



# **UNIVERSIDAD DE MURCIA**

## **FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL**

### **¿Voluntad Legislativa y / o Deficiencia Ejecutiva?**

Un Análisis de la Aplicación de las Leyes de Protección,  
Sanción y Erradicación de Violencia Familiar y  
hacia la Mujer de la Ciudad de  
Neuquén-República Argentina

D<sup>a</sup>. Sandra Angélica Gramajo

**2014**

**UNIVERSIDAD DE MURCIA**



**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN MEDIACIÓN E INTERVENCIÓN  
SOCIAL**

**TESIS DOCTORAL**

**Título: ¿VOLUNTAD LEGISLATIVA Y / O DEFICIENCIA EJECUTIVA?**

Un análisis de la aplicación de las leyes de protección, sanción y erradicación de violencia familiar y hacia la mujer de la ciudad de Neuquén- República Argentina

**Mag. Sandra Angélica Gramajo. Murcia 2014**

*Tesis dirigida por:*

Dr. Don Francisco Chacón Jiménez

Dra. Doña Isabel Marín Gómez

Dra. Doña Antonia Sánchez Urios

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi esposo y adorados hijos, por estar siempre.

A mis tutores por su guía teórica.

A mi amigo de siempre: Daniel Saur por su apoyo teórico y emocional.

A Olga Lucía Giraldo Velásquez, mi querida amiga colombiana y compañera de máster, por sus palabras precisas y exactas, que me ayudaron a continuar en momentos en lo que este trabajo se me dificultó.

A Joaquín Díaz García, mi amigo de Murcia por su incondicionalidad y ayuda constante.

A los compañeros de cátedra de la Universidad Nacional del Comahue, por cubrir mis obligaciones laborales en los momentos de mi estadía en España y potenciar mi continuidad en el estudio.

# INDICE GENERAL

<b>PARTE 1</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>CAPITULO 1: FUNDAMENTACIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPITULO 2: MARCO TEORICO</b> .....	<b>10</b>
2.1 FEMINISMO COMO IDEOLOGÍA Y FEMINISMO COMO MOVIMIENTO SOCIAL.....	10
2.2 LA LUCHA DE LAS MUJERES EN ARGENTINA .....	15
2.3 INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE GÉNERO .....	18
2.4 EL SISTEMA SEXO - GÉNERO.....	20
2.5 EL SEXISMO EN EL LENGUAJE .....	23
2.6 FORMAS DE SEXISMO .....	27
2.7 ORIGENES DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER: EL PATRIARCADO .....	29
2.8 POLITICAS SOCIALES Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA MUJER Y LA CIUDADANÍA.....	34
2.9 CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES QUE SE REALIZARON EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER.....	45
2.10 TRATADOS Y LEYES DE ARGENTINA QUE PROTEGEN DERECHOS DE LA MUJER.....	46
2.11 LEYES DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN QUE PROTEGEN DERECHOS DE LA MUJER .....	49
2.12 DIFERENCIAS ENTRE LA LEY 2212 Y LAS LEYES 2785 Y 2786 .....	50
2.13 IMPLICANCIAS DE LA REFORMA DE LA LEY 2212 POR LAS EYES 2785 Y 2786. ....	57
<b>CAPITULO 3 : FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>61</b>
3.1 ESTADO DEL ARTE .....	61
3.2 OBJETO DE ESTUDIO .....	65
3.3 POBLACION- MUESTRA .....	66
3.4 UBICACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL .....	69
<b>CAPITULO 4 : HIPOTESIS – OBJETIVOS Y ESTRATEGIA TEÓRICO- METODOLÓGICA</b> .....	<b>71</b>
4.1 PREGUNTAS E HIPÓTESIS.....	71
4.2 OBJETIVOS GENERALES .....	71

4.3	OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	72
4.4	PERSPECTIVA Y ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. ....	72
4.5	EL PAPEL DE LA TEORÍA EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN .....	75
<b>PARTE 2</b>	.....	<b>78</b>
<b>CAPITULO 5 : FACTORES DE ORDEN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL:</b>	.....	<b>79</b>
5.1	EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE PROYECTOS DE PREVENCIÓN? .....	82
5.2	ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL.....	94
5.3	LAS RELACIONES HUMANAS Y DE ORDEN JERÁRQUICO. OTRA PARTE DEL COMPLEJO ENTRAMADO O PROBLEMAS DE GESTIÓN .....	97
5.4	REGISTROS: UNA FALENCIA QUE SE REPITE.....	102
5.5	INTENTAMOS ANALIZAR LO VERTIDO EN LAS ENTREVISTAS A LA LUZ DE LAS TEORÍAS. .....	106
<b>CAPITULO 6 : ¿UN ESTADO QUE ACTÚA DESDE EL COMO SÍ?</b>	.....	<b>113</b>
6.1	¿EL CAMBIO DE PARADIGMA SE VISUALIZA EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS LEYES 2785 Y 2786?.....	130
<b>CAPITULO 7 : MEDIDAS CAUTELARES</b>	.....	<b>136</b>
<b>PARTE 3</b>	.....	<b>142</b>
<b>CAPITULO 8 : CONCLUSIONES Y PROPUESTAS EN TORNO AL TRABAJO SOCIAL</b>	.....	<b>143</b>
8.1	CONCLUSIONES .....	143
8.2	FACILITADORES .....	152
8.3	OBSTACULIZADORES.....	154
8.3	PROPUESTAS.....	157
8.4	PROPUESTAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL .....	159
<b>9. BIBLIOGRAFIA</b>	.....	<b>166</b>
<b>10. ANEXOS</b>	.....	<b>172</b>
	ANEXO I: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS TESIS DOCTORAL .....	172

ANEXO II.....	174
LEGISLACIONES INTERNACIONALES , DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA CIUDAD DE NEUQUEN, SOBRE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES.....	174
LEYES NACIONALES .....	174
LEYES PROVINCIALES .....	178

## **LISTA DE SIMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS)

MINISTERIO DE SALUD (MS)

MINISTERIO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA (MSyJ)

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE GABINETE SEGURIDAD Y  
TRABAJO (MCy GST)

MINISTERIO DE TRABAJO (MT)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (ME)

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (TSJ)

TRABAJADOR/ A SOCIAL (TS)

PSICOLOGO/ A (PS)

ADMINISTRATIVO/A (ADM)

CENTRO DE SALUD (CS)

HOSPITAL (HTAL)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

# PARTE 1

*Introducción*

*Capítulo I: Fundamentación*

*Capítulo II: Marco Teórico*

*Capítulo III: Fuentes Informativas*

*Capítulo IV: Hipótesis, objetivos y*

*estrategia teórico metodológica.*

## INTRODUCCIÓN

En este escrito abordaremos una arista de la compleja y estudiada problemática de violencia hacia la mujer. El objetivo es visualizar los favorecedores y obstaculizadores en la puesta en práctica de las leyes de prevención, tratamiento y erradicación de violencia hacia la mujer por parte de los diferentes estamentos del estado y de la población implicada

El estudio lo enmarcamos en la ciudad de Neuquén de Argentina. Se escoge esta provincia, debido a que es en la que se reside desde hace 14 años y se desempeña la práctica profesional

En Argentina concluida la última dictadura militar en 1983 que violentó y vulneró todo tipo de derechos, estos comenzaron a reclamarse y tomar estado público, entre ellos los derechos de la mujer. Pero fue con el asesinato de Alicia Muñoz por parte de su esposo Monzón (boxeador famoso) cuando comenzó a cobrar estado público el feminicidio (palabra que aún no sonaba en los medios). Debemos recordar que estos, en su momento, trataban el maltrato hacia la mujer como algo privativo del hogar familiar. Tomemos en cuenta que hace recién 25 años que la sociedad y los medios argentinos descubrieron, a partir del homicidio que protagonizó el popular Carlos Monzón, que existía una violencia específica, la violencia ejercida contra las mujeres.

A partir de ese 14 de febrero de 1988 (fecha del asesinato) , finalmente “lo privado se hizo público”, es decir, se cumplió lo que repetían las feministas de

la primera ola para resaltar la necesidad de intervención estatal en cuestiones consideradas domésticas, como la violencia hacia la mujer .

Como podemos visualizar la cuestión de la violencia familiar entendida como problema social, es una construcción reciente. Han hecho falta una serie de factores socio históricos para que una agresión en el contexto familiar sea etiquetada como un caso de violencia familiar

Las alternativas de respuesta o tratamiento al tema de la violencia por parte del Estado son las que han inspirado este trabajo, debido a que en Argentina y en la ciudad de Neuquén, se cuenta con leyes (que serán analizadas oportunamente) que pretenden prevenir, sancionar y erradicar la violencia e incluso se emplean dispositivos institucionales al respecto y sin embargo la violencia hacia la mujer parece ser un tema que aún no encuentra una respuesta satisfactoria.

Los números son alarmantes y nos dejan ver una cuestión fundamental para comprender este problema: la violencia familiar no es un problema privado o individual, es un problema social, ya que afecta las vidas de muchas mujeres y por lo tanto requiere de una fuerte intervención del Estado. La violencia en general, es un fenómeno que nos está superando y haciéndonos cuestionar qué es lo que nos está ocurriendo.

Las preguntas que se vierten a continuación, consideramos que constituirán un andamiaje sobre los que se vertebrará el trabajo ¿Qué hacer con esta perpetuación de acciones de violencia que se observa en la sociedad? ¿Por qué son altamente mayores los índices de violencia del hombre hacia la mujer que de esta hacia el hombre? ¿Cómo evitar que la violencia se constituya en una

nueva pauta de interacción? ¿Cómo prevenirla y conjurar contra ella? ¿Cuál es el alcance del lenguaje que empleamos cotidianamente y cuáles los efectos de su uso? ¿Qué efectos tiene el lenguaje sexista y los estereotipos de género en la consecución de la violencia? ¿Qué papel cumplen el poder, la autoridad, las jerarquías, las experiencias de impunidad que se juegan en los acontecimientos de la vida pública? ¿Cuál es el papel del poder en relación con la violencia? El término violencia ¿adquiere el mismo significado en todos los contextos? ¿En qué circunstancias se produce?, ¿con qué tipo de carencias está asociada materiales o afectivas? ¿Si los índices de violencia no disminuyen hacia quien debemos enfocar la mirada? ¿Hacia la familia? ¿Hacia el esposo? o ¿Hacia el Estado por la sistemática vulneración de derechos?

El trabajo consta de ocho capítulos:

El primer capítulo lo constituye *la fundamentación*. En el mismo se intenta dar respuesta a porqué se considera importante el desarrollo de la investigación, cuál es la relevancia del tema (social/conceptual) y el aporte y/o utilidad de la misma.

Posteriormente se desarrolla el capítulo II, el cual está conformado por el *marco teórico*, el que incluye la perspectiva paradigmática y teórica desde la que se posiciona la investigación. Como el eje que vertebra a esta última lo constituye el análisis de la aplicación de las leyes de prevención, sanción y erradicación de la violencia familiar y hacia la mujer, la perspectiva de género desde la que se posicionan estas leyes, son las que conformarán nuestro marco de referencia.

Al capítulo III, lo denominamos *fuentes de información*. Está conformado por los apartados: estado de arte, objeto de estudio, población muestra y ubicación temporal y espacial

*El estado del arte* consiste en: Identificar, localizar, seleccionar el tema que se investiga. Se realizará en este apartado, una breve síntesis de los cambios que motivaron a que la provincia de Neuquén realizara en el año 2012 la modificación de la ley 2212 de Prevención de Violencia familiar por las leyes 2785 y 2786

También se hará una breva síntesis de las Convenciones y tratados internacionales que ratificó Argentina y las leyes que sancionó a estos fines.

Siguiendo la línea de analizar la aplicación de las leyes, el objeto de estudio lo conformará el accionar de los diferentes efectores del Estado, en ellos incluimos accionar interinstitucional, institucional y de cada uno de los agentes del Estado involucrados en la aplicación de la ley. El estudio como dijimos anteriormente lo ubicaremos en la ciudad de Neuquén capital y estará comprendido dentro del período 2009 a 2013. Se escoge el mismo, por ser los últimos dos años de la ley 2212 y los dos primeros de la aplicación de las leyes 2785 y 2786.

Las hipótesis, objetivos y estrategias teórico metodológicas las incluimos en el capítulo IV. Se trata de objetivos de conocimiento. Al igual que en el problema, se puede advertir en ellos el encuadre conceptual, metodológico y empírico.

El diseño metodológico da cuenta de las herramientas utilizadas para llevar a cabo la investigación. Se realiza una descripción del tipo de diseño utilizado, la población y cuáles fueron los instrumentos de recolección de datos.

La modalidad con la que analizaremos la información será a la luz del marco teórico, se realizará un análisis cualitativo a través de tablas y de citas textuales de los entrevistados. Los hallazgos investigativos realizados a la luz de teoría constituyen los siguientes tres capítulos.

Finalmente concluimos con un análisis de los facilitadores y obstaculizadores en la aplicación de la ley y una propuesta que surge a partir de lo analizado. Así como también, realizamos una propuesta de actuación profesional, frente a las situaciones de violencia desde el Trabajo Social, disciplina que nos potenció el interés en la temática analizada.

Nuestro interés en realizar esta investigación radicó siempre en la posibilidad que sea leída por quienes diseñan políticas sociales en la provincia de Neuquén, a los fines de que los obstáculos en la aplicación de la ley, presentados por las víctimas y los diferentes efectores del Estado y el análisis teórico, acerquen propuestas que contribuyan a disminuir dichos obstáculos existentes.

## **CAPITULO 1 : FUNDAMENTACIÓN**

El interés por el tema escogido surge de una particular combinación entre la atención, la reflexión y el estudio en torno a las mujeres víctimas de violencia. En cuanto a la atención, la misma fue realizada en diferentes espacios laborales, en las ciudades de Córdoba y Neuquén de Argentina a lo largo de mis 20 años de profesión, tales como hospital Misericordia de Córdoba, Acción Social y equipo técnico de escuelas de Neuquén.

Desde hace doce años soy supervisora de la práctica de quinto año de los estudiantes de la licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional del Comahue, cátedra de Servicio Social Familiar. Esta vasta experiencia estuvo acompañada de la reflexión y estudio acerca del rol del Estado en relación a esta temática. La formación académica en el área familiar contribuyó a adentrarme en la temática de violencia familiar y hacia la mujer, ya que en los diferentes espacios laborales, un ámbito común de abordaje es la familia y un porcentaje importante de la problemática que las atraviesa lo constituye dicha violencia.

Partimos de saber que zambullirse en la temática escogida conlleva riesgos académicos y personales. Académicos, en tanto son tantas las aristas desde donde abordar tan compleja y vasta temática, que podemos entrar en un laberinto en el cual nunca encontremos la salida y también corremos el riesgo de buscar un corto camino en cuyo recorrido no aprendimos nada nuevo. En cuanto a los riesgos personales, éstos están constituidos por el temor a que los resultados nos digan que estamos sujetos en una gran trampa y que por más que

analicemos los favorecedores y obstaculizadores presentes en la aplicación de las leyes 2785 y 2786, los índices de violencia en la ciudad de Neuquén permanezcan inmutables e inquebrantables a los diferentes intentos de prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

**Relevancia del tema** Actualmente el tema de la violencia familiar forma parte de las agendas de los organismos internacionales y de los Estados donde existe consenso en que se trata de un tema de derechos humanos y como tal demanda intervenciones. Podemos pensar en que se ha dado un paso histórico en este reconocimiento o desvelamiento de tan profundo y doloroso tema pero este paso aún es altamente insuficiente. El que se hayan formulado leyes de prevención y tratamiento de la violencia no implica, necesariamente, que lo normativo esté presente en las prácticas de la población. Como sabemos las leyes están en el nivel de lo normativo mientras que su “implementación” está en el nivel de las prácticas.

La función social de la ley es la de regular la convivencia entre los hombres y mujeres, y es también un instrumento de transformación social. El derecho refleja y al mismo tiempo actúa sobre la sociedad, tiene el poder de modificar conductas porque cuenta con el aparato represivo del Estado para sancionar las conductas no deseadas. Al establecer reglas, institucionaliza formas de sentir, pensar y actuar. La ley influye en los comportamientos no sólo porque se impone a los mismos, sino porque presenta modelos de conducta y contribuyen a la modificación de los imaginarios sociales. Norberto Bobbio expresa: “lo que importa no es fundar los derechos del hombre, sino protegerlos” (Bobbio, 1991:91)

Las violencias que padecen las mujeres a lo largo de su ciclo vital y en los diferentes ámbitos, por el solo hecho de ser mujeres, constituye una grave discriminación que atenta contra sus Derechos Humanos. Esta violencia que se da particularmente en el ámbito de la familia y que adopta diferentes formas, plantea con alarmante vigencia, desigualdades en la efectivización de garantías y derechos; interpelando cotidianamente a la sociedad y exigiendo de las instituciones respuestas urgentes, más integrales, efectivas y protectoras. Hablar de derechos implica admitir el desafío de trascender las producciones discursivas, para mirar críticamente la propia cultura y sus representaciones sociales

**Aporte y/o utilidad:** Se considera que al visualizar los diferentes obstáculos presentes en la aplicación de la ley ante cada situación de violencia, en y entre las diferentes instituciones se podrá brindar propuestas que colaboren a una puesta en práctica de la misma que permita sortear los obstáculos que hoy no posibilitan una cabal implementación.

## **CAPITULO 2 : MARCO TEORICO**

### **2.1 FEMINISMO COMO IDEOLOGÍA Y FEMINISMO COMO MOVIMIENTO SOCIAL.**

El feminismo como movimiento social busca revolucionar las relaciones entre los sexos, se refiere a la búsqueda de las mujeres por la igualdad de derechos y oportunidades, en el ámbito público y privado. El movimiento feminista y de mujeres es heterogéneo. En su interior hay muchos grupos y corrientes distintas, por lo tanto no es un movimiento homogéneo. Sus posturas políticas e ideológicas abarcan a toda la sociedad y se entrecruzan en sus distintas corrientes internas. Entre sus objetivos, el feminismo busca analizar la situación de la población femenina y sus relaciones de género, además intenta encontrar y actuar sobre los caminos que pueden transformar esta situación

El feminismo en la actualidad, más allá de las diferencias entre las líneas de pensamiento abordadas, ha logrado consensuar los siguientes supuestos básicos establecidos por Rauber

“El poder no es sólo político sino también económico, social, cultural, moral, y religioso. En estos campos, los procesos de toma de decisiones son más complejos y menos transparentes que en la actividad política (y por eso parecen también menos políticos o no políticos).

El mundo de lo privado es parte del político, y como tal, es susceptible de -convertirse en político.

Las luchas por la democratización de las sociedades, para ser verdaderamente populares, equitativas y revolucionarias, deben incorporar la democratización de las relaciones entre varones y mujeres tanto en lo público como en lo privado.

Las luchas de las mujeres en contra de su discriminación y marginación no son exclusivas

de las mujeres, atañen a varones y mujeres, y aportan a la democratización de toda la sociedad. Suponen una transformación radical del poder que es a la vez que una reivindicación sectorial y una lucha política” Rauber (2003:105)

La lucha de la mujer comienza a tener finalidades precisas a partir de la Revolución Francesa, ligada a la ideología igualitaria y racionalista de la ilustración<sup>1</sup>, y a las nuevas condiciones de trabajo surgidas a partir de la Revolución Industrial.

Olimpia de Gouges<sup>2</sup>, en su “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana” (1791), afirma que los “derechos naturales de la mujer están limitados por la tiranía del hombre, situación que debe ser reformada según las leyes de la naturaleza y la razón” (por lo que fue guillotinado por el propio gobierno de Robespierre, al que se adhería). En 1792 Mary Wollstonecraft<sup>3</sup> escribe la *Vindicación de los derechos de la mujer*, planteando demandas inusitadas para la época: igualdad de derechos civiles, políticos, laborales y educativos, y derecho al divorcio como libre decisión de las partes. En ambos

---

<sup>1</sup> “Ilustración” fue un movimiento intelectual (1620-1750) que abarcó todas las áreas de la cultura, como ser: la política, la economía, ciencia, filosofía, arte, etc. Nació en el siglo XVIII, llamado el Siglo de las Luces. Impulsaron las ideas de: la libertad del hombre para pensar, expresarse, trabajar, estudiar y crecer, tener derechos y obligaciones en la sociedad, tolerancia religiosa, igualdad y fraternidad. Atacaron a: el poder divino del rey, los privilegios del clero y el ocio de la aristocracia. Todas sus ideas eran: antiabsolutistas, antimonárquicas, con tendencia a la economía liberal y no creían en el poder divino de rey.

<sup>2</sup> Olimpia de Gouges: (Francia-1748 - París 1793) es el seudónimo de Marie Gouze, escritora, panfletista y política francesa, autora de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana (1791). La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, es uno de los documentos fundamentales de la Revolución francesa (1789-1799) en cuanto a definir los derechos personales y colectivos como universales. Influenciada por la doctrina de los derechos naturales, los derechos del Hombre se entienden como universales, válidos en todo momento y ocasión al pertenecer a la naturaleza humana. Aún cuando establece los derechos fundamentales de los ciudadanos franceses y de todos los hombres sin excepción, no se refiere a la condición de las mujeres o la esclavitud, aunque esta última será abolida por la Convención Nacional el 4 de febrero de 1794. Sin embargo es considerado un documento precursor de los derechos humanos a nivel nacional e internacional. No fue hasta que Olympe de Gouges, en 1791, proclamó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana que las mujeres entraron, por lo menos a través de un documento no oficial, en la historia de los derechos humanos.

<sup>3</sup> Mary Wollstonecraft ( 1759- 1797. Filósofa y escritora inglesa . Entre sus ensayos escribió la *Vindicación de los derechos de la mujer* (1792), en el cual argumenta que las mujeres no son por naturaleza inferiores al hombre, sino que parecen serlo porque no reciben la misma educación, argumenta que hombres y mujeres deberían ser tratados como seres racionales e imagina un orden social basado en la razón. Estableció en él las bases del feminismo moderno y la convirtió en una de las mujeres más populares de Europa de la época.

libros las autoras denuncian como la sociedad y no la biología, incapacita a las mujeres para el trabajo intelectual y hasta para ciertos trabajos físicos.

Al decir de Susana Gamba (2007), “en el siglo XIX, Flora Tristán<sup>4</sup> vincula las reivindicaciones de la mujer con las luchas obreras. Publica en 1842 *La Unión Obrera*, donde presenta el primer proyecto de una Internacional de trabajadores, y expresa “la mujer es la proletaria del proletariado [...] hasta el más oprimido de los hombres quiere oprimir a otro ser: su mujer”. (Gamba, 2007: 24)

Si bien los principios de la Ilustración proclamaban la igualdad, la práctica demostró que ésta no era extensible a las mujeres. La Revolución Francesa no cumplió con sus demandas, y ellas aprendieron que debían luchar en forma autónoma para conquistar sus reivindicaciones. La demanda principal fue el derecho al sufragio, a partir del cual esperaban lograr las demás conquistas.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las mujeres consiguieron el derecho al voto en casi todos los países europeos, pero paralelamente se produjo un reflujó de las luchas feministas. En una etapa de transición se rescata como precursora a Emma Goldmann<sup>5</sup>, quien ya en 1910 había publicado *Anarquismo y otros ensayos*, donde relacionaba la lucha feminista con la de la clase obrera

---

4 Flora Tristán (Francia 1803- 1844) El feminismo de Flora Tristán se engarza en la Ilustración, presupone por tanto unas reivindicaciones y un proyecto político que sólo pueden articularse a partir de la idea de que todos los seres humanos nacen libres, iguales y con los mismos derechos, pero toma cuerpo en el periodo inmediatamente posterior a la Revolución Francesa. Manteniendo la continuidad con el pensamiento de autoras anteriores (Mary Wollstonecraft, entre otras), Flora Tristán imprime a su feminismo un giro de clase social, que en el futuro daría lugar al feminismo marxista.

5 Emma Goldmann: Emma Goldman (Kaunas 1869 – Toronto 1940) fue una anarquista lituana de origen judío, conocida por sus escritos y sus manifiestos libertarios y feministas. Fue una de las pioneras en la lucha por la emancipación de la mujer. Emigró a los Estados Unidos cuando contaba 16 años, donde trabajó como obrera textil y se unió al movimiento libertario. En 1919 fue expulsada del país y deportada a Rusia. Vivió durante unos años en Europa, donde escribió su autobiografía y diversas obras.

e incluso hacía aportes sobre la sexualidad femenina. En esta etapa – ubicándolas como “iniciantes” del nuevo feminismo– se destacan los aportes de Simone de Beauvoir<sup>6</sup>, en *El Segundo sexo* (1949) y de Betty Friedan<sup>7</sup>, con el también consagrado *Mística de la femineidad* (1963).

Simone de Beauvoir empuña la famosa frase “*no se nace mujer, se llega a serlo*”. De esta manera el feminismo asumió el desafío de mostrar los condicionantes sociales que rigen en las conductas de las personas. Esta fórmula recuerda que el papel y el lugar que las mujeres deben asumir en la sociedad les son impuestos por el poder patriarcal a través de un sistema complejo de restricciones educativas, legislativas, económicas.

El denominado “nuevo feminismo”, comienza a fines de los sesenta del último siglo en los EE.UU. y Europa, y se inscribe dentro de los movimientos sociales surgidos durante esa década en los países más desarrollados. Los ejes temáticos que plantea son, la redefinición del concepto de patriarcado, el análisis de los orígenes de la opresión de la mujer, el rol de la familia, la división sexual del trabajo y el trabajo doméstico, la sexualidad, la reformulación de la separación de espacios público y privado –a partir del eslogan “lo personal es político”– y el estudio de la vida cotidiana. Manifiesta que no puede darse un cambio social

---

<sup>6</sup> Simone de Beauvoir (París 1908 - 1986). Escritora feminista y filósofa francesa. Su pensamiento se enmarca dentro del existencialismo y obras como "El segundo sexo" son elementos fundacionales del feminismo.

<sup>7</sup> Betty Friedan 1921-2006 fue una teórica y líder del movimiento feminista [[estadounidense[[ de los años 60 y 70. En octubre de 1966 fundó el NOW - National Organization for Women, organización que reunió un gran número de colectivos y grupos feministas de Estados Unidos. En los años setenta planteó diversas luchas para la aprobación de las leyes sobre el aborto, el trabajo femenino y sobre los derechos de las mujeres en general.

en las estructuras económicas, si no se produce a la vez una transformación de las relaciones entre los sexos.

Plantea este nuevo feminismo también la necesidad de búsqueda de una nueva identidad de las mujeres que redefina lo personal como imprescindible para el cambio político. El feminismo contemporáneo considera que la igualdad jurídica y política reclamada por las mujeres del siglo XIX –en general conquistadas en el siglo XX– si bien constituyó un paso adelante, no fue suficiente para modificar en forma sustantiva el rol de las mujeres.

Las limitaciones del sufragismo eran las propias del liberalismo burgués, y se concebía la emancipación de la mujer como igualdad ante la ley. Pero las causas de la opresión demostraron ser mucho más complejas y más profundas. Aún con el aporte de las ideas socialistas, la denuncia de la familia como fuente de opresión, y la concepción de igualdad proletaria, no se llega al meollo de la cuestión. Aunque hubo aportes esenciales como los de Alexandra Kolontai<sup>8</sup>, también el socialismo estaba teñido de una ideología patriarcal. Las revoluciones socialistas no significaron un cambio sustancial para la mayoría de las mujeres.

El nuevo feminismo asume como desafío demostrar que la naturaleza no encadena a los seres humanos y les fija su destino. Se reivindica el derecho al placer sexual por parte de las mujeres y se denuncia que la sexualidad

---

<sup>8</sup> Alexandra Kolontai: San Petersburgo 1872 - Moscú 1952) fue una destacada política comunista, revolucionaria y feminista rusa, defensora de los derechos de la mujer. La primera mujer de la historia en ocupar un puesto en el gobierno de una nación.

femenina ha sido negada por la supremacía de los varones, rescatándose el orgasmo clitoriano y el derecho a la libre elección sexual.

Por primera vez se pone en entredicho que - por su capacidad de reproducir la especie- la mujer deba asumir como mandato biológico la crianza de los hijos y el cuidado de la familia. Se analiza el trabajo doméstico, denunciando su carácter de adjudicado a ésta por nacimiento y de por vida, así como la función social del mismo y su no remuneración. Todo ello implica una crítica radical a las bases de la actual organización social. Ya no se acepta al hombre como prototipo del ser humano, como universal.

El feminismo es entonces un heterogéneo campo teórico y político, con disputas y tensiones que lo atraviesan. Entonces puede ser pensado en términos de feminismo “s”. No se traduce como mujeres ni como género. Mujeres es un sujeto de la acción política feminista y género es un artefacto conceptual que permite mirar ciertas relaciones. En este último tiempo, ha habido un desplazamiento semántico de considerar que hablar de género es hablar de mujeres, y así se diluye el potencial crítico de esta categoría.

## **2.2 LA LUCHA DE LAS MUJERES EN ARGENTINA**

En la Argentina, desde sus comienzos, las luchas de las mujeres por sus derechos se dividieron en una corriente burguesa y otra de tendencia clasista y sufragista. En ésta última militó Carolina Muzzilli, joven obrera, escritora y militante socialista. Desde 1900 surgieron diversos centros y ligas feministas.

En 1918 se funda la Unión Feminista Nacional, con el concurso de Alicia Moreau de Justo<sup>9</sup>. En 1920 se crea el Partido Feminista, dirigido por Julieta Lanteri<sup>10</sup>, que se presentó varias veces a elecciones nacionales.

Susana Torrado (1992) subraya tres dinámicas económicas políticas que lograron inducir modificaciones parciales en el conjunto de la estructura social de la Argentina: La justicialista (1945-1955), la desarrollista (1958-1972) y la aperturista (1976-1983). Los lapsos: 1956-1957, 1963-1966 y 1973-1975, los nombra como interregnos debido a que no lograron implementarse políticas públicas que alteraran significativamente la estructura socio económica .

Establece además esta autora que entre 1930 y 1945, es el momento de más rápida disminución de la natalidad y aumenta el porcentaje de ilegítimos. La caída de la natalidad responde a cambios en el comportamiento (menor tamaño final de la familia) de las clases medias urbanas, en las que la ilegitimidad era escasa. En las zonas más modestas se mantiene la alta fecundidad y la alta ilegitimidad.

Según Torrado (2004), en Argentina, el desarrollo del Estado de Bienestar emerge en la década de 1940, cuando la industrialización sustitutiva generalizó la relación salarial en forma semejante a los países centrales.

---

<sup>9</sup> **Alicia Moreau de Justo** (Londres, 1885 – Argentina, 1986) Médica y política en Argentina, figura destacada del feminismo y del socialismo. Desde los primeros años del siglo XX, se involucró en los reclamos por mayores derechos para las mujeres.

<sup>10</sup> **Julieta Lanteri**: (Italia, 1873- Argentina, 1932) Organizó para mayo de 1910, junto a otras mujeres, el Congreso Femenino Internacional que tuvo como sede a Buenos Aires. Se presentaron trabajos de mujeres de todo el mundo referidas a temáticas de género como derechos civiles y políticos, divorcio, educación, cultura, economía, etc. Fue el primer evento de este tipo que mostró al mundo, y de manera concreta, la organización feminista y las propuestas para modificar las situaciones de inferioridad que vivían las mujeres argentinas y del mundo entero.

Los modelos justicialistas y desarrollistas, tuvieron varios rasgos comunes en lo que concierne a la forma de sufragar el costo de la fuerza trabajadora y a los mecanismos de disciplinamiento social, pero también algunas diferencias. Esta autora referencia que durante el justicialismo, la intervención del Estado aseguró a los trabajadores niveles de ingreso (salario directo e indirecto) que tendieron a cubrir una porción cada vez mayor de los tres componentes del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, al tiempo que se instauraban mecanismos que hacían recaer acrecentadamente dicho costo sobre el sector empresarial. Por el contrario, durante el desarrollismo, si bien la legislación amplió la cobertura de la seguridad social, emerge por primera vez el fenómeno de la precarización salarial, es decir, la virtual exclusión de un segmento de la fuerza de trabajo de los beneficios del salario indirecto, vía el aumento del cuentapropismo de clase obrera, paralelo a la regresión en la distribución del ingreso. La expansión de la clase media asalariada fue comparativamente más importante que antes de 1930, crecieron más rápido aquellas posiciones ocupacionales para las cuales los estudios secundarios y superiores representan un requisito esencial, aumentando la importancia de la educación como canal de movilidad ascensional. Durante 1943 a 1955 las condiciones institucionales se tornan favorables para los trabajadores lo que en términos tendenciales redundó en mejoras del salario real.

Pero las mujeres adquirieron un rol relevante en la escena política argentina, recién con la figura de María Eva Duarte de Perón, quien promovió en 1947 la ley de derechos políticos de la mujer, la mujer adquiere derecho al voto. Pasa a ser considerada ni más ni menos que ciudadana.

## 2.3 INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE GÉNERO

Nos preguntamos ¿por qué comenzar estudiando la categoría género para analizar posteriormente la violencia hacia la mujer? Consideramos pertinente realizarlo debido a que los estudios de género resultaron ser el formato que adquirió el proceso de institucionalización del feminismo.

Al asociar el concepto de género al de mujer se reduce su dimensión de abordaje ya que se invisibiliza la relación existente entre diversas masculinidades y femineidades. Es fundamental ampliar la mirada para incorporar la visión de diversidad sexual, a fin de hacer visibles las sexualidades no heterosexuales, la intersexualidad<sup>11</sup>, y la transexualidad<sup>12</sup>.

Como decíamos, el concepto de género ha surgido de la mano del movimiento feminista, revelando las diferencias existentes entre varones y mujeres, y haciendo hincapié en que estas diferencias se construyen socialmente y no son naturales. Esta noción se relaciona con todos los aspectos de la vida social de las personas: desde lo económico y cotidiano a lo íntimo y cultural. Determina las características, roles y funciones que se atribuyen a las personas dependiendo de su sexo y de la valoración que hace de él cada sociedad.

---

<sup>11</sup> Se utiliza el término “intersexualidad” para designar a aquellas personas cuya anatomía varía, en mayor o menor medida, respecto de los patrones masculinos o femeninos. Debe tenerse en cuenta que la persona intersexual es quien determina su identidad de género como cualquier persona, no basándose sólo en el aspecto físico (como los órganos que haya desarrollado en mayor proporción).

<sup>12</sup> La transexualidad es el deseo irreversible de pertenecer al sexo contrario al genéticamente establecido (o sea, al de nacimiento, ratificado por los genitales) y asumir el correspondiente rol (el contrario del esperado), y de recurrir si es necesario a un tratamiento hormonal y quirúrgico encaminado a corregir esta discordancia entre la mente y el cuerpo. <http://www.transexualidad.com/>

Este concepto plantea que las representaciones y valoraciones de lo femenino y lo masculino, las normas que regulan sus comportamientos y las atribuciones a cada sexo, son producto de complejas construcciones sociales y culturales que se elaboran a partir de las diferencias sexuales y que constituyen modos de significar relaciones de poder y estructurar relaciones sociales, así como la subjetividad individual.

Podríamos decir entonces que género es un concepto descriptivo, analítico y político. (Descriptivo porque visibiliza las desigualdades entre hombres y mujeres. Analítico porque permite interpretar y analizar las diferencias y las desigualdades. Político porque posibilita entender las formas de distribución de poder entre los géneros)

Al profundizar en el análisis del sistema sexo-género en la teoría feminista podemos organizar los feminismos en tres grandes corrientes: las teorías de género, las teorías de la diferencia y las teorías queer.

La diferencia entre las tres corrientes consiste en que las teorías de género son aquellas que parten del presupuesto de que el género es una construcción a partir del sexo, y asumen como su objeto teórico fundamental el género. Confrontándose a estas teorías encontramos un conjunto teórico que se suele calificar como teorías de la diferencia sexual. Pretenden poner de relieve la noción de sexo, las diferencias entre los sexos, a veces lo natural o esencial frente a lo cultural, a la noción de identidad sexual, del deseo. Por último, tendríamos la crítica a las dos grandes corrientes anteriores, explicada en la teoría *queer* de Judith Butler y su idea de que ni el sexo ni el género existen

naturalmente. Su punto de partida es que género y sexo son categorías generalizadas, esto es, impregnadas de aspectos culturales. La teoría *queer* de Judith Butler invita a deconstruir y poner en cuestión las nociones básicas del feminismo anterior: género y diferencia sexual.

## 2.4 EL SISTEMA SEXO – GÉNERO

Se utilizan dos términos distintos para referirse a las diferencias biológicas y a aquellas construidas socialmente: sexo y género, respectivamente.

Sin embargo, esta manera binaria de entender las categorías sexo y género fue criticada sobre todo por el movimiento transexual, argumentando que tanto el sexo como el género son construcciones sociales y la supuesta coherencia entre ellos, es una manera de estabilizar la heterosexualidad como norma y, en última consecuencia, una argumentación biológica que cementa el sistema de los dos sexos y las líneas de poder dentro de él. Ser distintos no significa ser desiguales. Estas definiciones básicas en su conjunto componen lo que se denomina *perspectiva de género*: una visión particular del mundo y de las relaciones humanas que apunta a investigar, revisar, interrogar y analizar los roles, los espacios y los atributos socialmente asignados a mujeres y varones, puntualizando las desigualdades que observamos entre varones y mujeres. El enfoque da herramientas para abordar y problematizar la desigualdad de oportunidades que tienen los varones y la mujeres, las inequidades en sus relaciones y los distintos papeles que socialmente les son asignados.

Las relaciones de género son definidas como los modos en que las culturas asignan las funciones y responsabilidades a la mujer y al varón. Estas relaciones determinan los modos de acceder a los recursos materiales (como la tierra, la vivienda) y a recursos simbólicos, como el poder político.

Esta estructura repercute en la vida cotidiana manifestándose, por ejemplo, en la forma en la que se divide el trabajo doméstico y extra-doméstico (entre varones y mujeres), en las responsabilidades familiares, en el campo de la educación, etc.

Afirmar que el género es un proceso de creación cultural a partir de las particularidades sexuales o biológicas, significa <sup>13</sup>:

- Los atributos que son asignados a lo femenino y a lo masculino son modificables.
- Cada sociedad tiene su propio repertorio de definiciones de género.
- Los factores sociales y culturales pueden afectar de maneras distintas los modos como al interior de una sociedad se organizan las relaciones, los papeles y los estereotipos de género: raza, etnia, religión, opción sexual, pertenencia a una clase o a un grupo de edad, etc.
- No se puede hablar ni de “la mujer” ni de “el hombre” como universales, como esencias físicas e idénticas a sí mismas, sino como

---

<sup>13</sup> Estos puntos fueron extraídos por la autora del presente trabajo, a partir de diferentes lecturas referentes al tema.

seres plurales, que habitan un espacio social, cultural e histórico determinado.

La universalidad de la subordinación femenina, el hecho de que exista y que involucre los ámbitos de la sexualidad, la afectividad, la economía y la política en todas las sociedades, independientemente de sus grados de complejidad, da cuenta de que estamos ante algo muy profundo, e históricamente muy enraizado, algo que no podremos erradicar con un simple reacomodo de algunos roles en lo sexual o social, ni siquiera con reorganizar por completo las estructuras económicas y políticas. Instituciones como la familia, el Estado, la educación, las religiones, las ciencias y el derecho han servido para mantener y reproducir el estatus inferior de las mujeres.

Por ello, repensar el derecho y su función social, es un desafío que va más allá de contar con “buenas leyes” o con “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres. Significa hacer de esta disciplina un instrumento transformador que desplace los actuales modelos sexuales, sociales, económicos y políticos hacia una convivencia humana basada en la aceptación de la otra persona como una legítima otra y en la colaboración como resultante de dicho respeto a la diversidad.

Al decir de Alda Facio y Lorena Fries:

“ Se complica aún más en tanto, entre más se ha estudiado la construcción de las identidades de género, más se ha comprendido que nos falta mucho por descubrir. Por ejemplo, todavía no se sabe muy bien por qué personas que desde su nacimiento han sido socializadas de acuerdo al género que el sexo asignado requería, no se identifican con el género asignado aunque a veces sí, y a veces no, con el sexo atribuido.

Para poder incorporar una perspectiva de género en el derecho, se requiere primero ver y comprender todas las formas en que la mirada de los varones se ha asumido como humana, y corregirlas. Esta tarea no es nada fácil, ya que muchas de las manifestaciones del sexismo son percibidas tanto por hombres como por mujeres como “naturales”. Además, debido a que la mirada de los hombres ha pasado por tantísimos siglos como una mirada “neutral”, es difícil reconocerla para desarticularla. Más aún, en el campo del derecho que se concibe a sí mismo como una disciplina objetiva a pesar de que su instrumento es el lenguaje, posiblemente la más sexista de las instituciones patriarcales”. (Facio, 1999:16)

## **2.5 EL SEXISMO EN EL LENGUAJE**

Al transmitir socialmente las experiencias acumuladas de las generaciones anteriores, el lenguaje condiciona nuestro pensamiento y determina nuestra visión del mundo, transmitiendo así los prejuicios sexistas del lenguaje.

El lenguaje, en cuanto construcción social, refleja esta situación y contribuye a reforzarla, pero también se muestra como un posible instrumento para el cambio.

Las relaciones familiares, económicas y sociales han cambiado y no debemos contribuir con nuestro lenguaje a perpetuar concepciones de dependencia de las mujeres, que poco tienen que ver con la realidad.

A través de las palabras, los mitos y las narraciones se van moldeando la subjetividad individual y colectiva en una sociedad. Podemos decir entonces que todo cambio lingüístico tiene su origen en transformaciones sociales y éstas, a su vez, se ven reforzadas y alentadas por los cambios en la lengua. Esto quiere decir que en la medida en que las mujeres se han incorporado

decididamente a todos los espacios de la vida social, política y económica han surgido nuevas palabras.

La perpetuación de los estereotipos sobre hombres y mujeres es negativa para ambos ya que se presentan como modelos equivocados y difíciles de transformar, dificultando el desarrollo de las cualidades de las personas independientemente de su sexo. El poder de la palabra es el poder de escoger los valores que guiarán a una determinada sociedad pero más aún es el poder de crear.

Los lenguajes perpetúan y ritualizan los *roles de género*, los cuales están constituidos por las tareas o actividades que se espera que desempeñe una persona según el sexo al que pertenece. Por ejemplo, desde este enfoque sería lógico que los varones sean albañiles o choferes, mientras que las mujeres amas de casa o enfermeras. *En el rol productivo*, pueden agruparse todas aquellas actividades que generan ingresos económicos, que producen bienes o servicios para la venta o para el autoconsumo. *El rol reproductivo* es la reproducción biológica, y aquellas actividades que están vinculadas al bienestar y a la sobrevivencia de la familia.

El problema con el trabajo doméstico radica en que se asume como una tarea principalmente femenina, pero además sin valor alguno. Como es un trabajo que nunca termina, que se repite incesantemente, un trabajo del que no se pueden ver resultados permanentes, no se lo aprecia. Una desvalorización de las tareas domésticas, desvaloriza también a quien las ejecuta.

Decíamos entonces, el lenguaje es la manera que tienen las personas de comunicarse entre sí, de expresarse, es el medio idóneo para describir a los objetos y a los fenómenos que existen en el mundo que le rodea, así como la forma de expresar las ideas y la forma de pensar. Adherimos entonces a la siguiente definición de Otero Henry: “El lenguaje constituye un sistema de símbolos o de signos de los objetos de la realidad, de sus propiedades y nexos, y representa un instrumento imprescindible del pensamiento humano” (Henry, 2009: 24)

En el lenguaje, como realidad inmediata a través del cual las personas expresan de manera verbal o escrita sus ideas, se transmite toda la cultura acumulada por la humanidad; así funciona como una manera para perpetuar los estereotipos de género por estar presente siempre de una u otra forma, en el pensamiento de las personas.

Una de las formas sexistas del lenguaje se pone de manifiesto en el uso del masculino para nombrar un colectivo, donde aparecen personas de ambos sexos; o cuando la mayoría de las personas que lo integran son mujeres, se produce un uso y abuso del masculino, diluyéndose la identidad femenina.

En otras ocasiones, el uso de algunos términos para el caso de lo femenino tiene un significado negativo; por ejemplo “Hombre público” y “Mujer pública”: esta última expresión, da la idea de una mujer que se ha dedicado a la prostitución, a llevar una vida desordenada, mientras que la referencia masculina hace alusión al hombre que por su participación en el ámbito público tiene cierta presencia en él.

“Esta utilización abusiva del masculino no hace más que reforzar el papel predominante del varón como el más importante, poniendo de manifiesto las conexiones entre pensamiento y lenguaje, puesto que nuestro lenguaje representa externamente la estructura de nuestro pensamiento. Esta conexión la podemos encontrar en determinadas situaciones donde el lenguaje condiciona el éxito de determinadas tareas al incitar a utilizar estrategias estereotipadas que impiden el encuentro de la solución correcta”(García, 2013:178)

El carácter sexista del lenguaje dado en la sociedad y en la cultura a la que pertenece y adquiere un individuo que se desarrolla, va evolucionando con los propios cambios que se generan en la misma sociedad.

Lo que no se menciona no existe. Se invisibiliza. La omisión de lo femenino en el lenguaje es una manera de invisibilizar su existencia. Pensar en esta idea puntualmente, y en la connotación discriminatoria que la práctica de un lenguaje sexista acarrea, es importante si deseamos ser parte de una ciudadanía más inclusiva.

Durante años, el trabajo fuera de lo doméstico, el remunerado, estuvo a cargo sólo del hombre y quedó en manos de la mujer el cuidado afectivo de los hijos y la manutención cotidiana del hogar.

En Argentina, sobre todo a partir de la década del 70, conjuntamente con los movimientos feministas, se visibiliza, como dijimos el mundo privado de la mujer y toma cuerpo público. La mujer conquista el espacio laboral, pero la adjudicación social de roles ha sido y es tan fuerte que a la jornada laboral, se le agrega la jornada en el ámbito doméstico.

Expresa Bourdieu (2000): “el dominio masculino está suficientemente bien asegurado como para no requerir justificación: puede limitarse a ser y a

manifestarse en costumbres y discursos que enuncian el ser conforme a la evidencia, contribuyendo así a ajustar los dichos con los hechos”. (pág. 3). Esta cita la podemos ejemplificar en la siguiente situación: si ambos progenitores trabajan fuera del hogar para la manutención cotidiana, será la sociedad la que le exija a la mujer, el mayor cuidado de los niños, así como las tareas relativas al ámbito doméstico. Nos preguntamos entonces hasta donde estos imaginarios no constituyen un tipo de violencia encubierta, que lleva a naturalizar situaciones de doble exigencia hacia la mujer.

Citando nuevamente a Bourdieu (2000), este autor sostiene que si esta división parece "natural", como se dice a veces para hablar de lo que es normal, al punto de volverse inevitable, se debe a que se presenta en el estado objetivado, en el mundo social y también en el estado incorporado, en los hábitos, como un sistema de categorías de percepción, pensamiento y acción. Ajena a cualquier postura y cuestión herética, esta experiencia es la forma más absoluta de reconocimiento de la legitimidad; aprehende al mundo social y a sus divisiones arbitrarias como naturales, evidentes, ineluctables, comenzando por la división socialmente construida entre los sexos.

## **2.6 FORMAS DE SEXISMO**

El sexismo está presente en casi la totalidad del quehacer humano, es tan amplio y extendido que se manifiesta de muy distintas maneras.

Margaret Eichler (2009), especialista norteamericana en género y familia, identifica siete formas de sexismo, las cuales se resumen a continuación:

- **El doble parámetro:** conocido como **doble moral**. Se da cuando una misma conducta, una situación idéntica, es evaluada con distintos parámetros para uno u otro sexo.
- **El dicotomismo sexual:** es tratar a las personas como diametralmente **opuestas** y no con características semejantes. Se trata a los hombres y a las mujeres como si fueran absolutamente diferentes en lugar de tratarlos como dos grupos que tienen muchas semejanzas y algunas diferencias.
- **El deber ser de cada sexo:** parte de la base de que hay actividades humanas que son más apropiadas para un sexo que para otro.
- **El familismo:** se identifica a la mujer con la **mujer familia**. Esto significa que se considera que el papel de la mujer dentro del núcleo familiar determina su existencia.
- **Sobregeneralización** ocurre cuando en un estudio o investigación se toma solamente la conducta del sexo masculino y los resultados se presentan como válidos para los dos sexos. .
- **Sobreespecificación** es otra la cara de la misma moneda. Se da cuando se presenta como específico de un sexo algo que es una necesidad, actitud o interés propio de ambos sexos.
- **El androcentrismo:** se da cuando un estudio, análisis o investigación se enfoca desde la perspectiva masculina únicamente, presentando la experiencia y las necesidades de los hombres como

centrales a la experiencia humana” . Encontramos androcentrismo en toda la estructura social y cultural y existen dos formas extremas:

- 1) Misoginia: Repudio a lo femenino.
- 2) Ginopia: Imposibilidad de ver lo femenino o invisibilización de la experiencia femenina.

## **2.7 ORIGENES DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER: EL PATRIARCADO**

Desde una perspectiva feminista, el análisis de la familia se fundamenta porque la misma es considerada por las teorías feministas como el espacio privilegiado de reproducción del patriarcado, en tanto constituye la unidad de control económico sexual y reproductivo del varón sobre la mujer y sus hijos.

Denominamos como instituciones patriarcales al lenguaje ginope, la educación androcéntrica, la maternidad forzada, la historia robada, la heterosexualidad obligatoria, las religiones misóginas, el trabajo sexuado, la violencia familiar y violencia hacia la mujer. Dichos dispositivos actúan como determinantes en el resguardo y consolidación de la familia patriarcal y operan como pilares estrechamente ligados entre sí en la transmisión de la desigualdad entre los sexos y en la convalidación de la discriminación entre las mujeres.

Hipotetizamos que la violencia hacia la mujer está ligada a la invisibilización de ella que se desprende de la familia patriarcal. En este espacio era considerada como objeto (pasaba de depender del padre a depender del marido). Al decir de Susana Gamba “Con la formación de los Estados

modernos, el poder de vida y muerte sobre los demás miembros de una familia pasa de manos del pater familias al Estado, que garantiza principalmente a través de la ley y la economía la sujeción de las mujeres al padre, a los maridos y a los varones en general, impidiendo su constitución como sujetos políticos” (Gamba, 2007:259)

Los debates sobre el patriarcado tuvieron lugar en distintas épocas históricas y fueron retomados en el siglo XX por los movimientos feministas de los años 60 en la búsqueda de una explicación que diera cuenta de la situación de opresión y dominación de las mujeres que posibilitara su liberación. Parafraseando a Susana Gamba (2007) el patriarcado es uno de los principales perdedores en los acontecimientos del siglo XX, y la emergencia de las sociedades postpatriarcales en Europa y en el continente americano constituye un cambio histórico gigantesco.

Si nos remitimos a los orígenes del patriarcado podemos hacer mención que, ya en 1884 Engels describe como el excedente en la producción, trae aparejada la propiedad privada y con ella la instalación del patriarcado ya que los hombres dueños de bienes y tierras deben dejar a alguien su herencia lo que implica que deben tener certeza sobre su descendencia. La única manera de lograrlo es apropiándose de los cuerpos de las mujeres. Con el matrimonio monogámico y estable, la mujer pasa a ser propiedad del marido como lo son sus bienes y sus hijos. Asimismo expresa que la emancipación de la mujer podrá surgir sólo cuando ella ocupe su lugar en la producción debiendo las tareas domésticas transformarse en una industria pública.

En la base de la categoría patriarcado hay dos conceptos y dos instituciones muy importantes para la vida y la historia de las mujeres. Uno es el de heterosexualidad obligatoria; el otro, el de contrato sexual. Dos conceptos estrechamente vinculados entre sí, dos instituciones necesarias para la continuidad misma del orden socio-simbólico patriarcal

Celia Amorós lo define como un pacto entre varones interclasista, en el que se apropian del cuerpo de las mujeres, como propiedad privada. Sostiene textualmente:

“Podría considerarse al patriarcado como una especie de pacto interclasista, metaestable, por el cual se constituye en patrimonio del genérico de los varones en cuanto se auto-instituyen como sujetos del contrato social ante las mujeres –que son en principio las “pactadas”. Esto dicho así es muy esquemático [...] Pero en principio el patriarcado sería ese pacto –interclasista- por el cual el poder se constituye como patrimonio del genérico de los varones. En ese pacto, por supuesto, los pactantes no están en igualdad de condiciones, pues hay distintas clases y esas diferencias de clases no son ¡ni mucho menos! irrelevantes. Pero cabe recordar, como lo hace de forma muy pertinente Heidi Hartmann, que el salario familiar es un pacto patriarcal entre varones de clases sociales antagónicas a efectos del control social de la mujer” (Amorós, 1994:26)

Para afirmar el concepto anteriormente vertido sobre patriarcado, Ruth Zurbríden cita Riveras Garretas (1994:75-76) quien lo denomina como:

“Una institución que afecta a hombres y a mujeres mediante el recurso a la definición y, por tanto, a la limitación de los contenidos de su sexualidad. La heterosexualidad normativa como eje de las relaciones de parentesco expresa la obligatoriedad de la convivencia entre hombres y mujeres en condiciones de la tasa de masculinidad / feminidad numéricamente equilibrada. La práctica y la institución “heterosexualidad

obligatoria” expresan asimismo la imposición sobre las mujeres del modelo de sexualidad reproductiva como único modelo que ellas deben conocer y practicar: que ellas deben, pues, hacer propio. Este modelo comporta la definición del cuerpo femenino –nunca del cuerpo masculino- como un cuerpo violable, un cuerpo idealmente siempre accesible para los hombres”.(La Revuelta, 2012)

La represión de las mujeres y el uso del poder constituye el común denominador de ambas definiciones.

Actualmente la familia patriarcal puede aparecer desdibujada tras siglos de esfuerzos de la mujer por emanciparse, pero no debemos olvidar que en sus orígenes, el patriarca, la convirtió en objeto propiedad del hombre.

La forma y magnitud de la violencia de los hombres contra las mujeres depende de la existencia de estructuras de dominio patriarcal y sobre todo, del papel que desempeñan los sexos en las sociedades en cuestión. La violencia de los hombres contra las mujeres es un fenómeno cuyas causas directas podríamos inferir que se encuentran en las estructuras sociales, androcéntricas, patriarcales y machistas. Este modelo de sociedad se ha ido perpetuando a través de un proceso de socialización en el que las personas construyen sus identidades en base a un sistema de valores y creencias androcéntricas. Así, las personas asimilan e interiorizan los elementos culturales y sociales que favorecen y garantizan su adaptación e integración en la comunidad a la que pertenecen.

El proceso de socialización no es neutro pues aparece diferenciado en función del sexo de las personas, asignando tareas y pautas de comportamiento diferenciadas para las mujeres y los hombres según lo tradicionalmente establecido para unas y otros. La diferente consideración que hace una sociedad en base al sexo biológico de las personas condiciona la orientación de cada una de estas. Así se selecciona qué cosas deben ser reforzadas y qué cosas no, a fin de conseguir incrementar o extinguir determinadas conductas en cada uno de los dos sexos. A través del proceso de socialización diferenciada, se adquieren roles establecidos en función del sexo y se generan estereotipos masculinos y femeninos.

Así, según Bourdieu (1994) “ está claro, en efecto, que en las sociedades modernas el responsable principal de la construcción de categorías oficiales según las cuales se estructuran estas sociedades, y las poblaciones, y los espíritus, es el Estado, que a través de todo un trabajo de codificación acompañado de efectos económicos y sociales bien reales (como las asignaciones familiares) sale a favorecer cierta forma de organización familiar, a reforzar a los que están en condiciones de conformarse a este modo de organización, y a alentar por todos los medios, materiales y simbólicos, el "conformismo lógico" y el "conformismo moral", como un acuerdo sobre un sistema de formas de aprehensión y de construcción del mundo, en la que esta forma de organización, esta categoría, es sin duda una llave maestra”. (pág 135)

En otro de sus libros Bourdieu (1997) sostiene en cuanto a la construcción de un espíritu de familia, que este parte del sentimiento familiar como principio afectivo de cohesión social, el cual es un principio construido socialmente que instituye el funcionamiento como "cuerpo" a un grupo que, de otro modo, tiende a funcionar como "campo". Gracias a este espíritu de familia que le permite constituirse en cuerpo, la familia cumple un rol determinante en el

mantenimiento y reproducción del orden social, constituyéndose de este modo en una ficción social bien fundada y garantizada por el Estado

## **2.8 POLITICAS SOCIALES Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA MUJER Y LA CIUDADANÍA**

Consideramos que la implementación de las políticas públicas y de las políticas sociales influye en los contenidos o las temáticas que ingresan a la agenda estatal, en las formas de resolución y en tipo de soluciones.

Se entiende a las políticas públicas como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario”(Tamayo Saenz, 1997:2)

Podríamos decir que las políticas sociales constituyen un subconjunto de políticas públicas, cuya finalidad es dar una respuesta a determinadas problemáticas sociales, es decir, modificar situaciones de exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, cuyos principios rectores son la equidad, la inclusión y la seguridad social. Si bien los principios rectores son los nombrados, paradójicamente terminan operando al decir de Tamayo Saenz (1997) en el campo de la redistribución del ingreso y cumplen funciones de acondicionar el contexto para el desarrollo de la sociedad capitalista, impedir el conflicto social y lograr consenso político.

Para las mujeres salir a la esfera de lo público, hacerse visibles y ser reconocidas como sujetos sociales y políticos con derecho a participar y a

decidir, siempre requirió formas de organización. La participación de ellas en el ámbito público fue el resultado de luchas importantes como fue manifestado, y de cambios profundos en las relaciones políticas o económicas.

Una de las grandes conquistas de los feminismos es, como manifestamos, la transformación de las mujeres como sujeto político, lo que abre la posibilidad de romper con la condición de víctimas y de transformarse en individuos autónomos y sujetos de derechos. Los derechos ciudadanos al no ser fijos ni inmutables, se van recreando y ampliando a medida que se enfrentan nuevos riesgos, nuevas exclusiones, surgiendo dimensiones ciudadanas no percibidas ni luchadas previamente.

Si hacemos una recorrida histórica en Argentina respecto de la lucha de las mujeres por sus derechos ciudadanos, podemos decir que si bien en 1853 se firma la Constitución Nacional Argentina- esta establece el derecho a la participación política sólo a los ciudadanos varones. En 1912 la Ley Sáenz Peña establece el voto universal, secreto y obligatorio. Sin embargo, más allá de la importancia que tuvo por haber ampliado el sufragio (lo establecía como derecho de todas las clases sociales), continuaba excluyendo a la mujer del acto político de elegir a sus representantes. Para la legislación imperante en Argentina en esos años, las mujeres no tenían presencia cívica. Tendrán que esperar todavía unas décadas más para ser consideradas ciudadanas. Recién en septiembre de 1947, durante la presidencia de Juan Domingo Perón y por iniciativa y presión de Eva Perón, se dictó la ley 13.010 que concedía a la mujer derechos políticos, convirtiéndolas en sujetos capaces de ser electoras y

elegidas. Con esta ley, la mujer consiguió la igualdad de dichos derechos respecto del hombre.

A pesar de haber logrado el sufragio femenino, las mujeres fueron excluidas de la política durante mucho tiempo. Esta situación llevó a que recién en 1991 en Argentina el Congreso sancionara la Ley de Cupos, conocida también como “ley del treinta por ciento”, que establece que “Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de treinta por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”<sup>14</sup>.

Esta ley fue considerada para las investigadoras de género, como crucial para que la representación femenina en el poder, despegara en la Argentina. Podemos coincidir que el poder tiene las marcas de la masculinidad, de modo que ingresar en el dominio de la política es acceder a espacios codificados por los varones, con reglas de juego que responden a su condición. Ingresar a la política implicaba además comenzar con muy lentas rupturas en los imaginarios sociales acerca de los estereotipos asignados a la mujer.

En relación a la ciudadanía podemos decir que en este siglo recién comenzado, ha cobrado una gran vitalidad, hasta el punto de convertirse en el concepto clave que concreta las aspiraciones de participar de manera real y efectiva en la toma de decisiones de aquellos grupos y colectivos tradicionalmente excluidos del poder.

---

<sup>14</sup> Ley de cupos, promulgada en Argentina en el año 1991, establece la participación efectiva de la mujer en las listas de candidatos a cargos electivos que representan los Partidos Políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficialización de listas que no contemplan el porcentaje mínimo exigido por la Ley ( 30 %)

El concepto de ciudadanía se refiere no sólo a ser "natural o vecino/a de una ciudad", sino también al "sujeto de derechos políticos que interviene ejercitándolos, en el gobierno del país", según el diccionario de la RAE.(Real Academia Española).

En la actualidad se ha superado la visión estática de la ciudadanía, para dotarla de un contenido más rico, dinámico y, sobre todo, más real. Landau refiere "Si la ciudadanía es algo que remite a un proceso histórico, siempre vamos a estar hablando de una construcción de ciudadanía y de que haya también una reconstrucción constante de esa ciudadanía". (Landau, 2003:168). Con ello manifiesta que la misma requiere del ejercicio efectivo de todos aquellos derechos que colocan a las personas en condiciones de libertad e igualdad, a fin de ser sujetos activos en los ámbitos de relaciones en los que se construye el futuro de la comunidad.

El ser es ser, al ejercer derechos construyendo la corresponsabilidad. El ser es ser al construir la corresponsabilidad ejerciendo derechos. La doctora Elosegui (2012) aboga por un modelo de igualdad en la diferencia entre mujeres y hombres, lo que supone defender la necesidad de una corresponsabilidad y presencia de ambos en la esfera privada en donde se comparte la educación, crianza de los hijos y las tareas domésticas, como en el espacio público. En definitiva, plantea la necesidad de la conciliación entre derechos productivos y reproductivos, tanto para los hombres como para las mujeres.

Pero el término corresponsabilidad en este escrito se explyaya además a las responsabilidades compartidas entre mujeres, hombres y Estado, como espacio

en el que las acciones de unos impacten en los otros y donde este Estado pueda dar respuestas a los reclamos que devienen del ejercicio de la ciudadanía y ser además propositor de la misma. El Estado será así el principal garante del ejercicio de los derechos, pero no el único, en tanto que hombres y mujeres con su accionar cotidiano lo deben legitimar y dinamizar.

Desde una perspectiva de género y de derechos, la ciudadanía requiere del ejercicio y goce de los derechos que están llamados a satisfacer necesidades elementales de la persona, como la educación o el trabajo. Satisfacción de derechos de primera, segunda y tercera generación.

Si hablamos del ejercicio y goce de derechos, hablamos de ciudadanía. La ciudadanía no se tiene, sino que se adquiere y requiere de un proceso de construcción permanente.

El término *corresponsabilidad* toca en sus aristas al término *empoderamiento* de la mujer, en tanto este fue acuñado en la Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing (Pekín) en 1995 y se refiere al aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder. Desde sus inicios a la fecha, el término se ha ido transformando y actualmente esta expresión conlleva también otra dimensión: la toma de conciencia del poder individual y colectivo del que se empoderan las mujeres a los fines de recuperar su propia dignidad como personas.

Teniendo en cuenta que la política es confrontación, negociación y acuerdos; el lugar de las mujeres en la política está vinculado a su capacidad de confrontar, negociar y acordar. En consecuencia, no puede existir poder político de las

mujeres como colectivo, sin una articulación real entre las mujeres políticas y el movimiento de mujeres. Otro empoderamiento importante fue el posicionamiento de las mismas en el espacio de lo público. Dejar de ser las propietarias de lo privado para pasar a asir el espacio público donde se pacta básicamente una igualdad de derechos.

Se refuerza la ciudadanía de la mujer a través de los movimientos que enarbolan, cuando estos vehiculizan los derechos relegados inherentes a las mismas. Los movimientos de mujeres nacen, como enunciamos, para igualar sus oportunidades a las del hombre, entre ellas el derecho al voto y con él, el derecho de ciudadanía los cuales fueron constitutivos de las primeras luchas.

El conjunto de las mujeres, el poder y la ciudadanía, son útiles para analizar y comprender las relaciones de estas con el poder desde distintas perspectivas. La idea del poder como imposición externa nos permite comprender la lógica de la dominación como una fuerza exterior a la persona en tanto que, como imposición subjetiva, desde la represión en la propia interioridad, nos posibilita incorporar al análisis las instancias donde se estructuran los niveles de conciencia de la subordinación y analizar a las mujeres como sujetos históricamente producidos y organizados en la represión de su propio poder.

Los instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos ponen de manifiesto claramente que la violencia contra la mujer constituye una violación a los Derechos Humanos, y la limita total o parcialmente en el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos. Constituye una ofensa a la dignidad humana, y manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el

hombre y la mujer. Es condición indispensable el cese de la violencia para el desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

Los organismos públicos vienen tomando mayor conciencia de la necesidad de dar cuenta de las problemáticas asociadas a la violencia (o las violencias) contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas. Se trata de un largo recorrido, fruto del impulso dado a nivel mundial por organismos internacionales y movimientos de mujeres a las discusiones sobre la erradicación y la prevención de la violencia hacia la mujer, con especial énfasis en los patrones culturales que la originan y la sostienen.

Concebimos que las leyes surgen como respuestas a prácticas sociales y a conflictos suscitados en la sociedad. A los fines de garantizar su cumplimiento, se torna necesario una intención política que las “contenga” y a la vez una internalización respecto de los derechos y responsabilidades de parte de todos los ciudadanos.

Como en este texto trabajamos la aplicación de las normativas en materia de violencia familiar, nos parece pertinente citar a Ferrero, autora que establece que Cecilia Grosman refiere sobre la ley lo siguiente: “conocer la ley es tener expectativas claras acerca de lo que un individuo puede y debe hacer en los distintos intercambios sociales: es conocer la dinámica de los roles y funciones que se expresa a través de “poderes” y “deberes” explicitados en derechos y obligaciones” (Grosman y otros 1996) citado por (Ferrero, 2009:22)

Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Las relaciones igualitarias entre la mujer y el hombre respecto de las relaciones sexuales y la reproducción, incluido el pleno respeto de la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíproco y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la sexualidad se ve frecuentemente asociada a problemáticas como la violencia sexual, los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual, la infección del VIH o la mortalidad por abortos clandestinos. Desde esta mirada, el centro de atención de los derechos sexuales se sitúa principalmente en el derecho a una sexualidad libre de coacciones, discriminaciones y violencia. Si bien desde el movimiento de mujeres se reconoce la indudable necesidad de identificar los derechos sexuales en términos de violaciones de derechos, también se reivindica la necesidad de definirlos desde una óptica más positiva, que ponga el acento en el derecho a gozar plenamente del cuerpo.

Uno de los puntos más controversiales y confrontados de la agenda de los derechos sexuales y reproductivos, es el tema del aborto, aún punible en Argentina. Esto se traduce en situaciones de muertes y problemas de salud por la realización de los abortos de manera clandestina e insalubre para las mujeres de escasos recursos.

La aprobación de una ley de despenalización y legalización del aborto garantizaría la inclusión en el sistema de salud de la mayoría de las mujeres y niñas que abortan, y así se lograría una drástica reducción de la desigualdad y de otras violaciones de derechos humanos relacionadas con el aborto ilegal.

Más allá de lo enunciado precedentemente, de manera general, se puede afirmar que el ordenamiento jurídico argentino no tiene disposiciones que discriminen a la mujer para el ejercicio y goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las distintas esferas de la sociedad. Manifiesta una tendencia clara hacia la progresiva eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sin embargo, es necesario seguir trabajando en la actualización de nuestra legislación adecuando, cada una de sus disposiciones a los diferentes tratados de derechos humanos y, en especial, a la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”. Situamos a la misma como un tratado emblemático para la lucha por los derechos de la mujer en tanto obliga a los Estados partes a tomar todas las medidas apropiadas para la modificación de los patrones socio-culturales de conducta de hombres y mujeres.

En lo referente en materia legal, podemos decir que las leyes se fueron modificando a los fines de atender la diversidad de situaciones que se presentan en la práctica y han logrado iniciar, hacia el interior de las sociedades, una discusión sobre la problemática de la violencia. Al decir de Griselda Ferrero (2009) “surgen los enunciados de las leyes jurídicas, debiéndose reflexionar sobre la veracidad de sus conceptualizaciones, modalidades de aplicación y universos sobre los cuales actúa. Porque resulta evidente que las mismas

responden – en cuanto a sentido de pertenencia- a contextos y situaciones determinados, a partir de un núcleo definido y acotado de actores responsables, quienes a la vez y por lo general ocupan lugares preponderantes y relacionados con el poder”(pág:38)

Consideramos de importancia el ejercicio permanente de todas las personas, de poner en tensión los estereotipos culturales dominantes y la realización de lecturas críticas que permitan visualizar porqué mujer y familia aparecen como sustantivos que se asocian. El hombre puede realizar al igual que la mujer funciones afectivas y nutricias, así como la mujer puede desempeñar sus tareas tanto en el ámbito público, como el privado.

También expresamos que cuando hablamos de corresponsabilidad hablamos del ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Situamos una arista de la responsabilidad en las acciones del Estado, quien en cuanto a persona, mujer y familia tiene el deber primordial de garantizar una vida digna y estas empoderarse de sus derechos. Como Foucault habla de las microfísicas de las relaciones de poder, podríamos empezar a hablar de microfísicas de relaciones de corresponsabilidad, en tanto implica que cada sujeto se empodere de sus derechos, realice el ejercicio de los mismos, sabiéndose titular y con derecho al goce.

Como toda historia de exigibilidad de derechos, respeto y garantías, sabemos que si bien el concepto de ciudadanía le corresponde a mujeres y hombres, este estuvo ligado en un principio a estos últimos. El que la mujer pueda ejercer su ciudadanía, implica una historia de luchas, dolores silenciados y revelados.

Implica una puesta en práctica en forma permanente de los derechos que le corresponden, a los fines de que estas prácticas sean las que se naturalicen y no otras en donde queda in-visibilizada la mujer.

Sostenemos entonces que la “bóveda del edificio patriarcal” quedará intacta en la medida que, propuestas legislativas no vayan acompañadas de políticas públicas con presupuestos acordes que permitan efectivizar el cumplimiento de la ley. El presupuesto es un documento que expresa la valoración financiera de los recursos necesarios para realizar las actividades del proyecto. Son los recursos monetarios estimados para llevar a cabo el proyecto.

Desde el punto de vista económico es proponer una forma racional de asignar recursos. Es la previsión de ingresos y de gastos para un período determinado, generalmente de doce meses.

Tanto programar como presupuestar son procesos estrechamente relacionados entre sí.

Cuando formulamos un proyecto, el presupuesto nos va a determinar el costo de una actividad y la necesidad o no de financiamiento. Para determinar el costo de una actividad, se debe detallar con la mayor precisión posible cada uno de los componentes del costo, es decir rubro por rubro.

Es necesario destacar que en la evaluación de un proyecto, para su selección y aprobación, el monto de inversión necesario para ejecutar un proyecto y los gastos de operación para su continuidad son algunos de los elementos que deben ser considerados para determinar la aceptación o rechazo de un proyecto.

Por otra parte, la efectividad de una ley se mide por los cambios en la “sensibilidad ética”, como sostiene la antropóloga Rita Sagato (2006) no golpear, no matar, no agredir, no violar, no denigrar porque está mal, no porque se corre el riesgo de ser penalizado e ir a la cárcel. Para esto hace falta decisión política, presupuesto y políticas ofensivas que transversalicen medidas en ámbitos de acción social, salud, educación y justicia.

## **2.9 CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES QUE SE REALIZARON EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER.**

El período que va de 1975 a 1985 fue designado por la ONU como la DÉCADA DE LA MUJER y se instala la problemática de la violencia contra la mujer en la agenda internacional. Se visualiza no como un problema privado sino como una cuestión social y es considerando una violación a los derechos humanos. Las Conferencias Mundiales sobre la Mujer: México en 1975; Copenhague 1980; Nairobi en 1985; Beijing en 1995, y en Nueva York en el 2000.

**(1979) Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW.** Aprobada en Argentina por Ley 23.179/ 1985

**(1993) Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos.** Reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y dio lugar a la creación de leyes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en muchos países

**(1994) Brasil. Convención Internacional sobre Prevención , Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará,** aprobada el día 9 de junio de 1994. Aprobada en Argentina por ley 24.632/96

**(1995) Beijing . Declaración de Beijing:** señala que se debe garantizar “el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su potenciación y su adelanto por factores como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión y/o la discapacidad, o por pertenecer a la población indígena”.

**(1996). OMS Organización Mundial de la Salud:** estableció que la prevención de la violencia es prioridad de Salud Pública.

**(1999) ONU** instituyó el día **25 de noviembre como día de la No Violencia Contra la Mujer**, en honor o en el recuerdo por la muerte de las hermanas Mirabal en República Dominicana, quienes son asesinadas el 25 de noviembre de 1960 por sus luchas por los derechos de las mujeres.

## **2.10 TRATADOS Y LEYES DE ARGENTINA QUE PROTEGEN DERECHOS DE LA MUJER.**

En la Argentina, la Constitución Nacional, las leyes y sus reglamentaciones y las Convenciones o Pactos Internacionales incorporados a la Constitución en 1994 protegen y dan forma a las obligaciones de instituciones y dependencias públicas en relación con la defensa de los Derechos Humanos. Se plasman a

continuación aquellas leyes sancionadas a los fines de promover, proteger y garantizar los mencionados Derechos Humanos.

**(1947) ley 13.010** Concedía a la mujer derechos políticos, convirtiéndolas en sujetos capaces de ser electoras y elegidas. Con esta ley la mujer consiguió la igualdad de dichos derechos respecto del hombre.

**(1991) Ley 24012** de Cupo femenino, conocida también como “ley del treinta por ciento”, Establece que “Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de treinta por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”

**(1994) Ley 24.417** De protección contra la Violencia Familiar.

**(1997) 24828** Incorporación de las amas de casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

**(1999) Ley 25087**, modifica el Código Penal, cambia los delitos contra la honestidad por delitos contra la integridad sexual.

**(2002) Ley 25584** de reforma a la Ley de Educación Pública, Prohíbe a los establecimientos de educación pública impedir el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas.

**(2003) Ley 25.673-** Programa nacional de salud sexual y procreación responsable. Se propone disminuir la morbimortalidad materno-infantil; Prevenir embarazos no deseados; etc

**(2006) Ley 26130** Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica y los derechos fundamentales

**(2006) Ley 26150** Programa de Educación Sexual Integral

**(2006) Ley 26171** de implementación del Protocolo Facultativo de CEDAW

**(2008) Ley 26364** Prevención y Sanción a la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.

**(2009) Ley 26485** Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollan sus Relaciones Interpersonales. La sanción de la Ley Nacional N°24.417, en el año 1994 de protección contra la Violencia Familiar y su posterior reglamentación, significa un importante avance en cuanto al reconocimiento, por parte del Congreso Nacional, de la necesidad de dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad sobre esta problemática y su incorporación como política pública del Estado Nacional, pero esta continuó siendo insuficiente, debido a la generalidad que contenía la misma.

Como expresamos en año 2009 el senado y la cámara de diputados de la Nación Argentina, sancionan la ley 26485. Esta ley es de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina. Vemos como intenta así, al hablar de violencia hacia la mujer, de salvar la generalidad de la ley 24417.

**(2010) Ley 26618** . Matrimonio Civil Igualitario. Habilita a personas del mismo sexo a contraer matrimonio.

**(2012) LEY 26.743** Identidad de género .Determina el derecho a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo".

## 2.11 LEYES DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN QUE PROTEGEN DERECHOS DE LA MUJER

A continuación se plasman las leyes de la provincia de Neuquén, que a partir de una mirada integral de la mujer como sujeto de derecho, garantizan la protección de la salud (atención primaria y secundaria- salud sexual y reproductiva, prevención de violencia, etc) y de la educación ( inclusión de la salud sexual en la currícula escolar y la promoción de los dispositivos necesarios en las instituciones educativas, para que la adolescente embarazada pueda concluir satisfactoriamente sus estudios) así como la puesta en marcha de campañas que contribuyan, desde promover una sexualidad responsable hasta prevenir cuestiones de violencia en el noviazgo y en el grupo conviviente.

**(1997) Ley 2212** Protección contra la violencia familiar.

**(1997) Ley 2222** Para promover y garantizar la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres de la Provincia del Neuquén.

**(1999) Ley 2285** Modifica el Artículo 5° de la Ley 2222, el que quedará redactado de la siguiente manera: “ Será de aplicación de la presente Ley la Subsecretaría de Salud, la que ejecutará el Programa, acordando acciones intersectoriales con la Subsecretaría de Acción Social, en lo relativo a la capacitación, prevención, promoción en información comunitaria, y con el Consejo provincial de Educación para la implementación de las políticas educativas, tendientes a incluirlo en la currícula desde el nivel inicial, con contenidos específicos para cada edad. El Poder Ejecutivo Provincial

garantizará una partida presupuestaria anual especial para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo”.

**(2003) Ley 2.431.** La presente ley tiene por objeto incorporar a la práctica de la medicina los métodos contraceptivos quirúrgicos para mujeres y hombres de la Provincia del Neuquén, en el marco del "Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva" establecido por ley 2222. Modifica además el inciso B del artículo 4 que establece : “Prescripción, colocación, suministro de anticonceptivos y/o prácticas de métodos de contracepción quirúrgica.". También modifica el artículo 6 “Los métodos anticonceptivos a que hace referencia esta ley podrán ser de carácter reversible y transitorio, como así también definitivos. En todos los casos el método elegido deberá respetar el derecho de autonomía personal, requiriéndose el consentimiento informado por escrito.".

**(2012) ley 2785** Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar

**(2012) ley 2786** Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia **hacia la mujer.**

## **2.12 DIFERENCIAS ENTRE LA LEY 2212 Y LAS LEYES 2785 Y 2786**

En este apartado consideramos pertinente plasmar las diferencias básicas entre las leyes 2785 y 2786 y la modificada 2212. Consideramos oportuno hacer tales distinciones, ya que como dijimos anteriormente, el hecho de que la

violencia pase a ser un tema de salud, según lo que establece la OMS, con las nuevas leyes, implica que el Ministerio de Salud con sus dependencias, toma un rol preponderante en la atención de la misma, mientras que Desarrollo Social que era el órgano de aplicación, pasa a tener funciones de acompañamiento y gestión de recursos.

A continuación se toman aquellos elementos conceptuales que estuvieron sujetos a modificación y que constituyen el andamiaje de las leyes 2785 y 2786. La ampliación de la definición de conceptos, así como como diferencias de incumbencias de cada ministerio y agilización de mecanismos de actuación ante la denuncia, constituyen los ejes troncales de las recientes leyes que reemplazan a la consabida 2212.

#### **CONCEPTO DE GRUPO FAMILIAR:**

Ley 2212- “Entiéndase por grupo familiar, la unidad doméstica, conviviente o no conviviente, basada en lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad, o que cohabiten en forma permanente o temporaria”

Ley 2785.

“Entiéndase por grupo familiar al:

- Originado en el matrimonio.
- Originado en la unión de hecho.
- Originado en el parentesco por lazos de afinidad, consanguinidad y adopción.
- De los convivientes sin relación de parentesco.
- De las relaciones de noviazgo.
- De los no convivientes que estén o hayan estado vinculados por alguna de las relaciones previstas en los incisos anteriores.” (Artículo 3)

“La presente Ley tiene por objeto la protección contra toda forma de violencia hacia las personas, ejercida por algún integrante de su grupo familiar,

estableciéndose el marco de prevención, protección, asistencia y atención psicosocial junto a los procedimientos judiciales” (Artículo 1)

Vemos así como esta última ley amplía la definición de grupo familiar e incluye violencia en el noviazgo y establece además del marco preventivo y procedimientos judiciales, la protección, asistencia y atención psico social.

### **ÓRGANO DE APLICACIÓN**

El órgano de aplicación en la 2212 era Acción Social y en la ley 2785 es el Ministerio de Coordinación de Gabinete Seguridad y Trabajo quien es el responsable de coordinar y articular las distintas acciones de cada área.

“Corresponde al Ministerio de Coordinación de Gabinete Seguridad y Trabajo:

“ a) Coordinar acciones intersectoriales e interdisciplinarias con Desarrollo Social, Salud, Educación, Seguridad, Trabajo, Gestión Pública, Derechos Humanos, Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil que aseguren una atención integral a los miembros del grupo familiar, que incluya:

- 1) Atención social.
- 2) Atención psicológica.
- 3) Asesoramiento jurídico.
- 4) Intervención en situaciones de emergencia.
- 5) Servicio de orientación laboral.

b) Elaborar un protocolo único de intervención para evitar la multi-intervención y revictimización que efectivice una política integral de prevención, asistencia, tratamiento y reinserción de víctimas y victimarios.

c) Garantizar líneas de capacitaciones continuas e interdisciplinarias con el recurso profesional existente de los tres Poderes del Estado, en toda la Provincia.

- d) Brindar capacitación, asesoramiento y apoyo técnico a organismos públicos y privados para la puesta en marcha de registros estadísticos.
- e) Promover líneas de capacitación y financiamiento para la inserción social de las víctimas en procesos de asistencia por violencia familiar.
- f) Facilitar el acceso a la Justicia a las víctimas de violencia familiar, mediante la puesta en marcha y el fortalecimiento de centros de información, asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito.
- g) Gestionar convenios con colegios profesionales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, para brindar asistencia especializada y gratuita.
- h) Gestionar convenios con entidades bancarias, organizaciones sociales y entidades del Estado a fin de facilitarles líneas de créditos a víctimas que padecen violencia familiar.
- i) Coordinar con el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia y con el Consejo Provincial de Adultos Mayores los criterios de atención para quienes padecen violencia familiar.
- j) Organizar -a través del Consejo Provincial de las Mujeres- seminarios y jornadas de capacitación y sensibilización, y desarrollar un sistema de información permanente que brinde insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas, tendientes a la prevención y erradicación de la violencia familiar”. (Ley 2785-Artículo 5)

## **INCUMBENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE CADA MINISTERIO**

En relación a la 2212, la ley 2785 establece y delimita las incumbencias y responsabilidades de cada Ministerio. Especifica cada una de las acciones que debe llevar a cabo e incorpora más instituciones responsables en la aplicación de la ley

**“Artículo 6°:** La autoridad de aplicación debe controlar el desarrollo de las acciones prioritarias que le corresponden a cada área.

**Artículo 7°:** Corresponde al MDS organismo de máxima competencia en la materia, garantizar a las víctimas de violencia familiar:

Apoyo y resguardo, gestionando recursos y prestaciones sociales, como así también la posible derivación a otros servicios.

Protección, alojamiento en refugios o gestión de alojamientos alternativos, y el acompañamiento a los centros de salud y comisarías.

Ayuda psicosocial para desaprender el modelo de conductas violentas.

La inclusión en los planes y programas de fortalecimiento y promoción social, y en los planes de asistencia a la emergencia.

**Artículo 8°:** Corresponde al MS u organismo de máxima competencia en la materia:

Asegurar la asistencia especializada de las víctimas de violencia familiar.

Alentar la formación continua del equipo de salud sanitario, con el fin de mejorar el diagnóstico precoz y la atención sanitaria integral en casos de violencia familiar.

Impulsar la aplicación de un registro de las personas asistidas por situaciones de violencia familiar, que coordine los niveles provinciales y municipales.

Brindar atención psicosocial a los miembros del grupo familiar de víctimas de violencia familiar.

**Artículo 9°:** Corresponde a la Secretaría de Estado Educación, Cultura y Deporte u organismo de máxima competencia en la materia, a través del Consejo Provincial de Educación:

Incorporar a la currícula de los institutos de formación docente, una materia destinada a capacitar a los alumnos en la problemática y detección precoz de la violencia familiar.

Capacitar periódicamente al personal docente de los niveles inicial, primario y secundario -a través de cursos y seminarios- en temas referidos a la

violencia familiar. c) Garantizar la escolarización inmediata de los niños, niñas y adolescentes que se vean afectados por un cambio de residencia derivada de una situación de violencia familiar.

**Artículo 10º:** Corresponde a la Secretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo u organismo de máxima competencia en la materia:

Promover el respeto de los derechos laborales de las víctimas de violencia familiar, en particular cuando deban ausentarse de su puesto de trabajo a fin de dar cumplimiento a prescripciones profesionales, tanto administrativas como judiciales.

Promover políticas tendientes a garantizar la formación e inclusión laboral de las víctimas de violencia familiar.

**Artículo 11º:** Corresponde a la Secretaría de Estado de la Gestión Pública y Contrataciones u organismo de máxima competencia en la materia, a través de la Subsecretaría de Información Pública:

La difusión de mensajes y campañas permanentes de sensibilización y concientización dirigida a la población en general, sobre el derecho a vivir una vida libre de violencia familiar.

Promover la responsabilidad social empresaria en la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia familiar.

**Artículo 12º:** La Secretaría de Estado de Seguridad u organismo de máxima competencia en la materia debe:

Coordinar con la Policía de la Provincia el planeamiento, la organización, la ejecución, evaluación y el control de la política de violencia familiar.

Promover la articulación de las fuerzas policiales que intervengan en la atención de la violencia familiar con las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Incluir en los programas de formación de las fuerzas policiales contenidos curriculares específicos sobre violencia familiar.

**Artículo 13°:** Las universidades y organizaciones de la sociedad civil pueden fomentar las investigaciones sobre las causas, naturaleza, gravedad y consecuencias de la violencia familiar, así como de la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos, difundiendo periódicamente los resultados. (Ley 2785,2011)

### **OBLIGATORIEDAD DE LA DENUNCIA**

La ley 2785 incorpora la obligatoriedad de denunciar el hecho a todo funcionario público

Artículo 17°: Obligación de denunciar. La persona que con motivo o en ocasión de sus tareas en servicios asistenciales, sociales, educativos o de salud, en el ámbito público o privado, tome conocimiento de un acto de violencia familiar, tiene la obligación de realizar la denuncia. (Ley 2785:2011)

### **OBLIGACIÓN DE PERSONAL POLICIAL CAPACITADO**

La ley 2785 obliga a que el personal policial esté capacitado y se prohíbe labrar exposición judicial – estas acciones no estaban redactadas en la 2212.

“Artículo 19°: Personal policial capacitado. En todas las unidades policiales de la Provincia debe haber personal capacitado para recepcionar las denuncias en materia de violencia familiar. Queda prohibido labrar exposición policial. La confección de la denuncia es obligatoria (Ley 2785,2011)

### **AUDIENCIAS.**

La ley 2212 establecía el deber del juez de realizar una audiencia con las partes dentro de las 72 hs. La ley 2785, establece 48 hs

“Artículo 23º: Audiencia. El juez fija una audiencia, que toma personalmente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de denunciados los hechos. *En dicha audiencia escucha a las partes por separado bajo pena de nulidad y ordena las medidas que estime pertinentes*” (ley 2785,2011) (las cursivas corresponde a quien transcribe la cita)

### **2.13 IMPLICANCIAS DE LA REFORMA DE LA LEY 2212 POR LAS EYES 2785 Y 2786.**

La ley 2786, incorpora los tipos y modalidades de violencia establecidos en la ley 26485 de Nación, lo que permite visibilizar los diferentes tipos de vulneraciones de derechos a los que está la mujer sujeta en esta sociedad, que como ya dijimos aún posee fuertes mandatos patriarcales.

La Ley 2785 - Régimen de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar -que sustituye el texto de la Ley 2212 y su modificatoria Ley 2360- incorpora como parte de las relaciones que se entienden como vinculares, a las relaciones de noviazgo y de parejas no convivientes, permitiendo ampliar en términos de protección, a personas que integran núcleos familiares diversos. También incorpora el diseño de las políticas públicas de prevención y erradicación, obligando a todos los organismos del Estado a cumplir con lo que dictamina. Asimismo, se reformó el procedimiento judicial y se creó la Oficina de Violencia Familiar en el ámbito del Poder Judicial, para brindar asistencia e información a las víctimas de violencia, e incorporar el seguimiento de las medidas cautelares y analizar su eficacia. Modifica sustancialmente las funciones que le corresponden a cada

Ministerio. El órgano de aplicación es MCGST, pero otro ministerio que queda obligado a realizar funciones nodales en el marco de la ley, es el MS. Ya que considera esta ley provincial a la violencia como un problema de salud, tal lo establece la Organización Mundial de la Salud. Demarca claramente la ley las funciones que debe cumplir cada institución.

En cuanto a las medidas cautelares que contemplan todas las leyes de violencia familiar en estudio, es de destacar que estas están destinadas por un lado, a proteger a las víctimas de la violencia en situaciones de riesgo y/o hacer cesar las situaciones de violencia y/o evitar su repetición, mediante la exclusión del hogar del agresor y/o la prohibición de su acceso al domicilio, a los lugares de trabajo o de estudio del o la damnificada; otras, como ordenar el reintegro al domicilio de quien ha debido salir del mismo por razones de seguridad personal. Por otro lado, garantizan el derecho alimentario, la tenencia de los hijos/as, así como el contacto y comunicación con los/as mismos/as.

La nueva ley incluye una serie de medidas cautelares en relación a la anterior que habilita al juez el dictado de mayor número de medidas que tiendan a la protección de la víctima. La ley de Neuquén dispone que el juez "controlará el cumplimiento de las medidas cautelares y dispondrá cada vez que lo considere necesario, la actualización de la información psicosocial" (ley 2785 Artículo 24) . E incluso dispone la posibilidad de sanción en caso de incumplimiento reiterado de medidas cautelares.

En cuanto al funcionamiento de la ley, cita Rita Segato (2011) "Si la ley tiene la audibilidad o potencia discursiva que permite validar la influencia de un

sujeto colectivo que en ella consigue representarse, sobre su eficacia pesa un límite muy preciso. Ese límite es relativo a su dimensión discursiva, porque, cuando relevo esta última colocándola a la par o hasta por encima de su productividad propiamente normativa en términos de sentencias, presumo precisamente que ella tendrá, por su parte, un rendimiento que le es propio y característico. Y ¿cuál sería el rendimiento inherente a la dimensión discursiva de la ley? Pues no otro que su capacidad de impactar y modelar, con las categorías que consagra legislativa y jurídicamente, la sensibilidad ética de las personas. En este sentido, el derecho y en especial, los Derechos Humanos, se encuentran indisolublemente vinculados a la historia del progresivo desarrollo de la sensibilidad ética de los pueblos y, sin esa correlación, su eficacia se encuentra severamente comprometida. Por ello, una ley que no obtenga eficacia en este campo, es decir, que no consiga representar, interpelar y controlar la ética de las personas y las ideas corrientes sobre lo que es decente o indecente, bueno o malo, no tendrá vigencia real y será necesariamente una ley sin eficacia normativa. Esta cualidad coloca en jaque la fe que el sentido común deposita en la causalidad propiamente normativa de la ley y la suposición de que existiría una relación directa, de causa-efecto, entre leyes y prácticas” (Segato, 2006: 67)

Por esto mismo, una ley que no obtenga eficacia en este campo, es decir, que no consiga representar, interpelar y controlar la ética de las personas y las ideas corrientes sobre lo que es decente o indecente, bueno o malo, no tendrá vigencia real y será necesariamente una ley sin eficacia normativa. Esta cualidad coloca en jaque la fe que el sentido común deposita en la causalidad

propiamente normativa de la ley y la suposición de que existiría una relación directa, de causa-efecto, entre leyes y prácticas” (Segato, 2011: 15)

## **CAPITULO 3 : FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **3.1 ESTADO DEL ARTE**

Desde el año 1997 en provincia de Neuquén, regía la ley 2212, ley de prevención de la violencia familiar. El articulado de la Ley 2212, fue el resultado de una coyuntura y de un momento histórico y jurídico particular. Años más tarde, y por un importante trabajo encabezado por el movimiento de mujeres y por legisladoras y legisladores, se sancionaron leyes acordes a los lineamientos de algunos pactos y conferencias internacionales que trajeron al debate el paradigma de los derechos humanos.

La Ley 2212/97 de prevención de violencia familiar, sancionada en la provincia de Neuquén en el año 1997, implicaba la regulación del procedimiento judicial a llevar adelante cuando se denuncian situaciones de dicha índole. Era sólo de carácter cautelar y no resolvía cuestiones de fondo. Esto significa que buscaba poner coto inmediato a los hechos de violencia que se sucedían contra integrantes del grupo familiar y otras cuestiones referidas a la tenencia de hijas/os, cuotas alimentarias, divorcios debían resolverse por otra vía. Fue la ley posible y el resultado de las referencias teóricas y las perspectivas que concitaron los consensos necesarios en ese momento. Si bien no fue sancionada para proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en líneas generales así se asumió. Esto, porque quienes son víctimas de violencia en ámbitos familiares son principalmente las mujeres, los y las niñas, los y las ancianas. Las improntas y perspectivas de trabajo que se fueron instalando en el Servicio de Violencia Familiar- dependiente del MDS, también contribuyeron a dar cuenta de estas situaciones de alta vulnerabilidad de las

mujeres, inmersas en situaciones de despoder y desigualdad dentro de la cultura heteropatriarcal imperante.

Tras la adhesión de la Argentina a tratados y convenciones internacionales, entre ellos la CEDAW<sup>15</sup>, se crea la Ley Nacional 26.485 - Ley Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos que desarrolle sus relaciones interpersonales. Sancionada en el año 2009 y reglamentada en julio de 2010, su articulado constituye todo un programa de acción. Esta ley implica amplios campos de intervención, implica mucho más que una reforma de procedimientos, implica una reconceptualización global de las violencias de género, implica poner el foco en sus enmarañadas formas de existencia, implica un esfuerzo y un desafío auspicioso sobre los campos de intervención del poder judicial y del Estado en su conjunto.

Cabe aclarar que concomitante a la ley 26485/09 coexiste a nivel nacional La Ley 24.417 /94 de Protección contra la Violencia Familiar, la cual es de aplicación en aquellos casos de violencia familiar no previstos en la ley de violencia hacia la mujer.

En enero del año 2012 en la provincia de Neuquén, Argentina, entra en vigencia la ley 2785 De Protección Integral Para Prevenir Sancionar Y Erradicar La Violencia Familiar y la ley 2786 De Protección Integral Para

---

<sup>15</sup> La ONU aprueba en 1979 la Convención sobre Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.  
CEDAW Aprobada en nuestro país por Ley 23.179/ 1985.

Prevenir Sancionar Y Erradicar La Violencia Hacia La Mujer, la cual se crea a los fines de ajustarse a los lineamientos de la ley 26485/09 de Nación.

Cabe destacar que se crea en la provincia de Neuquén, una ley de violencia hacia la mujer<sup>16</sup>, además de la ley de violencia familiar a los fines de no continuar omitiendo a las víctimas. También diremos, bajo la premisa que todo acto de lenguaje es un acto político, que lo que no se nombra no existe, el término violencia familiar lejos estaba de nombrar en toda su dimensión la problemática. La designación oculta quién ejerce la violencia, un dato no menor en la construcción de la realidad. Omite quién es el victimario y quiénes son las principales víctimas. Como sostiene la psicoanalista Ana María Fernández (2009): “Las violencias cotidianas también son políticas. No tienen sexo. Que las mujeres sean en abrumadora mayoría las víctimas de las violencias de los hombres no habla de una condición masculina de fuerte e inherente agresividad, sino de un poder social y subjetivo que muchos hombres ejercen desde las formas públicas y/o privadas del abuso” (pág. 35)

Una de las tantas modificaciones importantes de la ley 2212/97 por la 2785/12 y creación de 2786/12 ha sido el cambio en relación a la distribución de funciones de los diferentes ministerios y del TSJ. Las tareas de atención, contención y seguimiento asignadas por la 2212 al MDS pasan con la nueva ley a ser desarrolladas por el MS, ya que los principios que rigen la 2785 y 2786 son los que establece la OMS, quien considera a la violencia como un

---

<sup>16</sup> No habla de violencia de género, sino de violencia hacia la mujer a los fines de no continuar silenciando a la mujer y porque la categoría de género adquiere otra dimensión.

tema de Salud<sup>17</sup>. Por otro lado MS posee más bocas de recepción y atención que MDS. Es de destacar que cada Ministerio es responsable de distintas instituciones que tienen como función directa o indirecta la ejecución de la ley. Lo que se plasmará oportunamente.

También se señala como relevante la creación del Ministerio de Coordinación de Gabinete Seguridad y Trabajo, como autoridad máxima de ejecución de la ley. Entre sus funciones están las de “elaborar un protocolo único de intervención para evitar la multintervención y revictimización”, “brindar capacitación, asesoramiento y apoyo técnico a organismos públicos y privados para la puesta en marcha de registros estadísticos, entre otras.

Para la elaboración de la ley provincial, como dijimos, se toma como base la ley Nacional 26485/09, la cual especifica las responsabilidades para todas las áreas de la provincia de Neuquén. Se invitó a adherir a las universidades y municipios.

En cuanto a las funciones y competencias de instituciones y ministerios, cabe destacar: El MS es quien realiza la captación de la demanda, contención y seguimiento de la víctima por tener mayores espacios de recepción a través de los centros de salud y hospitales. Mientras que el MDS, organismo que históricamente desde 1997 tenía a su cargo el acompañamiento de la víctima,

---

<sup>17</sup> La atención especializada en el área de Salud tiene fundamento no sólo en los marcos legales provinciales; sino también nacionales e internacionales. En este sentido la Organización Panamericana de la Salud define la problemática de violencia contra las mujeres como un problema de salud pública en el Primer Seminario Subregional sobre Violencia contra la Mujer, organizado por el Programa Mujer, Salud y Desarrollo de la OPS, en marzo de 1992 en Nicaragua. Los fundamentos tienen que ver con las consecuencias que genera la Violencia Doméstica en la salud de las mujeres y en la morbimortalidad femenina.

reduce sus funciones a partir de la ley 2785 a brindar contención material y derivar las situaciones a centros de Salud y Hospitales.

Al TSJ le incumbe la aplicación y ampliación de medidas cautelares.

*En lo referente al Estado de la Cuestión, podemos decir que la violencia se ha estudiado mucho, no así de cómo se lleva a cabo la aplicación de la ley. No se han hallado estudios hechos en la ciudad de Neuquén ni en Argentina hasta el presente.*

### **3.2 OBJETO DE ESTUDIO**

¿Qué se quiere conocer? En este caso, podemos definir al objeto de estudio a través de una pregunta: ¿Cómo se lleva a cabo la implementación de las leyes provinciales de prevención, tratamiento y erradicación de la violencia familiar (2785) y violencia hacia la mujer (2786) en la ciudad de Neuquén? ¿Cuáles son los favorecedores y obstaculizadores que intervienen en su puesta en práctica?

El objeto de estudio será el accionar de los diferentes efectores del Estado. Siguiendo el planteo desarrollado por Saltalamacchia (2002) “La unidad de estudio denomina aquello sobre lo que versa la pregunta de la investigación. Por lo tanto señala el autor: “esta debe ser entendida como un concepto, como una construcción del investigador a partir de la producción de un “conjunto de criterios definicionales”. (Saltalamacchia 2002). Citado por (Travi 2003: 8)

### 3.3 POBLACION- MUESTRA

Los funcionarios con cargos jerárquicos de los ministerios que tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la ley: MCyGST, MS, MDS, MSyJ, ME.

Profesionales, policías, técnicos y operadores que trabajan en las instituciones dependientes de los ministerios seleccionados y que tienen a su cargo la implementación de los diferentes mecanismos para la resolución de las situaciones de violencia familiar y violencia hacia la mujer. El criterio de selección consistió en entrevistar a diferentes actores que cumplen funciones en los distintos organismos, con responsabilidades diferenciales en la aplicación de la ley .

También constituirán parte de la muestra, las mujeres víctimas de violencia.

A continuación se plasma una tabla en la que se especifica

- Ministerios que trabajan en la aplicación de las leyes 2785 y 2786
- Cantidad de Instituciones que dependen de cada Ministerio.
- Cantidad de entrevistados, según la profesión que realizan en la institución en la que están insertos.

	INSTITUCIONES	Policia	Educadores	Trabajadores sociales	Médicos	Psicólogos	Abogados	Otros	Total
Ministerio de Salud	Hospitales C. Rendón, Heller y Bouquet Roldán			3	2	2			7
	Centros de Salud			5	3	2			8
Ministerio de Desarrollo Social	Servicio de violencia familiar			2		1			3
	0800 mujer						2		2
Ministerio de Coordinación de Gabinete seguridad y trabajo	Mesa de articulación interinstitucional	1	1		1		1		4
	Secretaría de Estado de Trabajo								0
	Secretaría de Estado de la Gestión pública							1	1
	Secretaría de estado de Seguridad							1	1
	Comisarias	3							3
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Consejo Provincial de Educación.		2						2
	Consejo Provincial de la Mujer			1		1			2
	Centro de atención a la víctima de delito			1					1
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	Defensorías Civiles					1			1
	Juzgado de Familia , Niñez y Adolescencia					2			2
	Oficina de admisión					3			3
total								40	

A continuación se detallan los ministerios que intervienen en forma directa en la aplicación de la ley, así como las instituciones que están bajo su responsabilidad.

## **MINISTERIO DE COORDINACION DE GABINETE, SEGURIDAD Y TRABAJO**

MCyG, S y T, es la autoridad de aplicación de las leyes 2785 y 2786. Tiene la función de articulador, coordinador, rector de política pública en la materia y controla sin incidencia directa los casos particulares.

En el año 2012 se llevó el proceso de reglamentación de la ley 2785, para esto Coordinación de Gabinete convocó a todas las áreas con incumbencia en la materia a los fines de visualizar las incumbencias y responsabilidades de cada institución.

La reglamentación prevee una comisión interinstitucional permanente, la denominada Mesa de Articulación Interinstitucional, la cual está conformada por un representante permanente de cada una de las áreas. De esta forma el MCyGST articula con otros ministerios y sus respectivas instituciones.

Otras de las instituciones que trabajan con violencia y dependen de este último Ministerio son las siguientes: Secretaría de Estado de Trabajo, Secretaría De Estado De Gestión Pública, Secretaria De Estado De Seguridad y Comisarías.

## **MINISTERIO DE SALUD**

Instituciones: Hospitales castro Rendón, Hospital Horacio Heller y Hospital Bouquet Roldan, también dependen del mismo ministerio, los Centros de Salud establecidos en cada barrio de la localidad de Neuquén.

## **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Instituciones: Servicio Prevención de Violencia Familiar y 0800 mujer

## **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Instituciones: Consejo Provincial de Educación (Centros de Enseñanza primaria y secundaria) Consejo provincial de la mujer y Centro de atención a la víctima del delito.

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

Instituciones: Defensorías civiles, Juzgado De Familia Niñez Y Adolescencia, Oficina de admisión. Esta última funciona desde el año 2006. En el 2008 la corte suprema crea la oficina de violencia, la cual “subsume” a la Oficina de admisión

### **3.4 UBICACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL**

Al estudio lo enmarcamos en la ciudad de Neuquén<sup>18</sup> de Argentina. Se escoge esta provincia, debido a que es en la que se reside desde hace 14 años y en la que se desempeña la práctica profesional.

---

<sup>18</sup> Neuquén (también llamada coloquialmente como Neuquén Capital para evitar la confusión con la provincia donde se ubica), es la ciudad capital de la provincia del Neuquén en Argentina, la localidad más poblada de la Patagonia. Está ubicada en el este de la provincia, en el Departamento, del que es cabecera, y ocupa la franja de tierra adyacente a la confluencia del río Neuquén y el río Limay que dan origen al río Negro. Forma una conurbación junto a las

El tiempo de estudio comprenderá desde el año 2009 al 2013. Se escoge ese período, por ser los últimos dos años de la ley 2212 y los dos primeros de la aplicación de las leyes 2785 y 2786. Cabe destacar que en enero del año 2012 se reforma la ley de violencia familiar 2212 por la 2785 y 2786 en la ciudad de Neuquén.

---

localidades de Plottier (provincia del Neuquén) y Cipolletti (provincia de Río Negro), denominado Comahue la cual es una región que coincide con el norte de la Patagonia (Argentina). Con sus 109 años es la ciudad capital de provincia más joven del país.

## **CAPITULO 4 : HIPOTESIS – OBJETIVOS Y ESTRATEGIA TEÓRICO- METODOLÓGICA**

### **4.1 PREGUNTAS E HIPÓTESIS**

- a) La existencia de políticas sociales insuficientes en la ciudad de Neuquén, para la prevención, tratamiento y erradicación de la violencia familiar y violencia hacia la mujer.
- b) La escasez de recursos humanos y materiales en las instituciones efectoras de la ley de prevención de violencia, obturan el tratamiento responsable de la misma.
- c) La continuidad y rigidización de estereotipos sexuales y de género, que devienen del patriarcado, podrían continuar colocando a la mujer en situación desigual respecto al hombre (mandatos que se infiere persisten en el presente).
- d) La implementación de la ley provincial estaría obstaculizada por la falta de información y formación del personal interviniente en las instituciones ejecutoras de las políticas destinadas a la prevención de la violencia hacia la mujer.

### **4.2 OBJETIVOS GENERALES**

- Visualizar cómo se lleva a cabo en la ciudad de Neuquén la implementación de las leyes provinciales 2785 y 2786 de prevención, sanción y erradicación de la violencia familiar y hacia la mujer respetivamente.

### **4.3 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- a) Analizar la incidencia las políticas públicas en la implementación de las leyes 2785 y 2786
- b) Visualizar como los diferentes agentes insertos en las instituciones efectoras de las leyes 2785 y 2786, implementan a las mismas en sus prácticas laborales
- c) Observar si en la aplicación de las leyes 2785 y 2786 se cumple lo establecido en la redacción y reglamentación de dichas normativas.
- d) Visibilizar los favorecedores y obstaculizadores que se presentifican en la aplicación de la ley.

### **4.4 PERSPECTIVA Y ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA. Diseño de investigación.**

Cada ciencia y aún cada investigación concreta, genera su propio método de investigación. Los proyectos de investigación normalmente tienen dos propósitos fundamentales, uno es generar conocimientos y teorías, el otro es resolver problemas prácticos.

El presente trabajo es un estudio descriptivo de enfoque cualitativo.

Elegimos la investigación descriptiva porque “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice”

(Hernández, Fernández y Baptista, 2003: 119)

La investigación descriptiva proporciona una respuesta a las preguntas de cómo ocurrió algo y quién estuvo involucrado, pero no del por qué sucedió algo o del por qué alguien estuvo involucrado (investigación explicativa).

“Como plantea Coraggio, toda descripción implica el ordenamiento de un campo de datos a fin de aprehender ciertos fenómenos (Coraggio; J. L. Op. Cit.; 91). Tal clasificación implica a su vez, la aplicación de recursos ordenadores, de criterios de selección y clasificación. Al mismo tiempo, los datos no constituyen la simple y directa representación de los hechos puesto que su naturaleza instrumental los caracteriza como contruidos por el analista. La descripción debe ser aplicada a un *objeto de intervención social* ampliado, cuya definición implica determinar, los procesos sociales y los agentes concretos fundamentales, considerando la articulación interna y “externa” de los contornos y elementos de la sociedad” (Coraggio,1996) (Travi, Bibiana , 2003:23)

Hablamos de enfoque cualitativo siguiendo a (Burgos Ortiz, 2009) quien establece:

“El argumento del cual se parte es que la aplicación de la metodología cualitativa provee la posibilidad de comprender en una forma sistémica, problemas y situaciones derivados de la desigualdad social. Además, permite conocer con mayor profundidad la perspectiva de las personas impactadas por estas realidades y examinar documentos pertinentes a la formulación implantación y evaluación de políticas sociales, dirigidas a diversos sectores de la población” ( pag: 37)

Los datos cualitativos se recogen a menudo con investigación de campo. La investigación de campo implica la selección de un evento, condición o situación a estudiar, y la observación y la interacción con el evento, condición o situación en la configuración del campo de estudio.

Para transformar un tema en problema debe plantearse un interrogante a partir de su formulación, pues en ella subyacen supuestos teóricos y conexiones explicativas que, por ahora, no han sido explicitados. Estas conexiones no son

exteriores e impuestas al sujeto de conocimiento, sino que aparecen en sus primeras reflexiones, incluso durante la faz exploratoria

Al decir de Guber “El proceso de la construcción del objeto de conocimiento abarca dos momentos de la investigación científica: la abstracción de los datos de campo y la concreción de dicha abstracción en contextos específicos”. (Guber, 2004: 279)

Dicho autor plantea la importancia de no caer en generalizaciones omniexplicativas ni en descripciones acotadas del contexto empírico inmediato, es necesario poner en relación las formulaciones teóricas generales con los contextos particulares del campo y, especialmente, de la perspectiva del actor en estudio. “En esta relación puede aparecer con mayor claridad el papel de la teoría y el del referente empírico, ambos parte inexcusable de la investigación” (Guber, 2004:281)

Rolando García por su parte nos invita a que:

“Retomemos la afirmación inicial según la cual "no hay observables puros", para reformularla en los términos de una investigación concreta abordada desde nuestra perspectiva: cuando un investigador se aboca al estudio de un problema no parte de cero, sino que pone en juego un conjunto de teorías o de teorizaciones (o un paradigma, en uno de los sentidos definidos por Kuhn), que constituyen un corpus de conocimiento a partir del cual abordará dicho problema, La identificación y la selección de "datos", que proveerá el soporte empírico de su estudio, estarán determinadas por dos elementos: i) cómo define los objetivos de su investigación orientados fundamentalmente por el tipo de preguntas a las cuales intenta responder el investigador; ii) cómo delimita el campo empírico, es decir, aquellos datos de la

experiencia que serán privilegiados o puestos prominentemente de relieve por la investigación, en virtud de su relación con las propias concepciones del investigador” (García R. , 2006: 45)

Nos parece entonces aquí pertinente citar una apreciación de Bourdieu sobre el método

“A la tentación que siempre surge de transformar los preceptos del método en recetas de cocina científica o en objetos de laboratorio, sólo puede oponérsele un ejercicio constante de la vigilancia epistemológica que, subordinando el uso de técnicas y conceptos a un examen sobre las condiciones y los límites de su validez, proscriba la comodidad de una aplicación automática de procedimientos probadas y señale que toda operación, no importa cuán rutinaria y repetida sea, debe repensarse a sí misma y en función del caso particular. Sólo una reinterpretación mágica de las exigencias de la medición puede a la vez sobrestimar la importancia de las operaciones que no son, por otra parte, sino recursos del oficio y, transformando la cautela metodológica en respeto sagrado, utilizar no sin temor o no utilizar jamás, bajo el temor de no cumplir totalmente las condiciones rituales, instrumentos que deberían ser juzgados sólo en el uso. Los que llevan la cautela metodológica hasta la obsesión hacen pensar en ese enfermo del que habla Freud, que dedicaba su tiempo a limpiar sus anteojos sin ponérselos nunca”. (Bourdieu, 2002: 16,17)

#### **4.5 EL PAPEL DE LA TEORÍA EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN**

“Cuando se tiene planteado el problema de estudio (es decir, que se poseen objetivos y preguntas de investigación) y cuando además se han evaluado su relevancia y factibilidad, el siguiente paso consiste en sustentar teóricamente el estudio, etapa que algunos autores llaman “elaborar el marco teórico”. “Ello implica analizar y exponer aquellas teorías, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general que se consideren válidos para el correcto

encuadre del estudio (Rojas, 1981)”. Citado por (Sampier; Collado; Lucio, 1997, pág. 25)

Así, al decir de Bibiana Travi “los marcos teóricos serán las herramientas por excelencia para problematizar lo real, desnaturalizar lo naturalizado. Desde esta perspectiva, la *práctica teórica* es entendida como una forma de práctica social, que revierte en explicaciones y por ello en cierta medida, en la modificación de lo real (Guber, R. 1991: 58). Y como toda práctica científica, requiere una “permanente vigilancia de las operaciones conceptuales”.(Travi, 2003: 22)

Bourdieu no intenta dar definiciones sino plantear las condiciones mínimas que deben guardar las ciencias sociales (la sociología en particular) para asegurar un mínimo de validez analítica en sus preceptos. Así, el uso crítico de la teoría y la metodología son particularmente importantes para lograr la ruptura con el sentido común y las observaciones a primera vista que nos dibujan realidades aparentemente estructuradas, aún cuando sean también observables sus propias contradicciones. De aquí que sea vital para el científico social mantener una constante vigilancia epistemológica sobre sus formas de acercarse a la realidad y sobre la realidad misma. Cuando no existe esta vigilancia, el observador tiende a generalizar su conocimiento a partir de la familiaridad que tiene con el universo social al que estudia, de modo tal que termina por realizar sistematizaciones ficticias sobre realidades complejas. Esta “sociología espontánea” le hace aun más difícil la labor al sociólogo de establecer diferencias entre la percepción y la ciencia.

**¿Por qué escogimos la definición de violencia hacia la mujer establecida por la ley de la provincia de Neuquén, frente al amplio abanico de corrientes teóricas referidas a la temática?.**

Vimos en un comienzo los diferentes marcos teóricos desde donde abordarla y sus respectivos tratamientos. Optamos por tomar la definición de violencia hacia la mujer, establecida en la ley provincial 2785 del año 2012, alineada a la ley 26485 del 2009 de la Argentina ya que esta ley normativiza el accionar frente a las situaciones de violencia.

Nos parece necesario señalar que la ley 2785, habla de la prevención, sanción y erradicación de la violencia familiar (en ella incluye la violencia doméstica ocurrida generalmente hacia la mujer en el interior del hogar). La ley 2786 se expide sobre la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia la mujer (con excepción de la violencia doméstica contenida en la ley 2785). Nótese que dichas leyes no hablan de violencia de género, sino directamente de violencia hacia la mujer. La categoría género sabemos que contiene patrones culturales que la sociedad dictamina hacia el ser hombre o mujer. La ley nacional 26485, delimita los diferentes tipos y modalidades de violencia hacia la mujer a los fines de demarcar con mayor precisión la diferencia operante de poderes entre hombre y mujer en la sociedad actual. En la ciudad de Neuquén, se crea además de la ley de violencia familiar, la ley de violencia hacia la mujer, a los fines de abarcar los diferentes tipos de violencia que la misma implica, tales como: “violencia institucional” “violencia mediática”, “violencia laboral” “violencia obstétrica entre otras” .

## PARTE 2

En esta parte se realizará un relato del proceso de investigación, hallazgos y resultados y a los fines organizativos decidimos dividirla en los siguientes capítulos:

*Capítulo IV: Factores de orden  
institucional e interinstitucional*

*Capítulo V: ¿Un Estado que actúa desde  
el cómo sí?*

*Capítulo VI: Medidas cautelares*

## **CAPITULO 5 : FACTORES DE ORDEN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL:**

*Guber (2004) sostiene que para desarrollar una investigación “Se trata de integrar los conceptos empleados y elaborados hasta el momento por el investigador en sistemas mayores de relaciones explicativas (.....) esto ocurre cuando los conceptos se expresan de manera más elaborada y se refieren a un cuerpo teórico organizado que se sustentaba, aun sin saberlo, de manera fragmentaria y poco sistematizada”.*

En este capítulo pretendemos plasmar los resultados de las entrevistas a los diferentes actores institucionales. Definimos como factores de orden institucional e interinstitucional a aquellos que se hacen presentes en las instituciones, frente a una situación de violencia, tales como: existencia o no de proyectos de prevención de violencia, trabajo en equipo, distribución de recursos materiales, articulación intra e interinstitucional, intra e interdisciplinar, registro de actividades, comunicación, proceso de transición entre la ley 2212 y 2785y 2786. Se cita a cada uno de los ministerios responsables de le ejecución de la ley y las tareas designadas a las instituciones a tal efecto. Se hace referencia a la cantidad de entrevistados en cada institución y tomando a la teoría como marco de referencia se plasma un análisis de los datos arrojados en las entrevistas.

Es de señalar que las leyes 2785 y 2786 en el momento de la elaboración de este trabajo, poseen dos años de aplicación- El cambio de funciones en relación a la 2212, en lo referente a las responsabilidades de cada uno de los organismos de ejecución, ha sido muy importante (tema que se desarrolla a lo

largo de este trabajo) por lo cual las instituciones intervinientes están en proceso de una cabal implementación de la ley.

**TABLA FACTORES DE ORDEN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL**

	Ministerio de Salud	%	Ministerio de Desarrollo social	%	Trbiunal Superior de Justicia -	%	Ministerio de Coordinación de Gabinete	%	Ministerio de Educación	total
Cantidad de entrevistados	15	100%	5	100%	6	100%	9	100%	5	40
Existencia de un proyecto institucional	2	10%	4	80%	0	0%	2	22%	3	
Inexistencia de un proyecto institucional	13	90%	1	20%	6 <sup>1</sup>	100%	7	78%	2	
Reconocimiento de la tarea institucional	2	10%	1	20%	3	50%	7	78%	2	
Conoc de la <i>totalidad</i> de inst y proyectos existentes en materia de violencia	3	20%	1	20%	1	17%	2	22%	1	
Desc de la <i>totalidad</i> de instit y proyectos existentes en materia de violencia	12	80%	4	80%	5	83%	7	78%	3	
Artic. Instit con acuerdos técnicos previos	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	
Artic. Instit. sólo a partir de la demanda	15	100%	5	100%	6	100%	9	100%	5	
Se considera importante el monitoreo	12	80%	4	80%	4	70%	6	67%	4	
Se considera imp trab. desde la corresponsabilidad de los agentes	3	20%	1	20%	2	30%	3	33%	1	
Registros: Exist de un protocolo único de at y derivación	0	0%	0	0%	0	0%	3	33%	2	
Subregistros <sup>1</sup>	15	100%	5	100%	6 <sup>1</sup>	100%	6	67%	4	
Elaboración de estadísticas	0	0%	0	0%	6	100%	0	0%	0	

Fuente: Elaboración propia

## 5.1 EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE PROYECTOS DE PREVENCIÓN?

Un tema de fundamental importancia que se consideró en el momento de realizar las entrevistas estuvo referido a la existencia o no de un proyecto enmarcado institucionalmente y con lineamientos claros referidos a la prevención y tratamiento de la violencia. Las respuestas de este tema fueron dispares según el Ministerio al que pertenecían las instituciones en las cuales se realizaron entrevistas al personal. Las respuestas se vierten por separado a los fines de un mayor ordenamiento.

En el MS se entrevistaron un total de 15 personas de diferentes cargos jerárquicos entre los que se destacan: trabajadores sociales, psicólogos, médicos.

En lo referente a la existencia de proyectos de prevención de la violencia, un 90% de los entrevistados pertenecientes a hospitales y centros de salud, manifestaron que en dichas instituciones no poseen un proyecto enmarcado institucionalmente<sup>19</sup> para prevenir y atender situaciones de violencia. Sí se atienden estas situaciones cuando se presentan tanto de manera espontánea como derivada.

---

<sup>19</sup> Nos referimos a proyectos enmarcados institucionalmente, a aquellos que poseen un lineamiento institucional, con objetivos y acciones pautadas, que traspasan la mera voluntad de las personas.

También es de señalar que si bien **no** hay un proyecto de prevención de violencia, los miembros del equipo de Salud Mental y Servicio Social señalaron que capitalizan la consulta de la paciente por otros motivos, que no necesariamente sea la violencia, para trabajar la visibilización y desnaturalización de esta última en sus diferentes formas y el empoderamiento de la mujer.

Respecto al 10 % que informó que en la institución en la que trabajan sí poseen un proyecto de prevención y atención de situaciones de violencia, se visualizó lo siguiente: al no estar estos enmarcados dentro de un programa institucional, municipal, provincial o nacional desde donde se recibe un monitoreo y se evalúen los impactos del mismo, implica que muchas veces están atados al accionar de una(s) persona(s). Enclave muy débil para su existencia, tan débil que quedan librados a la voluntad de la misma y tienden a vaporizarse cuando priman obturadores de índole personal (como cambio de trabajo o licencia por largo tratamiento, entre otros).

Quienes ocupan cargos jerárquicos dentro del MS, tales como en asesoría de gestión y en jefatura departamental de Salud Mental, manifestaron tener conocimiento que en la mayoría de los centros de salud y hospitales no se implementa un proyecto de prevención de violencia que esté enmarcado dentro de un programa institucional.

Es de señalar que, desde asesoría de gestión, se expresó que se persigue como objetivo el funcionamiento de proyectos de prevención y tratamiento de violencia en los establecimientos dependientes de salud y se manifiesta que aún

no se lleva a cabo, debido a que se está en una fase de transición para la efectiva aplicación de las leyes 2785 y 2786.

Otra variable que puede contribuir a ampliar el análisis respecto de la limitada aplicación de proyectos de prevención de violencia, puede ser que para el MS siempre constituyó un tema nodal, el control de niño sano y de la embarazada, no así la violencia, según lo expresado por el mayor número de entrevistados. Los profesionales y técnicos pertenecientes a salud, están tanto sensibilizados como formados en relación al tema anteriormente mencionado y no así en la temática de violencia.

Otro de los temas, que merece ser mencionado, referido por un entrevistado perteneciente a un cargo jerárquico dentro del MS, consistió en la formación teórica en violencia familiar y violencia hacia la mujer por parte del personal directivo de centros de salud y hospitales. Expresó: “estos no sólo no tienen una formación específica, sino que tampoco poseen una sensibilización respecto de este tema que lleve a implementar lineamientos de gestión que garanticen la aplicación de la ley” - “No hay una lógica institucional que valide la violencia como prioritario y no como accesorio”. “La línea que siempre se siguió fue el tema del control de niño sano y de la embarazada”. “La violencia nunca pudo ser leída por los sistemas de atención. Los médicos declaran hematomas en lugar de violencia hacia la mujer. Si se describe hematoma y no violencia, se evita hacer la denuncia...”

Además de control de niño sano y de la embarazada, el MS toma como tópico prioritario la aplicación de la ley de Salud Mental<sup>20</sup> vigente desde enero del 2011. Dicha ley cambia el paradigma de salud mental ya que centraliza su enfoque en la protección de derechos. Resuena en las instituciones más este último tema (del que tampoco se tiene un conocimiento profundo) que la violencia en sí. Expresa otra de las entrevistadas: “Deja de funcionar un proyecto de prevención de violencia y nadie dice nada. Se cae en el Centro de Salud, la atención de niño sano y se entera ese mismo día el ministro”.

Tal lo expresado por la mayoría de los entrevistados y entrevistadas de diferentes profesiones y jerarquía, la atención de la violencia en las instituciones de salud no es un tema nodal ni central. De allí que los proyectos existentes elaborados por profesionales sensibilizados con la temática, entre los que priman trabajadores sociales, algunos psicólogos y muy escasos médicos, tienden a caer cuando estos equipos se desarman por diferentes razones.

La violencia es un tema que, dentro del sistema de salud, se enmarca mayormente, para su atención, dentro de las disciplinas de trabajo social y psicología, el que esté tan demarcado en estas profesiones ocasiona que no sea siempre abordado en forma transdisciplinar<sup>21</sup>. Como afirma Saidon: “ante una

---

<sup>20</sup> Ley 2737. En el marco de la presente Ley se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona, partiendo de la presunción de capacidad de las mismas.

<sup>21</sup> La transdisciplinariedad es complementaria al enfoque disciplinario; hace emerger de la confrontación de las disciplinas nuevos datos que las articulan entre sí, y nos ofrece una nueva visión de la naturaleza y de la realidad. La transdisciplinariedad no busca el dominio de muchas disciplinas, sino la apertura de todas las disciplinas a aquellos que las atraviesan y las trascienden. Artículo 3.

La clave de la bóveda de la transdisciplinariedad reside en la unificación semántica y operativa de las acepciones a través y más allá de las disciplinas. Ello presupone una racionalidad abierta, a través de una nueva mirada sobre la

demanda institucional siempre se define un campo de trabajo, se precisa la constitución de un campo de análisis por un lado y de un campo posible de intervención por el otro. Los límites o la extensión del trabajo institucional de cada profesional es la idea de transversalidad” (Saidon, Kononovich, 1991:27)

Volvemos a cómo la violencia pareciera ser un tema privativo de salud mental o servicio social y nos preguntamos a qué dispositivos institucionales responde esta práctica, donde la violencia es un tema que nos atraviesa a todos / as y cada uno/a. Al decir de Morin: “la frontera disciplinaria, su lenguaje y sus conceptos propios van a aislar a la disciplina en relación a las otras y en relación a los problemas que cabalgan las disciplinas. El espíritu hiperdisciplinario va a devenir en un espíritu de propietario que prohíbe toda incursión extranjera en su parcela de saber” (Morin, 2013:33)

Además expresa este autor :

“No es solo la idea de inter y de transdisciplinaria lo que es importante, debemos “ecologizar” las disciplinas, es decir, tomar en cuenta todo lo que es contextual comprendiendo las condiciones culturales y sociales, es decir, ver en que medio ellas nacen, plantean el problema, se esclerosan, se metamorfosean. Es necesario también lo metadisciplinario, el término “meta” significando superar y conservar. No se puede quebrar aquello que ha sido creado por las disciplinas, no se puede quebrar todo encierro, hay en ello el problema de la disciplina, el problema de la ciencia como el problema de la vida: es necesario que una disciplina sea a la vez abierta y cerrada. En conclusión, para qué servirían todos los

---

relatividad de las nociones de «definición» y «objetividad». El formalismo excesivo, la absolutización de la objetividad, que comporta la exclusión del sujeto, conducen al empobrecimiento. Artículo 4

saberes parcelarios sino para ser confrontados para formar una configuración respondiendo a nuestras demandas, a nuestras necesidades y a nuestros interrogantes cognitivos” (Morin, 1999: 116)

Constituye aún un obstáculo epistemológico, por parte de las y los profesionales pertenecientes a las instituciones de salud, visualizar a la violencia como un problema inherente a dicha salud, tal como lo establece la OMS.

Históricamente las situaciones de violencia han sido “atendidas” por los servicios sociales en una primera instancia (a los fines de que los profesionales, asesoren y acompañen a las víctimas en los pasos a seguir ante una situación de violencia) y posteriormente eran atendidas psicosocialmente. Pareciera que ser médico o enfermero no constituiría una disciplina afín a la temática. La OMS propone la mirada inter y transdisciplinar de la violencia y quienes trabajan en tal temática, tendrán la obligación ética de incorporar dicho paradigma en sus prácticas cotidianas.

La priorización de la atención de determinadas problemáticas por parte de la institución de salud, no está delimitada por la urgencia de la situación a atender, sino por lineamientos institucionales (como se demostró) y por la apertura o resistencia hacia el tema que se aborda. Algunos y algunas entrevistados/as infirieron cierta resistencia por parte del personal para trabajar cuestiones de violencia. Habría que analizar los vectores sobre los que se edifican estas resistencias: “La violencia es verse, ella no es patrimonio de

nadie” “Las instituciones son violentas y no se reconoce al otro como un ciudadano de derechos”, manifestó otra de las entrevistadas.

Saidón invita a las instituciones a realizar permanentes análisis respecto de su funcionamiento, es así que nos plantea “Analizar es recuperar un espacio, desterritorializarlo, conjurar los efectos de sobreedificación o rotulación, posibilitando así, la creatividad o el surgimiento de otros efectos de sentido” (Saidon, Kononovich, Bernardo, 1991:73)

En el MDS se entrevistaron un total de 5 empleados, entre los que se mencionan: trabajadores sociales, psicólogos, operadores y abogados que se desempeñan en instituciones dependientes del MDS de provincia y de Municipio, tales como: *Servicio de prevención de violencia familiar, Dirección de medidas de protección, Refugio para mujeres y 0800 mujer. A diferencia de las instituciones pertenecientes al MS, el 80% sí poseen proyectos de prevención primaria y secundaria de la violencia familiar. Cabe señalar que bajo la modificada ley 2212 y anterior a ella, fueron quienes históricamente ejercieron acciones de prevención y tratamiento de la violencia, lo que da cuenta de la diferencia en relación a la existencia de proyectos institucionales, con respecto al MS.*

El *Servicio de Prevención de Violencia Familiar* posee un área de asistencia en la que realizan asesoramiento a personas en situación de violencia familiar y acompañamiento e intervención psicosocial a personas víctimas de violencia familiar. Ofrece atención individual (psicológica y de asesoramiento) y grupal desde lo psicoeducativo, para desaprender los modelos de conductas violentas.

Además cuentan con la existencia de un área de atención a niños y niñas víctimas de maltrato y abuso sexual intrafamiliar. También poseen un área de prevención de violencia en el noviazgo que ofrece talleres para diferentes sectores de la población, entre ellos alumnos de nivel primario y secundario de diferentes instituciones educativas. Además como objetivo se plantean la capacitación específica en la temática de violencia a otros actores institucionales del sector público.

Es de destacar que las instituciones como el *Servicio de Prevención de Violencia*, pese a la modificación de la ley (que delimita otras acciones) continúa realizando las acciones que históricamente tiene designadas, ya que si bien la modificación de la ley lleva prácticamente dos años, esta no ha sido incorporada en los imaginarios de los sujetos, por lo que continúan recibiendo derivaciones y demandas por parte de los diferentes actores intervinientes en una situación de violencia (víctimas, profesionales, operarios, etc)

El MDS(Servicio de Prevención de Violencia Familiar) a partir de existencia de las leyes 2785 y 2786, debe realizar las siguientes acciones:

Derivación a centro de salud, para que el mismo trabaje en el fortalecimiento de las herramientas internas de la víctima. Bajo la ley 2212 no se derivaba al centro de salud, el Servicio de Violencia realizaba dichas acciones. Además debe realizar el acompañamiento al juzgado y asesoramiento de la víctima y la evaluación de si necesita asistencia material o psicológica.

Con respecto a las acciones del *0800 mujer*, se destaca que únicamente recibe la demanda telefónica efectuada por la víctima o familiar de ella , demanda que

es receptada desde el Municipio. Una de las entrevistadas perteneciente a dicha institución expresó: “Cuando la mujer va directamente no la atienden y solicitan que respeten el circuito de llamado telefónico al 0800 a los fines de no desdibujar los lineamientos del programa”.

Se manifestó, desde esta institución, que hay mujeres que entre las diferentes bocas institucionales de recepción de la violencia, quieren ser atendidas sólo por el 0800, ya que es desde este espacio desde donde se puede llegar a agilizar la demanda en términos económicos.<sup>22</sup> La situación descripta nos derivó a las siguientes preguntas: ¿Estas acciones constituyen estrategias de sobrevivencia por parte de las víctimas? ¿Mecanismos estratégicos ante la desigual distribución de recursos entre instituciones que trabajan la misma temática? ¿Los usuarios de las instituciones son quienes terminan por agilizar el circuito institucional ante las situaciones de violencia? ¿Cuál es la brecha interinstitucional existente que potencia este tipo de acciones?. El hecho que la víctima recurra directamente a la institución que brinda en forma más inmediata los recursos económicos ¿constituirán formas de evitar la revictimización institucional? Recordemos que el decreto 2291/12 de reglamentación de la ley 2785 establece que:

“Se entiende por revictimización, el sometimiento de la víctima de violencia familiar a demoras, derivaciones y consultas, que sean inconducentes, innecesarias o injustificadas, como así también a

---

<sup>22</sup> Es de destacar que una mujer que ha sido y es víctima de violencia en reiteradas ocasiones, la única intervención institucional que siente necesitar, es el acceso a un alquiler abonado por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Alquiler que le resuelve la posibilidad de vivir en un espacio diferente al del victimario. Tampoco poseen un conocimiento respecto de la perdurabilidad en el tiempo de estos recursos, así como de los requisitos para acceder a los mismos. Se destaca esto, porque el espacio psicológico no es el demandado con frecuencia, sí el de los recursos

realizar declaraciones reiteradas, responder sobre cuestiones referidas a sus antecedentes o conductas no vinculadas al hecho denunciado y que excedan el ejercicio de derecho de defensa de parte; a tener que acreditar extremos no previstos normativamente, ser objeto de exámenes médicos repetidos, superfluos o excesivos y a toda práctica, proceso, medida, acto u omisión que implique un trato inadecuado, sea en el ámbito policial, judicial, de la salud o cualquier otro.” (Decreto 2291/12. Artículo 5)

Como dijimos anteriormente, las leyes son necesarias así como sus reglamentaciones. Lo que se observa es la distancia existente entre lo normativo y las prácticas. También podemos inferir que el corto plazo de implementación que lleva la presente ley, se constituya en dificultoso para la transformación de prácticas institucionales instauradas durante años. Adherimos al planteo de Isuani (1999) sobre las instituciones, autor que establece: “Las instituciones gubernamentales del Estado siempre son una instancia donde pugnan los diversos grupos de la sociedad civil para imponer o defender sus intereses, parece existir cierta debilidad de las fuerzas sociales, que luchan en su interior, para construir un proyecto hegemónico y una moral común, lo que también es hablar de la debilidad del Estado para orientarse hacia el bienestar colectivo (Isuani 1999) citado por (Catoira, 2009 : 3)

En lo referente a las acciones que se lleva a cabo en la *Dirección De Medidas De Protección* (Refugio), desde la dirección, se responde que dicha institución posee como objetivo subsanar el daño una vez instalado, mediante el acompañamiento y la contención a la víctima. Realizan además acciones de prevención de la violencia familiar en distintos ámbitos, como escuelas, comisiones barriales y organizaciones de la sociedad civil. Posee un total de 8

plazas para víctimas de violencia a los fines de ser alojadas por un plazo de 8 días como máximo, como forma de medida cautelar, cuando se evalúa el riesgo y la particularidad de la situación.

Un común denominador de las respuestas (80%) de las y los entrevistadas/os pertenecientes al MS, MDS, ME y MCGST respecto de si sienten valorada su tarea en la institución, fue la falta de reconocimiento de “la institución”<sup>23</sup> en su labor cotidiana.

La situación es diferente en lo referente al reconocimiento institucional por parte de quienes forman parte del Tribunal Superior de Justicia. El 50% expresaron sentirse reconocidos en su tarea. Inferimos que esto es así, ya que lo que dictamina la ley en relación a las situaciones de violencia es nodal por lo cual la mayoría de las instituciones articulan con éste y en término salarial son los empleados que mayor remuneración poseen, además de la consabida estabilidad institucional.

La falta de reconocimiento de la labor institucional, es una constante que se transmite año tras año y parece ser que esta situación se desprende de lo que implica el complejo entramado del funcionamiento institucional. Varios y varias entrevistados/as hicieron referencia a la presencia del desgano en la tarea, expresado por una de ellas, en las siguientes palabras: “Está presente la existencia de un desgano que flota en la institución y que mantiene constante la

---

<sup>23</sup> “La institución”: con este término los entrevistados se refieren al reconocimiento tanto por parte del personal jerárquico, como de los compañeros de trabajo e incluso a usuarios del establecimiento.

inacción de muchos trabajadores, tanto de directores como de otros miembros del sistema de salud.”

Nos preguntamos entonces, si la falta de reconocimiento incide en el desgano que se verbaliza por parte de los agentes. Sostenemos que muchas veces la mirada del otro afirma o niega el accionar, si la mirada del otro marca que “que trabajar o no hacerlo es lo mismo” el desinterés en la tarea gana terreno.

Al decir de Saidon (1991)

“La institución ya no es vista como una técnica o un establecimiento y sí como una forma general que produce y reproduce las relaciones sociales”... “Si el término institución es conservado a pesar de todas las dificultades que provoca, es porque conserva en el propio uso y sentido que le da la etimología, su sentido activo de mantener de pie la máquina social y hasta de producir la vertiente de lo instituido, no para significar el establecimiento y sí porque la noción instituido remite a formas universales de relaciones sociales, que nacieron originariamente en una sociedad instituyente, que nunca son definitivas; sino por el contrario, este instituido se transforma y hasta puede entrar en el tiempo de su ocaso.” (Saidon, Kononovich, 1991:56)

Refiriéndonos al interrogante que da título a este apartado, nos queda como pregunta si la carencia de lineamientos claros de trabajo, así como de reconocimiento en la tarea, constituyen dispositivos que inciden en el entramado institucional y provocan ese desgano que flota en el espacio institucional, del cual hacían referencia algunos entrevistados. O si quizá un monitoreo exhaustivo de la tarea reduciría los espacios personales para el desgano.

## 5.2 ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL

La totalidad de los entrevistados pertenecientes a las diferentes instituciones manifestó que al no existir en la provincia un protocolo de atención y derivación ante situaciones de violencia<sup>24</sup>, no están establecidos los acuerdos tanto teóricos como prácticos previos de derivación.

El proceso de adaptación de la ley al ámbito local y municipal implica la estructuración de un sistema articulado y homogéneo de atención en el cual cada agente implicado (ámbito sanitario, social, policial, judicial, educativo y asociativo) sepa qué debe hacerse, en qué momento y quién tiene competencias para hacerlo. Supone, en definitiva, poner en funcionamiento un método de trabajo que permita a cada institución u organismo participante diseñar o redefinir los procedimientos y los sistemas organizativos existentes o de nueva creación en función de todo el sistema.

El decreto 2291/12 de la ley 2785 establece “La autoridad de aplicación propiciará la articulación e implementación de los mecanismos pertinentes a efectos que la persona víctima de violencia y su grupo familiar, reciban

---

<sup>24</sup> “El protocolo es un documento base sobre el que, a partir de la asunción de unos mínimos, trabajar de manera continua para dar respuesta a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales. La flexibilidad a favor del interés de la víctima debe ser el principio fundamental sobre el que éste se sustente. Para ello deberá habilitarse un mecanismo que permita realizar excepciones a la aplicación del protocolo, si la situación así lo aconsejase. ...” Debe ser considerado por todos los agentes implicados como un punto de partida y no como el techo de la atención.

El protocolo no contiene la respuesta a todas las cuestiones que se puedan suscitar pero debe prever mecanismos para dar respuesta a las mismas. No obstante, hay preocupaciones de hondo calado que merecen que el protocolo se pronuncie sobre ellas, dando a quienes van a trabajar en el tema directrices y pautas consensuadas claras”.

atención integral de manera articulada entre las áreas intervinientes. En particular se deberá evitar que los mismos se trasladen innecesariamente entre diferentes organismos dependientes del Poder Ejecutivo”. (Artículo5). La distancia existente entre esta reglamentación y las prácticas, lo observan las personas entrevistadas en forma constante. Se produce vulneración de derechos de la víctima, cuando la misma, no recibe la escucha necesaria a este tipo de situación, ni el asesoramiento y atención correspondiente, lo que la lleva a buscar respuesta en otras instituciones o es derivada a la institución incorrecta.

El *Servicio de Prevención de Violencia* es una institución que por las funciones que cumplía bajo la 2212 (respecto de la atención directa de la víctima de violencia) y las que cumple actualmente, es quien articula con la mayoría de instituciones del MS y TSJ

Todas las instituciones tienen como común denominador la articulación con la Oficina de Admisión<sup>25</sup> dependiente del TSJ de la provincia de Neuquén. En aquellos casos en que se visualiza la importancia de judicializar la situación, se articula con dicha institución, ya que es la encargada del dictado de las

---

<sup>25</sup> Se subraya que la Oficina de Admisión con la nueva ley pasa a ser Oficina de Violencia: “Créase la Oficina de Violencia (OV) en el ámbito del Poder Judicial, la cual debe funcionar con horario extendido y guardia permanente, y tiene como funciones:

- a) Brindar atención a las posibles víctimas de cualquier tipo de violencia cualquiera sea su modalidad, a fin de que pueda obtener adecuada y oportuna atención en el ámbito judicial.
- b) Informar acerca de cuáles son los cursos de acción posibles según el conflicto que manifieste atravesar.
- c) Elaborar un primer informe psicosocial de la situación de riesgo según los hechos denunciados.
- d) Monitorear las causas judiciales sobre violencia contra las mujeres y violencia familiar, de todas las circunscripciones judiciales, realizando el seguimiento del cumplimiento de las medidas cautelares impartidas por el juez.
- e) Elevar un informe al juez de la causa de manera periódica e inmediatamente en caso de verificar un incumplimiento.
- f) La capacitación permanente de empleados, magistrados y funcionarios del Poder Judicial”. Ley 2785 ( Artículo 35)

medidas cautelares en el caso de que se requieran, y además por oficio puede dictaminar el alejamiento del agresor de su domicilio y la orden de restricción respectiva.

“Presentación de la denuncia: La presentación de la denuncia por violencia familiar puede efectuarse ante cualquier juez de cualquier fuero e instancia, agente fiscal, juez de Paz o policía, o cualquier otro organismo que se cree al efecto. Aun en caso de incompetencia, el juez o fiscal interviniente debe disponer las medidas cautelares que estime pertinentes, y remitir lo actuado al juez competente en el término de veinticuatro (24) horas de recibida la denuncia. (Ley 2785-Artículo 18).

La Oficina de Admisión, dependiente del TSJ, tiene varias formas de canalizar las demandas, por un lado es a partir de presentaciones espontáneas. Por otro, cuando la comisaría u otras instituciones articulan con esta, luego que la víctima realiza la denuncia, dicha oficina tiene la obligación, dentro del plazo de las 48 hs del conocimiento del hecho, de citar a la víctima para informarle los alcances de la ley de violencia familiar y hacia la mujer y orientarla en forma jurídica de los pasos a seguir, en caso de cuota alimentaria, tenencia, régimen de visita, divorcio. Si la persona no tiene recursos económicos se lo deriva a las defensorías civiles. Esta entrevista queda registrada en un acta. Es importante señalar que las medidas cautelares son posterior a la cita de la víctima. Esta oficina funciona de 8 a 14 hs de lunes a viernes. El resto de los días y horarios existe una guardia pasiva. En cuanto a las funciones que realiza dicha oficina se destaca: la reparación del daño y prevención de futuras situaciones de violencia, a través del dictado medidas cautelares Se señala

como importante que el código de procedimiento habilita a cualquier juez a dictar dichas medidas.

### **5.3 LAS RELACIONES HUMANAS Y DE ORDEN JERÁRQUICO. OTRA PARTE DEL COMPLEJO ENTRAMADO O PROBLEMAS DE GESTIÓN**

A continuación se plasman los principales enunciados vertidos en las entrevistas a los diferentes actores institucionales que consideramos constituirán dispositivos que nos permitan analizar el desempeño institucional en el marco de las leyes 2785 y 2786.

Las dificultades de gestión surgieron en las entrevistas en forma recurrente, la marcaron un 80% de los entrevistados (ver cuadro comienzo del capítulo). Los funcionarios de mayores cargos jerárquicos, también la reconocieron. Se manifestó así que los mandos intermedios (directores de hospital o jefes de centros de salud), se comprometen a bajar lineamientos para la ejecución de programas que luego muchas veces no lo llevan a cabo. Tampoco se suelen respetar los acuerdos establecidos en reuniones, entre diferentes agentes jerárquicos. “Por un lado, por ejemplo, se comprometen a institucionalizar los espacios grupales y a la semana del acuerdo, sale en las noticias que se le niega atención en el Hospital Heller a un joven adicto”, refiere un entrevistado.

El desconocimiento de la totalidad de proyectos existentes en materia de prevención y atención de la violencia de las diferentes instituciones de la ciudad de Neuquén lo expresó un 80% de los entrevistados. Los funcionarios

de mayores cargos jerárquicos, también lo reconocieron. Es de señalar que uno de los objetivos que se plantean desde los mandos superiores del MS, es poder tener un mapeo de recursos a nivel institucional y de las OSC.

En lo referente al monitoreo, uno de los entrevistados pertenecientes a los mandos jerárquicos, establece: “El Ministerio De Coordinación sólo instará a las instituciones a alinearse en los objetivos cuando en la mesa de articulación surja este tema como obstáculo”. “La idea más que trabajar desde el control, es trabajar desde la corresponsabilidad de todas las instituciones que están en la temática y que trabajan en la Mesa de Articulación.”

Un 80% de los consultados coinciden en manifestar que hay una anomia institucional y una falta de lineamientos claros, lo que posibilitaría delimitar y exigir canales de acción desde los espacios formales. “Si se trabaja o no es lo mismo, porque no pasa nada” “No hay evaluación del funcionamiento de los programas”. “parece que si se llevan a cabo o no es lo mismo” manifiesta una entrevistada, respuesta que constituye el común denominador de varias. Por otro lado paradójicamente a que se solicita el monitoreo, el control es visualizado en forma peyorativa por parte de los diferentes actores institucionales.

Dentro del MS, las jefaturas de departamento sólo tienen inferencia “relativa”<sup>26</sup> sobre las direcciones de centros de salud y hospital. Podría inferirse que este tipo de organigrama diseñado contribuye a ralentizar las vías de comunicación.

---

<sup>26</sup> “Relativa” con este término se quiere subrayar que su no cumplimiento no necesariamente implica una sanción, ya que hay jefaturas de otro orden que tienen mayor poder de direccionamiento.

“Si dichos departamentos pasaran a ser direcciones tendrían mayor poder de direccionamiento hacia los directores por ejemplo” (manifiesta un entrevistado). Además según relata el mismo: “se observa resistencia de las gestiones intermedias (directores y jefes de centros) y de los equipos a cambiar la “lógica de sus prácticas”<sup>27</sup>. “La arquitectura hospitalaria está hecha desde el modelo médico. No contempla otros espacios” (manifiesta otro entrevistado)

En lo referente al accionar de los diferentes actores, se observó, a través de las entrevistas, que no hay un empoderamiento de la función que realizan en los distintos órdenes de responsabilidad que desempeñan. No se apoderan de su trabajo, ni realizan un proceso que permita aumentar sus fortalezas para desarrollar la creatividad e impulsar nuevas estrategias de acción. “No llevo a cabo un proyecto de prevención de situaciones de violencia, porque no me lo han propuesto desde la dirección ni de la jefatura” Esta respuesta resume la de varias entrevistadas. “Creo yo, tenemos una pérdida de identidad institucional que genera confusión sobre los ámbitos de incumbencia de cada institución”. Manifiesta otro entrevistado.

En las entrevistas refirieron también que no hay existencia previa de un diagnóstico que dirija el lineamiento de las acciones- por lo que tampoco existe una jerarquización de situaciones problemáticas que requieren atención en forma más urgente que otras. Diría otro de los entrevistados/as “la

---

<sup>27</sup> “Lógica de sus prácticas” Nos referimos a las prácticas institucionales que siguen teniendo primacía, por ejemplo a casi dos años de la implementación de la ley 2785, las situaciones de violencia siguen siendo captadas y atendidas por Desarrollo Social, más que por Salud. En salud se continúa dando prioridad a los temas considerados de relevancia para los médicos.

precariedad de las nuevas condiciones laborales impide un fortalecimiento institucional y afecta la calidad de la prestación”

Los recursos se terminan utilizando en función de la urgencia y discrecionalidad del poder de cada miembro de la institución y no en relación a normativas previas que organicen el trabajo. Uno de los entrevistados/as expresó: “hay una desinformación general sobre la disponibilidad de recursos económicos y su implementación para la reparación y/o resarcimiento del daño económico según expresa la ley”

Se observa en la institución una existencia de lenguaje desde el marco de los derechos humanos que no necesariamente se replica en la práctica. ”Hablamos de derechos de las personas a ser atendidas por el sistema público de salud y para conseguir un turno deben asistir a las cinco de la mañana (cuando el hospital comienza a dar turnos a las ocho) a formar fila para tener acceso a un turno que no necesariamente es para el día” (entrevistado/a)

Las entrevistas pusieron en evidencia que la articulación interinstitucional, el manejo de categorías conceptuales con discusión previa entre los profesionales pertenecientes a los diferentes ministerios involucrados en la aplicación de las leyes 2785 y 2786, no están instituidas como práctica social frecuente, sino que ocurre ocasionalmente. Esto fue expresado por un 100% de los entrevistados.

Cada profesional o técnico suele atender a la víctima , como si fuera la primera vez que la misma asiste a una institución, no se suele rastrear las soluciones

intentadas por la propia familia y se suele dictaminar mecanismos de acción que contribuyen a sostener “más de lo mismo”<sup>28</sup>.

La práctica institucional dentro de los estamentos informales<sup>29</sup> constituyó también un común denominador de las entrevistas. A los fines de celeridad los actores institucionales se manejan más en canales informales que formales. “Se recurre, según la situación, a compañeros de trabajo que sabemos que poseen herramientas de acceso más directo a lo que se requiere, o conocen otros “contactos” que nos permiten agilizar el camino” (entrevistada)

En lo referente a los canales de comunicación, llama la atención como el mayor porcentaje de entrevistados y entrevistadas del MS, pertenecientes a centros de salud y hospitales, no tenía conocimiento de la mesa de articulación interinstitucional. Espacio establecido por ley 2785 y que viene funcionando desde hace más de un año. En cuanto a la bajada institucional de la información, respecto de la implementación en la ciudad de Neuquén de la nueva ley de violencia familiar, se destaca que prácticamente la totalidad de los entrevistados/as manifestaron, que desde zona sanitaria la ley fue llevada impresa a dichas instituciones, pero no hubo espacios de formación y sensibilización respecto de la misma, así como tampoco una línea institucional que demarcara su especial atención.

---

<sup>28</sup> Con este término, “ más de lo mismo”. Watzlawickz, P. en su libro Teoría de la Comunicación Humana, se refiere a soluciones que refuerzan el problema, ya que fueron sistemáticamente intentadas y no constituyen alternativas de solución.

<sup>29</sup> Denominamos práctica institucional dentro de los estamentos informales, las estrategias utilizadas por los diferentes actores institucionales, que a los fines de agilizar las gestiones que realizan, recorren a la utilización de canales informales en lugar de canales formales.

Otra de las prácticas recurrentes es la carencia de una mirada integral por parte de los profesionales que trabajan en las instituciones pertenecientes al MS. Aún no realizan una incorporación del concepto de violencia dentro del paradigma de la salud. Es así que al decir de uno de los entrevistados: “se habla de embarazo y no se habla de adicciones ni de violencia”. Esta carencia de mirada integral se refleja en el accionar de los equipos psico-sociales donde el trabajo interdisciplinario, sobre todo con el personal médico es más difícil. Es así que los equipos trabajan fragmentados y el trabajo interdisciplinar queda relegado.

Se señala que las y los miembros entrevistadas/os pertenecientes al MDS, sí tenían conocimiento de la nueva ley, ya que participaron activamente en la formulación de la misma. Información que también circulaba en otros ministerios, quizá por tener menor cantidad de instituciones responsables de la aplicación de las nombradas leyes.

#### **5.4 REGISTROS: UNA FALENCIA QUE SE REPITE**

Desde el punto de vista histórico, el registro como actividad sistemática de escritura ligada a la observación y estudio del comportamiento de “los otros” reconoce su origen en los albores de la modernidad, junto a la construcción misma de las disciplinas dedicadas a “lo social”, y se configura como una “extracción permanente de saber... un centro de anotación ininterrumpida de transcripción del comportamiento individual”, característico de las llamadas sociedades disciplinarias. Al decir de Carballada “El registro constituye un elemento central en la racionalidad instrumental y operativa de la disciplina

que bajo modalidades diversas se articulan con las urgencias socio-históricas de intervención en lo social, a la vez que opera en el campo de la construcción de “verdades”, esto es, “sujetos de conocimiento.” (Carballeda, 2002:125)

El común denominador que las entrevistas arrojaron referente al registro es el siguiente: No hay un protocolo único de atención y derivación ante las situaciones de violencia, como ya se expresó. Hay que señalar que la mesa interinstitucional tiene como objetivo la elaboración de dicho instrumento. Hay un subregistro<sup>30</sup> de las situaciones.

Al no existir un protocolo de atención y derivación en la provincia ni ciudad de Neuquén, cada institución **no** posee un instrumento prediseñado que se tome como base en el momento de la realización de la entrevista y que permita organizar y sistematizar la información con datos fehacientes que permitan profundizar en el análisis de cada una de las categorías conceptuales utilizadas en la entrevista. Por lo tanto esto dificulta la realización de las estadísticas tanto a nivel institucional como a nivel interinstitucional.

El MS registra las situaciones de violencia en unas planillas de uso diario confeccionadas para los servicios sociales y de salud mental, hechas en base al CIE 10<sup>31</sup>. En forma mensual tanto hospitales como centros de salud, elevan las planillas a zona sanitaria a los fines estadísticos. Cabe destacar que la

---

<sup>30</sup> Con este término nos referimos a registros de orden personal y planillas de circulación hacia el interior del servicio que no arroja con precisión datos para realizar estadísticas provinciales.

<sup>31</sup>La CIE-10 es el acrónimo de la Clasificación internacional de enfermedades, décima versión correspondiente a la versión en español de la (en inglés) ICD La C.I.E. es un sistema de clasificación de ejes variables cuyo esquema debe servir a todos los propósitos prácticos y epidemiológicos. La C.I.E. utiliza un código alfanumérico, con una letra en la 1° posición y números en la 2°,3°, y 4° posición; el cuarto carácter sigue a un punto decimal, los códigos posibles van por lo tanto de A00.0 a Z99.9. La CIE-10 se desarrolló en 1992 y su propósito fue rastrear estadísticas de mortalidad. La OMS publica actualizaciones menores anuales y actualizaciones mayores cada tres años.

nomenclatura alfabética para situaciones que se enmarcan en el orden de lo social y de salud mental es la (Z55-Z65) Personas con problemas potenciales psíquicos o psicosociales

La Oficina de Admisión, dentro del TSJ, posee un área de estadísticas que, remitiéndonos a situaciones de violencia, no constituye una muestra rigurosa de las situaciones atendidas y resolución de las mismas. Cabe subrayar que esto no obedece sólo a la inexistencia del protocolo único de atención interinstitucional, sino también a que una misma víctima ante cada situación de violencia que se repite, concurre a una institución diferente. Al no haber entrecruzamiento de datos, estos no cuantifican exactamente las atenciones referidas a la temática en cuestión en la ciudad de Neuquén, dentro de un período de fechas establecido. Hay además situaciones que fueron atendidas por instituciones pertenecientes a MS o MDS, que carecen de seguimiento por parte de profesionales u operadores y se desconoce la situación actual de las mismas. Por otro lado, en algunas instancias en que se ha realizado dicho seguimiento, se ha observado como la víctima por diferentes razones de índole personal y también propia de las situaciones de violencia, ha permitido al victimario el regreso al hogar.

Las escuelas primarias y medias poseen un protocolo de derivación de situaciones de maltrato infantil desde el año 2007, la mayoría de los docentes<sup>32</sup> manifiestan tener escaso conocimiento del mismo. De hecho expresaron que

---

<sup>32</sup> Este dato ( respecto de que la mayoría de los docentes no posee conocimiento del protocolo) no se desprende sólo de las entrevistas realizadas, sino también de lo observado en el trabajo que se desempeña en escuelas, como supervisora de práctica en el marco de la cátedra Servicio Social Familiar.

no se usa el protocolo para la derivación de las situaciones. “Se hace necesario re trabajar el mismo año a año para no sólo la sensibilización del cuerpo docente sino para clarificar las acciones a llevar a cabo ante una situación de violencia”. “Tema que provoca ciertos temores por parte de los docentes el tener que involucrarse en una situación” (Expresa la directora).

Proponemos revisar la noción de registro desde una perspectiva epistemológica, que permita repensar el registro desde una mirada crítico-reflexiva como una herramienta teórica y metodológica al servicio de la promoción de derechos.

La reflexión epistemológica y epistemoflica del accionar profesional, aparece como un ejercicio que permite problematizar y reubicar la articulación entre narración y acción, entre teoría y práctica. Se rescata el potencial del registro como instrumento que permite capturar y sostener la tensión irreductible entre estos últimos dos elementos.

Desde las ciencias sociales requiere que nos adentremos en la compleja trama cultural y simbólica de los sujetos y esta impronta debe atravesar la construcción del registro/informe, “entendido este no como el punto final de este camino, sino como un instrumento que integre la comprensión, esto es, la recuperación del mundo simbólico del otro, a partir de su propia palabra, en su condición de sujeto de derechos” (Cazzaniga 2006) Citado por (Castro Susana 2011:28)

El procedimiento de registrar la voz de los sujetos que demandan intervención en un contexto institucional determinado y en el marco de los complejos

atravesamientos histórico-sociales y políticos actuales, puede ser pensado como una herramienta en la promoción de derechos.

### **5.5 INTENTAMOS ANALIZAR LO VERTIDO EN LAS ENTREVISTAS A LA LUZ DE LAS TEORÍAS.**

Visualizamos que el monitoreo es una acción inexistente o poco frecuente en las instituciones y que al registro no se le da el valor expuesto en el apartado anterior. A nuestro entender el monitoreo y la evaluación son fundamentales para construir una base global fuerte de evidencia en todo lo relacionado con la violencia contra la mujer, y para evaluar la amplia y diversa gama de intervenciones que se implementan para abordarla. A nivel global, es una herramienta para identificar, documentar programas y hacer seguimiento de su progreso hacia la obtención de indicadores comunes de proyectos relacionados. El monitoreo y la evaluación de los programas, forman las bases para fortalecer la comprensión de los múltiples factores que yacen detrás de la precaria respuesta institucional que se brinda a la violencia contra la mujer.

A nivel de programa, el propósito del monitoreo y la evaluación es hacer un seguimiento sistemático a la implementación y los productos, y medir la eficacia de la implementación. Ayuda a determinar exactamente cuándo un programa está bien encaminado y cuándo es necesario introducir cambios. El monitoreo y la evaluación forman la base para modificar las intervenciones y determinar la calidad de las actividades que se realizan. Pueden servir para demostrar que los esfuerzos del programa han tenido un impacto mensurable en los resultados esperados que han sido implementados eficazmente. Ayudan a

identificar cuál es el uso más útil y eficiente de los recursos. Proporcionan los datos necesarios para realizar la planificación estratégica, para diseñar e implementar programas y proyectos, y optimizar la asignación o reasignación de recursos.

Para las iniciativas que abordan la violencia contra la mujer, el monitoreo y la evaluación son más que un ejercicio de cálculo de costos o costo-eficacia. Son una forma de asegurar que las mujeres y las niñas vivan una vida libre de violencia y abuso.

No debemos dejar de tener en cuenta que entre problemas comunes al monitoreo se destacan: que muchos estudios miden los procesos y los resultados pero no el impacto. Muchos también miden los cambios a nivel individual pero no a nivel de la comunidad. Es difícil determinar las contribuciones específicas de las estrategias sobre un resultado o impacto observado, especialmente en las intervenciones complejas, multisectoriales o integrales. Así mismo consideramos que la evaluación y monitoreo son esenciales para ayudar a los administradores, planificadores, implementadores y formuladores de políticas a adquirir la información y el conocimiento que necesitan para tomar decisiones sobre las operaciones programáticas.

El objetivo que se propone la mesa de articulación interinstitucional, dependiente del MCyG es la articulación, coordinación y control de las acciones prioritarias de cada área de gobierno y el consolidar un eje en común desde las distintas instituciones. Manifiestan la idea de trabajar la corresponsabilidad. Desde quienes realizamos este trabajo, sostenemos la

importancia de la corresponsabilidad, pero también observamos la dificultad de su puesta en práctica, ya que aún este dispositivo no está instalado en nuestras prácticas, como subjetivamente, sí se tiene incorporado el monitoreo, el cual es reclamado y rechazado al mismo tiempo, por parte de los agentes.

Más allá que las leyes 2785 y 2786 son de reciente aplicación (dos años ) llama la atención que bajo la ley 2212 , no se haya hecho a nivel inter-institucional, un relevamiento de los proyectos en funcionamiento en materia de prevención de situaciones de violencia. Consideramos que esto puede responder a la carencia de articulación interinstitucional y a una deficiente distribución de recursos humanos por parte de los responsables de llevar a cabo estas acciones, así como también a una deficiencia de políticas gubernamentales tendientes a la prevención primaria.

Inferimos que la carencia de diagnósticos institucionales que permitirían conocer la situación real de la institución en relación a una temática en un momento dado, para descubrir problemas y áreas de oportunidad , no se realizan porque la dinámica institucional, consiste en dar respuestas a las demandas que se presentan diariamente y no a acciones que pretendan alcanzar determinados objetivos. Consideramos que el diagnóstico permitiría examinar y mejorar sistemas y prácticas de la comunicación interna y externa de una organización en todos sus niveles.

En lo referente a la incurrancia en canales informales por parte de los actores, inferimos que estas conductas están socialmente estructuradas, lo que significa que se van conformando a partir de la interiorización y adaptación de los

empleados a determinadas condiciones estructurales de la Administración Pública; es decir, a partir del campo concreto de relaciones sociales en el que el empleado público y los usuarios se desempeñan como tales. Pero al mismo tiempo son estructurantes, en el sentido que cobran vigencia institucional, que se convierten en una matriz generadora de esas mismas prácticas<sup>33</sup>.

En relación a lo anteriormente expresado consideramos pertinente citar a Patricia Fernanda Catoira (2009:6)

“Se puede sostener que en la cultura de las organizaciones públicas, más allá de su estructura formal y reglada, es posible visualizar hábitos informales por parte de los empleados, que nos pueden permitir comprender algunos aspectos de lo que ocurre y se produce en ella. Existe una realidad que se configura alternativamente a los organigramas y los discursos oficiales, donde se desarrollan relaciones subjetivas no previstas, actitudes no fácilmente visibles, estrategias adaptativas y por lo tanto, una dinámica subterránea, que influye desviando los resultados efectivos del trabajo de las intenciones formalizadas e inscriptas en la organización formal”

“Las conductas informales, se inscriben en determinadas “estrategias” en las que está en juego el poder dentro de la organización. Los grupos adoptan estrategias informales que les permiten adaptarse y resolver las tensiones con el sistema formal. Es aquí donde la anomia, tal como la conceptualiza Merton toma vigencia: en la distancia que se produce entre los objetivos culturales pre-establecidos y las normas institucionales o, dicho de otro modo, cuando las condiciones estructurales obstaculizan el uso de medios oficiales para alcanzar los fines

---

<sup>33</sup> Véase el tratamiento del concepto de “hábitus” en Bourdieu (1992).

individuales o de la organización. Es entonces cuando el uso de medios ilegítimos pero eficaces desde el punto de vista técnico se hace presente”.

En otros párrafos la autora establece:

“Podríamos decir entonces que la existencia de la estructura informal en algunas organizaciones es imprescindible para un eficiente funcionamiento de las mismas, siempre y cuando complemente y no socave la existencia del sistema formal. Dicha estructura, al igual que la formal, posee reglas, grupos y sistemas de procedimientos. P. Blau plantea: “Su informalidad radica en que nunca han sido compilados en códigos o reglamentos oficiales, y en que se originan y mantienen con un grado de espontaneidad del que necesariamente carecen las actividades basadas en una estructura formal. Sin embargo, estos agrupamientos, reglas y procedimientos forman una estructura, puesto que si bien no están oficialmente reconocidos, se hallan establecidos de una manera clara y semipermanente, y son tan ‘reales’ y tan coercitivas para sus miembros como los de la estructura oficial, conservando su existencia y su significado social a través de numerosos cambios de personal...”( Blau 1962: 45) Citado por (Catoira Fernanda 2009:7)

Aunque la mayoría de los agentes de la administración pública no responden a una disciplina weberiana de observación de reglas abstractas, tampoco las desconocen. Por el contrario, las mismas siguen siendo valoradas y sostenidas paradójicamente por los mismos. “Es una actitud ambigua que tiene que ver con los diferentes roles que asume la burocracia en el ámbito público” (Oszlak 1979:87).

Los campos que estructuran las relaciones y modos de accionar hacia el interior de una institución, son complejos y constituyen habitus de funcionamiento que no siempre contribuyen que estas estructuras estructuradas, estructuren un accionar que permita un salto cualitativo en el mismo.

Frente a la anomia visualizada por gran parte de los entrevistados en relación a las posibilidades de cambio de condiciones de atención, de comunicación y de mejora del sistema público de atención, se trasluce la resignación y la rutinización de la carencia. Los turnos están llenos de rutinas, papeleos, rotaciones y actividades donde cada persona tiene aprendizajes y prácticas estandarizados y ejecutados durante años, incluyendo las limitaciones e incapacidades propias de la institución y de su estructura.

Por la falta de articulación interinstitucional las familias no sólo son multi-intervenidas, sino que exponen su dolor y conflictividad ante diversos estamentos públicos que no dan respuesta a lo solicitado y quedan sometidas, frecuentemente, a nuevos espacios de violencia institucional. Al decir de Salles y Tuirán

“Llevan a los prestadores de servicio a prescribir unilateralmente y bajo la forma de recetas para la conducta, las prácticas de salud más convenientes para la población, sin que ésta se involucre, se corresponsabilice y las incorpore en su vida cotidiana, lo cual refuerza el acrecentamiento del poder y el saber médico (persistente en medicalizar todo problema social como la violencia y como la sexualidad, aislándolo del alcance de la comprensión de la población), sin tomar integralmente en cuenta las aspiraciones, necesidades y deseos de la población ” (Salles y Tuirán, 2003) Citado por (Fernandez Moreno, 2007: 57)

Continúa este último autor

“Las prácticas institucionales se desarrollan en medio de un complejo entramado de relaciones e interacciones entre diversos actores; son continuas, personales, intransferibles, y en muchos casos inevitables; en cuanto son estructuras formales de organización, para que sean *integrales*, estas prácticas deben *traducir y atender* las necesidades de las personas, *de forma interdisciplinaria*, articulada en redes institucionales e intersectoriales. Se entiende que para ser integral se tiene en cuenta que en materia de salud, cada persona con sus necesidades singulares y colectivas es concebida como objetivo y meta de la institución; traducida así, la práctica institucional de salud se constituye cotidianamente en un escenario de derecho, materializado en la prestación del servicio, de la atención y del cuidado a la salud”. (Fernandez Moreno, 2007:57)

Esto último no se relaciona sólo con el tema de la articulación, sino también con el registro. No hay un sistema informatizado<sup>34</sup> interinstitucionalmente, donde se pueda acceder a la historia social de esa persona y de esa forma evitar la revictimización en que el usuario de la institución exponga su situación problemática perteneciente al orden privado, ante diferentes agentes.

---

<sup>34</sup> Desde la Oficina de Admisión se subrayó que se está pensando en un sistema único informatizado, así como también que los datos volcados en el mismo, puedan servir de estadísticas provinciales que se eleven en forma automática a Nación.

## **CAPITULO 6 : ¿UN ESTADO QUE ACTÚA DESDE EL COMO SÍ?**

En este capítulo pretendemos plasmar los resultados de las entrevistas a los diferentes actores institucionales, con respecto a las preguntas referidas a la existencia o no de recursos humanos, recursos materiales y de campañas prevención de la violencia. Se interpreta a la luz de la teoría cómo éstos están vinculados a políticas del Estado Neuquino y favorecen o no la puesta en práctica de los postulados de la ley. Finalmente se concluye con el análisis del funcionamiento político institucional en el marco de la ley.

Las leyes acerca del matrimonio, la violación al interior del mismo, de prevención y sanción de violencia, el divorcio, la tenencia de los hijos, cuota alimentaria y sus efectos legales, son todos tópicos de política pública. Intervienen “moldeando a la familia” en primer lugar las políticas sociales, sean ellas de población, de salud reproductiva, los programas de educación, los planes de vivienda o de previsión social. En segundo lugar, están los mecanismos legales y jurídicos vinculados a la defensa de los derechos humanos y los sistemas penales, como la penalización del aborto, la violación dentro del matrimonio y la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes. En tercer lugar, están las instituciones y prácticas concretas en que las políticas y la legalidad se manifiestan: el accionar de la policía y el aparato judicial, las prácticas de las instituciones educativas o de salud pública, la política estatal sobre medios de comunicación. Y finalmente, está el papel mediador de las prácticas institucionales y la interacción cotidiana en la

sociedad civil, que otorga sentido y criterios culturales de interpretación de la relación entre familia y Estado.

Además de la norma general de ilicitud del daño a terceros, resulta que los derechos a la vida, a la integridad física, psíquica y moral son derechos de rango constitucional, emanados de los Tratados Internacionales. El Estado tiene respecto a esos derechos y para todas las personas, obligación de abstenerse de vulnerarlos, de protección y garantía respecto a los posibles ataques de particulares. En el caso de las mujeres, debido a las diferencias estructurales e históricas respecto de los hombres, en cuanto al efectivo ejercicio de los Derechos Humanos, además, los órganos del Estado deben desplegar políticas activas tendientes a la equiparación de género en el cabal ejercicio de esos derechos.

Las leyes provinciales 2785 y 2786 de Prevención, Sanción y Erradicación de violencia familiar y violencia hacia, describen tipos y modalidades de prácticas violentas que prohíben e invitan a las jurisdicciones a crear los dispositivos institucionales correspondientes para el abordaje de la problemática.

Las entrevistas realizadas, como vertimos en los capítulos precedentes, tuvieron como objetivos el zambullirse en el complejo entramado que implica la puesta en práctica de una ley.

A continuación se vierten los resultados de las 40 personas entrevistadas de diferentes disciplinas y espacios jerárquicos, pertenecientes a instituciones públicas que entre las responsabilidades que desarrollan están la prevención, sanción y erradicación de la violencia. Resultados referidos como dijimos, a los

recursos humanos, materiales, formación y capacitación del personal, campañas de prevención y medidas cautelares.

## RECURSOS MATERIALES<sup>37</sup>

Existencia de recursos materiales	NO Poseen	Suficiente	Insuficiente	Mediana-mente suficiente	No contestaron <sup>35</sup>	Total
Espacio físico para la consulta	0	0	27 TS. Y PS	6 médicos 4 policías	3 educadores	40
Computadoras	0	0	37	0	3 educadores	40
Internet	27	0	0	10	3 educadores	40
Material de papelería	0	16	18	6	0	40
Material médico requerido para la atención	0	0	6 médicos	0	34 <sup>36</sup>	40

---

<sup>35</sup> No contestaron porque la pregunta realizada no era posible ser contestada en función de su desempeño laboral

<sup>36</sup> Manifestaron no tener un conocimiento acabado del tema, por no ser de dicha disciplina por eso no contestaron

<sup>37</sup> Fuente : elaboración propia

## ESPACIO FÍSICO

El 67.5 % marcó como *insuficiente* el espacio físico para la consulta. Entre ellos se encontraban, trabajadores sociales y psicólogos pertenecientes a centros de salud, hospitales y desarrollo social.

El 25 % manifestó marcó como *medianamente suficiente*. Entre ellos se encontraban los médicos, quienes poseen designado un consultorio para la atención, aunque en momentos se encuentran con problemas respecto de la disponibilidad del mismo. También se encontraban policías, ya que las comisarías cuentan con box donde se atienden a las víctimas que realizan la denuncia.

El 7.5 por ciento no contestó debido a que la consulta no constituye parte de su desempeño laboral

Los espacios físicos adecuados para una consulta privada con quienes concurren a las instituciones a los fines de ser atendidos en sus dolencias, son insuficientes sobre todo para el área psico- social. “El médico generalmente tiene su consultorio para atender y no lo tiene así un psicólogo o trabajador social”, manifiesta un entrevistado. Los médicos entrevistados coincidieron en manifestar que muchas veces no cuentan con el material requerido para la atención.

## COMPUTADORAS

El 92.5 contestaron que no es suficiente la cantidad de computadoras para que los profesionales y técnicos existentes en la institución, realicen cómodamente

un registro diario de las personas atendidas. Así como tampoco se posee un sistema que permita actualizar en forma constante las atenciones que reciben los pacientes o usuarios de la institución. Esto fue contestado por miembros de los diferentes ministerios y del TSJ.

El 7.5 por ciento no contestó debido a que el uso de computadoras no constituye parte de su desempeño laboral

Las computadoras para llevar el registro de los pacientes o usuarios atendidos, son muy escasas, mientras que la impresión se torna aún más dificultosa. “Nosotros no contamos con computadoras y en los espacios en que están, suelen ser muy viejas”. “Algunas computadoras que están, no funcionan y tardan mucho tiempo en ser arregladas” Estas son frases que se repitieron en varias entrevistas.

## **INTERNET**

El 67.5 % manifestó no poseer internet , estos entrevistados pertenecen a centros de salud y desarrollo social

El 25% manifestó que el recurso de internet es medianamente suficiente, pero se destacan que pertenecen las personas entrevistadas al TSJ y al Ministerio de Coordinación de Gabinete Seguridad y Trabajo.

El 7.5 por ciento no contestó debido a que el uso de internet no constituye parte de su desempeño laboral

## **MATERIAL DE PAPELERÍA**

40% Manifestó ser suficiente el material de papelería para su tarea. Constituían los entrevistados, personal perteneciente a escuelas, comisarías céntricas y hospitales

45% Manifestó ser insuficiente el material de papelería para su tarea. Constituían los entrevistados, personal perteneciente a centros de salud y desarrollo social

15% Manifestó ser medianamente suficiente el material de papelería para su tarea. Constituían los entrevistados, personal perteneciente a centros de salud y desarrollo social

## **MATERIAL MÉDICO REQUERIDO**

El 15 % manifestó que el material médico requerido era insuficiente. Constituían los entrevistados, personal médico.

El 85 por ciento no contestó debido a que el uso de material médico no constituye parte de su desempeño laboral

## RECURSOS HUMANOS

Existencia de recursos humanos en Ministerio de Salud	Suficiente	Insuficiente	Medianamente suficiente	No contestaron	Total entrevistados
Cantidad de médicos por C de Salud y hospitales		27	131	3	40
TS. C de Salud y hospitales		12	27	3	40
TS. Desarrollo social		37	0	3	40
PS C de Salud y hospitales		12	23	5	40
PS. Desarrollo social		31	8	1	40
Policías		341		6	40
Ad. C de Salud y hospitales		11	27	2	40
Ad. Desarrollo social		28	12		4
TSJ (psicol, abog, médicos, TS)		37		2	
OF DE ADMISION		38		2	
DEFENSORÍA		38		2	

Fuente: Elaboración propia.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, todo el personal jerárquico entrevistado<sup>38</sup> y no jerárquico también coincidieron en la insuficiencia de profesionales, no sólo en los programas que intervienen en violencia, sino prácticamente en todos, ya que desde el año 2012 el MDS tiene como política la redistribución del personal hacia el interior del mismo, a los fines de evitar nuevas incorporaciones. Esta política provoca un desabastecimiento de recursos humanos en el interior de programas e incluso la dirección de los mismos es ocupada por personal no profesional.

Es de señalar que en las entrevista surgió prácticamente en la totalidad de entrevistados del Ministerio de Desarrollo Social, su interés en conseguir trabajo en otro espacio institucional por la cuestión salarial. El Ministerio de Desarrollo Social posee una rotación de personal que no la tiene Ministerio de Salud. Las modalidades de contratación de ambos ministerios como el salario que se percibe son marcadamente diferentes. Mientras que en el primero los contratos son por renovación cada seis meses u otro tipo de contratación leonina, en el segundo se accede por concurso, a ser personal estable del Estado y el salario prácticamente duplica al primero.

La rotación del personal dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, está atada en forma directa a las modalidades de contratación y a los bajos salarios que se perciben. Los tiempos de permanencia de los profesionales en esta institución se acortan cada vez más porque ante un llamado de concurso, por

---

<sup>38</sup> Por personal jerárquico nos referimos a directores y jefes de programas.

parte de otra institución dependiente de otro ministerio, se presentan para tener la posibilidad de un trabajo mejor remunerado. También ocurre como en Salud que la rotación hacia el interior del Ministerio suele solicitarse por motivos personales (desavenencia con compañeros de trabajo, elección de un espacio más cercano a su domicilio, etc).

En el Tribunal de Justicia, desde la Oficina de Admisión las personas entrevistadas manifestaron que los grupos de intervención son insuficientes dentro de la Justicia. Se marca por ejemplo que en el presente son cuatro los abogados responsables de la atención de situaciones de violencia para la primera circunscripción judicial cuyo radio abarca a unas 300.000 personas. Se recibe a un promedio de 15 o 20 víctimas por día más las denuncias.

Es de marcar que la falta de personal en el Ministerio de Salud, *no* fue un indicador que se marcara en la mayoría de entrevistas. El resultado alternó entre medianamente suficiente en un 70 % e insuficiente en un 30%.

“La legislatura saca leyes de avanzada, pero si el ejecutivo no destina fondos para capacitación de los efectores, supervisión de las tareas que se lleven a cabo y actividades de prevención, estas leyes terminan en la práctica desdibujándose”, refiere una entrevistada.

## FORMACION PROFESIONAL

Formación profesional/ profesiones	Policías Docentes T. Sociales			Médicos Psicólogos Abogados			Otros		
	Brindada por el Estado	No fue brindada por el Estado	Fue dada en forma escasa	Brindada por el Estado	No fu e brindada por el Estado	Fue dada en forma escasa	Brindada por el Estado	No fu e brindada por el Estado	Fue dada en forma escasa
En relación a las leyes 2785 y 2786	4	13	1	8	10	2		2	
En relación a la violencia hacia la mujer	4	13	1	8	10	2		2	
En relación a las modalidades de abordaje e intervención	4	13	1	8	10	2		2	
Total de entrevistados	18			20			2		

Fuente: elaboración propia

Si nos referimos a las funciones que le corresponde al Ministerio de Educación en cuanto a la prevención, se señala que aún no se ha incorporado en la currícula de las escuelas medias ni primarias de la ciudad de Neuquén, la temática referente a la violencia familiar y violencia hacia la mujer. Situación prevista por las leyes 2785 y 2786. Tampoco se han brindado cursos de capacitación previstos en la legislación al personal docente.

Con respecto a la formación del personal que trabaja con víctimas de violencia, un 70 % de los entrevistados pertenecientes a los diferentes ministerios a excepción del poder judicial manifestó que en general no se brinda capacitación sobre la temática de violencia familiar y violencia hacia la mujer, como tampoco se organizan jornadas interinstitucionales que trabajen puntos de encuentro y desencuentro sobre el accionar en dicha temática. Ante la reglamentación de la nueva ley se están programando jornadas de capacitación. En el momento de elaboración de este trabajo las capacitaciones se han comenzado a desarrollar en el 2013 y estas se llevaron a cabo en algunas localidades del interior de la provincia, no en Neuquén Capital.

La única capacitación desde hace cuatro años al presente que todos refieren, es el dictado de un postgrado en género en el año 2011 con fondos del Consejo Nacional de la Mujer y la articulación con la Universidad Nacional del Comahue.

Hubo entre los entrevistados, sobre todos los pertenecientes al MDS, quienes tomaron conocimiento de la modificación de la ley 2212 por la 2785 por participar en la mesa de coordinación interinstitucional.

Desde la Asesoría de Gestión del Ministerio de Salud a diferencia de los agentes que trabajan en el mismo, refieren que la información respecto de la modificación de la ley se aplicó en forma masiva, con un mecanismo a través del cual, primero se le comunica al jefe de zona sobre la importancia de dar a conocer la nueva ley, este tenía como propósito seleccionar a las personas que asistirían a la reunión de zona quienes eran las encargadas de bajar la información a los respectivos centros.

En cuanto a este tema los agentes de salud en su totalidad responden que ley se alcanzó impresa a los centros y hospitales, pero no fue acompañada de acciones de sensibilización ni de jornadas de capacitación sobre la misma, según se expresó anteriormente. Quedó así, la profundización en su conocimiento librada, a la voluntad del personal de la institución, motivado por diferentes razones personales.

La capacitación, se visualiza por todos los entrevistados y entrevistadas como totalmente necesaria a los fines de unificar categorías conceptuales referidas a los modos de abordaje de la violencia. Si bien desde las instituciones no se promueve en forma activa la formación del personal, no suele haber objeciones por parte de la dirección respecto de la solicitud individual de días personales para capacitación, sin pago de viáticos ni transporte. Días que según el contrato están establecidos como parte de los derechos inherentes al trabajador.

Cabe destacar que aunque se respete en términos de derechos laborales la capacitación, el personal de la institución no posee un grado de incentivos

personales para su formación, según lo manifestado por una parte importante de entrevistados

Es de destacar que si bien no desconoce la importancia de la misma, desde uno de los cargos jerárquicos del MS, se manifiesta dos cosas, por un lado que no se visualiza una disposición en el personal a capacitarse e interiorizarse sobre el tema de violencia. Expresa el entrevistado: “En los tiempos libres no los ves leyendo la ley, sino jugando al solitario” “Son escasas las licencias de días laborales que se solicitan por capacitación” .Por otra parte expresa: “en experiencias previas de capacitación en el año 2009, referida a la temática de dispositivos grupales y en el que participó toda la zona metro, posterior a ella no se habilitó un solo grupo”. “No se visualiza replicado en la práctica la formación vertida”. “También sucede en forma frecuente que un médico generalista, en la historia clínica escribe hematomas, en lugar de violencia familiar, eso ocurre porque no hay una sensibilización profunda con la temática ni un compromiso con la misma”.

Las primeras capacitaciones estuvieron brindadas a miembros del Poder Judicial. En un comienzo se capacitó a jueces de la provincia, funcionarios y defensores fiscales. Posteriormente se brindó capacitación a todos los empleados. También se realizaron talleres de capacitación en Neuquén y en el interior.

Hubo consenso en los entrevistados que no hay discusión teórica en los equipos técnicos pese a que hay marcos conceptuales generales que dictaminan

el accionar como la perspectiva de género. La posible solución sugerida por algunos consistió en recuperar la red intersanitaria y comunitaria intersectorial.

El personal de la comisaría entrevistado manifestó que en relación a la formación de ellos referente a las leyes de prevención de violencia, durante la vigencia de la 2212, fueron informados de las funciones que debían cumplir, pero no capacitados ni sensibilizados al respecto. En lo que concierne a las leyes 2785 y 2786 poseen conocimiento, que en el presente algunos cuerpos policiales están comenzando a recibir capacitación.

#### DIFUSIÓN DE CAMPAÑAS PARA LA PREVENCIÓN

CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN / PROFESIONES	POLICÍAS	MEDICOS	OTROS
	DOCENTES	PSICOLOGOS	
	T. SOCIALES	ABOGADOS	
INSUFICIENTE	17	17	2
SUFICIENTE	0	0	0
MEDIANAMENTE SUFICIENTE	1	2	0
TOTAL	18	20	2

En este punto todos los entrevistados coincidieron que las campañas de prevención de la violencia existentes a nivel nacional y provincial son marcadamente insuficientes. Estas están referidas al tipo de violencia doméstica. En función de esto último es que también hubo coincidencia en

responder que dicha violencia es la más denunciada, debido a que la población está más sensibilizada.

También hubo unanimidad en responder que las campañas que se conocen son las promovidas por nivel nacional. Se desconoce la existencia de campañas impartidas desde la provincia o el municipio por canales de televisión. Si subrayaron que a modo de campaña desde el Consejo Provincial de la Mujer, el CAVD e incluso el Servicio de Violencia han repartido folletos en términos de prevención.

Bajo la ley 2785 la secretaría de Estado, Gestión pública y contrataciones es la encargada de realización de campañas a nivel provincial<sup>39</sup> Se manifiesta desde la Coordinación De Gabinete que las modificaciones en cuanto a las incumbencias de los ministerios ha sido tan marcada y ha requerido tanto esfuerzo la implantación de la mesa de coordinación interinstitucional que se consideró conveniente que hasta que los ejes de trabajo no estuvieran bien delimitados postergar la realización de campañas” “Son muchas las modificaciones que implicó la nueva ley y estamos a comenzando por la mayoría de frentes que podemos.”

---

<sup>39</sup> Ley 2785. Capítulo VII “Corresponde a la Secretaría de Estado de la Gestión Pública y Contrataciones u organismo de máxima competencia en la materia:

A través de la Subsecretaría de Información Pública:

1. Promover en los medios masivos de comunicación el respeto por los derechos humanos y el tratamiento de la violencia desde una perspectiva de género.
2. Brindar capacitación a profesionales de los medios masivos de comunicación sobre violencia en general y desde la perspectiva de género.
3. Alentar la eliminación del sexismo en la información
4. Promover como un tema de responsabilidad social empresaria, la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia.

Desde el Consejo Provincial De La Mujer, organismo que entre sus funciones se destaca la realización de campañas bajo la ley 2212 y bajo la nueva ley 2785, se manifestó que no las han podido realizar por no recibir los recursos económicos de parte del ministerio correspondiente, sólo realizaron algunos folletos en fechas puntuales

#### **ALGUNAS COSAS AVANZAN EN RELACIÓN A LA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL: LA MESA DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL.**

Con respecto a la capacitación establecida por la ley 2785 en la cual el Ministerio de Coordinación de Gabinete Seguridad y Trabajo, es el responsable de llevar a cabo la tarea de capacitar al personal, cabe destacar que entre las tareas que lleva a cabo fue se ha creado una Comisión de Capacitación la cual ha elaborado un Plan Provincial de Capacitación, el que al momento de la realización de este trabajo sólo se ha implementado en el interior de la provincia. Aún no se comenzó a realizar en Neuquén Capital.

También se proyecta realizar mesa intersectorial entre el ME, MDS, MS , ONGs Hueche y *Otras voces* donde la temática a abordar sea: “La nuevas masculinidades”<sup>40</sup> y violencia en el noviazgo.

El Consejo Provincial de la Mujer, organismo creado bajo la 2212, para la capacitación de agentes, continúa según manifestó una entrevistada de dicho organismo, con la realización de acciones tendientes a la sensibilización del

---

<sup>40</sup> Nuevas masculinidades: Según Rodríguez, subcoordinador de la Red de Hombres, con esta nueva masculinidad se espera que el hombre productivo logre ser parte del desarrollo familiar, social y local. Además de incorporar a los hombres en las dobles tareas, tal cual lo realizan las mujeres, en el cuidado, guarda y custodia de los hijos, así como la atención a la familia, logrando que a través de esta atención se pueda cambiar la sociedad del paradigma machista.

personal que trabaja en las instituciones, a los fines que los programas que elaboran tengan presentes las situaciones de género y las vulneraciones de derechos que pueden existir en torno a la misma. Reciben demanda de capacitación principalmente desde el interior de la provincia y de las escuelas de nivel medio de la ciudad de Neuquén. Enuncian las entrevistadas que llama la atención la amplia participación de mujeres y la escasa participación de hombres en los temas referidos a la violencia.

### **6.1 ¿EL CAMBIO DE PARADIGMA SE VISUALIZA EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS LEYES 2785 Y 2786?**

“La bóveda del edificio patriarcal quedará intacta en la medida que las políticas públicas no generen propuestas legislativas de avanzada que permitan ir construyendo otras sensibilidades éticas, capaces de cambiar las relaciones y el estatus de quienes son objetos de violencias machistas y sexistas. La efectividad de una ley se mide por los cambios en la “sensibilidad ética”, como sostiene la antropóloga Rita Sagato: no golpear, no matar, no agredir, no violar, no denigrar porque está mal, no porque se corre el riesgo de ser penalizado e ir a la cárcel. Para esto hace falta decisión política, presupuesto y políticas ofensivas que transversalicen medidas en ámbitos de acción social, salud, educación y justicia” (Acosta ; Menichetti; Zurbriggen)

Una ley por sí sola no cambia la vida de la gente. Los cambios culturales llevan mucho tiempo. ¿Por qué creemos que el cambio paradigmático en lo normativo va a implicar directamente un cambio en las conductas de la población?. Podemos afirmar que las leyes contribuyen a determinadas modificaciones paradigmáticas en los imaginarios culturales, pero como bien dijimos, dichas modificaciones son lentas, conllevan procesos de comprensión, asimilación y finalmente cambios en las formas de pensar y actuar.

La importancia de romper paradigmas o creencias limitantes, radica en que éstas son como órdenes incuestionables, que determinan cómo son las cosas, qué es posible y qué es imposible, que acciones se pueden desarrollar y cuáles no. Actúan como leyes internas. Configuran cada una de las acciones, e incluso los pensamientos y sentimientos que se experimentan.

Por este motivo consideramos nodal el cambio paradigmático en las normas sociales. Hoy la mayoría de estas últimas están redactadas en términos de respeto de derechos humanos e inclusión, cuestiones fundamentales para la convivencia, pero no necesariamente son aplicadas en dicha perspectiva.

Los paradigmas se refieren a las creencias que hemos aceptado como verdaderas, las cuales moldean nuestras respuestas y comportamientos. Dicho concepto se deriva de la definición de Thomas Kuhn, quien al aplicarlo a la investigación científica, mencionó que los Paradigmas “son logros científicos universalmente aceptados, que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones, a una comunidad de profesionales”.(Kuhn 2006)

En el desenvolvimiento cotidiano y refiriéndonos concretamente a la aplicación de las leyes, son motivo de confusión además, las costumbres, tradiciones y actitudes con las que los grupos humanos refuerzan, crean, mantienen y legitiman estas normas no escritas, que en muchos casos son más fuertes que las que se hallan expresadas en los códigos.

Por ejemplo, el accionar del agente público que no posee incorporado el paradigma de los derechos humanos, ante una víctima de violencia repite prácticas de vulneración de derechos instauradas, que sostienen y refuerzan

viej os paradigmas patriarcales. Podemos inferir a partir de lo vertido, que deviene de la repetición de prácticas, la revictimización a la que es expuesta la víctima que denuncia.

A las víctimas les cuesta mucho relatar lo que les sucede pues tienen miedo, vergüenza y, por lo general, tienden a echarse la culpa de lo que pasa. Cuando alguien en lugar de escuchar y orientar a una víctima, la crítica, la responsabiliza o le reprocha “que algo habrá hecho”, está ejerciendo maltrato y es una segunda victimización que agrega más daño.

Una víctima necesita tiempo, paciencia, desahogo, solidaridad, protección, recursos, revalorización como persona, información sobre sus derechos, expectativas realistas, estrategias de resolución, instrucciones en un lenguaje claro y directo, ponerse en contacto con personas que desapru eben la violencia.

Nos preguntamos entonces ¿cómo operan las garantías? Es importante resaltar que frecuentemente se han confundido como sinónimos los términos derechos y garantías. Existe una clara diferenciación, pues mientras los primeros son aquellas facultades o valores esenciales que tiene cada persona, las garantías son aquellos mecanismos de protección con que cuenta una persona para hacer eficaz el ejercicio de un derecho. Las ‘garantías de los derechos’ constituyen mecanismos de protección tanto para evitar una violación como para reparar los daños, cuando un derecho se ha visto efectivamente conculcado.

Igualmente, es importante resaltar que las garantías de protección de los derechos se caracterizan por ser mecanismos rápidos, efectivos y por tener prioridad frente a otro tipo de demandas presentadas a los jueces. Estas

características resultan obvias, por cuanto se hallan en juego los Derechos Humanos, y éstos no pueden estar sometidos a ritmos burocráticos ni a los aspectos meramente formales.

Los Derechos Humanos sin mecanismos de protección constituyen tan solo ‘letra muerta’, por esto es tan importante conocer las Garantías Constitucionales como mecanismos de defensa de los Derechos Humanos en general, y de los derechos humanos de las mujeres, en particular.

Es fundamental dejar sentado que durante mucho tiempo se ha luchado desde el campo de los Derechos Humanos por contar con mecanismos efectivos para su protección.

Todos los avances que en el campo de los derechos humanos de las mujeres recoge nuestra Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben ser exigidos en la práctica. No cabe duda, que uno de los problemas más graves en materia de Derechos Humanos es el enorme abismo que existe entre la norma y su aplicación, entre el discurso y la práctica, entre los postulados constitucionales y la vida cotidiana.

Contamos con ‘nuevos’ mecanismos jurídicos en el ámbito nacional para la defensa de los Derechos Humanos, particularmente para su exigibilidad y ‘justiciabilidad’. Pero de inicio tenemos un gran muro que derribar, el escepticismo de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en cuanto a la efectividad de recurrir a la denuncia y de aplicar mecanismos de protección.

No debemos olvidar que lo legal constituye sólo una herramienta que debemos utilizar para la protección de los Derechos Humanos, pero que esta herramienta

tiene que estar necesariamente acompañada de otros elementos si queremos lograr efectividad. Como simple propuesta sostenemos la importancia de trabajar en la implementación de Garantías Constitucionales de protección de Derechos Humanos de la mujer a partir de casos paradigmáticos, que desde lo individual nos revelen problemáticas colectivas, lograr alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil, difundirlos en los medios de comunicación, generar debates públicos al respecto, todas estas acciones constituyen elementos necesarios para dotar de efectividad a estos mecanismos de protección. La violencia es un problema de salud pública y de salud personal, pero fundamentalmente es una cuestión de derechos humanos

Para concluir queremos exponer porqué a este capítulo lo denominamos ¿un Estado que actúa desde el como si?. Lo llamamos así, porque se propone desde lo enunciativo actuar desde la prevención y en el caso de violencia, lo hace también desde el tratamiento y sanción, una vez que el hecho ha ocurrido. Cuando práctica no se visualiza la articulación interministerial, interinstitucional, capacitación e incentivo a los efectores de la ley y la cantidad necesaria de recursos humanos y materiales , estamos ante la presencia de un Estado que no actúa desde la prevención.

La Atención Primaria de la Salud, ha quedado focalizada en acciones llevadas a cabo por los Centros de Salud, los cuales, ante la multiplicidad de funciones, entre otras cosas, no terminan en su mayoría por realizar acciones de prevención en violencia, según lo expresamos en otro capítulo. La articulación interministerial expresada en leyes, se diluye en la práctica. Uno y otro

ministerio emplea políticas diferenciales y focalizadas sin desarrollar acciones de integralidad.

Tampoco desde la prevención existen campañas de prevención de violencia que permitan sensibilizar a la población de los distintos tipos y modalidades de violencia. Estas son necesarias para instalar en los imaginarios sociales rupturas con estereotipos que ritualizan modos de funcionamiento patriarcal.

Se sitúa el Estado, a través del Gobierno, en el plano de lo enunciativo desde una perspectiva de protección de derechos y en la práctica se observa cómo la misma es vulnerada en primera instancia a quienes ejecutan la ley desde los micro espacios, cuando las condiciones laborales de contratación y sueldo no fomentan una identificación y apropiación por parte de los trabajadores de su espacio laboral, cuando una persona debe cumplir la función de varias por falta de un número adecuado de personal y cuando existe un vaciamiento de recursos materiales que no permiten un desarrollo adecuado de la tarea.

Sostenemos que el Estado de la provincia de Neuquén- Argentina, adhiere a leyes y convenciones nacionales e internacionales, modifica sus normativas internas, se pronuncia a favor de los derechos de la mujer y no destina el porcentaje necesario del presupuesto provincial que permita una puesta en práctica de la ley y se visualice así el compromiso político anunciado.

## CAPITULO 7: MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares son medidas de protección a la víctima, constituyen herramientas jurídico-procesales para hacer efectivos los derechos de las personas cuando en el ámbito de la familia se los avasalla, vulnerándolos

Para hablar de medidas cautelares, nos remitimos al texto de la ley 2785, Capítulo III. Artículo 25.

- **“Artículo 25°:** El juez o agente fiscal, al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, puede -a pedido de parte o de oficio-, aún antes de la audiencia prevista en el artículo 23 de la presente Ley, adoptar las siguientes medidas cautelares:
  - Ordenar a la persona denunciada que cese en los actos de perturbación o intimidación, cualquiera sea su forma que directa o indirectamente realice hacia la víctima de violencia familiar.
  - Prohibir a la persona denunciada que realice actos de perturbación o intimidación, directa o indirecta, a los restantes miembros del grupo familiar.
  - Ordenar la exclusión de la persona denunciada de la residencia común, independientemente de la titularidad de la misma.
  - Garantizar el regreso al domicilio de la víctima que hubiere tenido que salir por razones de seguridad.
  - Prohibir el acercamiento de la persona denunciada al lugar de residencia, trabajo, estudio, esparcimiento o a los lugares de habitual concurrencia de la víctima de violencia familiar.
  - Prohibir la compra y tenencia de armas, y ordenar el secuestro de las que estuvieren en posesión.

- Disponer el inventario de los bienes del grupo familiar y de los bienes propios de quien ejerce y padece violencia familiar.
- Prohibir enajenar, disponer, destruir, ocultar o trasladar bienes gananciales de la sociedad conyugal o los comunes del grupo familiar.
- En caso que la víctima de violencia familiar fuere menor de edad, el juez mediante resolución fundada y teniendo en cuenta la opinión y el derecho a ser oído por parte de la niño, niña o del adolescente, puede otorgar la guarda a un miembro de su grupo familiar, por consanguinidad o afinidad, o a otros miembros de la familia ampliada, o de la comunidad.
- Ordenar la suspensión provisoria del régimen de visitas.
- Ordenar la restitución inmediata de los efectos personales a la parte peticionante, si ésta se ha visto privada de los mismos.
- Ordenar a la fuerza pública, el acompañamiento de la víctima que padece violencia a su domicilio para retirar sus efectos personales.
- Ordenar a la persona denunciada abstenerse de interferir, de cualquier forma, en el ejercicio de la guarda, crianza y educación de los hijos.
- En caso de que se trate de una pareja con hijos, se fijará una cuota alimentaria provisoria, si correspondiese, de acuerdo con los antecedentes obrantes en la causa y según las normas que rigen en la materia.
- Proveer las medidas conducentes a brindar a quien padece o ejerce violencia familiar - cuando así lo requieran- asistencia médica o psicosocial, a través de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil con formación especializada en la prevención y atención de las víctimas de violencia familiar.
- Disponer otras medidas conducentes a garantizar la seguridad del grupo familiar.

- Comunicar los hechos de violencia familiar al organismo, institución, sindicato, asociación profesional o lugar de trabajo de la persona denunciada.
- Ordenar la asistencia obligatoria de la persona denunciada a programas reflexivos, educativos o psicosociales tendientes a la modificación de conductas violentas”

Como observamos las medidas cautelares de la ley 2785, proponen abordaje y control. Pone un manto protectorio con la implementación de medidas de seguridad hacia la víctima y propone el tratamiento psicosocial de ambos miembros.

El TSJ, a través de la oficina de admisión, toma las medidas pertinentes posterior a la audiencia con la víctima, espacio donde visualiza la necesidad o no de implementar medidas cautelares. El control se lleva a cabo a través del equipo psicosocial, el que realiza entrevistas domiciliarias, visualiza el cumplimiento o no de dichas medidas y eleva al juez un informe psicosocial.

Nos parece pertinente a los fines del presente escrito describir los pasos que se llevan a cabo desde el primer momento en que la víctima está convencida de realizar la denuncia.

En una primera instancia se presenta la denunciante “*Presentación de la denuncia*”: la presentación de la denuncia por violencia familiar puede efectuarse ante cualquier juez de cualquier fuero e instancia, agente fiscal, juez de Paz o policía, o cualquier organismo que se cree a tal efecto. Según lo expresamos más arriba. Aún en caso de incompetencia, “*el juez o fiscal*” interviniente debe disponer las medidas cautelares que estime pertinentes, y

remitir lo actuado al juez competente, *en el término de 24 hs de recibida la denuncia*” (Decreto 2291/12- Artículo 18)

“La presentación de la denuncia puede hacerse en forma verbal o por escrito” (Ley 2785- Artículo 20) Luego se judicializa esta situación en aquellos casos que se visualizan situaciones de riesgo y a pedido de las partes. “La persona evalúa si las medidas ofrecidas le sirven o no. Muchas veces asisten sólo a los fines de orientarse”. “En el caso de la ciudad de Neuquén, cuando se evalúa que no hay riesgo y no es necesario el dictado de medidas cautelares, se deriva la persona al Servicio de Orientación Jurídica a los fines de no sólo de ser asesorado, sino también obtener en el caso que la situación lo requiera un defensor oficial” (abogado entrevistado)

Plasmado así, lo establecido en la ley en lo referente a las medidas cautelares, nos parece importante destacar la voz de las víctimas respecto de cómo visualizan que funcionan dichas medidas.

“La orden de restricción al domicilio no la cumple muchas veces quien te pega, cuando es notificado que lo denunciaste regresa al domicilio más furioso que nunca” “ No suele haber policías que rodean el domicilio y eviten así la entrada del agresor” ( víctima entrevistada)

“Muchas veces te ordenan a vos a salir de la casa, te llevan a un refugio, hasta que puedan sacar a tu marido de la casa”. “Vos volvés a tu casa y al tiempo tu marido regresa”. “Realizás la denuncia del incumplimiento de medidas y lo vuelven a citar”, “para esto pasan días en donde podés ser agredida nuevamente” (víctima entrevistada)

“ Cuando al hombre no le permiten acercarse al domicilio o a los hijos, después no te pasan la cuota por alimentos” (víctima entrevistada)

Sobre la falta de cumplimiento de las medidas cautelares por parte del victimario referida por la mayoría de las víctimas, los profesionales entrevistados de las diferentes instituciones respondieron lo siguiente:

“Muchas veces quienes tienen que hacer cumplir la ley lo hacen a partir de una visión personal y sesgada del tema. Tienen fuertes mandatos patriarcales que los lleva a desestimar las denuncias del incumplimiento”. (Entrevistada)

“No hay suficiente personal por parte de la policía (rondines) que permita seguimiento exhaustivo de la conducta del agresor y haga cumplir la distancia<sup>41</sup> que debe mantener el agresor respecto del domicilio de la víctima” (Entrevistada)

“La ley es incorporada según la persona receptora. Hay quienes incorporan la judicialización de la situación como un límite al accionar violento y otros para nada lo incorporan así” (abogado-Oficina de Admisión)

Desde la Oficina de Admisión, entre otras de las dificultades para el cumplimiento de las medidas cautelares, se informa que la justicia trabaja con oficiales y notificadores. No siempre se lo puede notificar al denunciado y suele ser engorroso hacerlo. Para la justicia de familia, la notificación vale con ubicar al domicilio. Los oficiales buscan tres o cuatro veces al agresor, hasta

---

<sup>41</sup> Esta distancia a la que se hace referencia es la “orden de restricción de 100 ó 300 metros del victimario con respecto al domicilio de la víctima ” que se dicta desde la Justicia y se verifica su cumplimiento o no desde el personal policial. Los policías encargados de esta función en la ciudad de Neuquén, en la jerga común se los denomina rondines

notificarlo. También se aclara que se puede notificar colocando la cedula correspondiente debajo de la puerta del domicilio indicado.

Las personas entrevistadas coinciden en la importancia de la sanción cuando el agresor no cumple con las medidas cautelares establecidas. Esto surge a partir que el incumplimiento de las medidas no tiene sanción. Ante la denuncia del no cumplimiento de dichas medidas, se cita al agresor a la oficina del TSJ y se le reiteran las mismas, esto conlleva muchas veces a que estos actos se repitan.

También sucede que la misma víctima contribuye al desdibujamiento de medidas cautelares, ya que permite al agresor nuevamente la convivencia con ella, con la ingenua espera de que los actos de agresión no sucedan. Se cumple una vez más el conocido ciclo de la violencia. Esto se debe también a la lentitud de las instituciones para dar respuesta a la solicitud inmediata de la víctima.

### Parte 3

*Conclusiones*

*Propuestas*

*Bibliografía*

*Anexos*

## **CAPITULO 8: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS EN TORNO AL TRABAJO SOCIAL**

### **8.1 CONCLUSIONES**

Se nos torna necesario hacer interactuar a todos los dispositivos que, en función del alcance limitado de nuestro entendimiento, entran en juego para dar cuenta de una realidad. En este escenario no sólo van a actuar los que consideramos protagonistas sino una serie de otros actores que por secundarios que parezcan sus papeles, su interacción produce algún impacto en los demás. Estos espacios de retroalimentación de estos dispositivos, son justamente los que constituyen nuestro interés de análisis. Pero un estudio de esta naturaleza, excede la tarea que pretendemos realizar en el presente trabajo. Esto será quizá materia de investigación en futuros trabajos, con tal vez nuevas hipótesis que reformulen y /o (re)signifiquen los caminos recorridos y a recorrer.

Históricamente son los grupos oprimidos quienes identifican las estructuras que los oprimen y es lógico entonces que el término género haya sido desarrollado por las feministas para explicar y definir las estructuras que subordinan u oprimen a las mujeres de todas las clases, etnias, edades etc. Así, el silencio de las mujeres frente a la violencia es parte de la conducta esperada de parte del patriarcado; es la respuesta para la cual todo el aparato estatal, y la sociedad en su conjunto, está preparada.

En lo referente a la perpetuación de lenguajes que reafirman la violencia se visualizó en entrevistas a los diferentes actores institucionales y a las víctimas, la persistencia en el lenguaje de determinados discursos patriarcales. Nos preguntamos así, cuál es la “fuerza ancestral”, de dichos mandatos, cuya

ruptura paradigmática de la sociedad respecto de los mismos, se torna una tarea tan lenta, como ardua y cotidiana.

El cambio de las estructuras cognitivas que nos han permitido pensar a la mujer en otros ámbitos que no sean los de madre – reproductora - ama de casa, han significado y significan ingentes esfuerzos. Tuvieron que transcurrir muchos años para que se comenzara a transitar la senda del reconocimiento de sus derechos, la construcción de una nueva mirada hacia la mujer, necesitó de una serie de rupturas que fueron implicando un antes y un después en distintos estamentos sociales. Fue y es una tarea que tuvo y tiene avances pero que no está exenta de retrocesos.

Se trató pues de la búsqueda de una visibilización en un mundo hecho por- para hombres, que no estaban dispuestos a perder su status, su lugar de poder. Esto significó una herida narcisista que en ciertos aspectos no acaba de cerrar.

Entre las condiciones de vulnerabilidad que reflejan la mayoría de las situaciones de violencia se destacan: la exclusión social o el sentimiento de exclusión, la ausencia de límites, la exposición a la violencia a través de los medios de comunicación, la desvalorización de la palabra y la carencia de escucha.

Visualizamos como los derechos se encuentran vulnerados cuando el contexto que envuelve a la familia, es un contexto de exclusión de valores sociales y económicos.

La falta de información, las creencias estigmatizantes, el descreimiento hacia el funcionamiento institucional y la carencia de medidas punitivas ante el

incumplimiento de medidas cautelares, en conjunción con la falta de reconocimiento de la influencia que la violencia ejerce sobre la salud y la calidad de vida de las víctimas, son factores que conllevan a que en la práctica no se detecten los casos, así como tampoco se denuncien todos los casos. Muchas situaciones no son identificadas, por lo cual no reciben la asistencia médica, psicológica, social y legal que la especificidad y complejidad del cuadro requiere. Consecuentemente, las víctimas continúan en situaciones de desamparo y creciente riesgo. En las mujeres maltratadas durante el embarazo se duplican los riesgos de aborto y se cuadruplica el riesgo de dar a luz un niño con insuficiencia ponderal

Podríamos coincidir en que el rol del Estado es de regulador, financiador y prestador de servicios. El objetivo preferente de las políticas dirigidas a las familias es normar sus relaciones internas, así como sus formas de constitución, desarrollo y disolución. Las leyes de prevención de violencia entre otras, constituyen uno de los dispositivos que regulan las relaciones al interior de la familia.

Las políticas desarrolladas por el estado Neuquino apuntan a trabajar, como se señaló, sobre los efectos, es decir una vez que el problema social se produce, lo que implica necesariamente, la no modificación de las condiciones socioeconómicas y culturales que lo generan. Es más, estas intencionalidades consideramos que están estrechamente ligadas a estrategias de tipo asistencialista, lo cual supone un vínculo de dependencia profunda y vulnerabilidad de la población destinatarias de las acciones en relación a las prestaciones que se les ofrecen, llegando a los extremos de su desvirtuación

cuando se las emplea como herramienta clientelar. Al decir de Orieta Favaro “La peor paradoja es que Neuquén no es un provincia sin recursos, sino una provincia con una alta renta”. [...] “..está sometida a una estrategia que es esencialmente política y no tiene puestas las expectativas en el crecimiento económico, sino en la supervivencia del sistema político que gobierna” (Favaro, 2013:8) El partido que la gobierna desde hace más de cuarenta años es el Movimiento Popular Neuquino.

Sostenemos que el Ejecutivo crea normas “de avanzada” pero en su agenda la violencia aún no constituye un tema prioritario. No hay, por ejemplo, un compromiso con la prevención de la violencia que implique regular la diferencia presupuestaria entre los ministerios<sup>42</sup> y por ende para equilibrar el salario del personal de las instituciones que dependen de los mismos. La rotación en MDS, es frecuente por las razones expresadas y eso obtura plenamente la conformación y consolidación de equipos.

Los presupuestos destinados por el Estado Neuquino distan de ser suficientes para el cumplimiento de los objetivos que se propone en ámbitos como desarrollo social, salud y educación. Los reclamos de los sindicatos en materia de recomposición salarial y edilicia de los diferentes ámbitos de trabajo, son el común denominador que prima en esta provincia. No es nuestra intención

---

<sup>42</sup> Recordemos que según lo establece la ley 2785 “El Estado provincial debe implementar el desarrollo de las siguientes acciones prioritarias, promoviendo su articulación y coordinación con los distintos ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, municipios, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia”.

pormenorizar en este escrito las partidas presupuestarias destinadas a políticas públicas de las que inexorablemente el Estado debería hacerse responsable, pero sí remarcar que el presupuesto destinado para viabilizar dichas políticas no es suficiente para cumplir con lo enunciado en términos de políticas y de leyes.

Moldean las políticas públicas y sociales a las familias, como dijimos, a través de las leyes y planes sociales, que dictaminan formas de funcionamiento hacia su interior. Menor es el avance en cuanto al diseño y la ejecución de políticas que consideren las relaciones externas de las familias y los factores que determinan sus circunstancias, como ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad social. En este panorama se observa que a menudo, los programas quedan circunscritos a acciones antipobreza, que generalmente son intervenciones microsociales, de corto plazo, asistencialistas, fragmentarias y sin mayor vinculación con las políticas sociales de más amplia envergadura.

La ley colocó a la mujer en situación de incapacidad en el Código Civil Argentino, el que fue modificado en términos de derechos hacia la ella, gracias a la lucha incansable de las feministas. El sometimiento de la mujer por el hombre estuvo no sólo legitimado, recibió consagración legislativa, es por eso que hoy tiene el deber inexcusable de producir su transformación, es su responsabilidad y esto requiere no sólo de leyes, se torna necesario acompañar este proceso legislativo con políticas públicas y acciones afirmativas ya que la ley es insuficiente, las causas de la opresión de las mujeres son más complejas y profundas.

El Derecho estuvo asentado sobre una gran ficción: el principio de igualdad, consagrado unánimemente en las constituciones modernas y en los tratados internacionales. El discurso jurídico encubre, desplaza, y distorsiona el lugar del conflicto. Se instala como legitimador del poder, al que disfraza y torna neutral. Es un discurso que aparece como ordenado, coherente y racional que legitima las relaciones de poder hegemónicas. Pero el derecho también puede contribuir a fomentar el goce, ejercicio y titularidad de los mismos que las mujeres poseen.

Consideramos que las normativas han constituido sistemas de articulación patriarcal. El derecho se entrama con otro sistema normativo (social y moral) que, al igual que éste, contribuyen al disciplinamiento de género. Sin embargo, el poder del derecho es más fuerte que el de cualquiera de estos sistemas, en tanto hace recaer sobre sus regulados la amenaza de la fuerza y el temor ante su incumplimiento.

Las leyes sancionadas en Argentina y en Neuquén, acordes a los lineamientos internacionales, incluyen los objetivos que se fija la política pública, la que no siempre cumple con los preceptos de la Ley Nacional 26.485, que establece que esta, deberá ir acompañada de los presupuestos provinciales necesarios. Consideramos que de suceder lo contrario los compromisos asumidos resultan apenas declaraciones políticamente correctas, sin que se logre avanzar en el terreno de la transformación real de las violencias de género.

Hablábamos también de la distancia existente entre los enunciados de la ley y la organización institucional puesta en marcha. En relación a esto, el ministro

de la corte suprema de la Justicia de la Nación (Argentina) , Eugenio Zaffaroni, destacó:

“ Hay un problema con la celeridad de la Justicia que está vinculado a cierto problema de desapoderamiento del Estado, la pérdida de prestigio de los órganos políticos y un fenómeno mundial donde todas las demandas insatisfechas en los otros poderes se dirigen al Judicial. Esto se llama judicialización, se le reclaman soluciones políticas al Poder Judicial. De alguna manera, éste puede y debe asumir algunas y hay otras que no las debe asumir o no las puede resolver porque no tiene los elementos propios para ello y por ende, si ingenuamente las asume, ante el fracaso, éste va a caer sobre el poder Judicial” ( citado por Kleiman, 2010:4)

Las instituciones al decir de Griselda Ferrero poseen “una organización jerárquica firme, pautada, donde cada accionar se encuentra taxativamente detallado y para el cual deben presentarse previamente las pruebas relacionadas con el hecho concreto a trabajar, se suceden a diario abordajes rotulados a partir de la normativa jurídica por sobre las prácticas sociales, modalidad aceptada y reconocida por quienes efectúan la demanda”. (Ferrero, 2009: 22).

Las prácticas institucionales constituyen acciones ejecutoras de lo legislado e implican la disposición de saberes, equipos y técnicas que materializan recursos humanos y materiales que deberían trabajar siempre desde una perspectiva de derechos. Por qué siempre esto no se hace posible en la práctica? ¿Qué cuestiones obstaculizan el funcionamiento esperado de las instituciones?. Al decir de O Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell:

“Más genéricamente, el proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones. En

este sentido las tomas de posición del Estado no son sustancialmente diferentes de las de otros actores. Pero en un plano menos formal tiene sentido centrarnos alrededor de aquéllas porque i) cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física, y ii) porque en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Por supuesto que tanto una como otra razón son también variables a investigar a través de diferentes Estados, tipos de cuestiones y actores movilizados alrededor de ellas” (Oszlak y O’ Donnell: 563)

Consideramos que el recurso existente en las instituciones, no se destina a la parte estructural sino a la coyuntural. Como si constantemente se trabajara con “parches”, en los espacios en los que se presentan los denominados huecos institucionales y no se construyeran pilares que estructuran un modelo social diferente. Podríamos decir entonces que estamos ante la presencia de un Estado que actúa desde el “como si”. Como si trabajara en pos de los derechos de ciudadanas y ciudadanos, dictaminando leyes a tal efecto, pero si no dispone recursos a tal fin, las leyes pueden llegar a quedar sólo en el nivel de lo normativo y no replicarse en de las prácticas .

Hay nichos contruidos desde el poder donde se pone en la agenda pública que se está preocupado por una temática y el presupuesto termina destinado a espacios asistenciales clientelares. Por eso, desde nuestro punto de vista “el cómo si” se presentifica en el accionar del Gobierno de Provincia. Con lo expresado, no desconocemos aquellas acciones que se implementaron en pos del funcionamiento de la ley de prevención, sanción y erradicación de la violencia, que es el tema que nos convoca en el presente trabajo.

Consideramos que cuando una víctima de violencia busca en una institución respuesta hacia como detener la misma, proyecta desde algún lugar esa responsabilidad de la decisión en dicha institución. Institución reconocida socialmente tanto desde la legalidad (escrita y contemplada en documentos) como desde la legitimidad del capital simbólico

Visualizamos además la revictimización de la mujer, en cuanto vuelven a revivir la situación cuando relatan lo sucedido, cuando exponen nuevamente sus situaciones de dolor y carencia ante los profesionales y técnicos que trabajan en las diferentes instituciones a las que son derivadas. Esta situación sucede con asiduidad pese a que la ley 2785 en su reglamentación, marca la importancia de evitarla.

En términos de intervención ante las situaciones de violencia, una de las temáticas recurrentes manifestadas por parte del personal ha sido la corresponsabilidad de los agentes ante la aparición de una víctima y la intervención desde una perspectiva de Derechos Humanos. Esa corresponsabilidad que se debiera activar en los agentes no es la que siempre se hace presente ante una situación, según lo hemos analizado en el presente trabajo.

Hay distintas líneas de trabajo frente a las situaciones de violencia, existen aquellas que marcan que lo primero a realizar es la denuncia y la otra establece que primero hay que trabajar es con los recursos internos de la mujer para afrontar la situación de violencia ya que la adquisición de los mismos por parte víctima juega un rol nodal en la denuncia de la situación.

Como toda problemática susceptible de tratamiento, la violencia intrafamiliar exige a fin de viabilizar estrategias de asistencia, ser detectada lo antes posible. Las actitudes, mitos y prejuicios que en relación a este tema tienen los profesionales constituyen un componente crítico.

Con el objetivo de continuar con este apartado denominado “Conclusiones” a los fines de agilizar la lectura del mismo, consideramos pertinente dividirlo en dos ítems que demarcan los facilitadores y obstaculizadores encontrados en la puesta en práctica de la ley de prevención sanción y erradicación de la violencia en la ciudad de Neuquén.

## **8.2 FACILITADORES**

- La presencia de Convenciones Internacionales, tratados y leyes tanto nacionales como provinciales. Estos constituyen un marco jurídico más que suficiente, pero el proceso de aplicación ha sufrido las dificultades propias de los profundos cambios culturales que la CEDAW implica y ello ha determinado la necesidad de reiterar el compromiso asumido por los Estados con su firma y ratificación
- La modificación de la ley 2212, por la 2785 y 2786 en la provincia de Neuquén, lo cual motivó el comenzar con la articulación interinstitucional. Hoy nadie duda que es un tema complejo y que hay que trabajarlo en equipo.
- La existencia de una ley de violencia familiar y otra de violencia hacia la mujer que especifica claramente los diversos tipos y modalidades de violencia.

- La creación de la Oficina de violencia. La cual implica que las denuncias recibidas por todos aquellos organismos, con excepción de éste último, deberán ser remitidas a dicha oficina y Derivación de Trámites dentro de las 24 horas de recibidas. Esto constituye así un mecanismo pertinente que contribuye a agilizar los trámites judiciales.
- La disposición de muchos agentes pertenecientes a diferentes instituciones de la provincia, para sentarse en una mesa común de debate, conocimiento, revisión de la propia práctica y articulación interinstitucional
- Se observa una existencia de una mayor sensibilización de la población respecto de la violencia doméstica lo que conduce a una mayor denuncia de la misma. Se refiere que si bien las campañas son insuficientes, la gente tiene cada vez mayor conocimiento de la temática.
- La profundización en los últimos años de los derechos de la infancia y ampliación de derechos de la minoría (comunidad gay, por ejemplo) Debido a que todo favorece a una mirada diferencial en relación al ejercicio de los derechos humanos. Así como también influye positivamente la puesta en agenda pública de las cuestiones culturales que están presentes en la violencia.
- Desde la asesoría de gestión del MS se informó que los profesionales que ingresan al sistema, son aquellos que están formados en la temática. Tema importante debido a que ya poseen una sensibilización previa en

relación a esta temática que se aborda con frecuencia en los diferentes espacios institucionales.

- Se destaca también, el interés y la sensibilización sobre la temática de la violencia por parte de algunos agentes del Estado y el compromiso con la misma visualizada en el trato con “el otro” en su práctica cotidiana.

### **8.3 OBSTACULIZADORES**

- Insuficiencia de presupuesto asignado por el gobierno de la provincia de Neuquén, en función de las leyes de violencia 2785 y 2786 aprobadas por la Legislatura de la Provincia. Es de señalar que la ley 2785 ya posee su reglamentación y aún no se cuenta con recursos humanos y materiales que permitan viabilizar la puesta en práctica de las acciones que se propone.
- La legislatura saca leyes de avanzada. Pero el ejecutivo no destina los fondos suficientes para: capacitación de los efectores, supervisión de las tareas que se lleven a cabo y actividades de prevención, estas leyes terminan en la práctica desdibujándose.
- Carencia de campañas de prevención a nivel provincial e insuficiencia de las mismas a nivel nacional.
- Tampoco se observa por parte del Estado la promoción de la responsabilidad social empresaria en la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia familiar, tal lo establecido por la ley

- Ausencia de políticas, presupuestos, recursos humanos, capacitación y supervisión formal, condiciones que forman parte esencial del hacer efectivo del trabajo institucional.
- La violencia presente en la dinámica institucional. Los mismos agentes reproducen situaciones violentas
- Los jueces, los abogados y la institución judicial poseen fuertes mandatos patriarcales que están impresos en su accionar.
- Se tiene aún desconocimiento por parte del personal perteneciente a algunos de los ministerios, de las funciones que desempeñan nuevos programas referidos a la atención y prevención de la violencia.
- La articulación con otras instituciones, no es un mecanismo de coordinación presente en las prácticas de los actores institucionales.
- La carencia de equipos consolidados en el tiempo por parte de las distintas instituciones.
- La rotación constante de personal perteneciente a algunas instituciones obtura la conformación de equipos de trabajo y el sentido de pertenencia de los miembros a la institución.
- En el caso del personal perteneciente a las comisarías que es una boca de recepción, la rotación del personal contribuye que no exista claridad respecto de qué situaciones derivar.
- El miedo aprendido y los mandatos patriarcales que contribuyen a la naturalización de las situaciones y a la no denuncia de las mismas.
- El machismo impreso en los cuerpos.

- Cuando llega a cumplirse el pedido de restricción física respecto del acercamiento del agresor al domicilio de la víctima, el acoso de este último suele ser psicológico a partir del uso del celular. Situación no prevista en lo legislativo.
- Los insuficientes recursos destinados desde el Estado a la víctima de violencia, contribuye a que muchas veces los motivos económicos sean quienes dictaminan el regreso a la convivencia
- En el caso de las situaciones judicializadas las medidas cautelares no son respetadas ni se cumplimentan tal lo dictado. Las víctimas y victimarios de la violencia no son atendidos de manera integral por las instituciones intervinientes, ni poseen un seguimiento al respecto, así como tampoco está en vigencia un protocolo único de atención que pueda unificar criterios y mecanismos de atención y derivación.
- La Universidad Nacional del Comahue no fomenta en el plantel docente como tampoco en los estudiantes, las investigaciones sobre las causas, naturaleza, gravedad y consecuencias de la violencia familiar

### 8.3 PROPUESTAS

Estamos transitando una crisis que trae como consecuencia un desafío, construir conocimiento para la vida, superar una mirada parcial y recortada de la realidad y en este caso de la problemática de la violencia en particular.

Su complejidad nos obliga a considerarla desde distintos aspectos: Violencia Política, Económica y Social Estructural, Violencia Institucional, Violencia Familiar, Individual. Dependerá de los marcos teóricos a los que accedamos, las estrategias y acciones que se adoptarán desde los distintos niveles de involucramiento y de poder.

Al momento de diseñar los programas por parte del Estado, sería necesario superar la tendencia de las políticas sectoriales que consideran en forma fragmentada y parcial a los miembros de la familia (niños, mujeres, jóvenes o adultos mayores), para asumir un enfoque que integre a la familia como un todo, lo que significa pasar de la familia considerada como una suma de individuos, a la familia considerada como una unidad básica de convivencia; donde el Estado asegure el derecho de los adultos a percibir una remuneración digna que les permita asumir el rol de proveedores de sus familias y llevar así a cabo las funciones que le son delegadas.

Como expresamos anteriormente el principal desafío para la erradicación de la violencia familiar, inferimos que está en instalarla en la agenda pública y en el compromiso de gestión de políticas públicas orientadas a las mujeres desde un enfoque de promoción de derechos y de construcción de ciudadanía.

Se considera de suma importancia la realización de campañas de prevención de la violencia tanto hacia el interior de la familia, como hacia la mujer, por parte del Estado Nacional y el Estado provincial, con el objetivo de que se comprenda socialmente y cabalmente la problemática, para que toda la población actúe mancomunadamente frente al tema.

A los fines de romper con los mandatos patriarcales aún presentes en el lenguaje, se propone que desde el Consejo Provincial de Educación, se incentive la revisión por parte del personal docente de los textos ofrecidos a los estudiantes, ya que existe una fuerte presencia de textos androcentristas que continúan invisibilizando la presencia de la mujer en la historia y en las prácticas cotidianas. La perspectiva de los derechos humanos y de los derechos de la mujer, así como las diferentes formas de discriminación hacia ella, debiera a nuestro entender constituir el eje transversal de cada una de las materias que se dictan en los diferentes niveles educativos.

Para que exista una mayor concordancia entre la reglamentación de una ley y su aplicación en la práctica cotidiana, el Estado debiera fijar un presupuesto apropiado que garantice el funcionamiento institucional. Para la garantía de dicho funcionamiento se considera pertinente la aplicación de un monitoreo, herramienta necesaria de implementar a los fines de que las diferentes agentes insertos en las instituciones, cumplan con los objetivos propuestos en lo referente a la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia la mujer y realicen todas las acciones a tal efecto.

La capacitación de los diferentes efectores se considera debe constituir un proceso continuo. Resulta indispensable no sólo la implementación inmediata del Plan Provincial de Capacitación para todos los agentes de Neuquén, sino también el fortalecimiento continuo del mismo.

Celia Amorós realiza un importante aporte señalando que las mujeres debemos desarticular los mecanismos de dominación que funcionan de manera minuciosa en la vida cotidiana y simultáneamente construir poder desde el colectivo de mujeres, como un espacio de iguales cohesionado por pactos.

Las mujeres debemos ejercer plenamente nuestra ciudadanía, participando activamente en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones en el accionar político ya que la violencia familiar y hacia la mujer tiene un carácter profundamente social y político, resultado de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegios de los varones sobre las mujeres.

#### **8.4 PROPUESTAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL**

En el contexto de las ciencias sociales contemporáneas, el Trabajo Social como disciplina propia emerge con un bagaje técnico y conceptual que le permite adaptarse y crecer al ritmo de las dinámicas condiciones socio-económicas de la globalización y la internacionalización. Algunos de sus desarrollos, tocan con áreas recientemente exploradas, tales como: perspectiva de género, educación ambiental, gerencia del desarrollo y del servicio, violencia en sus diversas manifestaciones, procesos de exclusión-inclusión, formas alternativas de enfrentar el conflicto socio-familiar, etc.

Todos podemos coincidir que el marco teórico profesional será el lente desde el cual se mire la situación a abordar, desde el cual se adoptarán las estrategias y acciones desde los distintos niveles de involucramiento y de poder.-

Cabe destacar que no siempre se es consciente de la elección o posicionamiento epistemológico en nuestra práctica profesional y cabe preguntarse si la complejidad que se presenta día a día en el ejercicio profesional nos permite optar por posicionamientos “puros”.

El trabajador social en la Argentina y en Neuquén, será la perspectiva de género, la mirada epistemológica a seguir ante las situaciones de violencia. Ya que las leyes de protección de violencia familiar y violencia hacia la mujer, toma a esta última como la base teórica desde la cual intervenir en una situación de violencia

Consideramos que la intervención debe apoyarse no sólo en un trabajo interdisciplinario, sino también en un trabajo en red entre distintas instituciones, que permita acompañar a la víctima desde sus diferentes necesidades. Ya que coincidimos en que la intervención desde la emergencia, como una acción aislada, focalizada en el momento, no lleva a un proceso de transformación de la situación, sino en una solución paliativa.

La intervención del trabajador social en situaciones de violencia, pensamos debe ser un proceso facilitador en el que la mujer pueda entender lo que le está sucediendo y decidir qué cambios quiere para su situación. Debe trabajar en pos del empoderamiento de derechos del sujeto con el que está co-construyendo una nueva historia del mismo

Consideramos importante que el trabajador social pueda transpolar el lugar administrativo de realizar informes y judicializar situaciones, para que realice intervenciones que potencien en la familia la modificación de determinados comportamientos que se han convertido en estructuras y que contribuyen a la repitencia de formas de funcionamiento que no son saludables para ninguno de los miembros del grupo familiar.

Definimos al rol del trabajador social como aquel que se forma en el proceso. No lo visualizamos como un rol estanco y determinado, sino que en la participación, en la concepción de la tarea, se va especializando dentro de un trabajo interdisciplinario y con la mirada atenta desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Al decir de la Dra. Bokser: “Las responsabilidades en y del campo de la legitimidad son no cualquier conducta...o acción u omisión... sino aquellas respuestas que los derechos humanos demandan explícita e implícitamente” (Bokser Mirta 2002: 156)

El accionar de los trabajadores sociales insertos en diferentes instituciones, contribuirá a romper o contribuir con discursos que contribuyen a la continuidad de los mandatos patriarcales. Somos conscientes que a través de los dispositivos, discursos y saberes se producen efectos de dominación y alienación en un momento hitórico, que se materializa sobre los cuerpos mismos de los individuos, en los gestos y comportamientos. Al decir de Foucault, el poder se ha introducido en el cuerpo, se encuentra expuesto en el cuerpo mismo. Sostiene este autor : “Y la institución responde: «No hay por qué tener miedo de empezar; todos estamos aquí para mostrarte que el discurso está en el orden de las leyes, que desde hace mucho tiempo se vela por su

aparición; que se le ha preparado un lugar que le honra pero que le desarma, y que, si consigue algún poder, es de nosotros y únicamente de nosotros de quien lo obtiene» (Foucault 1970)

Adherimos también a Foucault en cuanto a la concepción sobre el Derecho, a quien entiende, no sólo como la ley, sino como el conjunto de aparatos, instituciones, reglamentos que se le aplican y a través del cual se transmiten relaciones de dominación. Cabe destacar que este autor entiende la dominación, no como el hecho de uno sobre otro, o de un grupo social sobre otro, sino como las múltiples formas de dominación que pueden ejercerse en el interior de la sociedad, múltiples sometimientos, múltiples obligaciones que tienen lugar y funcionan dentro del cuerpo social.

La realidad social que podemos encontrarnos es diversa y por ello, para hacerle frente necesitamos multiplicidad de respuestas, las más adecuadas a cada caso. La diversidad de aspectos y elementos que existen en el campo problemático, muestra escenarios, procesos y cuestiones diferentes. Por lo tanto como cuestión social, el Trabajador Social debe analizarla desde una multiplicidad de dimensiones y en interrelación activa con y entre los diferentes actores sociales.

Los niveles metodológicos y operativos constituyen una fuente importante de reflexión sobre la perspectiva de acción profesional, para ella es necesario que se incorpore una forma de conocimiento y significado que dé significado y contenido a todo el proceso de intervención profesional.

El trabajador social en los servicios de salud, tanto Centros de Salud como Hospitales, es el profesional social más cercano y accesible dentro del sistema sanitario, conocedor de los recursos sociales existentes, y por ambas cosas útil a la hora de prestar una atención integral a la mujer víctima de malos tratos

Al decir de Gramajo Y Beitia (2011)<sup>43</sup> “ Estar parados desde la postura ética implica una tarea conjunta con el otro, posicionarnos no desde el lugar de expertos sino desde el lugar de la escucha, el compromiso, donde el sujeto es actor, protagonista de sus propios procesos co-construyendo con el trabajador social una nueva realidad que lleva a la co-transformación”.

En el quehacer profesional debemos proporcionar habilidades para la intervención mediante la inclusión, comprensión y explicación del sujeto en su medio social, introduciendo los derechos humanos como pilares básicos en el fundamento ético de nuestro accionar.

Decíamos con una colega en una ponencia “A pesar de contar con normas escritas que se enmarcan en distintos instrumentos de Derechos Humanos, en la Constitución Nacional Argentina y Provincial de Neuquén, es en el momento que se genera el proceso de comunicación y de interacción con el “otro” , cuando los preconceptos, la subjetividad se pone en juego y opera en

---

<sup>43</sup> Gramajo Sandra- Beitia Cecilia: “REPENSANDO LA INTERVENCION DESDE EL TRABAJO SOCIAL”. Ponencia presentada en I simposio: ”Política social y trabajo social: desarrollo histórico y debates actuales”. IV encuentro del grupo interuniversitario de investigadores en trabajo social (GIITS). “Historia, Identidad E Intervención Profesional: Los Desafíos De La Política Social”.

la interacción de esa red compleja de representaciones que constituyen el andamiaje de nuestro accionar profesional”.<sup>44</sup>

A los fines de romper con ritos del accionar profesional que nos llevan a intervenir desde un paradigma normativo, consideramos pertinente la práctica de la mirada constante recursiva sobre nuestro accionar, Para ello nuestra profesión requiere de un posicionamiento político y ético, habilitado a través de una participación activa y de un compromiso social, brindando asesoramiento sobre derechos, leyes vigentes, facilitando el acceso a material y realizando reflexiones conjuntas sobre nuestro quehacer cotidiano. En este ejercicio es importante y prioritario identificar fortalezas y debilidades.

Se trata en definitiva de ir reflexionando, re pensando nuestras acciones, nuestras prácticas profesionales con ese otro, sujeto de derechos para que el contexto de lo inmediato, de la urgencia, de lo descartable, no obture las practicas basadas en un posicionamiento de los derechos como eje articulador del campo de lo social.

Estamos convencidos que el trabajo social encuentra tanto en la perspectiva de género como en la perspectiva de los Derechos Humanos y en otros marcos

---

<sup>44</sup> Gramajo- Ferreyra Armas. Del dicho al Hecho.... Marco conceptual y proceso de intervención profesional”. Primer encuentro interdisciplinario de cátedras de familia en trabajo social. – mayo 2007

teóricos desde posicionará su accionar, herramientas para consolidar su accionar con familias en contextos no clínicos.

Reflexionamos que el accionar del Trabajador Social deber trascender la mera idea de que el otro “necesita”, sino que el mismo debe sustentarse o tener como una de sus premisas comprender que ese otro tiene derechos por el hecho de tener la condición de ser humano. Se produce así al decir de Baratta; un pasaje de las necesidades a los derechos.....que permitan al portador de necesidades percibirse y organizarse como sujeto de derechos. (2002)

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta; Menichetti; Zurbriggen. (2011). *Colectiva feminista La revuelta*.  
Obtenido de [http://www.larevuelta.com.ar/articulos/SV\\_2011\\_04\\_19.html](http://www.larevuelta.com.ar/articulos/SV_2011_04_19.html)
- Amorós, C. (1994). *Feminismo: Igualdad y diferencia*. Mexico PUEG.
- Baratta Alessandro (2002). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*.  
Siglo XXI
- Blau, P. (1962). *La Burocracia En La Sociedad Moderna*. Paidos.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los Derechos*. Madrid: Sistema.
- Bokser M (2002): *Legalidades ilegítimas*. Colihue. Buenos Aires
- Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas sobre la teoría de la acción. In *El espíritu de familia* (pp. 135-145). Anagrama.
- Bourdieu, P. (1998). *La dominación masculina*. Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). *Cuestiones de Sociología*. Akal.
- Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Capital Federal: Montessor.
- Bourdieu, P. (2002). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Burgos Ortiz, N. (2009). Breves Reflexiones sobre la Investigación cualitativa para la formación del Trabajador Social. *PalObra*, 217.
- Carballeda, A. (2002). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidos.
- Castro, S. (2011). El registro en la intervención: una reflexión epistemológica. En A. Arias, B. García Godoy, & R. Manes, *Trabajo Social: Lecturas teóricas y perspectivas* (pág. 28).

Catoira, P. F. (2009). *“Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales.”*. San Juan.

Cazzaniga, S. (2006). *Intervención profesional. Legitimidades en el debate.* Espacio.

Decreto Reglamentario, L. 2. (2010). Ley de protección integral a las mujeres. Buenos Aires.

Decreto reglamentario, L. 2. (2012). Legislatura de la Provincia de Neuquén.

Eichler, M. (2009). Cambios familiares: Del modelo patriarcal al modelo de responsabilidad individual de la familia. En R. Avila Santamaría, L. Valladares, & J. Salgado, *El género en el derecho*. Quito Ecuador: VyM.

Elosegui, M. (2012). El modelo de corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Universidad de Zaragoza.

Eudel. (2006). *Guía de pautas para la adopción de protocolos locales y medidas para la mejora en la atención para mujeres víctimas de maltrato doméstico y acoso sexual*. Euskadlko.

Facio, A. (1999). Feminismo Genero y Patriarcado. En F. L. Facio, *Género y Derecho*. Santiago de Chile: LOM y La Morada.

Favaro, O. (6 de junio de 2013). *Neuquén. La sociedad y el conflicto. ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?* Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

- Fernandez Moreno, S. Y. (2007). La violencia de género en las prácticas institucionales de salud: afectaciones del derecho a la salud y a las condiciones de trabajo en salud. *Gerencia y Políticas de Salud*, 56.
- Fernandez, A. M. (2009). *Logicas sexuales: amor, política y violencias*. Buenos Aires: Nueva Vision.
- Ferrero, G. (2009). Violencia Familiar ¿Causa o consecuencia? Espacio.
- Foucault, M. (2005). *La hermenéutica del sujeto*. Madrid: Akal.
- Foucault M (1970). *El orden del discurso* .Cuadernos Marginales. Tusquets.
- Gamba, S. (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Biblos .
- García, C. (2013 15-10). *Educación no sexista*.  
<http://www4.neuquen.gov.ar/ninez/index.php/derechos-del-nino/legislacion/170-ley-no-2212>
- García, R. (2006). *Sistema Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Paidós.
- Henry, J. A. (2009). *La preparación metodológica para la comprensión lectora de los docentes de cuarto año*. Las Tunas.
- Isuani, A. E. (1999). Anomia social y anemia estatal. En D. Filmus, *Los noventa: política, sociedad y cultura*. Buenos Aires: Eudeba.
- Khun, T. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica .

Kleiman, S. (2010). Las prácticas clínicas: judicialización de los conflictos familiares. *AAPIPNA*, 3. Obtenido de <http://aapipna.es/Revista-3/Articulo-Sonia-Kleiman.pdf>

La Revuelta, C. f. (10 de 05 de 2012). *Dos categorías de análisis que nos aporta la teoría feminista - patriarcado y género*. Obtenido de [www.larevuelta.com.ar](http://www.larevuelta.com.ar)

Landau, M. (2003). Los múltiples significados de ser ciudadano. Ciudadanía y construcción de subjetividades en la Buenos Aires actual. En M. Susana, *Sujetos a la incertidumbre. Transformaciones sociales y construcción de subjetividad en la Bs As actual* (págs. 93-134). Centro Cultural de la Cooperación.

Ley, 2786. (2012). Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Neuquen: Casa de Gobierno Neuquén.

Ley, 2785. (2012). Ley de protección, sanción y erradicación de la violencia familiar. Neuquen. Casa de Gobierno Neuquén.

Morin, E. (1999). *La cabeza bien puesta*. Buenos Aires: Nueva Visión. Obtenido de [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)

Morin, E. (10 de 05 de 2013). [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar). Obtenido de [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)

Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico Vol. XIX N° 74*.

Oszlak, Oscar. O'Donnell Guillermo. ( 2011) *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires. Jefatura de Ministerios de la Nación

Primer Congreso Transdisciplinariedad. (1994). *Carta de Transdisciplinariedad*. Arrabida. Portugal.

Puleo, A. H. (2005). El patriarcado: ¿una organización social superada? . *Temas para el debate*, 39-42.

Rauber, I. (2003). *Genero y poder* . Editorial Uma.

Saidon, Osvaldo, Kononovich, Bernardo. (1991). *La escena institucional*. Buenos Aires

Saltalamacchia, H. (2002). *Del proyecto al informe final: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. México.

Sampier; Collado; Lucio. (1997). *Metodología de la Investigación*. Naucalpan: Mc Graw- Hill interamericana de Mexico.

Segato, R. (2006). *Las estructuras elementales de la violencia*. Ensayos Sobre Género Entre la Antropología, el Psicoanálisis y Los Derechos Humanos. Buenos Aires. Universidad Nacional del Quilmes.

Segato, R. (2011). Femi-geno-cidio como crimen en el fuero internacional de los Derechos Humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho. En R. L. Fregoso, C. Bejarano, & M. Lagarde y de los Ríos, *Feminicidio en América Latina*. Diversidad Feminista.

Tamayo Saenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina 1945-1983*. La Flor.

Torrado, S. (2004). Ajuste y cohesión social. Argentina: el medelo para no seguir. *Tareas*.

Travi, B. (2003). La consrucción de la invisibilidad de la violencia hacia hacia la mujer en el ámbito doméstico. Buenos Aires.

## ANEXOS

### ANEXO I: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS TESIS DOCTORAL

**INSTITUCIÓN:**

**NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA:**

**CARGO QUE DESEMPEÑA:**

**MAIL:**

**TELEFONO**

#### **EXISTENCIA DE UN PROYECTO DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL**

1. ¿Existe actualmente un proyecto institucional o de servicio cuyo objetivo es la prevención de la violencia familiar o de la violencia hacia la mujer? Si la respuesta es sí, describa brevemente el proyecto y desde cuánto tiempo hace que está vigente?
2. ¿Están estos proyectos enmarcados dentro de un programa institucional, municipal, provincial o nacional desde donde se recibe un monitoreo y se evaluaban los impactos del mismo? Ejemplo programa institucional que responde al Consejo Provincial y/o Consejo Nacional de la mujer . Etc.

#### **ARTICULACION INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL**

3. La articulación con miembros de otra institución, ¿ responde la mayoría de las veces, sólo a la situación específica con la que se trabaja?. Si existe previamente acuerdos técnicos de derivación, especifique por favor con qué instituciones.

#### **REGISTRO**

4. En su institución: ¿Se lleva un registro UNICO de atención de las situaciones que se atienden por violencia hacia la mujer? En caso de ser positiva la respuesta, especifique por favor, cuánto tiempo posee de permanencia ese registro. (*Se refiere esta pregunta a que exista un instrumento institucional y **no** registros personales, en el cuál se vuelcan los datos de entrevista*)
5. ¿Los datos de este registro poseen la precisión como para enmarcarlos en estadísticas municipales, provinciales o nacionales?
6. ¿Poseen protocolo de atención y derivación a nivel institucional o interinstitucional ?. En caso de ser positiva la respuesta especifique si está elaborado bajo los lineamientos de un programa provincial y /ó nacional.
7. ¿Considera que se implementa el uso de protocolos de derivación en otras instituciones? En caso de ser positiva la respuesta, especifique en qué instituciones y si posee conocimiento de que se aplica el mismo en la práctica cotidiana.
8. Especifique los motivos por los que Ud. considera que no se lleva a cabo un protocolo de atención y derivación

#### **RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES**

9. ¿El personal que trabaja en la institución posee permanencia o rota hacia otras instituciones?
10. ¿Considera dificultoso la consolidación de equipos de trabajo?

11. ¿Considera que la existencia de recursos humanos y materiales son suficientes para una atención adecuada de la demanda?

**FORMACIÓN PROFESIONAL Y CANALES DE COMUNICACIÓN**

12. ¿Recibe capacitación en relación al tema de la violencia familiar provista por el Estado Nacional o provincial? En caso de la respuesta ser positiva nombre la o las capacitaciones correspondientes en los últimos 4 años.
13. ¿Se promueve desde el Estado la realización de cursos sobre la temática de violencia?
14. ¿Se contempla el derecho a la capacitación? ( Esto es referente si se le otorgan días de licencia y viáticos para capacitaciones que son de su interés)
15. Cuando se modificó la ley 2212 por la 2785 y fue creada la 2786¿ fueron informados al respecto? Bajo qué mecanismos fueron informados?

**EN RELACIÓN A LA DIFUSIÓN.**

16. En relación a la prevención y tratamiento de la violencia familiar y violencia hacia la mujer ¿Considera que los medios de comunicación realizan suficientes campañas y que las mismas son pertinentes a la temática y a lograr el impacto esperado? Justifique la respuesta.

## ANEXO II

### LEGISLACIONES INTERNACIONALES, DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA CIUDAD DE NEUQUEN, SOBRE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES.

- **Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW** . Aprobada por Resolución 34/80 de las Naciones Unidas. Ratificada por Ley N° 23.179
- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. "Convención de Belem do Pará"**. Aprobada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Ratificada por Ley N° 24.632 [.http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24632-aprobacion\\_convencion\\_interamericana\\_para.htm?8](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24632-aprobacion_convencion_interamericana_para.htm?8)

### LEYES NACIONALES

- **Ley N° 23.179** . Aprueba la Resolución 34/80 de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer. Publicada en el Boletín Oficial del 03 de junio de 1985 - [http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-23179-aprobacion\\_convencion\\_sobre Eliminacion.htm?3](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-23179-aprobacion_convencion_sobre Eliminacion.htm?3)
- **Ley N° 24.632**. Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. "Convención de Belem do Pará"-, suscripta en Belém do Pará - Brasil - el 9 de junio de 1994. Publicada en el Boletín Oficial del 09-abr.-1996. [http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24632-aprobacion\\_convencion\\_interamericana\\_para.htm?10](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24632-aprobacion_convencion_interamericana_para.htm?10).
- **Ley N° 26.171**. Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones

Unidas el 6 de octubre de 1999. Sancionada: Noviembre 15 de 2006 .Promulgada de Hecho: Diciembre 6 de 2006. Publicada en el Boletín Oficial del 11-dic.-2006.

[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26171-aprobacion\\_protocolo\\_facultativo\\_convencion.htm?6](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26171-aprobacion_protocolo_facultativo_convencion.htm?6)

- **Ley N° 26.485.** Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Publicada en el Boletín Oficial del 14-abr.-2009 Número: 31632

**Decreto 1.011/2010.** Reglamentación Ley 26.485.Publicada en el Boletín Oficial del 20-jul.-2010 Número: 31947.

[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26485-ley\\_proteccion\\_integral\\_para.htm?12](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26485-ley_proteccion_integral_para.htm?12)

- **Ley N° 24.417 .**Protección contra la Violencia Familiar. Publicada en el Boletín Oficial del 03-ene-1995 Número: 28052 Decreto 235/96, Reglamentación Ley 24.417 Publicada en el Boletín Oficial del 08-mar-1996 Número: 28350

[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24417-proteccion\\_contra\\_violencia\\_familiar.htm?14](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24417-proteccion_contra_violencia_familiar.htm?14)

- **Ley N° 25.087.** Delitos contra la Integridad Sexual. Código Penal. Modificación. Sancionada: Abril 14 de 1999. Promulgada: Mayo 7 de 1999. Publicada en el Boletín Oficial del 14-may-1999.Número: 29147

<http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25087.htm?16>

- **Ley N° 25.273 .**Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por razones de gravidez para alumnas que cursen los ciclos mencionados, en establecimientos de jurisdicción nacional, provincial o municipal. Sancionada: Junio 29 de 2000. Promulgada: Julio 24 de 2000. Publicada en el Boletín Oficial del 27-jul.-2000.Número: 29449

[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25273-creacion\\_un\\_sistema\\_inasistencias.htm?18](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25273-creacion_un_sistema_inasistencias.htm?18)

- **Ley N° 25.543** Establece la obligatoriedad del ofrecimiento del test diagnóstico del virus de inmunodeficiencia humana, a toda mujer embarazada. Consentimiento expreso y previamente informado. Cobertura. Establecimientos asistenciales. Autoridad de aplicación. Sancionada: Noviembre 27 de 2001. Promulgada de Hecho: Enero 7 de 2002. Publicada en el Boletín Oficial del 09-ene-2002 .Número: 29812  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25543-test\\_diagnostico\\_virus\\_inmunodeficiencia.htm?20](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25543-test_diagnostico_virus_inmunodeficiencia.htm?20)
  
- **Ley N° 25.584** Prohíbe en los establecimientos de educación pública toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas. Sancionada: Abril 11 de 2002. Promulgada: Mayo 2 de 2002. Publicada en el Boletín Oficial del 07-may-2002 .Número: 29892  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25584-prohibicion\\_en\\_establecimientos\\_educacion.htm?22](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25584-prohibicion_en_establecimientos_educacion.htm?22)
  
- **Ley N° 25.673.** Crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el Ámbito del Ministerio de Salud. Objetivos. Sancionada: Octubre 30 de 2002. Promulgada de Hecho: Noviembre 21 de 2002.Publicada en el Boletín Oficial del 22-nov.-2002  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25673-creacion\\_programa\\_nacional\\_salud.htm?24](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-25673-creacion_programa_nacional_salud.htm?24)
  
- **LEY N° 26.657** .Ley Nacional de Salud Mental BUENOS AIRES, 25 de noviembre de 2010. Boletín Oficial, 3 de diciembre de 2010  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26657-ley\\_nacional\\_salud\\_mental.htm?40](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-26657-ley_nacional_salud_mental.htm?40)
  
- **Ley 26.743.** Ley nacional de identidad de género. Buenos Aires, 9 de mayo de 2012. Boletín Oficial, 24 de mayo de 2012.  
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>
  
- **Ley 26618.** Ley nacional de matrimonio civil igualitario. Buenos Aires, 15 de julio de 2010. Boletín Oficial, 22 de julio de 2010  
<http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/genero/legislacion-vigente-sobre-genero/nacionales/ley%20nacional%2026618-matrimonio-igualitario-2010.pdf>

- **Ley 26.842.** Ley nacional de trata de personas. Buenos Aires, 19 de diciembre de 2012. Boletín Oficial, 27 de diciembre de 2012.  
[http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos\\_humanos/Ley26842.pdf](http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/Ley26842.pdf)
  
- **Ley 26.061.** Ley nacional de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Buenos Aires, 28 de septiembre de 2005. Boletín Oficial, 26 de octubre de 2005  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000114999/110778/norma.htm>
  
- **Decreto 1.426/9.** Aprueba la Estructura Organizativa del Consejo Nacional de las Mujeres. Publicada en el Boletín Oficial del 13-ago-1992  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-1426-1992-creacion\\_consejo\\_nacional\\_mujer.htm?31](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-1426-1992-creacion_consejo_nacional_mujer.htm?31)
  
- **Decreto 1836/2009** .Aprueba la estructura organizativa del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. Creación de la Unidad de Coordinación Nacional para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres. Publicada en el Boletín Oficial del 26-nov.-2009  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-1836-2009-aprobacion\\_estructura\\_organizativa\\_consejo.htm?33](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-1836-2009-aprobacion_estructura_organizativa_consejo.htm?33)
  
- **Decreto 2.385/93.** Incorpora la figura de acoso sexual al Régimen Jurídico básico de la función pública. Modifica el decreto 1797/80 Art. 28. Publicada en el Boletín Oficial del 23-nov.-1993  
<http://www.infojus.gov.ar/jurisprudencia/sumarios/SUE0011179?35>
  
- **Decreto 254/98.** Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral. Publicada en el Boletín Oficial del 11-mar-1998  
[http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-254-1998-plan\\_para\\_igualdad\\_oportunidades.htm?37](http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-254-1998-plan_para_igualdad_oportunidades.htm?37)

## LEYES PROVINCIALES

- **Ley N° 2.333.** Crea el Registro Provincial de Deudores/as Alimentarios/as Morosos/as. Sancionada el: 19-10-00. Promulgada el: 31-10-00. Publicada el: 24-11-00 Sancionada:19/10/00  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/1340>
  
- **Ley N° 2.222** . Crea el Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva. Sancionada: 31/10/97
  
- **Decreto N° 3.331/98.** Reglamenta la Ley 2.222y crea el Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva. Firmado: 25/09/98.  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/906>
  
- **Ley N° 2.431.** Incorporación de los métodos contraceptivos. Modifica la ley 2.222 de Creación del Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva. Sancionada: 02/07/03  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/907>
  
- **Ley N° 2.152** . Crea el Centro de Atención a la Víctima de Delito. Sancionada: 01/12/95. Decreto 981/98. Reglamentación de la Ley 2.152 de Creación del Centro de Atención a la Víctima de Delito. Firmado: 30/03/98  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/1484>
  
- **Ley N° 2.212** . Protección y Asistencia contra los Actos de Violencia Familiar. Sancionada: 20/06/97. Decreto N° 3.168. Reglamentación de la Ley 2.212 de Protección y Asistencia contra los Actos de Violencia Familiar. Firmado: 14/10/99.  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/1325>

- **Ley N° 2499** .Derecho que le asiste a la mujer a estar acompañada en el trabajo de parto. Sancionada el:11/8/2005. Promulgada el: 02/9/2005. Publicada:16/9/2005. Decreto N° 1453/05 Reglamentación del Derecho que le asiste a la mujer a estar acompañada en el trabajo de parto Firmado el 15/09/05  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/1032>
  
- **Ley N° 2785**. Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar. Sancionada: 24-11-2011.Promulgada: 27-12-2011 .Publicada: 13-01-2012 Reglamentada por el Dec. Pcial. N° [2291/2012](#)
  
- **LEY N° 2.786**. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las mujeres. Sancionada: 24-11-2011. Promulgada: 27-12-2011. Publicada: 06-01-2012  
<http://www.jusneuquen.gov.ar/index.php/normativas-provinciales/leyes-provinciales/2195>