados por la Secretaría de la Mujer y por las organizaciones de la sociedad civil. Se utilizó, en gran medida, información sistematizada de informes y publicaciones anteriores.

Las coordenadas del trabajo

Para sistematizar las distintas experiencias elegimos hacer luz sobre tres dimensiones y tres momentos históricos.

Pretendimos analizar en cada programa *qué impactos produjo en la ciudadanía; en qué medida promovió el empoderamiento de las mujeres; y si percibió cambios en la Violencia Doméstica.*

En tres momentos: el *comienzo de la institucionalización del Área de Género* en la Intendencia; el *2001 y 2002*, años de creación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad y de sanción de la Ley de Violencia Doméstica; y el *2005 y 2006* momentos de instalación de nuevos gabinetes tanto en lo Municipal como en lo Nacional.

No hay palabras que puedan capturar todos los relatos, las emociones, las omisiones, las contradicciones propias de una práctica. El “objeto de conocimiento y de trabajo” impacta fuertemente a quienes diariamente deben lidiar con problemáticas de alta complejidad. Detrás de estos datos hay mujeres, historias, voces y silencios; finales que desgraciadamente nos obligan a seguir llevando crespones.

Pero también hay estrategias valiosas que combaten de diferentes formas este flagelo social. La magnitud y gravedad de la temática convoca a la concertación articulada de políticas nacionales, municipales, acciones desde el movimiento de mujeres, del conjunto de la sociedad civil y de la ciudadanía toda.

El nuevo rol de los municipios y las políticas de género

Ya hace tiempo que los Municipios vienen redefiniendo sus áreas y formas de intervención. La discusión sobre sus competencias y roles está relacionada, entre otros motivos, a la reforma del Estado impulsada por la crisis del Estado de Bienestar en un marco creciente de instauración de políticas neoliberales. La descentralización y la focalización fueron las estrategias desplegadas para la búsqueda de legitimación y gobernabilidad de la mayoría de los Estados de América Latina².

La reforma del Estado y la descentralización se integran a la nueva agenda tanto del sistema político como de la sociedad civil en la que se aprecia, al decir de Castells, una nueva “emergencia del territorio”. En este marco, los municipios toman nuevas dimensiones siendo ámbitos privilegiados de implementación de políticas públicas. “... no es de extrañar que las políticas de descentralización puedan configurarse como una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, aunque, como oportunidad de ejercicio ciudadano, dependerá si se trate de un proceso de descentralización neoliberal o democratizador³.”

Otro de los motivos para su redefinición surge de una nueva manera de concebirlos. Hoy se parte de que las ciudades son el primer ámbito de actividad política. En ellas transcurre “lo que venimos en llamar lo cotidiano, que es donde se manifiestan las necesidades del día a día, aquéllas que conforman nuestro mejor o peor vivir en estado puro, necesidades que a veces la política olvida y que son precisamente las que políticamente hay que transformar en propuestas y en soluciones”⁴. Dada esta cercanía con la vida cotidiana de las personas, lo municipal, adquiere un potencial importante para la producción de cambios culturales. El desafío es “poder trascender lo municipal, ... transmitir a quienes participan de estas políticas una mirada más compleja y amplia del mundo. No todo se resuelve o explica por lo que sucede en lo cotidiano”⁵.

Como primer nivel de organización del Estado, los municipios tienen la responsabilidad de desarrollar políticas públicas que contribuyan al respeto de los derechos ciudadanos y a

² Soto, Isabel, *Políticas Municipales de Género. Aportes desde la experiencia montevideana*, Agosto de 2006.

³ “La descentralización puede ser definida según diferentes perspectivas: Desde la óptica que busca la eficiencia del Estado, implicará una redistribución de funciones del aparato estatal en un marco regulatorio que promoverá la desconcentración de servicios, la distribución presupuestal y la responsabilidad del gobierno local respecto a las demandas y conflictos desplegados en ese ámbito. Otra forma de concebir la descentralización emerge a partir de demandas políticas y sociales del proceso de redemocratización regional y la refiere como un instrumento de impulso para el desarrollo social, político y económico de una comunidad, sobre la base de una activa y democrática participación ciudadana”. Bruera, Silvana; González, Mariana (1997): “*Los procesos de reforma del estado a la luz de las teorías de género*”. Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales IULA/CELCADEL. Quito. Citado en: Soto, 2006.

⁴ Escapa, Rosa y González Lázaro, Hacia la plena ciudadanía de las mujeres, Documento Etapa 2004, URBAL Red 12 Mujer y Ciudad, pp 27.

⁵ Entrevista a Mariella Mazzotti, 2007.

aportar a la redemocratización de las relaciones sociales en el escenario local. Las necesidades urbanas y humanas “formarán parte de una perspectiva más global e integradora, que involucra una voluntad política para la gestión de estrategias que promuevan la participación, la organización social, la comunicación con la sociedad civil, el fortalecimiento y articulación de y con los diferentes actores locales”⁶.

En este contexto, de redefinición del Estado y los Municipios, aparece la voz del movimiento feminista: “De una perspectiva del Estado como mero reproductor de las desigualdades de género, se amplía el análisis hacia la visualización de ese terreno no solo como reproductor de inequidad, sino también, como clave para la negociación de las demandas de género”⁷. En un proceso de creciente reconocimiento internacional del derecho de las mujeres de incidir en sus localidades, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer marca un hito, estableciendo que “la máxima participación de la mujer en todos los campos, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno de un país...”. Comienza a afirmarse la idea de que el derecho a la ciudadanía de las mujeres está integrado al concepto mismo de democracia. Para garantizar su ejercicio es necesario crear institucionalidades de género que se ocupen de jerarquizar el valor de las mujeres como actor social. Virginia Guzmán subraya la “importancia que tiene asegurar la participación social y el protagonismo de las mujeres en los distintos espacios de deliberación pública y de interlocución entre el Estado y la sociedad, a fin de que ellas puedan definir, defender y negociar sus demandas e intereses con otros actores y participar en la definición de los intereses públicos.”⁸

Los mecanismos para desarrollar los programas para el avance de la equidad de género se apoyaron en un nuevo requerimiento de las autoridades públicas de flexibilizar las fronteras entre lo privado y lo público, cuestión que favoreció la coordinación y articulación con distintas organizaciones de la sociedad civil con experticia en la materia.

Las dimensiones planteadas cobran vigencia en el proceso montevideano, como lo expresa Isabel Soto en su análisis sobre las Políticas Municipales de Género desarrolladas en Montevideo. Concluye que los municipios tienen la capacidad de gestionar políticas y programas específicos que tomen en cuenta los aspectos cotidianos de la vida de ciudadanas y ciudadanos por desempeñar sus funciones en el nivel de las esferas microsociales. Por tanto tienen potencialidad para promover transformaciones en las pautas socioculturales y en las modalidades de relación de la gente. Es necesario que incorporen la perspectiva de equidad de

⁶ Soto, 2006.

⁷ Soto, 2006.

⁸ Guzmán, Virginia (2001): “*La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*” CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, pp 25. Citado en: Soto, 2006.

género y defensa de los derechos de las mujeres, si se proponen contribuir a la profundización de la democracia. Las oficinas de la mujer tienen un papel privilegiado en potenciar las coordinaciones intrainstitucionales y así promover la transversalización de las políticas de género a nivel institucional. Sin la existencia de oficinas especializadas con presupuesto propio este aporte puede quedar en meras intenciones; La articulación de las acciones con el movimiento de mujeres y las ONGs de mujeres enriquece el marco teórico y operativo, que debe adaptarse a un marco institucional público al tiempo que las recomendaciones emanadas de organismos internacionales legitiman y fortalecen las acciones a nivel nacional y municipal.

EL PROCESO EN MONTEVIDEO:

La descentralización y las oportunidades para las mujeres

En 1990, por primera vez en Uruguay, un municipio pasa a ser gobernado por fuerzas de izquierda. La nueva orientación política converge con el proceso regional mencionado sobre reforma del Estado, proyectando su gestión sobre tres pilares: la descentralización, la democratización de la gestión y la participación ciudadana.

El nuevo proyecto se concreta a través de subdividir a Montevideo en 18 zonas, cada una con una oficina administrativa gestora de servicios desconcentrados (CCZ); una Junta Local que tiene bajo su responsabilidad las decisiones y la gestión de las políticas locales definidas participativamente de acuerdo a los planes quinquenales; y un Concejo Vecinal con el rol de asesoría social a la Junta Local.

Paralelamente, a cinco años de la salida de la dictadura, en Montevideo se profundizan los procesos de fragmentación social con un aumento vertiginoso de asentamientos irregulares. Las situaciones de vulnerabilidad se potencian estableciendo una nueva configuración urbana con barrios con niveles de pobreza y desempleo muy elevados. La nueva realidad socioeconómica, que se manifiesta también a nivel territorial, “exige de políticas y acciones que apunten a quebrar con la creciente fragmentación, de manera de colaborar en el freno y debilitamiento de los procesos de exclusión social”⁹. Es así que el Municipio comienza a sumar a su gestión tradicional nuevas políticas sociales, “... en esta concepción se ha buscado superar la concepción asistencialista tradicional, promoviendo el involucramiento de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, tanto en el diseño de las propuestas, como en su ejecución y control”¹⁰

⁹ Bruera, Silvana; González, Mariana. Montevideo Construyendo Equidad. Una mirada de género desde los presupuestos. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, Comisión de Equidad de Género, Comisión de la Mujer, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, FESUR 2004.

¹⁰ Bruera y González, 2004, pp 18.

El proceso descentralizador configura una puerta de entrada nueva para la participación social y política de las mujeres. Las razones tienen que ver, por una parte, con que en los “... ámbitos locales se detecta la mayor presencia femenina, en la medida que la cercanía espacial y una cierta flexibilidad de tiempo, permiten más oportunidades de participación”¹¹, además las mujeres cuentan con un conocimiento de sus comunidades que las impulsa a integrar organizaciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población (educación, salud, alimentación, etc). Por otra parte mientras el discurso político se orientaba a convocar la participación de la ciudadanía para la construcción de un perfil de gestión nuevo, el movimiento de mujeres en general y las mujeres políticas en particular, trabajaban para lograr la inclusión de políticas municipales que encarasen las desigualdades de género y promovieran la participación de las mujeres en los ámbitos de mayor jerarquía.

La participación de las mujeres en lo local, como ya mencionamos, es una cuestión de justicia democrática. Pero no se puede desconocer que si bien enmarca aspectos propiciatorios relacionados “a las posibilidades de participación y a la apertura de espacios que incentiven el empoderamiento ciudadano en términos de individuación y autonomía, de ejercicio de derechos, y de acceso a las decisiones. Los riesgos están vinculados a la asignación a las mujeres de un rol de mediadoras entre los programas y servicios sociales, y las familias a las que éstos benefician; al “encierro comunitario” que encapsula a las mujeres en las organizaciones de base y en los niveles locales sin habilitar la salida de este ámbito cuasi privado”¹².

¹¹ Soto, 2006.

¹² Bruera y González, *La Mujer en la Política y la Administración Pública Local en Uruguay y Argentina*. Cuaderno de Desarrollo Local N°5. IULA CELCADEL. Ecuador, diciembre de 1993.

Institucionalidad de género en el Municipio y el surgimiento de los programas de atención a la Violencia Doméstica

Inicios de la Comisión de la Mujer

La confluencia de discursos, voluntades políticas y demandas del movimiento de mujeres tiene un efecto sinérgico, que hace posible la instalación, en 1991, de la Comisión de la Mujer de la IMM. En sus comienzos fue honoraria y se integró con referentes del movimiento de mujeres, representantes de los partidos políticos, de la central de trabajadores e integrantes de diferentes áreas municipales. Entre sus prioridades definió la necesidad de atender la “violencia doméstica, la salud integral de las mujeres, promover estrategias que contribuyan a la autonomía y el empoderamiento en el marco de los inicios del proceso de desconcentración y descentralización municipal”¹³.

En su gestión logra concretar un **Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de Violencia Doméstica**. Resultado del esfuerzo común de mujeres de organizaciones no gubernamentales y mujeres integrantes de la Comisión de la Mujer. Es canalizado a través de un convenio con la Fundación PLEMUU (Plenario de Mujeres del Uruguay), que lo administra hasta hoy. Este servicio, que instaura una nueva metodología de trabajo, se instaló en octubre de 1992. “El proceso de firma del convenio, implementación material del servicio, capacitación y selección de funcionarias,..., constituyó una novedosa y fértil experiencia de acumulación de esfuerzos entre ONGs y gobierno departamental”¹⁴.

Su puesta en marcha implicó la conformación de un equipo de orientadoras telefónicas y supervisoras. Fue diseñado por técnicas propuestas por PLEMUU y las organizaciones integrantes del movimiento de mujeres¹⁵. En el proceso de instalación se estuvo en contacto con la profesional responsable de un servicio similar en la Ciudad de Buenos Aires. Sus objetivos han sido brindar a la mujer víctima de violencia: asesoramiento y orientación; información sobre los recursos existentes para asistencia y tratamiento de los asuntos legales, sociales, psicológicos, médicos; y coordinación con instituciones públicas y privadas para obtener el máximo de eficiencia.

Para hacer un análisis sobre cómo el Teléfono contribuyó al empoderamiento de las mujeres es interesante visitar una de las definiciones del concepto que alude a su doble

¹³ Soto, 2006.

¹⁴ Carreiras, Raquel, Fagúndez, Nelly, *Un teléfono que da que hablar 414177* Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de la Mujer, Fundación Plemuu, Montevideo. Ed. PLEMUU 1995.

¹⁵ Las técnicas responsables de ambos espacios fueron Ps. Silvia Fiori por PLEMUU y AS. Fanny Samuniski por el Movimiento de Mujeres.

dimensión¹⁶: por un lado significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres. En este sentido, el empoderamiento tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad de cada mujer como persona. Aquí es clara la función del Servicio Telefónico "... ha demostrado ser una respuesta de apoyo y solidaridad con aquellas mujeres que quizás por primera vez se animan a hablar de su problema... romper el silencio, animarse a hablar, poder crear nuevas solidaridades, reconocer los derechos de unas y otros..."¹⁷

En segundo lugar, el empoderamiento precisa que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones, con incidencia real en todos los ámbitos y temáticas de discusión pública. Una de las luchas que viene dando el movimiento feminista y de mujeres desde hace por lo menos 30 años, es colocar la Violencia Doméstica como un asunto de legítima discusión pública ya que atañe a todos y todas y configura uno de los problemas sociales más acuciantes de la actualidad. En nuestro país es a través de los datos acumulados del Servicio Telefónico que se logra fundamentar la naturaleza social y no privada de esta problemática. La información sistematizada contribuyó al dimensionamiento de esta violencia cuando aún no era parte de la agenda pública.

Si tomamos las definiciones de Violencia Doméstica de aquel comienzo vemos que no se han dado variaciones importantes hasta el día de hoy. Lo que si se ha ido transformando es la sensibilidad de la ciudadanía hacia la temática. El Servicio Telefónico tuvo mucho que ver en hacer visible la problemática, en dejar en evidencia el vacío legal hasta ese momento existente y el desconocimiento de la materia por los distintos organismos del estado.

Afirmación Política y Presupuestal 1995-2000

En este período se da un gran paso hacia la institucionalización de la Comisión de la Mujer pues se nombra un cargo de Dirección Política y la definición de un presupuesto propio. El cometido para el quinquenio fue "impulsar planes y programas articulados, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Su acción se sustenta en la política de descentralización municipal, fomento de la participación ciudadana e implementación de políticas sociales integrales, que tomen en cuenta las realidades específicas de las mujeres montevideanas, especialmente aquellas que viven situaciones de riesgo social"¹⁸. Para ello la búsqueda de respuesta a las demandas formuladas por los Concejos de Vecinos en el proceso de elaboración de los planes quinquenales, las inquietudes planteadas por el movimiento de mujeres y las recomendaciones elaboradas en ocasión de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing.

¹⁶ Escapa y González, 2004.

¹⁷ Carreiras y Fagúndez, 1995, pp 48.

¹⁸ Memorias de la Secretaría de la Mujer 1995-1999.

En mayo de 1995, la Comisión de la Mujer organizó una reunión de consulta a las mujeres que estaban vinculadas al proceso de descentralización, “Las Montevideanas Opinan”. Allí “surgieron los grandes ejes prioritarios, los dos principales fueron Salud Sexual y Reproductiva y Violencia Doméstica...”; y, por otra parte se recuperó una línea que había iniciado la administración anterior “el fortalecimiento de la participación social y política de las mujeres”. Esta línea de permanente desarrollo en todas las gestiones de la Comisión-Secretaría ha sido un elemento potenciador de los demás programas, principalmente de los organizados a partir del territorio.

En esta etapa se crearon 6 Programas: ComunaMujer, Participación Social y Política, Violencia Doméstica, Salud Sexual y Reproductiva, Educación y Mujeres Jóvenes. El presupuesto municipal financia en su totalidad los servicios de atención permanente, garantizando así su continuidad. Los apoyos de la cooperación internacional se vuelcan en acciones multiplicadoras: educación, difusión y capacitación específica. Comienzan los intercambios con municipios del interior del país, pero fundamentalmente con municipios de América Latina; se participa en proyectos regionales: Programa Mujer y Gobierno Local –IULA CELCADEL, Foro Mujer y Desarrollo de la Red de Mercociudades.¹⁹

En este período se da inicio al **Programa ComunaMujer**. Es importante señalar que en un principio “no estuvo orientado a la Violencia Doméstica. Fue pensado para generar espacios reconocidos de participación social de las mujeres y de acción en relación a algún programa específico, en donde, ahí sí, las mujeres fueron priorizándola”²⁰. Esto estuvo relacionado, por un lado, a que era el problema que más visibilizaban las mujeres en sus barrios y por otro lado a que históricamente ha sido la situación de inequidad de género de mayor legitimidad a nivel público.

La Intendencia se hizo eco del pedido diseñando diversas estrategias para la apertura de las ComunaMujer, definidas como “espacios de participación, encuentro, asesoramiento y servicio a mujeres, ubicadas en zonas periféricas de Montevideo”. Para la instalación del programa se entendió necesaria la participación activa de una comisión zonal de mujeres con quien se elabora el proyecto para la zona, se planifican las acciones, se priorizan las necesidades planteadas y se realiza el seguimiento y la evaluación. El programa se materializa a través de infraestructura y recursos técnicos para desarrollar los servicios de atención jurídicos y psicosociales y para realizar el trabajo con grupos de mujeres tendiente a la promoción de derechos y a la participación en los órganos de la descentralización. Una característica del programa ComunaMujer ha sido la plasticidad para moldearse según las particularidades de las

¹⁹ Soto, 2006.

²⁰ Entrevista Mariella Mazzotti, 2007.

zonas, los intereses de las mujeres, las alianzas locales y las estrategias que impulsaron las distintas ONG's que acompañaron los procesos.

El programa nace con la fundación de tres ComunaMujer, en junio de 1996, en los zonales 8, 12 y 17. Se eligieron esas zonas para favorecer en primera instancia a los sectores pobres de la población. Además, se contempló la presencia del trabajo comunitario y social en temas vinculados a la mujer; y se consideró un cierto equilibrio geográfico que asegurara la presencia del Programa en el territorio de Montevideo. Luego comienza un proceso de demanda de distintos grupos de mujeres de otras zonas que ven en él un buen marco para desarrollar sus actividades, visibilizar y legitimar sus acciones.²¹

En las tres primeras ComunaMujer se instalaron, en un principio, servicios jurídicos gratuitos, que realizaban asesoramiento en derechos y asistencia jurídica en todas las instancias judiciales, en las áreas de familia, trabajo, vivienda y violencia doméstica. Acercar el derecho a través de los Servicios de abogados y técnicos para la consulta de las mujeres es tomado por la Intendencia Municipal de Montevideo como manera de articular estrategias eficaces para el fortalecimiento de las mujeres víctimas de violencia. "...Cuando los Juzgados de Paz se retiraron la gente quedó sin respaldo, sin saber a dónde ir, sin saber nada. Y los servicios de las Comunas vuelven con esa filosofía, de llevar el derecho al barrio..."²². Antiguamente, el Poder Judicial cumplía el rol de asesor y garante de los derechos teniendo una estrategia de enclave barrial de sus servicios en las denominadas defensorías. Ante el retiro de estos servicios, la Comisión de la Mujer de la IMM y el Instituto Mujer y Sociedad²³ implementan estos Servicios Jurídicos para mujeres "... nacen como respuesta a un diagnóstico preliminar común: la situación de indefensión de las mujeres, principalmente en las áreas de pobreza de nuestra ciudad.

A partir de 1998 se instalan nuevos servicios psicosociales de orientación y apoyo a mujeres en situación de Violencia Doméstica y Crisis. La mayoría fueron gestionados desde un principio por ONGs, previa licitación convocada a tales efectos. Una excepción fue la Comuna Mujer del 12, que desde el año 1996 contó con un equipo de dos funcionarios municipales. Luego la alta demanda de mujeres y la reducción del equipo, hizo que en 1998 se incorporara una ONG.

Una de las potencialidades más reconocidas de ComunaMujer es que sintetiza una línea estratégica que enlaza a la Comisión de la Mujer con el proceso de descentralización. Esta

²¹ Bruera, Silvana; González, Mariana. *Comuna Mujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces*. Secretaría de la Mujer, Comisión de Equidad y Género Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2005, pp 19.

²² Entrevista Glorinda D'Alessandro, abril de 2007.

²³ El Instituto Mujer y Sociedad es una Sociedad Civil, sin fines de lucro, fundada en 1986 que brinda asistencia jurídica y psicológica a mujeres de bajos recursos y a víctimas de violencia doméstica. El Departamento Jurídico presta asesoramiento y asistencia en juicios, en denuncias frente a Comisarías y Juzgados realizando el correspondiente acompañamiento por parte de abogados/as de la Institución. En convenio con la Secretaría de la Mujer de la IMM atiende actualmente seis Servicios Jurídicos en las Comunas: 8, 10, 11, 12, 17 y 18. Fuente: Instituto Mujer y Sociedad, *Manual de Apoyo Jurídico para Operadoras y Operadores Sociales*, s/d.

alimenta el contacto directo con las mujeres de los barrios, con las autoridades locales, con las organizaciones sociales y en general con la trama asociativa de cada una de las zonas de Montevideo²⁴.

También enfrentaron múltiples desafíos desde sus comienzos; por un lado la necesidad de difusión para que los vecinos y vecinas conocieran sus propuestas; por otro la construcción de la demanda, ya que la necesidad de atención en Violencia Doméstica no siempre es percibida por la población como problemática a abordar.

El objetivo central del programa es el empoderamiento²⁵ de las mujeres a nivel local, y la promoción de su capacidad de iniciativa. Se trata de consolidar espacios de participación que fortalezcan los derechos y den respuesta a necesidades específicas priorizadas por las propias mujeres, centrándose en la prevención y la atención.

Desde 1996 hasta hoy las implicancias del concepto de empoderamiento han ido variando, en 1999 se “subrayaban el valor de la participación barrial y el carácter municipal de la propuesta ... –más de cinco años después- si bien... siguen estando presentes, se articulan discursivamente de una forma diferente, implicando sutilmente... el empoderamiento y la incidencia sobre la búsqueda de equidad en las políticas locales.”²⁶

El programa ComunaMujer ha contribuido al empoderamiento de las mujeres en varios sentidos. Desde la dimensión de recuperación de la dignidad personal ha asesorado en lo jurídico y en lo psicosocial a un volumen muy grande de mujeres, llegando a diciembre del 2006 con 68.124 consultas realizadas. Desde la dimensión de incidencia en los ámbitos de decisión encontramos situaciones heterogéneas y variantes a través del tiempo. En las etapas iniciales lo general era la indiferencia o incomprensión a la que se enfrentaban las integrantes del Programa, en su participación en los órganos del gobierno local. “Es relativamente reciente la elaboración de estrategias en lo que refiere a esta participación y los caminos para lograr incidencia en los gobiernos locales; pero este cambio es significativo”²⁷ Hay Comunas y/o Comisiones de Mujeres que se han planteado como objetivo esta incidencia, logrando por ejemplo, que la Junta Local de la zona 12 integrara a cabalidad la perspectiva de género en los aspectos relacionados al trabajo²⁸; o que el Concejo Vecinal de la Zona 9 se pronunciara a favor

²⁴ Bruera y González, 2004, pp 43

²⁵ El tratamiento del concepto *empoderamiento* se relaciona con el poder y las distintas formas que las mujeres se vinculan con él, entendiéndolo- al poder- como relación social. El poder, en este sentido, condiciona la experiencia de las mujeres significando tanto relaciones de dominación/ subordinación como relaciones que proponen cuestionamientos, desafíos y cambios en las relaciones de dominación / subordinación del poder tradicional. La teoría feminista distingue dos modalidades de relacionamiento de las mujeres con el poder, a saber: “*poder sobre*” y “*poder para*”. El “poder sobre”, remite al poder tradicional, el poder que habla de dominantes y dominados, que controla e impone. Sin embargo, el “poder para” hace referencia a la “suma”, es decir, se define como el poder de una persona o grupo que no resta poder a la otra parte del colectivo, sino por lo contrario agrega poder total, es un poder productivo, permite compartir la experiencia de poder al conjunto del grupo para el logro de un cambio, remite a la capacidad transformadora a través de la formación de alianzas y solidaridad.

²⁶ Bruera y González, 2005, pp 45.

²⁷ Bruera y González, 2005, pp 63.

²⁸ Esto fue la culminación en la zona 12 del trabajo en pro de la Igualdad de Oportunidades y Derechos realizado en

del Proyecto de Ley sobre Derechos Sexuales y Reproductivos²⁹. No podemos desconocer la influencia para estos fines de la línea permanente “Fortalecimiento a la Participación Política y Social de las Mujeres”. A través de ella se trata de fortalecer la participación de concejalas, edilas y líderes barriales, a través de procesos de capacitación, para potenciar en la definición de su rol como actoras locales del proceso de descentralización³⁰.

Fortalecimiento y desarrollo de la Incidencia Política (2001-2005)

A partir del cambio de gobierno municipal se marca un nuevo hito en el proceso de institucionalización de la Comisión de la Mujer. Esta asume con mayor claridad el desafío de la transformación de las relaciones de género. A través de la diversificación de las áreas gestionadas por los diferentes programas y proyectos y la articulación con la Red de Mercociudades, se converge junto con la sociedad civil, en el diseño e implementación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) en Montevideo.

El 8 de marzo del 2001, en el acto de celebración del Día Internacional de la Mujer, el Intendente anuncia la creación de una Comisión de Equidad de Género en la Ciudad, que tendrá el cometido de formular el Plan. En ese mismo acto, las mujeres organizadas a partir de las tres regiones del Departamento de Montevideo, presentan también sus principales demandas y expectativas en torno a este plan.³¹

Entre el 2001 y 2002 se realizaron reuniones regionales y mesas consultivas en las que se discutían y recogían propuestas en torno al PIOD. Las Comunas tuvieron un papel muy importante a nivel propositivo y en relación con acercar la vivencia de la discriminación de género cotidiana que experimentaban las mujeres en sus comunidades. Un hecho singular, y en general desconocido, fue que en febrero del 2001, en las reuniones preparativas hacia el Día Internacional de la Mujer, fueron las mujeres de las comunas quienes resolvieron que “el Plan tenía que llamarse de Oportunidades y Derechos... cuando en general se hablaba de Planes de Oportunidades. –En ese momento- las Comunas, que tenían niveles de articulación grandes con los otros grupos de mujeres de la zona, las comisiones de mujeres zonales, las ONG’s que acompañaban los procesos, todas estas mujeres tenían un espacio importante de incidencia en sus zonas... creo que hubo un crecimiento muy fuerte en relación al ejercicio de poder”³²

El 8 de marzo de 2002, se presentó el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2002-2005. El mismo contenía 150 medidas organizadas en 10 capítulos conformados según distintos derechos ciudadanos y áreas municipales seleccionadas y estaba fuertemente apoyado

tres zonas de Montevideo (9, 12 y 17) en el año 2004, a propósito de la profundización del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad.

²⁹ Idem

³⁰ Memorias de la Secretaría de la Mujer, 1996.

³¹ Bruera y González, 2004, pp 28.

³² Entrevista a Mariella Mazzotti, 2007.

en el trabajo que venía desarrollando la IMM; recoge las experiencias de diferentes organizaciones sociales; e integra respuestas a necesidades y demandas a través de nuevas iniciativas. Conjuga medidas que apuntan a transformar las relaciones de inequidad de género a través de estrategias de transversalidad, con acciones positivas a favor de las mujeres. Se constituye en una herramienta, como expresión de voluntad política municipal para incidir sobre las desigualdades de género de una manera articulada.³³

El año 2002, a pesar de estar marcado por la crisis social de mayor envergadura para el país en los últimos tiempos, acunó un nuevo logro para la lucha contra la Violencia Doméstica. En julio se sanciona Ley de Violencia Doméstica N°17.514. Uruguay había ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará” (1994), al hacerlo se comprometía a tomar las medidas necesarias para combatir la Violencia Doméstica. Desde fines de los '80 el movimiento de mujeres y feminista venía incidiendo para colocar en el debate público el tema de la Violencia Doméstica. Apoyadas en el marco internacional y alarmadas por los primeros datos estadísticos internacionales en donde se calculaba el alcance de este tipo de violencia, se abocaron a plantearlo como un tema que nos atañe a todas y todos, un problema social y público en el que el Estado debía intervenir activamente, que involucra los derechos humanos, la salud pública y la seguridad ciudadana.

El Servicio telefónico tuvo un rol muy importante para la aprobación de esta ley. Como testigo calificado abrió la posibilidad de develar una realidad oculta en el seno de los hogares uruguayos. Aportó insumos esenciales al movimiento de mujeres para exigir su promulgación, el hecho de que hubiera en promedio “... 5000 llamadas por año contribuyó a aportar números globales que probaban que había una demanda, que había una problemática... y si suponemos que representa el 10% del total de las situaciones, hay un universo mucho más amplio, ... en cierto modo el servicio es un testigo de que el problema existe y de su entidad...”³⁴.

Asimismo podemos ver el impacto de la Ley sobre el Servicio en dos aspectos : por una parte se produjo un aumento en la cantidad de llamadas y por otra se transformó, a nivel simbólico, el discurso de las mujeres, “... llaman de otra forma, parten de la base de que tienen derechos y que están en una situación de violencia doméstica.”³⁵. Esto contrasta con la situación que se daba tiempo atrás, cuando “Las mujeres llamaban sin saber que estaban en situación de violencia doméstica..., llamaban para pedir ayuda para la atención de su pareja o movidas por el sufrimiento de sus hijos”. Este cambio se podría interpretar como un avance en términos de

³³ Bruera y González, 2004, pp 28.

³⁴ Entrevista Fanny Samuniski, 2007

³⁵ Entrevista Primavera Melo, 2007.

empoderamiento personal ya que las mujeres, socializadas para vivir en función de las necesidades de otras personas, comienzan a tener conciencia de sus propios derechos y a luchar para poder vivenciarlos.

Además la Ley, con sus procedimientos y posibilidades de aplicar medidas cautelares configura una herramienta concreta a la hora de informar y asesorar. Esto amplió la gama de respuestas posibles por parte del equipo técnico del Servicio. “...Desde el punto de vista práctico tenemos una herramienta más, tenemos un respaldo, tenemos una Ley que ampara...”³⁶.

Otro de los impulsos para la aprobación de la Ley, en el contexto de las ComunaMujer, tiene que ver con una acción política de la Comisión de la Mujer de la zona 9: “La campaña del Crespón³⁷”. Campaña pública haciendo visible estadísticamente cuántas mujeres morían por Violencia Doméstica y generando una gestualidad cuando este hecho ocurría. “... tuvo una incidencia muy fuerte, fue tomada rápidamente por el Parlamento y por los medios de comunicación... y fue conocida en algunos niveles del movimiento feminista en América Latina”³⁸. El empoderamiento de este grupo, apoyado por el programa a través de la ONG conveniente, fue un ejemplo que alineado a los objetivos de ComunaMujer logra trascenderlo y marca un punto de llegada desafiante para el Municipio y el movimiento de mujeres en general.

Como se afirmó en la introducción, los programas de la Intendencia estuvieron orientados básicamente a la Violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico. En este período se trabajaron, con distinta intensidad, dos temáticas que trascienden este campo tendiendo hacia la Violencia de Género. Una es la Atención a Hombres Violentos y otra es el trabajo para combatir el Acoso Sexual en el ámbito laboral. En esta última es de destacar la inclusión de la normativa en el digesto Municipal, que “fue un logro del Primer Plan de Igualdad, pero hacia la implementación cabal aún debemos trabajar mucho más... tenemos la normativa, tenemos el servicio, tenemos algunas denuncias, pero falta todavía aceitar más el mecanismo para que tenga impactos a la interna.”³⁹

En el período de la Comisión que estamos analizando y asociado al Programa ComunaMujer se consolida el **Servicio de Atención a Hombres Violentos**. Este tipo de programas de atención a hombres que han ejercido violencia contra las mujeres, surgieron a comienzos de la década del 80, en los Estados Unidos y Canadá. Su objetivo fue complementar

³⁶ Entrevista Silvia Fiori, 2007.

³⁷ Tenía por objetivos: Sensibilizar a la opinión pública sobre la situación de la Violencia Doméstica en el Uruguay; Incidir para la aprobación de la ley de Violencia Doméstica; e impulsar la realización de un Registro nacional de las situaciones de Violencia Doméstica que permitiera dar cuenta de las dimensiones del problema. La campaña consistió en colocar una balconera cada vez que moría una mujer por causa de la Violencia Doméstica, con la consigna: ESTAMOS POR LA VIDA: NI UNA MUERTE MÁS POR VIOLENCIA DOMÉSTICA, y abajo el nombre y la edad de la mujer asesinada. Esta campaña llegó a tener la adhesión de 507 instituciones, organizaciones y personas.

³⁸ Entrevista Mariella Mazzotti, 2007.

³⁹ Entrevista a Isabel Soto, 2007.

los programas de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres, teniendo en cuenta que la responsabilidad primaria de dicha violencia corresponde a quienes la ejercen. Desde un comienzo quedó claro que no se trataba de un tratamiento para una “enfermedad”, sino de un proceso que procuraba la responsabilidad frente a la violencia y el cambio de las relaciones abusivas hacia las mujeres⁴⁰.

Entre quienes trabajan la problemática de la Violencia Doméstica, es casi unánime el reconocimiento de la importancia de trabajar con los hombres que generan y ejercen la Violencia Doméstica. No obstante, son pocos los servicios que se han conformado en este sentido. En la experiencia que funcionó en la Comuna Mujer de la Zona 12 (Colón) - desde el año 2000 y hasta marzo de 2007, y en el CCZ 2 (Cordón) desde el 2002 hasta marzo del 2007- se comprueba que este tipo de iniciativas tienen buenos resultados, “Los hombres fueron saliendo de situaciones de violencia con la intervención del servicio, dejaban de golpear”⁴¹.

Actualmente el Servicio se está reformulando, se lo pretende ampliar “sobre todo a nivel de familia y hombres jóvenes”⁴².

Período actual

A partir del 2005 se producen grandes cambios en el escenario político, institucional y administrativo. A nivel Nacional se establece el primer gobierno nacional de izquierda y una nueva Institucionalidad Nacional de Género (Instituto Nacional de las Mujeres).

En el Municipio de Montevideo se registran continuidades y rupturas⁴³, el gobierno municipal renueva su gabinete debido fundamentalmente al corrimiento de referentes anteriores a cargos nacionales. Se ratifica la voluntad política de trabajar por la equidad de género con una Comisión de Equidad de Género crecida y diversificada con recursos asignados para la producción del segundo PIOD.

Sin embargo si bien formalmente se mantiene el compromiso a favor de la equidad de género en la práctica las gestiones se complican.... “Encontramos una Intendencia que tenía desarrollo en materia de género, pero con un plantel casi nuevo de gente que hay que volver a sensibilizar. Había que convocar a esta política de género, cabezas que no estaban convencidas de lo que había que hacer”⁴⁴. En este sentido debemos preguntarnos cómo es posible que en un tema en donde existe la voluntad política expresa para actuar, en donde hay mucho camino legitimado, haya que volver a empezar a sensibilizar?. Tendrá que ver con la naturaleza controvertida del tema de género y en particular de la institucionalización del mismo? Cabe reflexionar cuáles son los mecanismos a desarrollar para no volver a quedar entrampados/as en

⁴⁰ Corsi, Jorge. Programas de intervención con hombres que ejercen la violencia. www.corsi.com.ar

⁴¹ Entrevista a Marisa Marmisolle, 2007.

⁴² Entrevista Elena Ponte, 2007.

⁴³ Soto, 2006.

⁴⁴ Entrevista a Elena Ponte, 2007.

estas lógicas que terminan dependiendo de alianzas personales y cuotas políticas. Un ejemplo sobre el retroceso en la práctica de género municipal es el cambio en el logo del municipio, de “Montevideo tu casa” pasamos a “Montevideo de todos”, cambio que da cuenta del desconocimiento de la línea por el lenguaje no sexista. Esto ameritó la intervención de la Secretaría de la Mujer y con mucho vigor la campaña⁴⁵ de la Comisión de la Mujer de la Zona 12.

Cambios y continuidades de la Secretaría de la Mujer

Los cambios más notables están asociados “...con mejorar la visibilidad del trabajo de la Secretaría y un aumento de las organizaciones con las cuales se coordina”⁴⁶. El nuevo escenario político nacional permite otras proyecciones y alianzas. Uno de los énfasis de esta gestión es potenciar las articulaciones con los distintos organismos del estado, en lo relativo a Violencia Doméstica trabaja para adecuarse a las nuevas normativas en lo que tiene que ver con los protocolos del Ministerio de Salud Pública. Las articulaciones con el Ministerio del Interior permiten coordinar directamente con las Comisarías, esto ha potenciado el abordaje a nivel territorial en las ComunasMujer. La misma existencia del MIDES, y en particular del INAMU, abre posibilidades impensadas de coordinación y complementariedad de políticas. En este último período se comienza a impulsar un mayor compromiso por parte de los hombres en torno a la Violencia de Género. Esta iniciativa se expresó en una Marcha de Hombres en contra de la misma.

La continuidad con las gestiones anteriores tiene que ver con la permanencia de casi todos los programas⁴⁷. En algunos casos como en ComunaMujer se han incrementado los servicios de atención. En el último año se instalaron servicios psicosociales en los zonales 6,8 y 18, en respuesta a una demanda permanente de las mujeres organizadas en el sentido de que en las comunas funcione un paquete complementario de servicios, que incluya la atención jurídica y psicosocial, en lo posible trabajando en simultáneo.

⁴⁵ Inmediatamente de conocido el nuevo Logo de la Intendencia Municipal de Montevideo (en Mayo del 2006) la Comisión de la Mujer de la Zona 12 envió una nota al Intendente, cuestionando el carácter sexista y excluyente de “Montevideo de Todos”, la misma planteaba el tema desde los Derechos Simbólicos y la importancia del lenguaje como pensamiento y construcción social, además marcaba la contradicción de un gobierno que mientras invierte recursos humanos y financieros en políticas de género, refuerza estereotipos que generan discriminación y violencia. Esta carta fue contestada en Junio del 2006 por el Director de Prensa, Comunicación y Relaciones Públicas Gonzalo Eyherabide, en donde enfatiza la pertinencia de “Montevideo de Todos” como slogan incluyente. Luego hubieron cartas y propuestas en respuesta, entrevista en la Junta Departamental (acompañadas por mujeres de todas las regiones) y hasta una reunión con el Intendente y todas las Comunas, “Nunca nos contestaron los planteos, ... el Intendente, se comprometió a trabajarlo con nosotras, pero no ha pasado nada...”. Comisión de la Mujer Zona 12, 2007.

⁴⁶ Entrevista Marisa Marmisolle, 2007.

⁴⁷ Durante el transcurso de este trabajo el servicio de atención a hombres entró en un punto de inflexión. En la actualidad se está diseñando una nueva modalidad, quedando suspendido hasta el momento.

Los Programas en movimiento

Desde la primera llamada recibida por el Servicio Telefónico al día de hoy han pasado 15 años. Años intensos en lo que se refiere a la evolución de conceptos y prácticas en los temas de género. Se ha transitado un largo camino transformando a “la mujer” en “las mujeres”, luego la introducción de “género”, “equidad de género”, “empoderamiento”, etc. Los distintos programas se fueron nutriendo de estos avances en gran parte en paralelo con las ONG’s – tanto las que realizaron asesoramiento y control de gestión como las convenientes en los programas- quienes de forma heterogénea, fueron incorporando en sus discursos y prácticas estas discusiones. Si bien se comparten marcos generales de acción (perspectiva de derechos y género) las metodologías de trabajo han dependido de cada organización y, a veces, de los aportes de las mujeres contrapartes de los programas. Esto despliega una heterogeneidad interesante, aunque la intervención podría verse enriquecida si existieran mayores oportunidades de compartir metodologías y experiencias, trabajando hacia un marco común de abordaje.

Respetando el orden cronológico de instalación de los programas iremos ordenando y reconstruyendo los factores mas importantes en el devenir de los mismos. Trataremos de analizar sus metodologías, sus momentos clave, cómo se han relacionado con la ampliación de derechos de las mujeres, qué impactos produjeron a nivel de la ciudadanía y cómo han contribuido a producir -o experimentado sobre sí mismos - los cambios de sensibilidad de la sociedad en lo que hace a la Violencia Doméstica.

El Servicio Nacional Telefónico de atención a mujeres en situación de Violencia Doméstica

Desde octubre de 1992 hasta diciembre de 2006, con transformaciones metodológicas, de cobertura y de equipo, el Servicio a contestado 73291 consultas, brindando asesoramiento y orientación a mujeres en situación de violencia doméstica –desde el 2002- en todos los departamentos del país. Un recorrido en el que cada caso “es parte de un abanico de formas y situaciones de violencia familiar, y como tal, aporta matices propios que requieren abordaje específico, a través del diálogo entre dos personas que no se ven, que no se conocen, pero que establecen puntualmente una relación profunda de confianza mutua. Muchas veces las usuarias expresan qué les sucede por primera vez en sus vidas”⁴⁸.

Como ha sucedido en otros países que desarrollaron servicios similares, en Uruguay el 0800 4141 permitió comprobar que la Violencia Doméstica es un problema real, de dimensiones importantes, que afecta a un número elevado de personas; y que las mujeres conocen poco de sus derechos en estas situaciones, así como de los mecanismos y recursos existentes para poder ejercerlos⁴⁹.

En términos de gasto representa una porción considerable del total del presupuesto asignado a la Secretaría de la Mujer, a modo de ejemplo para el año 2003 representaba el 20% del total. Si bien es una cifra significativa para los recursos presupuestados del área de la mujer, su impacto social y cultural lo trasciende largamente.⁵⁰

Se inició cubriendo las 24 horas diarias, todos los días del año. El 1er año y parte del 2º llegó a funcionar con 2 personas atendiendo simultáneamente, en las horas de mayor demanda. En su 1er año atendió 8.000 llamadas, que posteriormente descendieron gradualmente hasta estabilizarse cerca de 4.500 anuales. Esta respuesta inicial se relaciona con la expectativa instalada a través de la promoción del servicio, y a la existencia de una “demanda acumulada” que no había tenido oportunidad de expresarse antes.

Dada la baja frecuencia de llamadas nocturnas se introdujo un cambio en su cobertura temporal, se redujo el horario hasta las 24 hs. Actualmente funciona de lunes a viernes de 8 a 24hs y sábados y domingos de 8 a 20hs, todos los días del año.

Metodología de Atención

Debido a lo inédito de la experiencia, fue necesario realizar una capacitación previa de las orientadoras telefónicas. Se hizo un llamado abierto y un curso de capacitación, luego del cual se seleccionaron las personas más adecuadas para la función. Se contrataron especialistas⁵¹

⁴⁸ Samuniski, Fanny, Voces de la Violencia de Género, Fundación PLEMUU, IMM, 2001, pp 11.

⁴⁹ Samuniski, 2001, pp 15.

⁵⁰ Bruera y González, 2004, pp 43.

⁵¹ Ps. Silvia Fiori, A. S. Fanny Samuniski y Proc. Gloria D’Alessandro.

en la atención psicosocial y jurídica en Violencia Doméstica que realizaron las funciones de supervisión y de capacitación permanente de las operadoras.

En todos los casos, tanto que las llamadas provengan de las personas implicadas directamente o en la situación de terceros, se asegura la **confidencialidad** y el **anonimato**. Sobre el final de la llamada se solicitan algunos datos que no permiten la identificación de las personas, pero sí aportan información con fines estadísticos⁵².

El Servicio construyó un modelo que permite, en el diálogo, pasar de la escucha de un problema a la construcción de una demanda. Los esfuerzos de las operadoras se aplican a desentrañar y clarificar las complicaciones del discurso de las usuarias. “El relato es casi siempre desordenado, parcial, emocionado, describe un panorama enredado, en el que se alterna la descripción de lo que hace, piensa y dice el agresor, con lo que pasó en otras oportunidades, lo que ya intentó, sus preocupaciones actuales y a futuro.”⁵³.

Se crearon pautas metodológicas que son la guía que sigue cada orientadora de modo de garantizar regularidad en los criterios a seguir, “...no solo escuchamos y la derivamos, se trabaja con la usuaria para llegar a un diagnóstico primario de la situación, cómo está esa mujer, cuál es el perfil del hombre, cuales son los riesgos. Tenemos pautas de análisis de la llamada, que nos permiten en pocos minutos hacer un diagnóstico de la situación, del perfil de los protagonistas de la situación, del riesgo y a partir de allí dar la información pertinente, asesorar y por último derivar”.⁵⁴

En los primeros minutos de la llamada se efectúan una serie de preguntas ya pautadas, que permiten a la orientadora realizar un rápido diagnóstico de la situación y evaluar el riesgo. Definida la demanda se le brinda la información, el asesoramiento y la derivación más adecuada.

Los ejes desde los cuales se posiciona cada operadora ante las situaciones planteadas son:

- **Escucha activa:** actitud de respeto, manteniendo una distancia adecuada para la objetividad, apertura a la expresión de sentimientos.
- **Comprensión de la situación:** se formulan preguntas que ayudan a ordenar el relato, y evaluar riesgos y recursos internos.
- **Construcción de la demanda:** En el diálogo con la usuaria se define lo que quiere y puede hacer, fortaleciendo su autoestima. En este ítem es donde se trabaja directamente para el empoderamiento personal de las mujeres. Al comienzo de la llamada, cuando se le pregunta por lo que ella quiere las respuestas más frecuentes son <no sé>, o <que él cambie, que deje de hacer lo que hace>. El centro del problema está ubicado en el *otro* y la situación parece fuera de

⁵² Samuniski, 2001, pp 17.

⁵³ Samuniski, 2001, pp 18.

⁵⁴ Entrevista Silvia Fiori, 2007

su control. Se trata de mostrar lo que *ella puede hacer*, ayudarla a asumirse como protagonista de sus propios cambios, salir del lugar de víctima impotente y animarse a gestionar la satisfacción de sus necesidades asumiéndose como sujeto de derechos.

- Información sobre recursos y procedimientos y derivación de acuerdo a sus necesidades y prioridades: En esta etapa se trabaja en lo que se puede hacer después de la consulta telefónica.

La derivación

El volumen de las derivaciones realizadas es un indicador de que el servicio es necesario y pertinente para el universo que recurre a él. En el año 2002 (de aprobación de la ley de Violencia Doméstica) y el 2006 (primer año completo pasado) vemos que en más de dos tercios de las respuestas se realiza derivación. Del cuadro surge que la derivación aumentó ocho puntos porcentuales en los años analizados.

Respuestas dadas desde el Servicio

	2002	2006
Porcentaje de llamadas en los que se realiza Derivación	69%	77%

Fuente: elaboración propia a partir de los resúmenes de las llamadas mensuales por departamento que elabora Plemuu, suministrados por la Secretaría de la Mujer

Con respecto a si las mujeres logran o no llegar a los espacios a donde se las deriva solo existen estimaciones no sistematizadas, pero se estima que casi el 20% del total lo logra. Sería muy positivo mejorar la articulación con las organizaciones a las que se deriva para poder tener una mejor información sobre este punto, y ajustar los mecanismos de derivación.

El trabajo del equipo

La implementación del servicio se basó en tres aspectos que funcionaron articulada y sostenidamente en el tiempo: la coordinación de actividades, la supervisión individual de las orientadoras y la capacitación permanente del equipo.

La coordinación se realiza en reuniones quincenales donde la supervisora y el equipo de orientadoras evalúan el funcionamiento del servicio, los aspectos de organización y administrativos, y la planificación del trabajo "...también hacemos estudio de caso en las coordinaciones, cuando hay un caso muy grave, que presentó muchas dificultades o que se

manejó muy bien, es como un caso paradigmático, entonces lo escuchamos y analizamos en el grupo...”⁵⁵

La supervisión individual se realiza de forma semanal y tiene por cometido evaluar el desempeño de cada una de las operadoras a partir del análisis de intervenciones concretas: problema planteado, respuesta, manejo de la situación, características de la usuaria, dificultades y logros en el vínculo establecido. También es un espacio de reflexión sobre la problemática de la Violencia Doméstica y los procesos personales con relación a la tarea.

La capacitación permanente prioriza tres ejes: los aspectos conceptuales del fenómeno de la Violencia Doméstica enfatizando en las dimensiones sociocultural, psicológica y legal, el conocimiento de las instituciones y servicios que puedan ser de utilidad para las usuarias y el desarrollo de destrezas indispensables para la realización de la tarea: uso adecuado de la voz y la palabra, calidad de la escucha, manejo del tiempo, conocimiento de recursos disponibles, entre otros.

Una de las fortalezas del equipo ha sido su permanencia y compromiso con la tarea, un ejemplo de esto es la creación de un grupo de estudio que oficia como dispositivo de análisis y sostén, “... una instancia colectiva de las orientadoras y la supervisora técnica, donde se trabaja desde el punto de vista teórico, con encuentros quincenales, en los que estudiamos, leemos, trabajamos material sobre la problemática de violencia doméstica y género.”⁵⁶ Estas reuniones surgen como necesidad y propuesta del colectivo de funcionarias y actualmente no están incluidas en las horas de trabajo.

Actualmente se perciben tensiones en torno a las expectativas del equipo de atención con relación a la cantidad necesaria de recursos humanos y materiales para realizar la tarea. Además plantean la necesidad de volver a realizar las reuniones de coordinación tripartita en las que participaban la Secretaría de la Mujer, la ONG conveniente y la supervisión del Servicio. Este espacio habilitaba encuentros, acuerdos y decisiones en forma fluida.

Desafíos del alcance Nacional

En agosto del 2001 se firma un convenio con Antel y con el Congreso de Intendentes que permite que la línea 401 41 77 pase de ser un servicio municipal montevideano a un servicio de alcance nacional, con el número 0800 4141. Este cambio tiene para las usuarias la ventaja de la gratuidad y la confidencialidad, ya que la llamada no queda registrada en la factura, lo que configura un mecanismo de reserva y protección.

De los datos se desprende que la utilización del teléfono en el interior del país es un punto a profundizar. A partir del 2003 (primer año completo luego de la extensión a todo el país) se registra un estancamiento en la cantidad de llamadas mientras que en Montevideo

⁵⁵ Entrevista Silvia Fiori, 2007.

⁵⁶ Entrevista Silvia Fiori, 2007.

aumentaron hasta el 2005. Una posible explicación es que hace falta mayor promoción del servicio en el ámbito de los departamentos del interior. Otra de las posibilidades es que la demanda potencial resulte desestimulada por la insuficiencia de servicios de atención a escala local.

Total de llamadas Montevideo e Interior

Región	2003	2004	2005	2006
Montevideo	3911	4665	4776	3519
Interior	1448	1302	1429	1117
TOTAL	5359	5967	6205	4636

Fuente: archivo resumen de llamadas del Servicio. Planilla Excel, suministrada por la Secretaría de la Mujer

El análisis de la experiencia muestra la necesidad de promover el servicio en forma permanente. Cada vez que se realizan campañas o se producen hechos que conmueven a la opinión pública, la demanda crece en forma muy sensible. Y viceversa, a medida que pasa tiempo sin publicitarse, el número de llamadas decrece. Si se piensa en cubrir todo el territorio, la difusión debería transformarse en una política de trabajo constante.

Un testigo de los cambios en las situaciones de violencia doméstica en el Uruguay

La sociedad uruguaya ha venido creciendo en sensibilidad en relación a la Violencia Doméstica. Por una parte se ha incrementado el conocimiento sobre su existencia y por otra ha disminuido el nivel de tolerancia. El servicio da cuenta de estos cambios así como de una creciente complejización de las situaciones de violencia. Por ejemplo en lo que pudimos relevar, se observan variables de alto impacto que inciden en la cantidad de consultas que se reciben, en especial cuando un homicidio se hace público "... comprobamos que después de una muerte aumentan las llamadas, ... es el efecto de pensar me puede pasar a mí, yo estoy en la misma situación"⁵⁷. Lo que permite suponer que muchas mujeres conviven con el riesgo y con el miedo, pero sólo cuando un hecho de violencia se hace visible a través de los medios, logran percibir el riesgo en el que se encuentran y buscan ayuda.

Como recién señalamos, se ha venido dando una creciente complejización en las situaciones de violencia. Han aumentado las llamadas de mujeres agredidas por sus hijos⁵⁸, en muchos casos consumidores de sustancias psicotrópicas, que al introducir el componente de dependencia y la insuficiencia de servicios de rehabilitación, consolida la impotencia y

⁵⁷ Entrevista Fanny Samuniski, 2007.

⁵⁸ Documento elaborado por Plemuu con motivo del Encuentro de los Servicios de Violencia Doméstica realizado en Julio del 2005.

desprotección de las familias afectadas. También comenzaron a aparecer llamadas por parte de madres de adolescentes embarazadas⁵⁹, cuya pareja es violenta. En general se detecta un aumento de llamadas de violencia en jóvenes, lo que fundamentaría la urgencia de la profundización de programas de prevención de violencia en esta franja etaria .

Otra problemática emergente como consecuencia del contexto social, es el aumento de las consultas de mujeres en situación de extrema vulnerabilidad⁶⁰. En consecuencia, el Servicio enfrenta el desafío de incorporar información y recursos con respecto a estas situaciones, así como de generar nuevas articulaciones con los programas que atienden la emergencia social. Lo que implica repensar las estrategias de asesoramiento y abordaje cuando las usuarias no cuentan con los mínimos recursos para afrontar las situaciones de violencia en las que están inmersas

Comentarios finales

El 0800 4141 es un teléfono legitimado por la sociedad en su conjunto que ha sabido aportar evidencia sobre la dimensión de la Violencia Doméstica en Uruguay, en particular cuando se precisó fundamentar la necesidad de la Ley 17.514. Su instalación permitió dar respuesta inmediata a las mujeres en situación de violencia, factor que contribuyó a romper el círculo de aislamiento y silencio que acompaña generalmente estas situaciones, brindando sostén y asistencia a un promedio de 4.500 pedidos anuales. Tarea que se efectuó desarrollando una metodología propia del servicio. Desde 2002 su carácter de nacional, gratuito y sin registro de la llamada en la factura amplifica su accesibilidad.

Aparece como un espacio privilegiado de escucha de lo social, de los cambios y las problemáticas emergentes en Violencia Doméstica. Debido a su configuración panóptica tiene potencialidad para ser un instrumento de eficacia nacional en términos de derivación. Para ello se requiere traducir los insumos generados, en conocimiento que aporte al mejoramiento de los programas y políticas contra la Violencia de Género, así como profundizar la articulación con las organizaciones que trabajan en esta problemática.

Como programa de gobierno es una medida que da cuenta de las necesidades de la comunidad y del compromiso del municipio con la temática. Contribuye en la construcción de nuevas subjetividades en el marco de la equidad de género, considerándose un avance político importante y coherente con la lucha que el movimiento de mujeres dio para lograr su instalación

⁵⁹ Documento Plemuu, 2005.

⁶⁰ Documento Plemuu, 2005.

Programa ComunaMujer

Dar cuenta de todas las dimensiones que ComunaMujer ha desplegado a lo largo del tiempo, resulta un desafío complejo y muy particular que, en el contexto de la descentralización, vincula los servicios de atención municipales, mujeres organizadas a partir del territorio (ya sea en los grupos de apoyo a los servicios, las comisiones zonales de mujeres o los grupos menos institucionalizados), y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en violencia doméstica.

Desde cualquiera de sus componentes, la identidad colectiva es central para la existencia y desarrollo de las experiencias. Cada comuna posee perfiles específicos que la distinguen del resto, en donde el territorio en el que se ubica hace a esta distinción, aunque esto no equivale a decir que están hechas a “imagen y semejanza” de sus zonas.⁶¹ Contar con un local en donde desarrollar las actividades ha sido un elemento favorecedor para la apropiación del programa.

Para comprender a ComunaMujer podríamos pensar los espacios y las funciones que organiza. Por una parte, brinda **servicios de atención gratuitos** en donde se impulsa a las usuarias a potenciar sus derechos, incorporar mayores niveles de autonomía y abatir la incidencia de la violencia doméstica en sus vidas. Por otra parte **capacita** a las mujeres contraparte y del entorno del programa en distintas temáticas, brindando metodologías para la replicación en los ámbitos de participación local (liderazgo, violencia doméstica, derechos sexuales y reproductivos, promoción legal, uso de tecnología, etc). “En la formación y capacitación la Secretaría realizó un esfuerzo sostenido que ha reportado notorios beneficios a los grupos, los Servicios, y por supuesto a las personas que han participado de manera activa y comprometida con la política desarrollada En todas y cada una de las reuniones y entrevistas realizadas se ha marcado alguna instancia de capacitación como hito en la historia de la Comuna”⁶². En algunas zonas destinan horas técnicas para realizar **trabajo territorial** en pro de la equidad de género y acompañamiento de los grupos y comisiones de mujeres.

El entretendido de las distintas organizaciones, grupos y personas y los roles que éstos desempeñan, configura un espacio habilitador para que los colectivos promuevan la ampliación de ciudadanía, vigilando el cumplimiento de los derechos de las mujeres (el 52% de la ciudad de Montevideo). Desde la mirada de una integrante de una Comisión Zonal se vive como “Un lugar para crecer, posicionarse y defender. Un lugar para crecer y trascender colectivamente. Un

⁶¹ Bruera y González, 2005, pp 24.

⁶² Bruera y González, 2005, pp 41.

espacio desde donde reivindicar, promover, defender nuestros derechos para incidir en las políticas de género. Un lugar donde construir ciudadanía responsable y activa”⁶³

Servicio Jurídico

Desde 1996 a 1999 se fue dando el proceso de formación de los Servicios Jurídicos en la mayoría de las Comunas Mujer (8, 10, 12, 17 y 18). Más recientemente en el año 2003 se instaló el Servicio en la Comuna Mujer 11. El convenio firmado entre el Instituto Mujer y Sociedad y la Intendencia Municipal de Montevideo, establece seis horas de atención y seis horas de procuración y audiencia semanales por Comuna. Cuando se estructuró el Servicio, se propuso atender por lo menos dos veces en la semana abarcando franjas matutinas y vespertinas, así se garantizó una cobertura mayor para las mujeres.

La metodología de trabajo implementada por el Instituto Mujer y Sociedad contempló la formación de un equipo permanente en la atención para promover la confianza y el conocimiento entre usuarias y técnicos. Al respecto una de las entrevistadas reflexiona: “...es muy importante que las personas tengan una referencia, porque si en la primer entrevista les cuentan todo a un técnico y luego va otro día y hay otra persona no se construye una relación, que era lo que queríamos. Y lo logramos... a esta altura tenemos casos que fueron primero la madre y luego las hijas, y hasta tenemos un caso de tres generaciones...”⁶⁴. A la tarea de asistencia directa y derivación debe sumarse la capacitación que los abogados/as y procuradores debieron realizar, revisando la formación recibida en la Universidad. También debió tener una formación permanente en el tema de Violencia Doméstica, aprendiendo a detectarla detrás de otras demandas primarias como divorcios, tenencias, etc.

A la vez realizó y promovió la capacitación a las mujeres de las Comunas para fortalecer y potenciar el trabajo de prevención en el primer nivel de atención en violencia y asesoramiento jurídico. A través de cursos de promotoras legales se capacitó a un importante número de mujeres de la localidad, vinculadas al accionar de las comunas. Allí desarrollan capacidad de escucha y manejo de situaciones de crisis, que les permite orientar a la usuaria y efectuar una adecuada derivación.

En los Servicios se atiende por orden de llegada. Actualmente en tres de las seis comunas con Servicio Jurídico (Comunas Mujer 10, 17 y 18), las usuarias son recibidas en primera instancia por las propias vecinas de las Comunas, quienes registran los datos básicos, tales como nombre, dirección y teléfono de cada mujer. Luego es atendida por la abogada/o completando una ficha que llena la procurador/a. En los casos de Violencia Doméstica, luego de la primer entrevista se hace la denuncia o se deriva a los servicios psicosociales para seguir

⁶³ Entrevistas grupales, Bruera y González, 2005, pp 43.

⁶⁴ Entrevista a Gloria D'Alessandro, 2007.

el proceso de salida de la situación. En los casos que inician un trámite legal, ante el Juzgado son acompañadas por la misma profesional que la asistió en la comuna.

Una de las estrategias de trabajo imprescindibles para este tipo de servicios es la **derivación**. Por esto se han establecido mecanismos de derivación con los Servicios Psicosociales de las Comunas, con otros Servicios Jurídicos (cuando están desbordados) y con Servicios de ONGs especializadas, cuando llegan casos que las Comunas no pueden abordar, como es el abuso sexual.

El hecho de que casi todas las Comunas cuenten con local propio ha impactado positivamente en la atención a las usuarias. Se reconoce como un logro el poseer espacios adecuados para la atención personalizada y confidencial, cuando esto no es así la tarea se ve francamente devaluada.

Como se verá más adelante el número de consultas ha crecido todos los años desde el inicio. Si bien el equipo técnico celebra este proceso, muestra de la creciente legitimidad del servicio, plantea que debería haber una ampliación en los recursos técnicos para poder cubrir adecuadamente la gran demanda.

Un reconocimiento importante resulta de la aprobación, en el año 2006, de la Ley 18.078 que exonera de tributos a los juicios que atienden los consultorios jurídicos de la Comuna Mujer. Dicho proyecto fue presentado por la Secretaría de la Mujer y responde a una demanda de larga data del movimiento de mujeres.

El lugar de la Violencia Doméstica en los Servicios Jurídicos

En todas las Comunas donde hay servicio jurídico las consultas por Violencia Doméstica han venido incrementándose de año en año. Como se puede observar en el siguiente cuadro en 1997 las usuarias acudían al Servicio por asuntos como divorcios, tenencias, pensiones alimenticias, etc. De un total de 945 consultas, tan sólo el 2.6 % de ellas correspondió a Violencia Doméstica. Este porcentaje llegó a 16.9% en el 2006.

Consulta general y consulta por Violencia Doméstica en los Servicios Jurídicos

Año	Nº consultas en general	Nº de consultas en Violencia Doméstica	% de consultas Violencia Doméstica
1997	945	25	2.6
1998	2996	146	4.9
1999	4527	360	8
2000	5089	415	8.2
2001	5637	590	10.5

Año	Nº consultas en general	Nº de consultas en Violencia Doméstica	% de consultas Violencia Doméstica
2002	6153	616	10
2003	6021	636	10.7
2004	6659	805	12.1
2005	6650	994	15
2006	6497	1097	16.9
TOTAL	51788	5684	10.97

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Secretaría de la Mujer (IMM).

Este aumento puede ser explicado, por una parte, por la creciente experticia de los técnicos en detectarla. Los abogados/as y procuradores/as tuvieron un papel fundamental al comenzar un proceso de capacitación y apertura a la temática "...empezamos a ver que el asunto de la Violencia Doméstica era muy complicado, fue una experiencia para todo el Instituto; detectamos la necesidad y nos capacitamos todas/os..."⁶⁵. Por otra parte en el correr de estos años se fue produciendo un aumento progresivo del manejo público de la Violencia Doméstica. Las ONG's y las instituciones del Estado relacionadas a los temas de género, se hicieron eco del impulso internacional de combate a la Violencia Doméstica. La Ley 17.514 también impactó en el aumento y en el tipo de consultas que comenzaron a formularse, "...a partir de toda la lucha que tuvimos que hacer para que se aprobara la ley se divulgó mucho, íbamos a todos lados..."⁶⁶.

Otro elemento sinérgico que aumentó la consulta jurídica fue la instalación de Servicios Psicosociales y Grupos de Autoayuda en las Comunas. El trabajo conjunto entre ambos Servicios se fue percibiendo como una necesidad tanto por las técnicas como por las mujeres: "...por ejemplo viene una persona a consultar por la tenencia, pero empiezan a hablar con la abogada y se da cuenta que hay un problema de Violencia. Entonces la derivamos enseguida al Servicio Psicosocial..."⁶⁷. Todos los actores involucrados en las Comunas reconocen que la coordinación entre ambos Servicios potencia los recursos disponibles. En este sentido, se destaca que la Secretaría de la Mujer de la IMM, ha reconocido la demanda de tener ambos Servicios en cada Comuna y ha realizado el esfuerzo de incluirla en las negociaciones presupuestales para este período.

Con relación al tipo de consultas se viene detectando un aumento de casos de mujeres mayores que estuvieron en situación de violencia toda la vida y de repente sienten que no aguantan más y quieren divorciarse. Esto puede ser un indicador de cambio en los mandatos de

⁶⁵ Entrevista Gloria D'Alessandro, 2007.

⁶⁶ Entrevista Gloria D'Alessandro, 2007.

⁶⁷ Entrevista Gloria D'Alessandro, 2007.

género, muchas de estas mujeres se casaron con la obligación interna y social de “aguantar toda la vida”, hoy se están animando a desafiar identidades de género tradicionales. Pareciera que los mandatos están tímidamente comenzando a cambiar hacia la libertad y el respeto.

El Servicio Psicosocial

En el año 1998 se dio el impulso inicial en la instalación de los servicios psicosociales que incluyó a la ComunaMujer 9 (gestionada por Mujer Ahora⁶⁸), ComunaMujer 11 (gestionada, desde 1998 y hasta el 2001 por la Casa de la Mujer de la Unión⁶⁹, y desde el 2001 hasta la actualidad por El Faro⁷⁰) y las ComunaMujer 12 y 17 (gestionadas por La Casa de la Mujer de la Unión).

En el año 2003 se instala el servicio en la ComunaMujer 14 (extensión del convenio realizado con Mujer Ahora en la ComunaMujer 9). Desde el 2006 las ComunaMujer 8 , 18 y la Zona 6 de Montevideo (que todavía no configura ComunaMujer) cuentan con el servicio gestionado por Plemuu, a través de una reasignación de horas y recursos del Servicio Telefónico.

A diferencia del Jurídico, el servicio Psicosocial involucra 4 ONG's, lo que impide dar cuenta de forma homogénea de la **metodología de abordaje**. Lo que sí es compartido en el trabajo es la inclusión de la perspectiva de Género y Derechos Humanos y el desarrollo de procesos de resolución de la consulta focalizando principalmente en la situación de Violencia Doméstica (algunos abordan también situaciones de crisis). Producto de esta heterogeneidad se fueron proponiendo distintas modalidades y estilos de intervención; abordajes individuales, Grupos de Autoayuda y Grupos Terapéuticos. En todos los casos se realizan entrevistas individuales, aunque en algunos Servicios existen algunas variantes como por ejemplo, entrevistas en forma conjunta o abordajes familiares. Algunas ONG's fueron planteando la

⁶⁸ Mujer Ahora es un espacio feminista dedicado a la construcción de relaciones de equidad de género, a través de la promoción del desarrollo individual, social y político de las mujeres. Sus líneas de trabajo son la participación social Política de las Mujeres. La Incidencia Política hacia la Equidad de Género en articulación con redes y organizaciones del movimiento de mujeres. Violencia Doméstica. Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades Laborales. Es una Organización No Gubernamental. Fue creada en 1989. En convenio con la IMM gestiona los servicios de las Comuna 9 desde el año 1999 y la Comuna 14 desde noviembre del año 2003. Fuente: *Folleto Institucional, De Amores y Violencias, Mujer Ahora 2000*.

⁶⁹ La Casa de la Mujer de la Unión, es una asociación sin fines de lucro, con personería jurídica, Nace en 1987 respondiendo a la necesidad de crear un espacio propio para las mujeres, donde puedan recibir ayuda y orientación en cuanto a su problemática específica. Sus objetivos son: Crear un espacio de reflexión, capacitación y acción, desde y para las mujeres contribuyendo a la construcción de una nueva identidad "mujer" como sujeto de cambio social. Brindar apoyo y asesoramiento en diferentes áreas, aportando las herramientas necesarias para que las mujeres sean protagonistas de sus vidas. Sus área de trabajo son: Trabajo, Salud, Violencia Doméstica y Sexual, Jurídica y Recreación. Gestiona los Servicios Psicosociales de las Comunas 12 y 17 en convenio con la IMM. Fuente: www.casadelamujer.org.uy y entrevista a Mabel Simois, 2007.

⁷⁰ Centro El Faro es el primer centro de atención a mujeres y adolescentes que viven situaciones de maltrato y/o abuso sexual. Fue creado a partir de un convenio entre Foro Juvenil y el I.N.A.M.E. en diciembre de 1996. Sus Objetivos son formular, implementar y evaluar una estrategia de atención a la problemática del abuso sexual y el maltrato, en la población adolescente y juvenil, a través de la instalación de un Centro. Articular una red de recursos comunitarios públicos y privados, tendientes a consolidar un sistema de atención y rehabilitación de esta población. Formular, implementar y evaluar una estrategia de prevención del abuso sexual y maltrato en la población adolescente y juvenil. En convenio con la IMM gestiona el servicio de atención de la Comuna 11 desde 2001. Fuente: www.forojuvenil.org.uy/faro y entrevista a Andrea Tuana.

necesidad de contar con horas de coordinación de talleres temáticos, como estrategia de incidencia dentro del proceso político de la descentralización.

En cuanto a **los Grupos de Autoayuda**, la entrevista individual se utiliza tanto para valorar situaciones de riesgo que no siempre pueden evaluarse en el grupo, como para estimar las condiciones en las que se encuentran las mujeres antes de su integración grupal. Generalmente es necesario trabajar individualmente al comienzo para reducir los niveles de ansiedad de los primeros momentos en los procesos de crisis, y luego pasar al trabajo grupal en el que la interacción con otras mujeres en su misma situación le sirve de espejo. También se realizan entrevistas de seguimiento. En la actualidad esta modalidad la desarrolla “Casa de la Mujer de la Unión”.

Los **Grupos Terapéuticos**, modalidad desarrollada por “El Faro”, tienen una duración acotada en el tiempo y son integrados por mujeres que ya han transitado por un proceso en el cual pudieron identificar las características de la problemática en la cuál están inmersas y evaluar su situación emocional. Participar de este espacio implica una profundización del trabajo de empoderamiento personal.

Más allá de estas diversas metodologías de trabajo, el objetivo que se persigue es el mismo: contribuir a la mejora de la calidad de vida de las mujeres, conteniendo, orientando sobre recursos y posibilidades, informando sobre sus derechos, desnaturalizando la violencia y haciendo visible el delito de Violencia Doméstica, reconociendo los distintos tipos de violencia que se ejercen y quienes la están ejerciendo, detectando situaciones de alto riesgo y ordenando la demanda. También se procura construir y formular herramientas y estrategias concretas y acotadas de autoprotección, trazar rutas de salida, trabajando sus vínculos, mapeando sus redes personales (recursos familiares, vecinos/as, amigos/as, compañeros/as), organizaciones sociales y comunitarias.

Otras actividades desarrolladas por los Servicios Psicosociales son el seguimiento de casos, según su gravedad y complejidad, la coordinación con distintas organizaciones e instituciones y las derivaciones. En este sentido, se destaca la importancia de realizar coordinación interna entre los equipos técnicos, también con otros servicios y con equipos de otras organizaciones, para potenciar así el trabajo en red, con el fin de lograr un abordaje global y profundo en cada situación: “...Empezamos a reflexionar sobre cuál es la incidencia de todo esto además del contexto de Violencia Doméstica. Y yo creo que ahí nos faltan herramientas y articulación con otros Servicios. Porque no es solo derivar a otra institución o técnico/a, es un trabajo más en conjunto para abordar el problema...”⁷¹

Para cada Comuna el funcionamiento varía de acuerdo, no solo a su propuesta sino también a los recursos materiales, comunitarios y humanos con los que cuenta. Las Comunas

⁷¹ Entrevista Andrea Tuana, 2007.

cuyos equipos técnicos están conformados por más de una técnica cuentan con la posibilidad de abordar las situaciones con mayor integralidad. Desde El Faro, por ejemplo, se destaca este aspecto como de gran importancia para el funcionamiento y el trabajo del Servicio: "...Como estrategia metodológica de trabajo también tiene una reunión de equipo semanal, donde se planifica, se supervisan las acciones de las diferentes líneas de trabajo y de los casos. La reunión de equipo, para nosotras, es un pilar de lo que es la metodología de intervención..."⁷²

Desde Mujer Ahora, también se destaca el momento en que la coordinación de las dos Comunas 9 y 14 empieza a hacerse conjuntamente: "... esta forma de trabajo que vincula sistemáticamente a los Servicios de cada una de las Comunas con los proyectos más amplios de la comisión de la mujer zonal, provoca una sinergia que apunta más a lo global..."⁷³

En las Comunas donde coexisten los Servicios Jurídico y Psicosocial, se posibilita no solo una atención más global de la situación, sino también una derivación a uno u otro Servicio, lo que favorece que ésta sea rápida y cómoda para la usuaria. Este aspecto es destacado por las técnicas entrevistadas de los equipos de las Comunas que cuentan con ambos Servicios (Comunas Mujer 8, 11, 12, 17 y 18) "...Tanto en el 12 como en el 17, nosotros atendemos el mismo día y a la misma hora que las/os abogadas/os, entonces trabajamos en equipo. Si nosotras vemos que lo que necesitamos es una consulta legal, inmediatamente hablamos con la abogada o el abogado, sino la derivamos o hablamos con el grupo de autoayuda o le marcamos una nueva entrevista de seguimiento, según la situación..."⁷⁴. Para algunas técnicas habría que abordar con mayor profundidad el tema del seguimiento de las situaciones, si bien es algo muy difícil, aportaría insumos sobre la eficacia de las estrategias desplegadas. El seguimiento también está relacionado a la necesidad de vincularse territorialmente con los recursos y organizaciones de la zona. Esto hace reflexionar sobre la necesidad de trabajar en redes potenciando la visión integral de la Violencia Doméstica hacia una transversalización de género.

Finalmente parece importante destacar realizar encuentros de discusión metodológica que permitan potenciar hallazgos y corregir dificultades.

Diferencias metodológicas

El Faro, propone un abordaje en red en diferentes niveles; por un lado en la configuración de la red de primer apoyo, que son las mujeres que están más cerca del Servicio. Por otro con el grupo de mujeres que se reúne según sus intereses y necesidades, en donde se trabaja para promover la participación y el empoderamiento de las mujeres en el barrio y para favorecer su vinculación con organizaciones de la zona para la generación de acciones. Siempre desde el trabajo en red y para incidir en la comunidad "...se empezó a trabajar con las mujeres

⁷² Entrevista Andrea Tuana, 2007.

⁷³ Entrevista Leonor Rodríguez, 2007.

⁷⁴ Entrevista Mabel Simois, 2007.

referentes en lo que se llamó <grupo de referentes en primer apoyo a la Violencia Doméstica> que se conformó con mujeres usuarias del servicio y mujeres referentes y se reunía una vez por mes...”⁷⁵.

En Mujer Ahora se propone trabajar en el empoderamiento de las mujeres, a fin de lograr su participación política en los procesos de descentralización, apostando a objetivos más globales que la Violencia Doméstica, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y en la capacitación, para lograr mayores oportunidades. Desde esta concepción de política de género, debe llevar a la práctica estrategias de intervención que hagan visibles las inequidades y a partir de ello abrirse nuevas líneas, que no siempre son posibles: de abordajes de salidas laborales, educación, salud. En este sentido se destaca: “...Hubo otro momento importante para el 14 que fue cuando tuvieron la iniciativa de plantear a la Comisión de la Mujer una estrategia de salida laboral para las mujeres del barrio, que terminó plasmándose en el programa de Barrido Otoñal. Fue una propuesta elaborada por ellas en la Comisión de la Mujer ...”⁷⁶

Esta organización realiza también, un acompañamiento⁷⁷ de la Comisión de la Mujer de la zona y del Grupo de Apoyo al Servicio⁷⁸, cuyas tareas específicas son la difusión del mismo y la prevención a nivel comunitario. Desde esos espacios se proponen las actividades de sensibilización hacia la zona, como por ejemplo ciclos de talleres en los barrios circundantes de la Comuna, cursos de capacitación para Operadores en Violencia Doméstica, instancias de trabajo con los Concejos Vecinales (Comisiones de salud, de cultura, etc.) y las Juntas Locales, cursos de capacitación para el empleo.

La Casa de la Mujer de la Unión complementa su intervención promoviendo cursos para la inserción laboral. De esta forma apoya a las mujeres para lograr su autonomía económica, dimensión imprescindible para el empoderamiento “...hacemos capacitaciones y eso lo extendemos a las comunas y las mujeres de Colón y del Cerro, por ejemplo, hacen cursos de pintoras y ahora vamos a hacer un curso dirigido a mujeres víctimas de violencia, sobre instalación de alarmas en casas y comercios...”⁷⁹.

Difundir y Sensibilizar: pilares imprescindibles de los Servicios

Difundir el servicio va más allá de la tarea específica de informar sobre él, es también sensibilizar sobre las temáticas que se tratan y acercar a diferentes actores sociales territoriales a las estrategias de intervención que cada Comuna realiza. En los inicios de cada servicio, la

⁷⁵ Entrevista Andrea Tuana, 2007.

⁷⁶ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

⁷⁷ Las horas para este acompañamiento no estaban previstas desde el Programa, surgen a partir de un planteo realizado por Mujer Ahora a la otrora Comisión de la Mujer de la IMM de acuerdo a las líneas de trabajo que sostenía esta ONG

⁷⁸ Tanto al inicio de la Comuna 9 como la 14, ambas tenían su grupo de apoyo. En la actualidad únicamente en la Comuna Mujer 9 continúa funcionando.

⁷⁹ Entrevista Mabel Simois, 2007.

difusión marcó una forma de divulgar la existencia de un nuevo recurso municipal y la importancia de incluir en la agenda de los ciudadanos y las ciudadanas la temática de la Violencia Doméstica, dar la discusión y abrir el campo al advenimiento de propuestas de solución.

La amplitud geográfica⁸⁰ que abarca cada Comuna significó en muchos casos un obstáculo para el acercamiento de las mujeres de las zonas más alejadas. Pero esto no ha sido una norma, en algunas zonas los servicios atienden mujeres de todas las subzonas. Las mujeres que acompañan los servicios entienden que en algunas zonas la distancia es un problema mientras que en otras no. De todas formas ampliar las estrategias de difusión representa un desafío constante para la mayoría.

En las tareas de difusión, las mujeres que acompañan los Servicios cumplen un rol fundamental, en el que se apoyan las organizaciones que gestionan los Servicios y también la Secretaría de la Mujer de la IMM. En la mayoría de las Comunas, los grupos que realizan el acompañamiento y apoyo de los Servicios son protagonistas de estas actividades marcando un compromiso y apropiación de la tarea y la temática. El trabajo de difusión representa una labor permanente que implica el diseño y la innovación de las estrategias comunicacionales.

Las mujeres de las zonas representan un nexo entre los equipos técnicos de las ONG's y la comunidad: "...ellas han hecho un gran trabajo en la divulgación del Servicio, que la gente lo conociera... hoy sé con quien hablar para una cosa u otra, antes no conocía nada, este conocimiento lo tenemos gracias a las mujeres..."⁸¹.

Participación de las mujeres en los servicios de atención

El acompañamiento a los Servicios surge del trabajo de coordinación entre las organizaciones que los gestionan y los grupos de mujeres vinculados a la Comuna. En la actualidad coexisten diferentes formas de llevarlo adelante. A veces la propia Comisión Zonal acompaña en los horarios de atención, a veces existe un grupo específico de apoyo que lo hace. En algunas Comunas se trasciende el "estar" allí, ocupándose de visibilizar a la Violencia Doméstica en el zonal. En otras el acompañamiento no implica ir en los horarios de atención sino estar atentas a las distintas dimensiones que despliega el servicio. La definición del rol de la Comisión Zonal en los aspectos operativos, determina que se transforme en un Grupo de Apoyo logístico o que pueda cumplir un papel volcado hacia el contralor y acompañamiento⁸². Un ejemplo claro del seguimiento y control se manifestó en la Comuna 12, hace años las mujeres captaron la deficiencia en la atención de una de las técnicas. En corto tiempo la ONG

⁸⁰Como se dijo, hay 8 Comunas Mujer para todo el Departamento de Montevideo, con lo cual cada una de éstas abarca extensas zonas.

⁸¹ Entrevista Mabel Simois, 2007.

⁸² Bruera y González, 2005, pp 48.

debió remover a esa persona. “...Si las mujeres no nos decían se hubiera echado a perder todo el Servicio. Una cosa muy, muy positiva,... fueron las mujeres...”⁸³

Como se mencionó la participación de las “comuneras” en los Servicios de atención, en muchos casos se relacionó principalmente con el trabajo directo en el Servicio: recibiendo a las usuarias, entregando números, llenando fichas de registro, etc. Esta estrategia en donde el primer contacto de la usuaria se da con las mujeres referentes es considerada muy positiva para elevar el nivel de confianza requerido entre la usuaria y el Servicio. Cuando éstas llegan y ven gente del barrio: “...encuentran la cara de una igual. Eso nos dio tanto resultado!!! Porque las mujeres ven a la vecina, ya comienzan un diálogo, se conocen. Ese diálogo termina muchas veces dando información sobre derechos, sobre cursos, sobre actividades, prevención de embarazo...”⁸⁴. Que esto sea así es fruto de un trabajo previo de capacitación, el cual no fue realizado en forma general ni en los mismos tiempos, dependió en buena medida, de la ONG conveniente. Dicha capacitación tendría que brindarles además herramientas para enfrentar situaciones de crisis, que por su rol muchas veces debían afrontar, “... antes de comenzar a atender tuvimos un proceso de discusión que fue riquísimo en torno a la relación que tendrían las mujeres con el Servicio. Con ellas mismas generamos... un manual que establecía cuál iba a ser su papel...”⁸⁵

Para algunas de las mujeres de las Comunas, el Servicio es su principal motivo de militancia y su vínculo esencial con la comunidad. Si bien, esta centralidad se puede ver en algunos grupos como una etapa, se corre el riesgo de que la función de apoyo a los Servicios se transforme en la única razón de ser, haciendo inviable un proyecto más integral⁸⁶. La metodología y la convicción ética de cada ONG es fundamental en la construcción del tipo de participación de las mujeres “... no queríamos que las mujeres se transformaran en asistentes del equipo técnico ni administrativas...Hay una tendencia, por las características del género de ubicarse en el lugar de servicio ... nos propusimos que participaran en un término de horizontalidad con el equipo técnico...”⁸⁷.

Para comprender el vínculo entre los servicios de atención con los procesos de autonomía y participación de las mujeres, resulta necesario relacionarlos con la existencia de los grupos de mujeres y el rol que tienen en ellos. Esto habilita a reflexionar en los Servicios desde una dimensión más amplia que el abordaje específico de la Violencia Doméstica, “...el programa comunas es lo suficientemente amplio como para que se puedan generar desde las mujeres, procesos barriales y elementos propios...”⁸⁸.

⁸³ Entrevista Gloria D’Alessandro, 2007.

⁸⁴ Entrevista Gloria D’Alessandro, 2007.

⁸⁵ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

⁸⁶ Bruera y González, 2005, pp 50.

⁸⁷ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

⁸⁸ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

Al comienzo, la atención fue fijada en la apertura de los Servicios y en la Violencia Doméstica, representando algo novedoso para el barrio y las organizaciones. Luego, cuando los Servicios ya se encontraban en funcionamiento, comenzaron a generarse espacios donde las propias mujeres y las organizaciones comenzaron a plantearse nuevas perspectivas de trabajo. En cuanto a esto, se destaca: “...no nos quedamos en la visión asistencial de la violencia, vamos más allá, a una visión política vinculándola a otros espacios y estrategias de abordaje. El tema de la transversalidad de la equidad de género es fundamental, porque cuando encaramos la Violencia Doméstica tenemos que hablar de la inequidad existente para que la subordinación y la discriminación de las personas se visibilice y se pueda analizar...”⁸⁹.

Lo que parece haber sucedido en todas las zonas es que la temática de Violencia Doméstica representó un nicho primario productor de legitimidad para las acciones de los grupos organizados de mujeres. Esto se pudo trascender en mayor o menor medida según los procesos de cada ComunaMujer, y estuvo muy relacionado a su surgimiento, la forma en que se implementó el Programa, las organizaciones que gestionaron los Servicios, las diferentes demandas, etc.

En los últimos tiempos parece ser más difícil sostener la participación entusiasta de las mujeres “...El entusiasmo primero de las mujeres en comprometerse con los Servicios hace que estos hayan tenido un punto muy álgido. Luego empezó a haber un desgaste en el que influyen las carencias económicas y sociales de las zonas... también hay una dificultad en que la gente joven se identifique con los espacios de acción comunitaria.”⁹⁰. Esta percepción se debe analizar en el contexto de lo que podríamos llamar “descontentos por los cambios esperados y no llegados”. Esto refiere básicamente a dos cuestiones, en principio la masa popular militante en lo social y lo político tendió a creer que una vez que las fuerzas de izquierda tomaran el poder nacional automáticamente iba a producirse un cambio social; y por otra parte se esperaba una profundización mayor del proyecto descentralizador (con mucha esperanza en los Presupuestos Participativos). Los dos procesos mencionados tienen otros tiempos, otras complejidades y quizás otras prioridades de las esperadas por muchas personas militantes en lo local.

Por otro lado la dificultad para convocar a las y los jóvenes, es un tema que no refiere solamente a estos espacios. El movimiento feminista y de mujeres tiene como preocupación permanente la poca convocatoria de mujeres jóvenes. Esto puede relacionarse con varias cosas, por una parte el cambio histórico en las formas de participación social. Por otra parte existen hipótesis más concretas en lo que tiene que ver con el género: muchas veces la conciencia de la discriminación se despierta una vez que las mujeres transitan por algunos ciclos vitales

⁸⁹ Entrevista Leonor Rodríguez, 2007.

⁹⁰ Entrevista Leonor Rodríguez, 2007.

específicos; y la adolescencia y la juventud son momentos etéreos de afirmación y rechazo a propuestas anteriores, en donde cuesta mucho asumir la discriminación sin sentir un ataque directo a la autoestima. En todo caso es un tema que precisa otro tipo de investigación, análisis y reflexión para abordar en el futuro inmediato.

Impactos

Para analizarlos podríamos enfocarnos en las siguientes poblaciones: las usuarias, los grupos de mujeres vinculadas al programa, las personas de la zona que compartieron actividades de sensibilización o prevención, y los ámbitos políticos de la descentralización. En este apartado nos centraremos en las usuarias y las personas de la zona que se han vinculado más esporádicamente. Sobre las otras dimensiones daremos cuenta de manera transversal en todo el capítulo.

Las usuarias

En términos de ampliar los derechos de las mujeres los servicios se han constituido en espacios de difusión y ejercicio de éstos. Han asesorado en lo jurídico y en lo psicosocial más de 68.124 veces desde los inicios hasta diciembre del 2006.

En cuanto a la evolución en la cantidad de consultas del servicio jurídico, como podemos observar en el siguiente cuadro, ha venido en aumento desde sus comienzos.

Número de consultas jurídicas por año

AÑO	Nº DE CONSULTAS
1996	614
1997	945
1998	2996
1999	4527
2000	5089
2001	5637
2002	6153
2003	6021
2004	6659
2005	6650
2006	7603
TOTAL	52894

Por otra parte en el servicio psicosocial, observamos un pronunciado aumento de consultas en los primeros años hasta el 2002. Luego la cifra se fue estabilizando. Hasta diciembre del 2006 se habían producido más de 15.230 consultas.

Con respecto al perfil de las usuarias, en el 2005 las técnicas destacaban que, “si bien la mayoría de las mujeres que acuden a los Servicios pertenecen a sectores empobrecidos, los mismos no llegan a aquellas más marginadas”. Hoy la situación está comenzando a cambiar debido a la multiplicidad de Programas de Atención a la Pobreza y la Indigencia. Como ya mencionamos para la situación del Servicio Telefónico, han aumentado las consultas de mujeres en situación de vulnerabilidad extrema. Esto enfrenta a los programas a modificar sus abordajes, este sector de usuarias no cuenta con mínimos recursos para afrontar las situaciones de violencia y sus posibilidades de sostener procesos son, en general, muy cortos (muchas veces se debe actuar mientras dura su participación en los programas de inserción social).

Un elemento central a la hora de analizar el nivel de satisfacción en la atención tiene que ver con la casi inexistencia de quejas de parte de las mujeres atendidas. Esto da cuenta de que se ha logrado un alto nivel de credibilidad en los servicios de atención⁹¹.

Impactos en la zona

El trabajo de prevención y sensibilización realizado por las ComunasMujer es altamente valorado en sus zonas. Esto se traduce en la importante demanda de talleres que por año les llega desde diferentes instituciones. La posibilidad de encarar esta demanda varía sensiblemente, está relacionada a los convenios que destinan más o menos horas para estas tareas.

Entre el año 2000 y el 2004 se hicieron 335 talleres de prevención y sensibilización en Violencia Doméstica y Perspectiva de Género, convocando por lo menos a 3600 personas. En el mismo período se realizaron 80 Encuentros y Capacitaciones en temáticas de Género fundamentalmente para las mujeres vinculadas a las ComunaMujer⁹²

Los talleres son actividades de un alto valor agregado pues a la vez que se trabajan distintas temáticas hacia el empoderamiento y la equidad de género, terminan siendo nichos de captación de situaciones de violencia, pues hacia el final de los mismos siempre aparecen situaciones concretas de mujeres que son derivadas a los servicios, “Tantas mujeres que descubrían que estaban viviendo en situaciones de violencia, que nunca antes se lo habían

⁹¹ Entrevista Marisa Marmissolle, 2007.

⁹² Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Secretaría de la Mujer.

cuestionado”⁹³. Con estas “salidas al territorio” las Comunas extienden sus redes sociales a la vez que afirman su visibilidad y su lugar de actoras en el quehacer zonal.

El rol de las Comisiones Zonales de Mujeres

Las Comisiones de Mujeres han jugado un papel fundamental como nexo y contraparte del Programa, su vínculo con la comunidad ha permitido trascender el espacio inmediato del Servicio. La experiencia mostró que contar con su existencia es condición necesaria para un mejor funcionamiento del Programa. Si bien en general las Comisiones precedieron al programa ComunaMujer, en algunas ocasiones el proceso se dio a la inversa. . En todos los casos el ser contrapartes del Programa contribuyó a acelerar sus procesos de construcción de legitimidad.

Cada zona tiene la posibilidad de contar con la interlocución social y política de las mujeres organizadas a través de la participación de las Comisiones de Mujeres en los Concejos Vecinales y en las Juntas Locales.

La relación que han mantenido las Comisiones de Mujeres Zonales con la Secretaría de la Mujer ha experimentado cambios a lo largo del tiempo. Tanto las mujeres contraparte como los equipos técnicos valoraron como muy positiva la estrategia inicial de contar en todas las Comunas con la participación de una representante del equipo técnico de la Comisión central. Luego el vínculo de interlocución se ha ido tornado más esporádico, cuestión que convoca a la construcción de nuevas formas de relacionamiento.

La autonomía de cada Comisión ha sido y es un ámbito de constante tensión. Algunos actores entienden que las Comisiones de Mujeres deberían ser los espacios de mayor autonomía de las mujeres, donde definieran sus propios objetivos “... espacios de trascendencia de lo municipal...Siempre fue un problema porque el llamarse ComunaMujer es una cuestión de identidad con un programa municipal, el identificarse con una Comisión de Mujeres, es un espacio de autonomía que promueve y facilita la participación...”⁹⁴.

Por otra parte en aquellas Comunas en donde hay ONG’s acompañando hace tiempo se viven actualmente procesos de discusión de nuevos roles para esta función. Por parte de los equipos técnicos se propone que este acompañamiento nazca acotado en el tiempo, continuarlo indefinidamente puede terminar atentando contra la propia autonomía de las mujeres.

Actualmente, las mujeres reclaman más espacios de encuentro y participación donde poder intercambiar propuestas e integrarse a las políticas desde un lugar de decisión: “...se ha ido perdiendo el tema de juntarnos todas las Comunas, ahora no sabemos nada si nosotras no

⁹³ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

⁹⁴ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

hacemos los encuentros regionales...⁹⁵. Si bien se puede analizar como un avance el que las Comisiones tengan un margen de libertad mayor con respecto a la centralidad, cambiar hacia otras formas de organización es un desafío que cuesta mucho, todavía se espera que sea la Secretaría quien proponga espacios de encuentros. De todas formas estos procesos deberían producirse cuando ambas partes lo sientan necesario y a su debido tiempo.

Lógicas grupales

En la mayoría de las Comunas los lazos afectivos son “cemento” fundamental para el colectivo. Ellos potencian a cada una de estas mujeres, dándoles un respaldo, seguridad, y confianza en sí mismas⁹⁶. En los grupos se viven procesos muy fuertes de cuestionamiento de cómo estar en el mundo, “...la comuna da muchas cosas, ya no soy la misma de antes...nunca vamos a volver atrás...”⁹⁷

Desde el punto de vista de las incidencias personales, los procesos subjetivos y emocionales vividos por ellas son muy intensos y se reflejan de diferentes maneras: “... con solo generar espacios donde se pudieran cuestionar alguna cosa, empezaban a visualizar derechos que para ellas eran inexistentes...A veces la repercusión y continuidad de los procesos uno los ve en lo político o en la organización, pero hay otros de la cotidiana, son los procesos de cambio personales o a la interna de cada familia. Muchas mujeres empezaron a trabajar, a participar en actividades sociales, a estudiar, esos son indicadores de impacto, los de la vida cotidiana”⁹⁸.

Las capacitaciones de la Secretaría de la Mujer y de las ONG’s, centradas en los aspectos referidos al poder y su manejo, ha tenido un gran impacto valorado positivamente por todas las integrantes de las Comunas, “Sin embargo, como lo muestran los testimonios, es posible que emerjan algunas actitudes autoritarias o prepotentes que se manifiestan tanto en el ámbito interno de la Comuna, como en el relacionamiento con otros actores”⁹⁹

Se detectó como un desafío en la tarea técnica cómo trabajar en la apropiación del Programa sin llegar a generar sentimientos de “dueñez” de los espacios que este despliega. Apropiarse “demasiado” en algunos casos ha llevado a situaciones de enquistamiento temático y grupal. Es un tema urgente para el movimiento feminista todo y tiene que ver con la situación de inequidad de poder de las mujeres como colectivo. En algunos casos cuando, a partir de un proceso de reconocimiento de la discriminación de género, un grupo tiene la posibilidad de contar con un espacio de poder propio puede pasar: que se generen lógicas de relacionamiento

⁹⁵ Encuentro con Comisiones y ComunasMujer, 2007.

⁹⁶ Bruera y González, 2005, pp 36.

⁹⁷ Encuentro con Comisiones y ComunasMujer, 2007.

⁹⁸ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

⁹⁹ Bruera y González, 2005, pp 37.

afectivas que desdibujan la tarea grupal “Como señala Amorós, <para que las mujeres emerjan como sujetos políticos plenos, como ciudadanas, es preciso desmontar ese entretejido de autocomplacencia y dejar de ser idénticas>”¹⁰⁰; formas de apropiación de los espacios y los proyectos que dificultan el continuar abriéndose a otras personas; reproducción de pautas de relacionamiento jerárquicas que solidifican los roles y trastocan el objetivo primario de empoderamiento; y dificultades para aceptar el liderazgo de algunas “... esto de que somos todas iguales, cuando alguna empezó a despegar aparecieron las fracturas...”¹⁰¹

Nuevas agendas, articulaciones e incidencias

Las Comisiones de Mujeres han ido introduciendo nuevas temáticas en su trabajo de incidencia, “Esta ampliación de la agenda de las Comunas es, sin lugar a duda, uno de los logros más destacados de los últimos años. De alguna manera resulta un indicador relevante de los éxitos del Programa en su conjunto”¹⁰².

Dentro de los temas que han venido incorporando se encuentran los derechos sexuales y reproductivos, los derechos laborales, la equidad de género, la recuperación de la participación de las mujeres en el devenir histórico. También se han comprometido en los procesos de los grupos de programas como Barrido Otoñal¹⁰³ gestionado por la Secretaría de la Mujer, en Trabajo por Montevideo y posteriormente en Trabajo por Uruguay (política de emergencia para la generación de ingresos). Otras comunas llevaron adelante proyectos de capacitación y fortalecimiento a grupos productivos de mujeres desarrollado por la Secretaría de la Mujer en el marco de un proyecto URB-AL.

Existen algunas otras iniciativas peculiares, que también han ampliado el espectro de intereses y actividades que desarrollan los grupos. En la ComunaMujer 14 se trabajó la temática de abuso sexual en niños/as y adolescentes; en la 11 han hecho propuestas de intervención urbana; en la 8 se organizan actividades socioeducativas y ferias artesanales; en la 9 se incluyó la temática de preservación de la memoria; en la 12 han intermediado a favor del trabajo de las mujeres con el sector privado; en la 18 se realizan acciones vinculadas a la identificación civil como línea estratégica¹⁰⁴.

Como dijimos en capítulos anteriores otra área de incidencia de las ComunaMujer han sido los Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Tanto a nivel departamental, zonal y, en el año 2006, también participaron en la construcción del Nacional convocado por el Instituto Nacional de las Mujeres.

¹⁰⁰ En Bruera y González, 2005, pp 40.

¹⁰¹ Entrevista Marisa Lindner, 2007.

¹⁰² Bruera y González, 2005, pp 52.

¹⁰³ El programa, iniciado como piloto, se constituyó en el primer programa municipal vinculado al área de empleo que ha sido dirigido exclusivamente a mujeres de sectores vulnerables. En Bruera y González, 2005, pp 54.

¹⁰⁴ Bruera y González, 2005, pp 55.

En lo local durante el año 2004 se realizaron 3 iniciativas hacia planes locales de igualdad de oportunidades y derechos. En la zona 9 se logró la formulación de un plan “propio” de las mujeres organizadas “Aterrizando la equidad”. El Plan, discutido con diversos actores y aprobado por la Junta Local, articulaba medidas en las áreas de oportunidades laborales, Violencia Doméstica, Derechos Sexuales y Reproductivos y el rescate de la Memoria. La ComunaMujer del 12 concretó la igualdad de oportunidades y derechos en los aspectos relacionados al trabajo, logrando una resolución del gobierno local integradora a cabalidad de la perspectiva de género¹⁰⁵. En el zonal 17 se realizó un proceso de capacitación y sensibilización sobre la perspectiva de género a los actores de la descentralización.

En el año 2007, las Comunas continuaron abriéndose a nuevas temáticas. Durante este periodo se desarrolló el proyecto “Tic para el cambio social: una propuesta democratizadora para mujeres de base de Montevideo” que propone capacitar, en el uso de las tecnologías para la comunicación, a las integrantes de las ComunaMujer y generar una red que las comunique y potencie su participación con otras redes de mujeres.

A partir de que las Comisiones y Comunas comienzan este proceso de apertura de agendas van apareciendo nuevos interlocutores. Las mujeres destacan a los equipos sociales de los Centros Comunales como aliados en la tarea. En lo que tiene que ver con el Concejo Vecinal y la Junta Local, la tarea no ha sido tan fácil“...En los primeros tiempos obstaculizaron el trabajo de las Comunas, pero dependiendo de las zonas se han vuelto aliados para el trabajo...”¹⁰⁶ Muchas veces el proceso de apoyo se fue construyendo por hechos extremos que afectaban la vida de la zona y en donde las Comunas tenían soluciones que aportar.

En la mayoría de las zonas las ComunaMujer se han ido ganado espacio en el terreno donde se toman las decisiones, indicios de esto son los ejemplos de aprobación de los Gobiernos Locales de las acciones para los Planes de Igualdad Local arriba mencionadas. Este proceso no tiene una única fuente de explicación, como tampoco se manifiesta de igual forma en cada zona. Estrategias para lograrlo han sido la participación de las activistas en espacios que tradicionalmente han sido para hombres; la presentación y el cumplimiento de los Planes de Trabajo; el trabajo realizado en las zonas; la creciente experiencia en negociación y articulación; el aprovechamiento de oportunidades para el logro de mayor visibilidad.

Un ejemplo de incidencia que trascendió el ámbito de lo local fue la ya nombrada <Campana del Crespón> “...trascendió a lo departamental y a lo nacional y demostró la capacidad de un grupo de mujeres pertenecientes a un barrio de Montevideo, de convertir la

¹⁰⁵ Bruera y González, 2005, pp 61

¹⁰⁶ Encuentro con Comisiones y ComunasMujer, 2007.

temática tan vista desde lo privado en un hecho público y en una acción política, y sostenerlo durante dos años”¹⁰⁷

Otro espacio en donde las Comunas están comenzando a ejercer incidencia son los Presupuestos Participativos¹⁰⁸. En varias zonas se han elegido los proyectos presentados por las mujeres, algunos han tenido que ver con sensibilización y prevención, otros como en la zona 18 son de infraestructura, permitiendo que la Comuna pueda tener su propia casa.

Más allá del crecimiento político que las ComunaMujer puedan alcanzar, estarán sujetas a los impulsos y frenos de la profundización de la Descentralización Montevideana.

Comentarios finales

Hasta finales del año 2006, los Servicios impartidos desde ComunaMujer eran la única experiencia en el país descentralizada, de carácter estatal, que brindaba un abordaje especializado, desde una perspectiva de género en lo referente a situaciones vinculadas, fundamentalmente, a Violencia Doméstica.¹⁰⁹ Su inserción en el territorio permite que las mujeres que lo necesiten accedan a este recurso de forma más fácil y económica, debido a su cercanía y gratuidad. El trabajo desde el Servicio Jurídico ha permitido informar, resolver y apoyar situaciones concretas en los derechos económicos y sociales. Ha sido también una puerta de entrada para detectar problemáticas de Violencia Doméstica.

El Programa, engarzado en la descentralización, es un espacio propicio para impulsar la participación de las mujeres de los barrios en espacios políticos y sociales. De esta forma se promueve que las demandas y necesidades de las mujeres de las diferentes zonas, puedan ser tenidas en cuenta y ser plausibles de soluciones. A la vez está condicionado por los límites del propio proceso descentralizador.

La existencia de grupos de mujeres en las Comunas incide en el mejor funcionamiento de los Servicios, por el trabajo directo con las usuarias y el control a los equipos técnicos. Desde ellos se pueden propiciar procesos de participación, autonomía y apertura a otras temáticas.

El trabajo realizado en el Programa ha permitido la defensa e incorporación de derechos y la apropiación de temáticas vinculadas a la perspectiva de género, entre las que se destacan dos grandes pilares la Violencia Doméstica y Derechos Sexuales y Reproductivos.

¹⁰⁷ Entrevista Leonor Rodríguez, 2007.

¹⁰⁸ A partir del 2005 se ha incorporado en el Presupuesto comunal una partida fija, dando a la gestión vecinal participativa la posibilidad de realizar proyectos especiales de desarrollo comunitario. Según la Intendencia el proceso del Presupuesto Participativo asegura a los habitantes de Montevideo el derecho de participación universal, para deliberar sobre el uso de los recursos públicos administrados por la misma y para decidir el destino de una parte del Presupuesto Municipal determinando realizar obras de su directo interés. Fuente: www.imm.gub.uy

¹⁰⁹ Instituto Mujer y Sociedad, Equipo Jurídico, *Informe sobre los consultorios jurídicos del Programa Comuna Mujer*, diciembre de 2006

Los datos confirman que el nivel de demanda ha ido en constante aumento, así como el incremento de las consultas por Violencia Doméstica. Demostrando la importancia que tienen estos Servicios para la construcción de la dignidad y el ejercicio pleno de la Ciudadanía.

Un cambio de contexto importante es que la demanda está comenzando a provenir de barrios de la zona centro, lo que cambia el espíritu inicial del programa. Esto se explica en parte porque el Programa se ha legitimado de tal forma que las mujeres saben que contando con él aumenta su incidencia hacia el CCZ, la Junta Local y el Concejo Vecinal. Si se logra dar respuesta a esto se estaría dando un signo claro de que la Violencia Doméstica atraviesa a todos los sectores sociales.

Trabajar en convenio con la sociedad civil permitió contar con altos niveles de experticia en la materia a la vez que aprovechar la flexibilidad de las organizaciones para adaptarse a la heterogeneidad de los territorios, los grupos y las necesidades. Al ser organizaciones que tienen como objetivo la lucha por el ejercicio de los derechos de las mujeres, la alianza contribuyó a generar procesos de liderazgos políticos y sociales en las mujeres y los grupos contrapartes del Programa.

Actualmente se asiste a un cambio de contexto con relación a los perfiles de mujeres que llegan a los servicios. La implementación de las actuales políticas sociales a nivel nacional, ha significado un aumento de las consultas de personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Esta situación genera nuevos desafíos para la atención por la complejidad de las situaciones y de las respuestas necesarias.

El cambio de administración de la Secretaría de la Mujer ha producido algunas transformaciones en el relacionamiento con las Comisiones Zonales de Mujeres, la interlocución se ha tornado menos sistemática –debido a que se destina mayores esfuerzos a la visibilidad del trabajo de la Secretaría – con los pro y los contra que esto conlleva.

Si bien, se han fortalecido niveles importantes de autonomía y participación de las mujeres, aún se considera necesario desarrollar políticas que promuevan nuevas estrategias y herramientas para profundizar esta acción. De esa forma se asegura la incorporación de nuevas ciudadanas y la participación en nuevos espacios de toma de decisiones.

Servicio de Atención a Hombres Violentos: una experiencia innovadora asociada a las ComunaMujer

Los inicios

Desde 1994 en el zonal 12 (Colón y alrededores) se venía construyendo un espacio de mujeres tendientes a trabajar temas relacionados con la condición de género (primero Coordinadora de Mujeres y luego Comisión de la Mujer Zonal). Este grupo logra la instalación del Programa ComunaMujer en 1996. A partir de allí se inicia un proceso hacia la integralidad en la atención en Violencia Doméstica incorporándose en el año 2000 la atención a hombres que ejercen violencia.

La atención a hombres violentos se inicia a partir del pedido de atención de un hombre que llegó a las puertas de la Comuna buscando orientación para rehabilitarse. Dato interesante para dar cuenta de la potencialidad y la capacidad de respuesta tanto del Programa ComunaMujer, como del técnico a quien le llegó el pedido, para encarar las necesidades y demandas emergentes de la zona.

El servicio de atención a hombres estuvo a cargo de sólo una persona, que a diferencia de los servicios anteriormente analizados, era funcionario técnico de la municipalidad. Este siguió atendiendo a mujeres al tiempo que incorporaba la atención a hombres.

Previendo que la atención de hombres y mujeres en el mismo local y horario, podría resultar incómodo para algunas personas, inicialmente se los atendía en días y horarios diferentes, y en consultorios ubicados en distintas zonas del Comunal. Con el tiempo se pasó a trabajar simultáneamente, en consultorios diferentes.

Metodología y enfoques desarrollados

Con este nuevo dispositivo se lograba dar una mejor respuesta a la problemática de las parejas, a través de intervenciones técnicas coordinadas y complementarias. Un requisito indispensable para acceder a la atención era que los hombres acudieran por voluntad propia, en el entendido de que expresaba un primer estadio de reconocimiento del problema, que facilitaría el desarrollo del proceso de responsabilización de la violencia ejercida y de los cambios que es necesario producir en sí mismo y en la relación.

La atención se realizó en forma individual, con frecuencias inicialmente semanales, que se iban espaciando en función del proceso de cada usuario, hasta terminar con controles semestrales. Durante el proceso, la familia participaba periódicamente en la evaluación, lo que

permitía integrar la mirada del conjunto de los implicados y enriquecer la visión del técnico tanto como la del usuario .

Se trabajó con un encuadre de perspectiva de género, cuestionando el modelo de masculinidad tradicional ligada al dominio, “Los varones, en tanto colectivo, hemos permanecido ausentes en la lucha de las mujeres organizadas y su reivindicación por una sociedad orientada hacia la igualdad de oportunidades y derechos ... Hemos estado mayoritariamente omisos en las estrategias y acciones llevadas adelante para prevenir, denunciar y erradicar la violencia doméstica ... Ante el reconocimiento de tal realidad, algunos varones hemos decidido comenzar un proceso de cambio que, respetando la trayectoria del movimiento de mujeres, confluya en la posibilidad de generar nuevas modalidades de vincularse mujeres y varones...”¹¹⁰

Se trató de promover en los hombres el cuestionamiento y la reflexión a través de la confrontación con las propias prácticas, integrando en el proceso la información aportada por otros integrantes de la familia en el marco de la evaluación periódica. El objetivo del trabajo apuntaba a desnaturalizar la ideología que fundamenta y viabiliza el abuso así como las conductas que lo expresan , y favorecer la toma de conciencia sobre la responsabilidad por los propios actos y el daño ocasionado al entorno

Al iniciar el trabajo, el técnico y el usuario, firmaban un contrato que establecía ciertas reglas a las que se ajustaría el tratamiento. Algunas relativas a la impuntualidad o a las inasistencias injustificadas como equivalentes a desistimiento, y otras relativas a las prerrogativas del técnico: la posibilidad de denunciar a la Justicia hechos que implicaran riesgo de vida para la pareja; que la evaluación de la evolución del usuario se realizaría integrando la visión de las víctimas, entre otras. El contrato buscaba constituirse en un mensaje educativo en sí mismo, al definir el encuadre con reglas precisas, en clara oposición al autoritarismo y la arbitrariedad que caracterizan las relaciones de Violencia Doméstica. En paralelo con la formalidad del encuadre, la relación de atención se desarrollaba en una modalidad informal, flexible, utilizando variedad de recursos que incluían el humor, la ironía, el contacto físico.

El hecho de que el técnico fuera un hombre posibilitó empatías necesarias para llevar adelante este tipo de procesos. Por otro lado el no haber conformado un equipo debilitó la tarea en términos de aprendizajes compartidos y la posibilidad de realizar procesos de transferencia.

Las redes e interlocutores del servicio

La difusión de la atención a los hombres tuvo diversos apoyos, a nivel de Montevideo se comprometieron con la experiencia la Secretaría de la Mujer y organizaciones integrantes de

¹¹⁰ Intendente de Montevideo Ricardo Erlich, en ocasión de la marcha de Varones contra la Violencia Doméstica, 27 de Noviembre de 2006.

la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. Pero se resalta el trabajo a nivel local: las organizaciones sociales de la zona, las integrantes de la Comisión de la Mujer de la Zona 12, y las propias usuarias del Servicio de atención a mujeres, que informaron a sus parejas sobre la posibilidad de acceder a dicha atención. Luego los usuarios del Servicio se hicieron cargo de informar a otros hombres y derivarlos para poder realizar procesos de rehabilitación.

El rol de las mujeres de la Comisión Zonal ha sido muy importante desde el inicio, ellas participan en las planificaciones y evaluaciones relativas al Servicio, y se considera que su control ha contribuido a la mejora de los programas, "...las mujeres representan la continuidad histórica, son las que con su presencia nos han obligado a ser mejores, con sus cuestionamientos y con sus nuevos problemas, nos han exigido profundizar en nuestros conocimientos, nos han exigido devolverles la información que corresponde que le devolvamos, planificar con ellas, integrarlas a las evaluaciones...."¹¹¹

Dado que no había un equipo técnico integrando el Servicio, desde el principio se entendió que la coordinación con otras organizaciones e instituciones era especialmente importante en aras de realizar un abordaje integral. Se coordinaban las estrategias de intervención con organizaciones que atendían a las parejas de los usuarios, dentro o fuera de la ComunaMujer, así como con las que podían trabajar con los hijos/as del victimario. Fue necesario trabajar también, para unificar criterios, con técnicos como ginecólogos, psiquiatras y psicólogos que actuaban en policlínicas públicas y privadas donde muchas mujeres eran atendidas, "cuya visión de la salud de la mujer pasaba, pura y exclusivamente por el eje de la intervención de su área, sin ver la totalidad de esa mujer, sin incorporar que estaba atravesando una situación de violencia y requería de otra mirada, de otra atención"¹¹².

Un espacio fundamental de coordinación se estableció con el equipo de salud mental del Hospital Saint Bois. Se estableció un mecanismo de coordinación efectivo y eficiente, con buenos resultados para ambas partes, que operaba sin estar reglamentado por un convenio formal. Se realizaban reuniones periódicas con el equipo, que se hacía cargo de las intervenciones psiquiátricas y la medicación en las situaciones que lo requerían, especialmente en procesos obsesivos y depresivos, "...los tiempos que lleva el desaprendizaje de las conductas violentas son lentos, pero mientras se realizan, la mujer corre riesgo de vida, y por lo tanto es necesario una medicación que ayude a controlar la ansiedad y la violencia hasta que se instalen nuevas conductas..."¹¹³.

Las consultas

¹¹¹ Entrevista Juan José Vique, 2007.

¹¹² Entrevista Juan José Vique, 2007.

¹¹³ Entrevista Juan José Vique, 2007.

El 60% de los hombres asistió regularmente , en forma progresiva abandonaron la práctica de la violencia física y atenuaron o dejaron de ejercer violencia psicológica. Había mayor resistencia a reconocer y renunciar al ejercicio de violencia económica, y en promedio solo al cabo de 2 años aparecía el reconocimiento de la violencia sexual. El restante 40% concurrió a menos de 3 entrevistas para finalmente abandonar el tratamiento.

A partir del 2000 las consultas no paran de crecer. Entre el año 2001 y el 2006 fueron atendidos más de 250 hombres¹¹⁴.

Como ya se mencionó la actual administración está explorando nuevas alternativas para el involucramiento de los hombres en la temática, que van más allá del ámbito de la atención. De todas formas la idea es potenciar este tipo de servicio ya que se lo considera necesario para mejorar las estrategias para enfrentar la Violencia Doméstica “Actualmente se está reformulando y lo pensamos ampliar a nivel de familia y hombres jóvenes”¹¹⁵

Comentarios finales

Para enfrentar con enfoque integral la Violencia Doméstica es indispensable desarrollar estrategias de abordaje dirigidas a los hombres que la ejercen o que los incluyan . Este servicio desarrolló una práctica innovadora con relación a otros ejemplos nacionales e internacionales , que trabajan desde lo grupal, con participantes referidos por servicios judiciales y en algunos casos con tiempos y contenidos preestablecidos.

La escasez de este tipo de servicios así como los buenos resultados alcanzados, la constituyen en un hito valioso para el Municipio, que convoca a potenciar y multiplicar la experiencia.

La creciente demanda de consultas da cuenta de que la ciudadanía, y en particular los hombres, están comenzando a replantearse la validez de su posición de dominación como colectivo y en particular el ejercicio de la Violencia Doméstica.

El proceso de reestructuración en curso se beneficiaría mucho con la consolidación de equipos de atención y con el establecimiento de mecanismos para relevar sistemáticamente la información que permitieran a futuro evaluar , corregir y profundizar la política iniciada.

¹¹⁴ Elaboración propia a partir de las Memorias Descriptivas y del documento cumplimiento de metas realizadas por la Secretaría de la Mujer.

¹¹⁵ Entrevista Elena Ponte, 2007.

Reflexiones finales

Parece claro que los Municipios son actores imprescindibles a la hora de encarar el trabajo por la equidad de género y de asumir programas de atención en Violencia Doméstica. La forma como se instrumenten estas acciones determinará que se promueva en mayor o en menor grado la ampliación de ciudadanía y el empoderamiento de las mujeres.

Regionalmente se ha reconocido que las políticas de género desarrolladas desde la Oficina de la Mujer de Montevideo han marcado una diferencia al fortalecer las Comisiones de Mujeres Zonales y legitimar en el espacio público las demandas de género, “es probablemente el ejemplo más consistente de articulación entre la política de descentralización municipal y la política local de género (...) Las acciones de la Comisión se insertan en el ámbito territorial, ámbito de la vida cotidiana, donde vecinas y vecinos se encuentran y desencuentran, y las necesidades insatisfechas adquieren nombres y rostros”¹¹⁶. Los ejes para lograr esta diferencia tienen que ver con una concepción democratizadora de la descentralización y la participación ciudadana, pilares para el caso del Programa ComunaMujer.

Como ya analizamos, el trabajo desde lo local tiene múltiples condiciones para encarar las transformaciones de las pautas socioculturales que generan inequidad, caldo de cultivo de la Violencia Doméstica. El desafío es construir un equilibrio entre la participación en clave local y una mirada más global. Si bien lo territorial motiva y facilita la participación, potenciar el proyecto de empoderamiento social y político de las mujeres requiere articular con las políticas nacionales.

A partir de la consolidación y la legitimación del área de género en Montevideo, el cambio en el gobierno nacional y en la administración municipal, se organizan nuevas posibilidades y desafíos de cara a la profundización de los programas hacia la equidad. En la medida que hay un gobierno nacional que plantea políticas de género para todo el país, el trabajo que viene desarrollando el Municipio precisa revisión y redefinición. La puesta en marcha y la articulación de las nuevas institucionalidades todavía está en proceso, cuestión que dificulta, al día de hoy, tener un panorama claro de los nuevos escenarios y sus posibilidades.

Paradójicamente existen áreas dentro del Municipio que requieren de un “volver a empezar” a sensibilizar. Como en otros países “aunque las cuestiones de género se puedan haber vuelto parte del sentido común, ..., los beneficios logrados con una administración pueden retroceder fácilmente con un cambio en el gobierno. Esto implica una fuerte dependencia tanto

¹¹⁶ Massolo, Alejandra, *Mujer, Participación y Desarrollo*, CORDES/CEDIME, Quito, 2000. Citado en Celiberti y Quesada, *Ciudadanía de las mujeres desde los espacios locales de Montevideo. La ComunaMujer del CCZ 12*, CNS, 2004.

de la institucionalización alcanzada, como de la sensibilidad de las personas que ocupan los cargos¹¹⁷.

El conjunto de programas analizados ha contribuido a visibilizar la discriminación con base en el género -un problema especialmente negado en la sociedad uruguaya- y más en particular, la problemática de la violencia hacia las mujeres en el ámbito de las relaciones afectivas. Han aportado datos concretos que permitieron comenzar a cuantificar y cualificar el fenómeno. Aún así, el volumen de información que se ha generado es una fuente todavía poco explotada para la generación de conocimiento y diseño de políticas públicas.

En términos de ampliación de los derechos ciudadanos, el programa ComunaMujer ha propiciado procesos de empoderamiento personal y colectivo en las mujeres contrapartes locales, “el descubrimiento de la discriminación lleva hacia la necesidad de una mayor autonomía, referida tanto al ámbito doméstico como al público. Se produce una revisión de la propia historia que tiene un carácter revulsivo; se replantean los vínculos y el propio proyecto de vida. Este proceso también se vuelca en el grupo”¹¹⁸.

El reconocimiento de la problemática de la Violencia Doméstica no solo ha sido la llave de entrada a las políticas de género municipales, también lo fue a nivel comunitario. La participación local en torno a los servicios implementados en las zonas, ofició la mayoría de las veces como un elemento aglutinador de las mujeres, a veces con énfasis en los servicios de atención, otras en acciones políticas que apuntan a trabajar sobre la situación de discriminación generadora de Violencia de Género¹¹⁹. A escala individual, los programas han asesorado a un conjunto grande de mujeres en situación de Violencia Doméstica, e integrado también la atención a hombres vulneradores de derechos.

Otro aspecto que merece vigilancia continua es la posibilidad de que algunos grupos de mujeres sostengan una participación instrumentalizada, vinculada a la mediación entre los programas y las personas, que pondría en riesgo los procesos de autonomía. Esto viene siendo motivo de problematización de algunas mujeres líderes y de algunos equipos técnicos “... Sin embargo, una reflexión colectiva que explicita estas tensiones no se ha llevado adelante, tampoco en el equipo de la Secretaría de la Mujer. Es un desafío que puede mejorar la calidad del vínculo e impulsar al Programa hacia un proyecto más ambicioso”¹²⁰.

El pendiente marcado en el 2005 sobre “la necesidad de un debate más claro sobre las implicancias de los temas que se vinculan con las identidades, con la gestión y cogestión, con la definición programática, con la proyección de los grupos como actores locales, y derivado de

¹¹⁷ Bruera y González, 2005, pp 78.

¹¹⁸ Bruera y González, 2005, pp 69.

¹¹⁹ Soto, 2006.

¹²⁰ Bruera y González, 2005, pp 71.

esto, con el reconocimiento en la zona y su capacidad de ser contralor y contraparte en la rendición de cuentas”¹²¹ sigue siendo un deber cada vez más urgente.

Un desafío de cara a las nuevas proyecciones en materia de políticas municipales de género consiste en ampliar los programas para todo Montevideo. La definición inicial de desarrollarlos en las áreas de mayor vulnerabilidad social tuvo sus razones. Lograr hoy una política de género con mayor impacto requiere incluir a todos los sectores sociales, cuestión incipiente en los últimos años.

La línea de Fortalecimiento de la Participación Social y Política de las mujeres ha enriquecido las posibilidades de incluir la mirada de género en el proceso de la Descentralización. Las mujeres contraparte de ComunaMujer se han alimentado de estas capacitaciones logrando, en mayor o menor medida, introducir los intereses y los derechos de las mujeres en la agenda de las políticas locales. “La continuidad de este proceso de participación, ha permitido la conformación de un colectivo organizado, relevante numéricamente, que desde diferentes espacios y dimensiones propone la discusión de los roles tradicionales junto con la necesidad de su transformación, sosteniendo un fuerte énfasis en su lucha contra la Violencia Doméstica”¹²².

Los Presupuestos Participativos configuran una oportunidad para la visibilidad y la consecución de metas específicas de las Comisiones y Comunas Mujer. La profundización de la incidencia en este ámbito está marcada por los impulsos y frenos del proceso descentralizador.

En los inicios, la acción del Movimiento de Mujeres y las militantes feministas fue instituyente en la creación de las estrategias que se consolidaron como políticas hacia la Mujer desde el Municipio. Actualmente la relación con el Movimiento está mayoritariamente enmarcada en los convenios para llevar adelante los programas. Esto conlleva luces y sombras. Por una parte esta articulación ha permitido aprovechar los conocimientos conceptuales y técnicos acumulados por las instituciones. Pero por otra parte se ha debilitado el seguimiento y control de la sociedad civil sobre la gestión y los programas municipales, en los que ahora es parte.

Retomar formalmente el espacio de articulación entre la sociedad civil, la administración municipal y las organizaciones locales, que enriqueció el debate para la toma de decisiones y fortaleció la implementación de las políticas de género en el marco de la descentralización, alentaría un mayor involucramiento de la ciudadanía y mejor gestión municipal.

¹²¹ Bruera y González, 2005, pp 70.

¹²² Soto, 2006.

Bibliografía

Bruera, Silvana; González, Mariana, *La Mujer en la Política y la Administración Pública Local en Uruguay y Argentina*. Cuaderno de Desarrollo Local N°5. IULA CELCADEL. Ecuador, diciembre de 1993.

Bruera, Silvana; González, Mariana. *Montevideo Construyendo Equidad. Una mirada de género desde los presupuestos*. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, Comisión de Equidad de Género, Comisión de la Mujer, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, FESUR 2004.

Bruera, Silvana; González, Mariana. *Comuna Mujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces*. Secretaría de la Mujer, Comisión de Equidad y Género Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2005.

Carreiras, Raquel; Fagúndez, Nelly, *Un teléfono que da que hablar 414177*, Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de la Mujer, Fundación Plemuu, Montevideo. Ed. PLEMUU 1995.

Celiberti, Lilián; Quesada, Solana. *Ciudadanía de las mujeres desde los espacios locales de Montevideo. La Comuna Mujer del CCZ 12*. Documento del Área de Desarrollo Local y Ciudadanía de las Mujeres. Comisión Nacional de Seguimiento, Montevideo, 2003.

Corsi, Jorge. "Programas de intervención con hombres que ejercen la violencia". www.corsi.com.ar.

Escapa, Rosa; González, Lázaro, *Hacia la plena ciudadanía de las mujeres*, Documento Etapa 2004, URBAL Red 12 Mujer y Ciudad, marzo 2004.

Instituto Mujer y Sociedad, *Manual de Apoyo Jurídico para Operadoras y Operadores Sociales*, s/d.

Instituto Mujer y Sociedad, Equipo Jurídico, *Informe sobre los consultorios jurídicos del Programa Comuna Mujer*, diciembre de 2006.

Jara, Oscar. *Para Sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica*. Edición de la Multiversidad Franciscana de América Latina, Montevideo 1998.

Mazzotti, Mariella. *Montevideanas en los gobiernos locales. Nuevos Roles, nuevos aprendizajes. Reestructura Política y Transformación Social*. Memoria del Seminario Internacional DAWN-REPEM, Uruguay, 1999.

Mazzotti, Mariella. *Creando políticas municipales de género: la importancia estratégica de las áreas mujer a nivel local*" Documento interno de la Comisión de la Mujer, Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

Oportunidades y Derechos, ni más ni menos. Plan de Igualdad para la Ciudad de Montevideo. Comisión de Equidad de Género, Comisión de la Mujer, Intendencia Municipal de Montevideo, 2004.

Plataforma de Acción. IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas, 1995.

Samuniski, Fanny, *De Amores y Violencias*, Mujer Ahora, 2000.

Samuniski, Fanny, *Voces de la Violencia de Género*, Fundación PLEMUU, Intendencia Municipal de Montevideo, 2001.

Secretaría de la Mujer, Comisión de Equidad y Género. Intendencia Municipal de Montevideo. Memoria de actividades 1990-2006 Mimeo

Seminario de Consulta Regional Violencia doméstica: ¿Sanción o impunidad? Usos y costumbres en denuncias de violencia doméstica sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes en Argentina Paraguay y Uruguay Coordinación General Lic. Teresa Herrera, Psicolibros Waslala, Aire.uy Montevideo, 2005.

Soto, Isabel. *Políticas Municipales de Género. Aportes desde la experiencia Montevideana*. Mimeo Agosto 2006.

Unidad Temática Género y Municipios, *Ciudades Planificando la Igualdad*, Red de Mercociudades, Fundación Friederich Ebert, Montevideo, 2001.

ANEXO:***Materiales elaborados por la Secretaría de la Mujer*****Libros**

Desde el inicio de la gestión de la Secretaría se han realizado una serie de libros vinculados con las Políticas de Género, la Promoción de la Equidad de Género así como sobre la Violencia Doméstica orientados a distintos públicos: técnicos/as, decidores de políticas, poblaciones específicas como mujeres, adolescentes mujeres, adolescentes varones. Algunos se elaboraron a partir de estudios comparados entre ciudades de la región, otros son sistematizaciones de encuentros, seminarios y experiencias comunitarias. En total registramos 26 libros y librillos, a los que se suman las diferentes versiones, reediciones y actualizaciones. Al final del anexo se listan todos.

Los financiamientos que sustentan las producciones de la Secretaría provienen de diversos organismos: La propia Intendencia de Montevideo, UNICEF, Fesur, BID, UNFPA, URBAL, Embajada de Canadá, Embajada Británica y Junta de Extremadura.

Difusión permanente

La Secretaría de la Mujer mantiene una línea de difusión permanente bajo la modalidad de folletería, trípticos, volantes, afiches y calcomanías. Esta cumple principalmente dos objetivos informar y sensibilizar. Se intensifica en fechas conmemorativas como el Día Internacional de la Mujer o el día de la Lucha contra la Violencia Doméstica.

A través de esta línea se promueven temáticas definidas como prioritarias para la Secretaría: los servicios de atención en violencia doméstica del Programa ComunaMujer; el Servicio Telefónico; los derechos de las mujeres; los derechos sexuales y reproductivos; el noviazgo violento; guías de recursos en violencia doméstica.

Desde el año 2000 hasta el año 2006 se realizaron más de doscientos mil folletos.

Videos

Otra línea de trabajo en comunicación y difusión fue la edición de videos, algunos fueron realizados por la Secretaría de la Mujer de la IMM y otros fueron reproducciones. Básicamente los ejes temáticos giraron entorno a la promoción de derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género. Se registraron con estas características 7 videos. Ellos son:

Salud y Género, 1999

Ellas dicen, 2001

Tenemos derecho, 2002

Los derechos de las mujeres, 2002

A mano de Mujeres, 2003

Violencia y Género en la adolescencia (educativo), 2003

Un trato por el bueno trato (educativo), 2004

Producciones sobre Violencia Doméstica

Para el abordaje en esta temática existen: sistematizaciones de experiencias, análisis y profundización de la temática; materiales educativos; y materiales de difusión permanente, tanto de información como de sensibilización.

Sistematizaciones y profundización de la temática:

“Entre el miedo y el coraje. Una aproximación a la Violencia Doméstica”. Librillo. 1995

Libro: “Un teléfono que da que hablar”. 1995

Entre el miedo y el coraje”(2). Librillo. 1996

“Para no acostumbrarnos. Una aproximación a la Violencia Doméstica”. Librillo.

1997

Comuna Mujer. Una política municipal dirigida a mujeres, 1999

Voces de la Violencia de Género, 2001

ComunaMujer, Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces. 2005 - 2006

Materiales educativos:

Video: Violencia y Género en la adolescencia 2003

Video: Un trato por el bueno trato 2004

Difusión Permanente: Información sobre los recursos disponibles

Guía de recursos comunitarios en violencia..1997, 2000, 2001,2002, 2003, 2004

Calcomanías: 0800 41 41, 2001, 2005 - 2006

Folleto: Programa ComunaMujer 2001

Folleto :ComunaMujer 14, 2003, 2004

Folleto: Volantes Servicio de atención 2004

Difusión permanente: Sensibilización

Folleto “Violencia Doméstica”. 1998

Folleto Derecho de las mujeres, orientación y derivación para situaciones de violencia doméstica, 1999

Folleto Tríptico: Violencia Doméstica contra la Mujer. 2000, 2001, 2002, 2003,2004

Folleto: Noviazgos violentos 2001, 2002, 2004
 Folletos: Programa Comuna Mujer 2001, 2003, 2004
 Folleto: Volantes Servicio de atención 2004
 Folleto: Un trato por el buen trato 2004, 2005 - 2006
 Folleto: Volante 25 de noviembre 2004, 2005 - 2006
 Calcomanías: “Si levantás la mano...” 2002, 2003
 Calcomanías: Violencia de Género 2004
 Afiche: Reinauguración Comuna 9 2004
 Afiche: Un trato por el buen trato 2004, 2005 - 2006

Listado total de libros:

“Las montevideanas opinan”. (1995)
 “Entre el miedo y el coraje. Una aproximación a la Violencia Doméstica”. (1995)
 “Entre el miedo y el coraje”(2). (1996)
 “Los jóvenes y el sexo”. (1995)
 “Un teléfono que da que hablar”. (1995)
 “Niñas y niños creciendo en igualdad”. (1996), (1997), (1999)
 “Para no acostumbrarnos. Una aproximación a la Violencia Doméstica”. (1996) Reedición y Actualización (1997)
 “De lo privado a lo público. Elaboración de proyectos locales con perspectiva de género”. (1996)
 “Para crecer en igualdad”. (1996)
 “Los jóvenes tienen derecho y las jóvenes también”. (1996) Reedición (1997)
 “Hacia una educación no discriminatoria”. (1996)
 “Educación, Género y Democracia”. (1997) Reedición(1998)
 “Prevención y atención de la maternidad adolescente”.(1998)
 “Propuestas Didácticas ganadoras del concurso”. (1998)
 “Mujeres y Municipios “Experiencias Existentes”. (1999)
 “Comuna Mujer. Una política municipal dirigida a mujeres”. (1999)
 “Espacios ser mujer adolescente”. (1999)
 “Planes de Igualdad de Género con Mirada de Ciudad. Estudio Comparativo”. (2000)
 “Creando Políticas Locales de Género. Apuntes para un debate”. (2000)
 “Ciudades planificando la igualdad”. (2001)
 “Voces de la Violencia de Género”. (2001)
 “Ser Varón adolescente ...” (2002)
 “Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos”. (2002) y (2004)

- “Ni más ni menos, Una propuesta para avanzar, potenciar, integrar”. (2002)
- “Empleo y Ciudadanía Activa de las Mujeres. Aportes a una Política Municipal” (2003)
- “Empleo y Ciudadanía Activa de las Mujeres. Desafíos para los Municipios de la Región” (2003)
- “Mujeres Emprendiendo” (2003)
- “La sexualidad a Flor de Piel. Estrategias de trabajo comunitario con adolescentes y jóvenes”. (2003)
- “Montevideo construyendo equidad. Una mirada de género desde los presupuestos”. (2004)
- “Fortaleciendo escenarios de encuentro. Un paso más”. (2004)
- “ComunaMujer, Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces” (2005-2006)
- “Sistematización del Programa Barrido Otoñal” (2005-2006)

INDICE

	Página
Prologo	2
Introducción	4
El nuevo rol de los municipios y las pilticas de género	6
Institucionalidad de género en el Municipio y el surgimiento de los programas de atención en VD	10
Los Programas en movimiento	20
El servicio Nacional telefónico de atención a mujeres en situación de VD	21
Programa Comuna Mujer	27
Servicio de Atención a hombres violentos: una experiencia innovadora asociada a las comunamujer	46

Reflexiones finales	50
Bibliografía	53
Anexo	55
Índice	59