

**Proyecto CLASPO sobre Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva  
Comparada**

**Informe Final  
Versión preliminar**

**Proyecto de Investigación: Violencia doméstica en la Ciudad de Buenos Aires: *Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales***

**Mabel López Oliva  
Julio 2004**

## **I. Introducción**

El presente trabajo constituye la versión preliminar del informe final sobre el proyecto de investigación " Violencia doméstica en la Ciudad de Buenos Aires: *Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales*". El informe describe los hallazgos más significativos surgidos a través del análisis de los datos relevados durante el trabajo de campo. Su intención fue explorar las modalidades de relación de los distintos actores que convergen en el marco de las situaciones de denuncias judiciales de violencia familiar. El trabajo se limitó a la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires.

A partir de los años 80 en la Argentina, la violencia doméstica o violencia familiar comenzó a perfilarse como un problema de afectación de derechos fundamentales, primordialmente de las mujeres. En la década siguiente se logró la definición del problema como problema público y su incorporación a la agenda de gobierno.

El retorno a la vida democrática fue el espacio que permitió el debate que legitimó la categorización del problema como un problema de derechos humanos. La presión política que ejercieron las ONGs que integraban los movimientos feministas, los grupos de especialistas y académicos, junto con las recomendaciones y declaraciones de organismos internacionales, fueron factores que permitieron la llegada de esta problemática a la esfera pública. Dan cuenta de ello, la ratificación de la Convención Interamericana sobre Sanción, Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Para<sup>1</sup>), la incorporación Constitucional de la Convención sobre la Eliminación de Toda Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), marcos internacionales que legitiman y proclaman un la ley como la 24.217 de protección contra la violencia familiar.

En este contexto, no interesó explorar la dinámica de relación, así como la construcción de sentidos de los distintos actores que participan en los procesos que se ponen en marcha frente a las situaciones de violencia familiar en la ciudad de Buenos Aires. También no pareció oportuno incorporar una mirada retrospectiva sobre el proceso que culminó con la definición del problema de la violencia familiar como un problema público, así como con la sanción de la legislación que judicializó estas situaciones en el ámbito de los tribunales de familia.

## **II. Marco teórico**

Consideramos que la política excede el contexto de la simple decisión gubernamental. Entendemos que en la elaboración de las políticas se incorporan muchos y diversos sentidos de actores heterogéneos que participan, a través de distintas dinámicas de interacción, en la definición de los problemas públicos, y que, en definitiva, condicionan la decisión sobre qué políticas se ponen en marcha, cómo y por qué.

Entendemos que *"Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en*

---

<sup>1</sup> Aprobada en 1996 por medio de la ley 24.632.

*interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo o eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido...Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas... significa más que decisión making...El término política debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención..."* (AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. F, 2000, 25-26).

En este marco los éxitos y fracasos de las políticas se deben imputar a la complejidad de la acción conjunta. *Esta complejidad se debe a la existencia de gran cantidad de actores en el momento de la implementación que pueden obstaculizar la ejecución de las acciones* (BURIJOVICH, J y PAUTASSI, L, 2001, 42. Lo mismo ocurre con la propia definición del problema, su llegada a la agenda pública y de gobierno y el consecuente diseño de la política pública.

Partimos de la noción de los problemas públicos como construcciones sociales, por ello deviene sustancial el proceso de inclusión de un problema en la agenda de gobierno, la forma en que se lo define. Se trata de conocer cómo determinados problemas logran difundirse, hacerse visibles, ser percibidos y resignificados por los distintos actores atrapados en su atención. En otros términos, se trata de saber cómo determinadas necesidades se convierten en asuntos públicos, se incorporan en la agenda de gobierno y obtienen una decisión política. Para ello, es necesario conocer qué actores convergen en este proceso, qué construcciones de sentidos interactúan y qué dinámica de relaciones se van tejiendo y definen el problema, la política pública y su siguiente implementación. *"La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro corrientes, cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección."* (AGUILAR VILLANUEVA, L 200-39)

En esta lógica, Oszlak y O'Donnell explican que en nuestros estudios deberíamos poder acercarnos al período previo al nacimiento del problema como cuestión. Así podremos reconocer quiénes reconocieron el problema, cómo y qué motivaciones estaban en juego. Este tipo de examen enriquecerá el conocimiento sobre las interacciones posteriores.

En lo que nos convoca, recientemente y con mayor fuerza en los 90<sup>2</sup> asistimos a la proliferación de organizaciones de la sociedad civil como actores que aportan a la definición de los problemas públicos. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) intervienen en las distintas etapas de elaboración de las políticas dirigidas a paliar los distintos problemas sociales.

Las organizaciones de la Sociedad Civil han fortalecido su capacidad para incidir en la agenda y debate de las políticas públicas, ya sea a través de la creación de nuevos intereses, movilización social, participación social, difusión, creación de nuevas prácticas, etc.

Las distintas formas de participación de las ONGs en las políticas públicas, generan diferentes formas de relación con el Estado. Estas instancias han provocado nuevos interrogantes y cuestionamientos en torno al papel que cumplen la ONGs en las distintas etapas de las políticas públicas, sus relaciones con los organismos de gobierno, sus estrategias políticas etc.

De esta forma se resignifican las relaciones entre las ONGs y los órganos del Estado. Frente a este nuevo entramado de relaciones se han construido conceptos y premisas analíticas que posibilitan su descripción y análisis.

En el caso del tratamiento de las denuncias de violencia familiar han convergido distintos actores, estatales y de la Sociedad Civil, en las distintas etapas de construcción del problema, de definición de la política judicial, así como de implementación de la ley de violencia familiar. En este escenario, se tejen nuevas formas de relación entre los distintos actores, todos

---

<sup>2</sup> En los 90 la Argentina ingresa en su fase post neoliberal. El Estado comienza a sufrir un proceso de debilitamiento como instancia de coordinación, en tanto el orden social ya no puede descansar en forma exclusiva sobre una regulación estatal pero tampoco como un sistema autorregulado.

heterogéneos entre sí. Para abordar la forma en que éstos se interrelacionan y participan antes, durante y con posterioridad a las denuncias judiciales de violencia familiar, tomaremos algunas herramientas teóricas desarrollados para realizar este tipo de análisis.

Se han ofrecido distintas tipologías y/o clasificaciones acerca de los tipos de relación entre la ONGs y el Estado, aplicables a nuestra investigación. Así, Villar y González Bombal (2002, se citó Najam, 2000) explican que según la convergencia o divergencia entre las metas y medios, en las relaciones entre Estado y ONGs, se pueden considerar distintas posibilidades de relación: de cooperación, de complementación, de cooptación o de confrontación.

Este tipo de relaciones puede darse en distintos momentos de la elaboración de la política pública y explicarse por distintos motivos que importan el análisis del contexto político, de las capacidades y legitimidades, así como de las estrategias de las propias ONGs para moverse en el campo del debate e influencia.

En otros términos, THOMPSON (1995) nos acerca una tipología de interrelación del Estado con la ONGs, en la generación e implementación de políticas públicas, que pone énfasis en las estrategias desplegadas por el sector estatal. Así ofrece la siguiente gama de posibilidades:

- a) El Estado convoca a técnicos y académicos de las ONGs a la función pública, como una forma de reconocimiento al sector.
- b) El Estado invita a organizaciones de la sociedad civil a formar parte de organismos y comisiones estatales vinculadas a temáticas específicas
- c) En respuestas a demandas de las ONGs el Estado crea estructuras en su esfera para que se ocupen de determinados temas.

En este marco también se han dado cuenta de los problemas que genera esta nueva faceta de interrelación ONGs - Estado en el campo de las políticas públicas. Dichas advertencias también serán herramientas que atravesarán el análisis propuesto en este trabajo.

En este sentido, Thompson realiza un diagnóstico del rol de las organizaciones no gubernamentales en las políticas sociales en la Argentina. Encuentra numerosas instancias dónde

convergen las ONGs con el Estado en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, al tiempo que identifica los factores que ponen en tensión y debilitan dicha convergencia: la desconfianza de las ONGs en el Estado por miedo a ser cooptadas, por falta de credibilidad de la sociedad civil en virtud del clientelismo que tradicionalmente los acompañó y la desvalorización mutua.

Por su parte, también nos resultan aplicable al caso los conceptos desarrollados por Eduardo Bustelo (2000), quien llama la atención sobre la situación de América Latina dónde la ecuación Sociedad Civil- Estado ha mostrado una tendencia hacia la configuración de debilidades en la Sociedad Civil. Lo que el autor denomina "contenido carismático caudillezco" (un estilo de mando vertical autoritario dónde se privilegia la acción directa y la fuerza sobre marcos regulatorios de conflictos y negociación individual y colectiva), sigue atravesando las relaciones de las ONGs con el Estado. Ello permite entrever dificultades sustanciales en la construcción de un espacio democratizador.

Señala los siguientes factores que inciden en la baja factibilidad de la conformación de relaciones y procesos más democráticos (desde el punto de vista de regímenes<sup>3</sup>): la ausencia de objetivos colectivos de las ONGs que, en cambio, se constituyen con una finalidad reivindicadora parcial circunscripta a los intereses de un grupo concreto; la existencia de una cultura de relación "caudillo-patrón" al interior de las propias organizaciones no gubernamentales; la carencia de esferas ideológicas políticas en las ONGs y la existencia de relación de cooptación del Estado con relación a las ONGs.

El autor ilustra el *deber ser* en las relaciones sociedad civil- Estado a partir de la metáfora del "abrazo vivificador" como propuesta de nuevas formas de relaciones sociales. Se trata de la constitución de una esfera pública y de desarrollo de autonomía política y económica de las ONGs que posibilite la realización de derechos y responsabilidades ciudadanas. Para ello es necesario, por el lado del Estado, acordar sistemas que garanticen libertades positivas, al tiempo que den a conocer los recursos disponibles, la forma de acceder a ellos y la metodología

---

<sup>3</sup> Se toma la idea de democracias como regímenes, en contraposición a democracias como procedimientos, de, CASTORIADIS, Cornelius, 2000.

de evaluación. Por el lado de las ONGs se pretende la configuración de perfiles y programas dirigidos a sujetos de derechos, y la exclusión del enfoque teórico y práctico de las políticas basadas en los objetos de intervención, para sí abandonar la cultura asistencialista.

En este mismo sentido, Villar y González Bombal (2002) analizan las dimensiones dónde pueden generarse los aportes de las ONGs en el proceso de incidencia en las políticas públicas. La dimensión más abarcadora es aquella que opera en el contexto de la sociedad civil y la ciudadanía, provocando un mayor espacio efectivo de mejora en las condiciones de vida de los individuos y de ampliación y acceso a los derechos.

Por último, Navarro (1998) ofrece una mirada de las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, a partir de la discusión de los principales aspectos de las ONGs como prestadoras de servicios sociales.

Por una parte, el autor señala los aspectos positivos del ingreso de las ONGs en el proceso de ejecución de políticas sociales, como un potencial constructivo considerable. En este sentido, refiere: La posibilidad de incorporar la voz de los excluidos como representantes políticos de éstos y generar canales de mayor participación, la configuración de un trato integral de los usuarios; la posibilidad de incorporar eficiencia en la política social, menor paternalismo, mejor calidad de servicio y mayor equidad.

Por otra parte, el autor señala los riesgos latentes que podrían alterar las relaciones Estado-Sociedad Civil y con ello la dinámica de colaboración en la implementación de políticas públicas. En este sentido señala: la pérdida de autenticidad inicial de las ONGs para convertirse en grupos de presión al Estado en virtud de concesiones más beneficiosas; la posible pérdida de la misión de las ONGs en virtud de intensas relaciones de colaboración con el Estado y la aparición de irregularidades que habilite la desconfianza en la relación.

Todos estas tipologías y conceptos analíticos atraviesan nuestro análisis de las relaciones entre Poder Judicial, las ONGs y otros organismo estatales en la dinámica de trabajo, frente a las denuncias judiciales de violencia familiar en al ciudad de Buenos Aires.

### III. Objetivos y estrategia metodológica

El objetivo general de la investigación fue definido en los siguientes términos: *indagar las formas de **relación** entre el poder judicial, otros servicios estatales y las organizaciones no gubernamentales dirigidos a paliar las situaciones de violencia doméstica denunciadas en la ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

La investigación fue entonces organizada en torno a los siguiente objetivos específicos:

- Explorara el proceso, actores y sentidos que definieron la violencia familiar como problema público
- Analizar los antecedentes (actores, intereses, interacciones) de la construcción del escenario legal en materia de violencia familiar
- Indagar las formas de interrelación existentes entre las ONGs y el poder judicial en los casos de violencia familiar
- Indagar las formas de relación del poder judicial y otros organismos estatales, frente a las denuncias de violencia familiar, y viceversa
- Indagar la forma de relación entre los organismos estatales y la ONGs frente a la denuncia judiciales de violencia familiar.
- Indagar las formas de relación entre la ONGs en los casos de violencia familiar
- Indagar qué factores inciden en la construcción, permanencia y/o protagonismo de las ONGs que trabajan en violencia familiar en la ciudad de buenos Aires
- Indagar las formas de participación de la ONGs en el proceso judicial de violencia familiar y viceversa
- Indagar qué actores no participan en este entramado de relaciones Sociedad Civil/Estado
- Explorar cómo el poder judicial, otros organismos estatales y las ONGS construyen el problema de la violencia familiar.
- Brindar elementos que colaboren en el mejoramiento de la calidad de los servicios en la materia.



Con relación a la estrategia metodológica aplicada podemos referir que se trata de una investigación de tipo exploratoria, con un diseño cualitativo. Se toma en cuenta la percepción de los actores indagados.

Se confeccionó una muestra intencional. Se realizaron 5 entrevistas semiestructuradas a jueces con competencia en violencia familiar en la ciudad de Buenos Aires, 1 entrevista a la asistente social en cargada de trabajar las denuncias de violencia familiar en un juzgado de la ciudad de Buenos Aires; 12 entrevistas a directivos de organizaciones no gubernamentales (3 de organizaciones dedicadas a la investigación y tareas académicas, 9 dedicadas a la prestación de servicios y en algunos casos a ambas actividades), 3 entrevistas a miembros de equipos de violencia familiar de hospitales públicos y 1 entrevista a la Coordinadora General del Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se relevaron y estudiaron 20 expedientes judiciales s/ denuncias de violencia familiar. Asimismo se analizaron y estudiaron fuentes secundarias: investigaciones, bibliografía específica, debates parlamentarios, informes y folletería de ONGs.

La selección de los juzgados fue azarosa. se solicitaron 7 entrevistas, de la cuales 5 fueron concedidas, una denegada y una derivada a la Asistente Social del Juzgado. No existieron obstáculos para acceder a la revisión de expedientes judiciales.

La selección de las ONGs entrevistadas se basó en los siguientes criterios:

- a) Investigaciones previas
- b) Referencias de las propias ONGs
- c) Conocimiento personal de las ONGs

La selección de los hospitales se basó en los siguientes criterios.

- a) Referencia de los juzgados
- b) Accesibilidad para las entrevistas<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La entrevista con el equipo de violencia familiar del hospital Penna será realizada el día 28/7/04.

#### IV. Violencia familiar: *La ley 24.417*

En este informe cuando hablamos de violencia familiar nos referimos a cualquier forma de conducta abusiva entre los integrantes de una familia, amparada en las relaciones desiguales de poder. Entendemos a la violencia doméstica como un problema social y político que encuentra fundamento en las relaciones desiguales de poder entre los distintos géneros.<sup>5</sup>

Las acciones para enfrentar la practicas violentas que se ejercieron históricamente contra las mujeres han cobrado un gran protagonismo en las últimas dos décadas. En su mayoría, estas acciones fueron lideradas en los países occidentales por los grupos feministas, sin perjuicio de la participación de otros actores sociales y del Estado y los organismos internacionales.

Estas acciones han sido definidas como Movimiento Antiviolenca. Se ha dicho que se pueden identificarse dos grandes líneas en las políticas antiviolenca: *las políticas de control social –que preservan el status subordinado de las mujeres- y las políticas o propuestas críticas feministas –aquellas que promueven cambios de ese status.*(CHEJTER, SILVIA, 1992).

---

<sup>5</sup> En este sentido, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém, de Pará) en sus arts. 1 y 2 refiere: *Para efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer en el ámbito público o privado.*

*Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato o abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimiento de salud o cualquier otro lugar y; c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.*

La plataforma de Beijing – aprobada por los gobiernos de todo el mundo- establece que la expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de agresión basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación de libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.

En Argentina, a partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, proliferaron los debates que legitimaron la categorización del problema de la violencia familiar como un problema de derechos humanos.

En 1987 se inició un proceso de discusión de distintos proyectos legislativos.<sup>6</sup> El debate giró en torno al tipo de respuesta que debía darse al problema en sede judicial: las opiniones se dividían entre quienes sostenían que la cuestión debía tratarse en sede penal, y quienes consideraban que el conflicto debía llevarse a los juzgados civiles con competencia en familia.

En este sentido resultan ilustrativas las palabras de Raúl Zaffaroni quien durante el debate parlamentario refirió que *“Para resolver el problema víctima-victimario, primero tenemos que aceptar el concepto de delito o el concepto de conflicto. Se desacralizamos la situación y aceptamos el concepto de conflicto, vemos cómo se lo puede resolver si en cambio, aceptamos el de delito, la situación se complica”*<sup>7</sup>

Finalmente se impone la posición que entendía que la jurisdicción penal no podría darle un óptimo tratamiento al tema, y se definió la ley vigente, que es de aplicación en los juzgados nacionales en lo civil con competencia en cuestiones de familia de la ciudad de Buenos Aires.<sup>8</sup>

El 7 de diciembre de 1994 se sancionó la ley 24.417 de protección contra la violencia familiar. Dicha ley entró en vigencia en el mes de enero de 1995. La nueva normativa constituyó una primera expresión sustantiva, en el marco de la política legislativa, de la necesidad de ofrecerle al problema de la violencia familiar, una respuesta judicial, acorde con su resignificación como un problema público.

---

<sup>6</sup> La diputada Camaño, los diputados Yoma e Irma Roy, los diputados Piotti e Irma Roy el diputado Hernández. presentaron distintos proyectos de reforma al Código Penal. Por su parte el Senador Luis Brasesco presentó un proyecto de resolución de los conflictos en sede civil. Dicho proyecto fue elaborado en base a una investigación dirigida por la especialista en derecho de familia Dra. Cecilia Grossman. Otros varios diputados volvieron a presentarlo, luego de que caducara el plazo para su tratamiento legislativo. (Cf. BIRGIN, HAYDEE, 1996 Y 1997).

<sup>7</sup> Violencia Doméstica. Aportes para el debate de un proyecto de ley. BIRGIN, Haydee coordinadora., Ed. EIL, 1998.

<sup>8</sup> En Buenos Aires, son 24 los Juzgados Nacionales en lo Civil con competencia en familia. (Ley 23.647).

## ¿Qué establece la ley?

A grandes rasgos puede decirse que la ley 24.417 habilita a todas las personas que sufren lesiones o maltrato psíquico o físico por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar a promover una medida autosatisfactiva, sea en forma verbal o escrita, ante el Juez Nacional de Primera Instancia en lo Civil con competencia en cuestiones de Familia. De esta forma se pone en marcha un sistema legal que importa una reacción estatal frente a la violencia familiar y que erige al poder judicial como responsable inmediato en la prestación de un servicio de justicia y protección.

La ley establece que una vez formulada la denuncia, el juez requerirá una pericia diagnóstica sobre la familia para poder determinar la situación de riesgo. Además, el juez está autorizado a aplicar las siguientes medidas autosatisfactivas. Esta nómina no es taxativa. a) la exclusión del violento de la vivienda familiar, b) la prohibición de acceso del violento a la vivienda del damnificado, así como a lugares de trabajo y estudio c) el reintegro de la víctima al domicilio del que ha debido salir por razones de seguridad personal y d)decretar provisoriamente alimentos, tenencia de los niños y régimen de visitas.<sup>9</sup>

El 7 de marzo de 1996 se sancionó el decreto 235/96 reglamentario la ley de violencia familiar. Dicho decreto estableció, entre otras cosas:

- La obligación de que los hospitales dependientes de la ciudad, los centros de atención comunitaria dependientes de la Secretaria de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia, el Consejo nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Nacional de la Mujer, la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires y los distritos escolares,

---

<sup>9</sup> Más allá de la letra de la ley, los jueces refieren que el diagnóstico de riesgo nunca es obtenido en los tiempos necesarios, debido a la cantidad de trabajo que tiene el Cuerpo Médico Forense y equipo interdisciplinario del Ministerio de Justicia. De esta forma, los jueces varían sus formas de proceder. Algunos deciden la aplicación de las medidas cautelares frente a la denuncia sin más trámite que escuchar a la denunciante, otros ordenan previo a todo trámite, la realización de una audiencia con las partes, a fin de poner en conocimiento al denunciado de su situación, y tratar de que por sus propios medios lleve adelante las medidas sugeridas por el juez. De lo contrario se resuelven en forma compulsiva.

establecieran centros de información y asesoramiento sobre violencia familiar para orientar sobre los alcances de la ley 24.417.

- La creación, en el ámbito de Ministerio de Justicia, de un cuerpo interdisciplinario de profesionales con formación especializada en violencia familiar, para prestar apoyo técnico a los juzgados. Dicho cuerpo deberá emitir en el plazo de 24 hs. un diagnóstico preliminar que le permita al juez tomar las medidas cautelares al respecto.
- El Ministerio de Justicia abrirá y llevará un registro de ONGs.

## **V. Análisis de los datos**

Consideramos a las políticas como procesos que exceden el ámbito de decisión gubernamental. Nos inscribimos en la definición de las políticas como resultados de escenarios complejos donde interactúan distintos actores, con distintos poderes, sentidos, intereses y concepciones. Por esta razón estimamos prudente realizar una mirada retrospectiva sobre el proceso que finalizó con la construcción del problema social de la violencia familiar en la Argentina, su puesta en la agenda de gobierno y la sanción de la ley de protección contra la violencia familiar.

Entendemos que esta vuelta al pasado no sólo nos dará cuenta del contexto de creación de la ley 24.417, sino que nos ilustrará acerca de los actores que interactuaron, de la dinámica de relación sociedad civil-Estado, elementos claves para luego continuar con la presentación de los resultados más significativos sobre la dinámica de relación entre poder judicial, ONGs y otros organismos estatales en la fase post sanción de la ley

### **V.1 La violencia familiar en la agenda pública: *actores, construcción del problema y agenda de gobierno***

La literatura es coincidente en cuanto a que para entender el proceso de gestación del “movimiento antiviolencia”<sup>10</sup> en Argentina deben tenerse presentes el contexto democrático iniciado en 19 83, la represión de los años 70 y las ideas exportadas de otros países donde ya se

---

<sup>10</sup> Recientemente en distintos trabajos analíticos se denomina movimiento antiviolencia a las acciones dirigidas a poner coto a las prácticas abusivas que se ejercen contra las mujeres.

había conformado y fortalecido el proceso de reclamo y reconocimiento de la violencia como un problema de derechos humanos que afecta a las mujeres<sup>11</sup> (CHEJTER, 1992, TEUBAL 2001, OLLER, 1996, NARI, 1996, entre otros).

Los años setenta, con la represión militar, constituyeron un período de estancamiento para el movimiento feminista en Argentina, originado a principios de la década, que debió recluirse, exiliarse o bien llamarse a silencio.

Recordemos que " *por caminos y metodologías diferentes, a principio de la década de 1970, surgieron dos grupos feministas: Unión Feminista Argentina (UFA) y Movimiento de Liberación Femenina (MLF)...*" (NARI 1996. Estas organizaciones, excedían los reclamos históricamente feministas por los derechos civiles, políticos y laborales, y se concentraron en la realización de grupos de concientización sobre las formas de coerción sexual y no sexual en la vida de las mujeres.

En este período se presentó lo que Nari llama conflicto de la doble militancia. Las mujeres que formaban parte de grupos dentro de los partidos políticos se encontraban ante el dilema de dirigir actividades de partidos de izquierda concentrados en la clase obrera, o bien trabajar en la línea feminista para enfrentar la opresión de la mujer como un problema universal. Según la autora el conflicto de la doble militancia no pudo ser resuelto en la mayoría de los casos. Así muchas mujeres que participaban en partidos o grupos de izquierda abandonaron su militancia, otras abandonaron los grupos de concientización

A nivel público, de visibilidad, la represión militar replegó las actividades de los grupos de concientización, sin perjuicio de que de todas formas, algunos pequeños grupos se reunían en casas particulares, donde compartían reflexiones, lecturas, etc.

Con la descompresión del clima de terror se retomó la actividad pública feminista. Muchas mujeres exiliadas comenzaban a regresar al país con ideas y lecturas novedosas adquiridas a

---

<sup>11</sup> Ya en Europa, Estados Unidos y Canadá, así como en México, Brasil y Perú, se habían constituidos distintos movimientos dirigidos a concientizar acerca de la situación de opresión de las mujeres

partir de su participación en grupos feministas extranjeros. Así la introducción del problema de la violencia familiar fue de la mano de la vuelta a la vida pública de las organizaciones feministas, en el marco de la democracia que se instalaba a partir de 1983.

*“ Todo comienza a partir de una ola de feminismo que venía desde Canadá. Ya en el 71 iniciamos grupos de estudio. Luego con otras agrupaciones iniciamos tareas de difusión y dictado de conferencias, ya en el 76, con el proceso militar, cerramos la oficina que teníamos y las más íntimas nos seguimos reuniendo en mi casa. En los ochenta, cuando los militares aflojan, algunas volvemos a reunirnos, conformamos otras asociaciones que en ocasiones eran integradas por las mismas feministas de los 70 y comenzamos con la lucha por la patria potestad. La violencia como tema central se incluye más adelante”* (Entrevista a responsable de ONG).

Durante la década del ochenta las organizaciones feministas fluyen y comienzan lo que en palabras de Nancy Fraser (2000) puede definirse como un camino de reclamo por el reconocimiento de su status jurídico. En este sentido, la actividad de las organizaciones se concentra en la necesidad de hacer visible la violencia contra las mujeres como un problema público consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre los géneros. Tres agrupaciones inician la tarea: La Asociación Trabajo y Estudio de Mujeres (ATEM), la Organización Feminista Argentina (OFA) y Reunión de Mujeres.

Cuando el período militar estaba en retirada, en septiembre de 1983, ocurre el caso Mabel Adriana Montoya: Una joven de 17 años se arroja por una ventana de un cuarto piso al tratar de evitar una violación. Este dramático suceso se constituyó, para las mujeres que venían trabajando en el reclamo de sus derechos, en el disparador que da lugar al primer grupo de mujeres feministas: el Tribunal de violencia contra la Mujer- que emprende actividades de difusión dirigidas a visibilidad del problema de los abusos sexuales y concientizar a la población.

En ese entonces decidieron llevar a cabo alguna actividad visible que le permitiera generar comunicación con la sociedad. Así, las mujeres se pararon en la esquina de Corrientes y Uruguay, con unos volantes que se había preparado con el número de teléfono de una de las

coordinadoras del grupo, pusieron una mesa, y explicaron a quienes se detenían a observar lo que había ocurrido.

Al respecto, una de las entrevistadas, pertenecientes a una ONG, decía *“Un día sale en el diario una noticia sobre la muerte de una joven de 18 años, promotora de una casa de electrodomésticos. La joven había sido engañada por un cliente, que con la excusa de que lo asesorara en una compra para su hogar, la lleva a su departamento y la intenta violar. Para salvarse de la violencia la chica se tira del cuarto piso, con un paraguas abierto, y a los 20 días muere. Todavía la violencia no era un tema de su preocupación, pero a partir de allí, debido a la conmoción que les causó el caso, comenzaron a estudiar el tema. Posteriormente decidimos hacer manifestaciones y en 1983 fundamos el Tribunal de Violencia contra La Mujer”*

Asimismo, una investigadora refirió *“Era claro que el movimiento de mujeres fue protagonista. Los grupos callejearon a partir de los casos Montoya y Muñiz. Así lograron una nueva visibilización en el ámbito público, utilizando a los medios de comunicación.”*

A partir de allí, comenzaron a montarse actividades tales como talleres, conferencias, encuentros, dirigidos a difundir la violencia contra las mujeres. Las actividades eran destinadas a reflexionar y denunciar la violencia no como un tema sexual sino como un tema de poder. El sentido de la violencia, para las organizaciones de la sociedad civil, se percibía como producto de una línea teórica que ponía en evidencia las desigualdades de poder entre los géneros, y las nefastas consecuencias en la vida cotidiana de las mujeres.

Hasta el caso de Adriana Montoya, las reivindicaciones feministas se refirieron a la patria potestad. Una vez sucedido este episodio, la violencia contra la mujer se constituyó en otro objetivo primordial de los grupos de mujeres feministas.

Resulta ilustrativa la gacetilla publicada el 1 de noviembre de 1983 por el Tribunal de Violencia, en tanto refería: *Consternadas por el reciente caso de ataque sexual y posterior fallecimiento de M. A.. Montoya hemos constituido una entidad que se ocupará de recibir y formular denuncias, aclarar e investigar toda agresión que se perpetua en la persona de las mujeres, así como dar a*



*conocer y concienciar a la opinión pública sobre dichos actos...Los feminicidios y vejaciones que las mujeres sufrimos ordinariamente, quedan como hechos privados y libres de toda sanción. Nosotras declaramos que...La violencia contra las mujeres es una cuestión política. Es un proceso consciente de terrorismo sexual, que acompaña al ejercicio del poder patriarcal.*<sup>12</sup>

El Tribunal de Violencia contra la Mujer comenzó a recibir innumerables cantidad de denuncias de mujeres víctimas de violencia doméstica, y trabajó arduamente acompañando a las mujeres en dichos procesos y en la realización de las denuncias.

Las manifestaciones públicas sobre el caso Montoya no fueron gratuitas. El abogado del imputado (luego sobreseído por la muerte de Montoya) realizó una serie de denuncias contra una de las coordinadoras del Tribunal por injurias y calumnias. Ello sumado a las diferencias referidas al trabajo que debía ser objeto del tribunal, hizo que la organización se desmembrara. En la actualidad sólo su presidenta continua con tareas de asesoramiento y acompañamiento a un número muy pequeño de mujeres.

Chejter también da cuenta de que hacia 1984 dos asociaciones más, Lugar de Mujer (que aún existe) y Asociación de Mujeres de Carrera Jurídica, comenzaron a llevar a cabo actividades de asistencia psicológica y legal. Ya en 1985 otras organizaciones de la sociedad civil, comienzan a desarrollar otra iniciativas, más centradas en actividades de investigación. Lo significativo de estos emprendimientos es que aportaron una mirada que desmitificó la violencia. Se descalificó aquella mirada que la definía como producto de situaciones patológicas y se la pasó a definir como una práctica propia de las condiciones socio culturales imperantes.

Hasta aquí puede apreciarse, a grandes rasgos, el trabajo iniciado por los grupos feministas. En lo que sigue, se preciará lo que, en palabras de Oszlak y O Donnell, puede ocurrir en el Estado en los procesos de configuración de las cuestiones sociales. En este caso, el Estado, a través del poder legislativo, se inserta en este proceso social, en la etapa de definición de un problema público, asumiendo su propia posición, incorporando la participación de otros actores (los

---

<sup>12</sup> La nota fue extraída de CHEJTER, 1992.

expertos y académicos), dejando afuera otros, y modificando el escenario dónde hasta el momento imperaban con exclusividad las agrupaciones de la sociedad civil.

En este camino, 1985 también constituye el año de inicio de propuestas de reformas legislativas, aunque como ya lo adelantamos la ley no fue sancionada hasta 1994.

Se pusieron en marcha procesos de trabajo participativo con la intención de imbricar a la sociedad con el Estado (el congreso nacional), partiendo de la concepción de que los proyectos de ley debían ser construcciones colectivas. En este marco, *la Comisión de Familia y Minoridad del senado de la Nación, juntamente con el Programa de Reforma Legal de la Subsecretaría de la Mujer, convocó a un taller en el que participaron legisladores, asesores de ambas cámaras, jueces, funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, investigadores en el tema, profesores de derecho de familia, organizaciones de mujeres y profesionales. Se encargó a la doctora Cecilia Grossman...que elaborara una propuesta de ley. Se discutieron los borradores.... Asimismo el proyecto fue sometido a la discusión, opinaron jueces, académicos, colegios de profesionales. Se organizó en el ámbito del Senado un nuevo taller –cerrado-,... del cual surgió una publicación que dio cuenta de las discusiones y observaciones y permitió redefinir algunos puntos del proyecto.*"(BIRGIN, HAYDEE, 1996).

Resultan oportunas las palabras de uno de los jueces penales que participaron de la discusión cerrada. *"Al respecto quiero hacer un comentario que escapa al análisis del proyecto. Los jueces tenemos pocas oportunidades –por lo menos para mí es la primera- de sentarnos a la mesa con un legislador para decirle qué pensamos sobre las tendencias legislativas y el presente de la elaboración de leyes. Es extraño porque integramos nada menos que el tercer poder el Estado. Es un aspecto que muchas veces se olvida, al considerar a la Justicia como una repartición administrativa con un presupuesto asignado para que trabaje y se calle la boca. Sin embargo, tiene que resolver gravísimos conflictos y, curiosamente, debe hacerlo interpretando los principios y criterios previamente establecidos por los legisladores en las leyes".*<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> ELBERT, CARLOS en Violencia Doméstica. Aportes para el debate de un proyecto de ley. BIRGIN, Haydee coordinadora., Ed. EIL, 1998.

Por su parte, una representante de una organización de mujeres dijo: *" Pertenezco a una asociación de mujeres que, desde hace cuatro años, trabaja sobre el tema de la violencia doméstica en el área de la protección y prevención. Desde este punto de vista el proyecto es bienvenido dado que significa un avance y una legalización del tema, lo que es extremadamente importante para que la violencia pueda ser erradicada y deje de estar confinada en lo privado y oculto."*<sup>14</sup>

A pesar de esta instancia de participación, no escapa a este análisis que los miembros del poder judicial (fuero de familia), futuros responsables de la aplicación de la ley de violencia familiar, no participaron en el proceso de construcción del problema, situación que como más adelante se mostrará, impacta fuertemente en las prácticas cotidianas.

Si bien representantes de la magistratura judicial participaron en los procesos de discusión de la ley, éstos fueron jueces penales, y más concretamente aquellos con una inserción académica, y un perfil de corte progresista en el ámbito del derecho penal. Los jueces de familia no participaron. En este sentido, todos los jueces entrevistados refirieron no conocer el proceso que culminó con la sanción de la ley. Los dichos de los propios magistrados dan cuenta de que como miembros del poder judicial y futuros órganos de aplicación de la ley, no fueron ni consultados, ni invitados a participar en la definición de la política judicial. Si alguno participó lo fue en calidad de profesores o miembros de alguna institución académica.

Los jueces entrevistados, frente a la pregunta acerca de su participación y/o la de la magistratura en el proceso que culminó con la sanción de la ley refirieron:

*" En la sanción de la ley los jueces no intervinimos en absoluto. No nos invitaron, nos tomó por sorpresa, además jamás capacitaron a nadie."*

*" En el mes de enero de ese año, quedaba un solo juzgado de feria, que recibió la sorpresa de la ley. Cuando todos retornamos de las vacaciones, la jueza que se había quedado en la feria nos convocó a una reunión urgente. Yo había estado de vacaciones así que no tenía ni idea de que la ley existía. Recuerdo que mi colega contaba con mucha angustia lo que había sido recibir todo esto sin tener ni idea de cómo manejar estos casos..."*

---

<sup>14</sup> GARCIA, CRISTINA, en idem.

*“Los jueces no estábamos preparados, ni el personal del juzgado..ni siquiera sabíamos cómo discernir un caso de otro....”*

*“Creo que fui una sola vez al senado, no hubo representación nuestra.... yo pude participar porque además de jueza soy integrante de una cátedra de familia que fue invitada a participar”.*

Siguiendo esta lógica, los funcionarios y miembros del poder judicial no recibieron ningún tipo de capacitación por parte del Estado que los pusiera en conocimiento y les brindara herramientas para la aplicación de una nueva ley. En este sentido se ha dicho *“ Tal como ocurre en nuestro país, ni el personal ni lo titulares de los juzgados con competencia en asuntos de familia habían recibido, previamente una formación adecuada en la materia. Se encontraron de pronto, con personas que venían a formular denuncias verbalmente, sin asesoramiento letrado, generalmente en un estado emocional que hacía su relato extenso, impreciso, confuso, que volcaban su angustia sin saber expresar siquiera qué tipos de medida requerían, frente a otras personas que desconocían absolutamente el modo adecuado de escuchar y orientar el interrogatorio a fin de comprender los hechos y adoptar las medidas más convenientes para ese caso en concreto.”* ( MATTERA<sup>15</sup>, 2002).

Frente a la pregunta acerca de quiénes impulsaron y reclamaron por el tratamiento de la violencia como un problema público, y quiénes impulsaron la sanción de la ley, los jueces entrevistados refirieron *“ No sé quién impulsó....., supongo que legisladores interesados en el tema de género.....,no recuerdo nada sobre ese proceso...”*

El 7 de marzo de 1996 se sancionó el decreto reglamentario de la ley de violencia. Es de destacar que aquí la magistratura tuvo la oportunidad de participar activamente y logró incorporar todas aquellas prescripciones que entendía se había omitido en la ley. En este caso, su participación no fue azarosa, por el contrario respondió a sus inmensas preocupaciones por los problemas que le ocasionaba la aplicación de la ley<sup>16</sup>. Esta resultó una oportunidad para

---

<sup>15</sup> Debe destacarse que la autora es Jueza Nacional en lo Civil con competencia en cuestiones de familia.

<sup>16</sup> Para esta instancia había ocurrido un caso judicial estremecedor. Un hombre denunciado por su mujer por violencia familiar, recibe una notificación del juzgado en su caso para presentarse a una audiencia. Frente a ello, se enfurece y mata a su mujer, sus hijos y luego se suicida.

ajustar algunas cuestiones que se presentaban en la práctica y que hacían difícil el proceso judicial.

Al respecto uno de los jueces entrevistados dijo *“ Sólo participé de la redacción que redactó el reglamento. No participé del debate de la ley porque no me invitaron La ley aparición de un día para otro, no sabíamos de que se trataba, no estábamos preparados. La verdad es que empezamos a trabajar a ciegas. Con el método de ensayo y error. Así observamos que eran necesarias algunas correcciones, y vimos que la oportunidad era la reglamentación. Así decidimos que debíamos participar...”*

Por su parte los medios de comunicación no fueron ajenos a este proceso. A partir de casos resonantes, como lo fue la muerte de la esposa del boxeador Monzón, comenzaron a tomar partido en el tema, situación que en algunos casos fue aprovechada por algunos actores pero también criticada cuando la intervención de los medios se limitaba a la exclusiva noticia sobre un famoso, sin introducirse seriamente en el tema.

En el caso Montoya, *“ Los avatares del proceso judicial fueron muy fragmentariamente seguidos por la prensa, excepto un diario que dio especial atención al caso y colaboró con la campaña iniciada por las agrupaciones feministas: el diario Tiempo Argentino, en su suplemento La mujer...”* (CHEJTER, S, 1992).

*“Recuerdo que una revista, se interesó por el tema, cuando nosotras le enviamos una carta respondiendo en virtud de un chiste que aludía al feminismo. El periodista responsable de la nota nos llama por teléfono, le explico que si hay feminismo en Argentina y él se interesa por lo que le decimos y saca una nota”* (Entrevista con un responsable de una organización de la sociedad civil)

Por el contrario, ilustrando opiniones contrarias acerca del papel de los medios de comunicación se expresó que *“ Hay gente que sólo pregunta por el hecho urticante para poder deformar la noticia, para lograr un determinado efecto en la opinión pública. Y en lo que respecta al tema que nos toca –violencia doméstica- no hemos obtenido eco de ninguna de las inquietudes que se*

*nos plantearon hace un año. Ningún periodista tuvo la suerte de que su jefe de redacción le encomendar temas de este tipo. Sin embargo, cuando ocurrieron lo hechos como el de Monzón o el de Olmedo, recién entonces la mayoría de los medios de prensa empezó a hablar de violencia doméstica en la Argentina”<sup>17</sup>*

A esta altura es posible afirmar que la violencia familiar como problema público tiene su propia historia. Esa historia, que puede observarse en las palabras de los entrevistados, constituye una arista insoslayable en nuestro estudio *porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas. Además, esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas- las de actores privados y los nudos implicados por las acciones del Estado...*” (OSZLAK y O DONNELL)

Recordemos que “ *la manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico.. la formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno (AGUILAR VILLANUEVA, 195).* Así, una vez que se define el problema se pone en marcha el proceso de elaboración de la política pública. Para ello se debe generar la instancia de detección y análisis de los distintos caminos o alternativas para luego llegar a la decisión.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> BRASESCO, LUIS, en *Violencia Doméstica. Aportes para el debate de un proyecto de ley*. BIRGIN, Haydee coordinadora., Ed. EIL, 1998

<sup>18</sup> En este aspecto existen tres caminos a llevar a cabo. La propuesta racionalista, la propuesta incrementalista y una propuesta dialéctica. Para la primera lo importante es la eficacia y eficiencia por lo tanto debe ahondarse en cuál es la mejor alternativa para los objetivos planteados y cómo hacerlo. Para la segunda, las decisiones sobre políticas son ante todo pragmáticas y por lo tanto proponen un método de aproximaciones limitadas. Se trata de tomar en consideración sólo aquellas alternativas que no difieren mucho de las políticas que ya se han llevado a cabo, de esta forma se pueden analizar por anticipado los impactos, costes y beneficios y se reducen las posibilidades de error y fracaso.<sup>18</sup> La última propone un análisis retrospectivo y entiende que el proceso de decisión es mucho más un proceso de argumentación y convencimiento intersubjetivo. Hay que explicar qué cosa, por qué y convencer o persuadir a los otros actores. Para ello es imprescindible ubicarse en un contexto democrático.

Como puede apreciarse en la construcción del problema de la violencia familiar, el proceso, en parte, representa un ejemplo aplicado de la política como proceso, pero también, en parte, constituye un ejemplo de azar en la convergencia de los actores, que se encuentran casi casualmente para la definición de la política.

En otros términos, Estado (poder legislativo) y Sociedad Civil convergen en la construcción del problema: académicos, funcionarios del poder judicial, legisladores y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Algunos de ellos, lo que más participaron, otorgan identidad de significado a la violencia doméstica, como un conflicto de derecho, que debe ser atendido por el Estado, a través la administración de justicia (los tribunales con competencia en cuestiones de familia). En esta construcción de sentidos se muestra la necesidad de hacer visible la violencia, a través de su tratamiento legislativo, así como de buscar una respuesta judicial, ajena al fuero penal. De ello dan muestras las propias palabras de los entrevistados, así como los documentos de la época que reproducen los debate en torno a la ley.

Sin embargo, al mismo tiempo, los actores que se identifican en la concepción del problema, no articulan sus trabajos en el escenario que culminó con la sanción de la ley. Más bien se visualiza una coincidencia casual de sus miradas, que no obstaculizó el liderazgo de cada uno en su espacio (los grupos de mujeres en la visibilización de la violencia y los expertos, académicos y políticos en la elaboración de la ley de violencia. Así, se encontraron con un resultado final compatible con sus reclamos y demandas.

Al respecto, desde el ámbito académico Cecilia Grossman nos refirió: *''No conozco el trabajo que seguramente llevaron a cabo las organizaciones de la sociedad civil. Yo siempre he actuado en el ámbito académico.. En mi calidad de investigadora quise saber cómo afrontaba la justicia argentina el tema de la violencia familiar. Realizamos una investigación en el año 87, .. a partir de allí nos dimos cuenta de que el camino pernal era muy poco productivo. Todos estos factores*

---

(MAJONE , Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México 1997; y AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Estudio introductorio*, en La hechura de las políticas, AGUILAR VILLANUEVA, Luis comp., Miguel Angel Porrua, México 1992).

*nos hicieron ver a nosotros que era necesario buscar otros caminos para afrontar estos supuestos...Allí comenzó nuestra lucha por la ley de violencia familiar. Así, le presentamos un proyecto de una senador de la UCR, que no fue sancionado, y que era mejor que el aprobado en 1995 en tanto no dejaba a los jueces inertes cuando los denunciados no cumplían con las medidas impuestas.*

Por su parte, algunas de la entrevistadas, miembros de las organizaciones de la sociedad civil refirieron que *"Ellas no participaron en el debate de la ley. Si hablando con las diputadas, haciéndoles saber su opinión sobre los proyectos. ,algunas no estábamos de acuerdo con una solución fuera del ámbito penal..., con el entusiasmo de las mujeres que comenzaron a reclamar por los temas de violencia, las políticas comenzaron a darse cuenta que era importante apoyarse en estos reclamos y tomaron el tema"*

Quienes no participaron, los jueces que debían aplicar la ley de violencia, tampoco resultaron actores relevantes en el proceso de definición de la política. Por un lado porque efectivamente no fueron incorporados en el debate, por el otros debido a que desconocían lo que estaba ocurriendo en el momento, con temas que no les podían ser ajenos, pues eran situaciones habituales en los casos de divorcio que ellos atendían. La explicación podrá ser, quizás, de tipo ideológica, pero ello queda para un análisis que excede este trabajo.

En este aspecto una jueza entrevistada decía *"La justicia no impulsó el tema a la agenda de gobierno. Yo no recuerdo quién, porque no sabíamos siquiera que se estaba tratando la ley. Esto puede formar parte de algún defecto nuestro de no estar ni si quiera enterados de lo que pasa. Ocurre que a veces existen proyectos de ley que uno ni siquiera se enteran que existen. Si uno no está vinculado con el ámbito, no te enteras. Hubiera ido deseable que nos invitaran a participar: La verdad es que tampoco hubiéramos aportado demasiado. Era tal nuestra ignorancia, hubiera sido hablar de lo que suponíamos que podía llegar a ser. Nosotros no teníamos ninguna experiencia para dar una opinión fundada. Hoy es distinto, pasaron 9 años."*

De todo ello es posible concluir que la historia de la constitución de la violencia como un problema público y su llegada a la agenda de gobierno, la construye un escenario de interacción



entre distintos actores, con distintas motivaciones. Por un lado, las organizaciones de la Sociedad Civil, que sin duda logran visibilizar el tema; por el otro, el Estado que se inserta en este escenario haciendo suyo el problema y su potencial tratamiento e incorpora a otras organizaciones de la sociedad civil (aquellas compuestas por académicos y expertos) a sumarse en el proceso de elección de alternativas de solución. Por último, este proceso nos identifica a aquellos que no participaron en esta etapa, los jueces de familia, pero que sin duda son erigidos, a través de la ley, como protagonistas principales en la inmediata etapa de definición y resignificación del problema y su consecuente política pública.

## **V.2 Las dinámicas de relación en el proceso post-sanción de la ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar**

En lo que sigue se expondrán los resultados obtenidos en torno a las dinámicas de relación entre el poder judicial, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos estatales <sup>19</sup> frente a las denuncias de violencia familiar, en la ciudad de Buenos Aires.

Intentaremos dar cuenta de las percepciones de los propios actores entrevistados, así como de las conclusiones alcanzadas en el estudio de expedientes judiciales y las fuentes secundarias también referidas a expedientes judiciales. Seguidamente presentaremos las conclusiones sobresalientes sobre las dinámicas de interacción que se observan en la actualidad.

---

<sup>19</sup> Para este caso se trata de los equipos de violencia familiar de los hospitales públicos y del programa Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Algunos hospitales públicos cuentan con equipos de violencia familiar, integrados por profesionales que se dedican a la atención de casos de violencia. Se ofrecen servicios gratuitos terapéuticos y de contención.

Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del cual dependen 9 Centros Integrales de la Mujer (CIM). Estos últimos fueron creados a partir de 1990. Los CIM, son oficinas distribuidas geográficamente. Allí se abordan diferentes problemáticas que involucran a las mujeres. Están integrados por equipos interdisciplinarios. Brindan servicios gratuitos dirigidos a dar respuestas a las necesidades de las mujeres. Para los casos de violencia familiar, los CIM ofrecen además de un servicio psicológico, un servicio público, estatal y gratuito de asesoramiento y patrocinio jurídico.

## V.2.a Percepción de las ONGs sobre el poder judicial frente a situaciones de violencia familiar

En este apartado se dará cuenta de las percepciones que tienen los actores relevados (ONGs) acerca del tratamiento de la violencia familiar, en el marco judicial.

El poder judicial no otorga al problema la entidad correspondiente. Por ello trata el tema erróneamente

Frente a la pregunta acerca de la forma en que el poder judicial aborda las situaciones de violencia doméstica, las ONGs consultadas fueron coincidentes en la existencia de diferencias conceptuales acerca de qué es la violencia familiar y en qué contextos se torna cotidiana

En este sentido se entiende que el poder judicial conserva prejuicios históricos " *Los jueces en general son prejuiciosos. Pretenden tratar las denuncias de violencia familiar por encima del sufrimiento de las mujeres y lo niños, y ponen en marcha procesos de revinculación que en muchas ocasiones profundizan la violencia. La revinculación se torna tétrica, perversa y en muchos casos se producen situaciones terribles. Recuerdo muchos casos al respecto... Lo malo de los jueces es que ellos tienen conceptos preformados y sobre todo sistémicos. Creen que todos son iguales, todos son parejos, entonces los problemas se resuelven buscando una homeostasis del problema y eso es falso porque hay una diferencia de poder tan importante con las mujeres y los chicos... Ellos para nada son iguales al hombre.."*

*" Hay muchas diferencias en el tratamiento de la violencia familiar en relación con los juzgados. Mi sensación es que con el poder judicial no se puede. Recuerdo una reunión dónde participamos ONGs y poder judicial, entre otros, y la postura de los jueces era que las mujeres utilizaban la violencia doméstica como estrategia para demandar a los maridos y ganarle los juicios. Para nosotras esto es inaceptable, decidí irme de la reunión..."*

## El poder judicial carece de formación específica

Ampliando la pregunta acerca de las causas que motivan las diferencias de tratamiento de la violencia familiar en los juzgados, las consultadas refirieron que además de los prejuicios, los jueces carecen de suficiente capacitación para atender estas problemáticas.

*“Con los jueces tenemos diferencias conceptuales en el trabajo. No compartimos la línea de trabajo. El poder judicial no nos acepta pero nos respeta, saben que nosotros sabemos que ellos no saben sobre el tema.... ”*

*“No hay una relación de entendimiento con el poder judicial, el estado no cuenta con gente preparada...Si no se trabaja con la cabeza de los jueces, la ley no sirve. Las veces que tratamos de hacer formación de jueces, no se logró.”*

## La relación con el poder judicial es inexistente o se limita a recibir casos derivados y responder informes

De todas las ONGs entrevistadas, 7 refieren tener una relación con el poder judicial que se limita a que éstos últimos le envíen algunos casos<sup>20</sup>. También comentan que los juzgados les requieren informes.

Frente a la pregunta acerca de cómo llegan las usuarias a sus organizaciones y qué tipo de relación tienen con el poder judicial, más de la mitad de las ONGs entrevistadas refirieron “*Algunos juzgados nos derivan casos, a veces nos piden informes, o bien nos comunicamos telefónicamente con las asistentes sociales de los juzgados. La relación con el poder judicial es de derivación y pedido de informes. Sin embargo, no hay diálogo en idénticos términos, ellos solicitan diagnósticos, nosotros no creemos que haya que hacer diagnóstico de nada, porque no*

---

<sup>20</sup> Ninguna de las ONGs consultadas recibe su mayor cantidad de trabajo por derivación de los juzgados. En general los casos llegan por el boca a boca, por las escuelas, los centros de salud, y en último término se menciona el poder judicial.

*se trata de enfermos. Nosotros enviamos lo que denominamos historia de la violencia...La relación con el poder judicial es escasa, los jueces prefieren derivar a fundaciones..."*

El resto de las ONGs no tiene relación con el poder judicial. Tres de ellas debido a que limitan sus actividades de investigación o académicas.

Una de las ONGs, perteneciente a una universidad pública, refiere que logró un trabajo de colaboración mutua con algunos juzgados, a través de pasantías que realizan los alumnos en los tribunales para su formación profesional. En estos casos la relación fue posible debido a que la coordinación del equipo había formado parte de uno de los equipos interdisciplinario de un juzgado, cuyo juez se encuentra jubilado, y actualmente dirige una Fundación privada que también trabaja en situaciones de violencia familiar.

#### Imposibilidad de ejercer un contralor fuerte en el expediente por falta de servicios jurídicos que ofrezcan patrocinio

De todas las organizaciones entrevistadas, 6 prestan servicios de asesoramiento legal. En este marco explican a las mujeres acerca la posible vía legal a tomar para denunciar la situación de violencia. La tarea de los profesionales del derecho se agota allí, no acompañan a hacer la denuncia, ni patrocinan<sup>21</sup>, por lo cual no hacen ni un control ni un seguimiento del expediente, así como tampoco ejercen la defensa de las mujeres que asesora.

*"En el equipo contamos con una abogada que sólo asesora...El patrocinio nos es imposible desde lo económico....ahora sólo somos tres mujeres, no tenemos abogados, teníamos 4 o 5 que se terminaron yendo porque nadie les podía pagar..."*

*"Tenemos un servicio de asesoramiento legal, no patrocinamos porque es muy tenso para la institución..."*

---

<sup>21</sup> Patrocinan implica presentarse en el expediente donde se denuncia la situación de violencia, como abogada particular de la denunciante y acompañarla técnicamente durante todo el trámite, aportando los conocimientos técnicos jurídicos al respecto.

*“Contamos con una abogada que presta asistencia legal. Esta tarea consiste en un asesoramiento, no patrocinamos porque no tenemos presupuesto. Alguna vez tuvimos algún subsidio estatal para patrocinar, lo que ocurrió fue que el subsidio era mínimo y por un año, mientras que los expedientes, y por ello el trabajo de los abogados, requería mucho más tiempo así cuando se terminaba el subsidio resultaba sumamente difícil continuar con la tarea de patrocinio. Hemos pasado momentos muy difíciles, cuando el país estaba mejor los profesionales podían donar parte de su tiempo, pero cuando la crisis se profundiza es difícil que la gente pueda donar su tiempo, pues lo requiere para subsistir.”*

## **V.2.b Percepción de las ONGs sobre los servicios ofrecidos por hospitales y la Dirección General de la Mujer**

Las percepciones de las ONGs con respecto al trabajo de los equipos de violencia de los centros de salud son muy heterogéneas

### Parte de la demanda proviene de hospitales

Más de la mitad de las Ongs que prestan asistencia refirieron que un canal de concentración de la demanda proviene de hospitales y centros de salud.

### Los profesionales de la salud también son prejuiciosos y poco comprometidos con el tema de la violencia.

Dos de las ONGs consultadas referían que los profesionales de la salud no colaboran demasiado con las mujeres para que puedan animarse a denunciar y sostener la denuncia.

*“ Los problemas de las mujeres se reiteran en los distintos ámbitos. Son cosas de terror las que cuentan las mujeres. Los servicios de salud hacen la vista gorda con las mujeres. No averiguan cómo se produjeron lesiones que sólo son explicables como productos de una agresión, aunque*

*las mujeres digan que fueron accidentales. De esta forma los médicos evitan cumplir con su obligación de denunciar...*

No existe una relación estrecha con la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Existe una relación de reconocimiento y derivación

Las organizaciones que prestan asistencia refirieron que con los Centros Integrales dependientes de la Dirección General de la Mujer tienen una relación de derivación mutua. Actualmente no hay relación de colaboración con la Dirección en términos de financiamiento del algún proyecto. Lo hubo en el pasado para proyectos muy puntuales. Las ONGs conocen el trabajo de la Dirección y lo reconocen como importante, incluso en algunas oportunidades derivan casos. Todas las organizaciones que prestan servicios de asistencia refieren que sería bienvenido un financiamiento estatal.

### **V.2.c Percepción de ONGs sobre la relación entre las ONGs**

La relación entre Ongs ha transcurrido por diferentes momentos y estuvieron condicionadas por los distintos momentos históricos. Toda las ONGs identifican el trabajo de las agrupaciones de mujeres como responsable de la visibilización de la violencia en el ámbito público, así como la existencia de redes más fortalecidas en el pasado. En la actualidad las Ongs se conocen, a veces se derivan casos pero no existe un trabajo articulado, en red y periódico.

Una investigadora refería "*actualmente las relaciones entre las Ongs no es unívoca. No funcionan como cuerpo. Algunas se relacionan entre ellas, otras con el Estado, otras no...El gran problema de las ONGs es la falta de ligazón*"

*" Hoy entre las ONGs no hay relación. Antes existía una red en el Ministerio de Justicia..."*

*" Yo conozco dos tres ONGs, las demás aparecen pero no existen..."*

*" Yo trabajo con dos o tres ONGs, anualmente se hacen encuentros nacionales de mujeres, hace dos años que por motivos económicos no lo organizamos"*

*" Con algunas otras ONGs no derivamos o consultamos casos pero no es lo habitual. Yo creo que ocurre lo que los sajonos refieren para el movimiento sufragista. Una vez conseguido el voto, hay un achanchamiento. Ya para la sanción de la ley el movimiento de mujeres estaba caído. Lo único que sigue en pie en el encuentro nacional que ya tiene su dinámica propia..."*

#### **V.2.d Percepción de las ONGs sobre su propia identidad**

Las ONGs que prestan servicios de asistencia terapéutica, legal y/o de acompañamiento, refieren que logran sostenerse en el tiempo porque hay compromiso y militancia de los equipos. Reconocen que el factor económico es fundamental, sobre todo para los servicios de patrocinio jurídico gratuito. Para los trabajos terapéuticos y de contención todas las Ongs refieren solicitar una contribución a los que pueden, una ONG cobra honorarios altos, y todas refieren que cuando la gente no puede pagar se lo atiende gratuitamente.

#### **V. 2. e Percepción de los jueces sobre las ONGs que trabajan en violencia**

Las consideraciones acercadas en este apartado se recogen de las percepciones de los juzgados entrevistados, así como del estudio de expedientes judiciales.

##### No conocen organizaciones de la sociedad civil

Ante la pregunta acerca de su conocimiento sobre ONGs y si trabajaban con ellas, 2 de los juzgados entrevistados dijeron conocer ONGs pero no recordar sus nombres. También refirieron que en términos generales no se trabaja con Ongs en temas de violencia.

De los expedientes relevados, así como otras fuentes secundarias<sup>22</sup> no se advierte, como regla general, la presencia de ONGs trabajando en el marco de los procesos judiciales.

### Confunden hospitales y servicios de la dirección general de la mujer con ONGs

Dos de los juzgados entrevistados, frente a la pregunta sobre ONGs respondieron que conocían hospitales, centros de salud, y los centros integrales, que dependen de la Dirección General de la Mujer.

### La ONGs no se presentan nunca al juzgado

Todos los entrevistados coincidieron en que no existe un listado de ONGs a consultar así como que éstas no se presentan al juzgado a dar a conocer su trabajo.

### El poder judicial considera que las ongs son demasiado ideologizadas

Quienes refirieron conocer ONGs que trabajan en violencia también explicaron que no les resulta cómodo trabajar con éstas pues no coinciden ideológicamente.

*“ Algunas ONGs son demasiado ideologizadas en el sentido de que parten de una postura feminista y proporcionan tratamientos absolutamente feministas, en los cuales no se toma en cuenta la otra parte de la cuestión, están encaminadas a sacar al violento de la vida de la familia, sin tener en cuenta que pueda haber elementos rescatables y buenos para los hijos, por ejemplo...”*

*“ No me gusta demasiado trabajar con Ongs porque son muy feministas y trabajan en esa lógica. Esto no sirve porque fortalece la postura de víctima de las mujeres. Así, solo se desarrollan como víctimas, reclaman y demandan, pero en definitiva se trata del padre de sus hijos y eso no debe*

---

<sup>22</sup> LANZIANI, Ana y PASTORINO, Gabriela, 2003, informe elaborado para UNICEF Argentina. En esta investigación se relevaron 80 expedientes de violencia familiar.



*perderse de vista porque si no se pasa de la violencia familiar a la violencia en el marco del expediente judicial, que igualmente se trasmite a los hijos”*

Los juzgados no comparten la forma de trabajo de las ONGs, en el marco de su asesoramiento legal. Critican su falta de acompañamiento en los expedientes

Tres de los juzgados entrevistados refirieron que el trabajo de las ONGs es incompleto porque se agota en el asesoramiento previo y para la denuncia y no se acompaña a las mujeres. De esta forma, las mujeres llegan solas a los juzgados y sin una sola constancia del trabajo que ya iniciaron con el servicio brindado por la organización que de cuenta de la situación de violencia sufrida.

*“ Cuando llega una persona a denunciar una situación de violencia familiar, lo primero que le pregunto es por dónde pasó antes. Normalmente antes de llegar al juzgado son asesoradas por alguien. Lamentablemente parece que sólo se les dice que hagan la denuncia. Vienen solas y lo primero que hago es enojarme porque vienen sin un solo elemento que de cuenta de la situación de violencia. Ni un solo papel donde se acredite algo. Yo me pregunto por qué, si antes estuvieron en contacto con alguna organización, por qué la organización no se contacta, o envían a alguien para que acompañe o envían constancia. Entonces, agarró el teléfono y empiezo a llamar hasta que doy con alguien...”*

*“ Las Ongs tampoco se acercan, ni si quiera cuando trabajaron un caso. Si asesoraron un caso que entendieron que debía judicializarse, ni siquiera acompañan a la persona, ni envían un informe, ni nada. Y nosotros no tenemos nada, tenemos una persona que viene sin abogado a contar una historia que no sabemos si es cierta, si fabula, etc, cuando hay un lugar que probablemente tenga más elementos para compartir y aportar y así uno puede tomar una decisión con base más firme. Porque si la persona fue mucho tiempo a otro lugar por lo menos tendrá algún diagnóstico, informe, algo. Cuando nos enteramos que la persona concurrió a otro lugar nos preguntamos si tal lugar consideró que el caso no era grave y entonces no continuó el trabajo, o lo consideró tan grave que entendió que debía denunciar, si es así por qué no acompañó algo o se acercó con la Sra?”*

### Reconocen la necesidad de una presencia más fuerte

Todos los entrevistados reconocen la necesidad de incorporar más fuertemente el trabajo de la ONGs pues con los recursos con los que ellos cuentan no alcanzan. Creen que de articularse el trabajo con las ONGs, la instancia judicial sería la última.

### **V.2. f Percepción de los juzgados respecto de otros servicios públicos que trabajan en violencia familiar**

#### Los juzgados prefieren derivar a servicios públicos

Todos los jueces entrevistados refirieron que para los tratamientos terapéuticos derivan a los equipos de violencia de los hospitales públicos.

En la mitad los expedientes relevados el juzgado ordenó derivación a alguno de los equipos de violencia familiar de los hospitales públicos para la realización de diagnósticos y tratamientos.

#### Reconocen que los servicios de salud están saturados y demoran más de lo recomendado en otorgar turnos

Todos los juzgados reconocen que los equipos de violencia de los servicios de salud se encuentran saturados por el cúmulo de demanda. Por estos motivos muchas veces resultan muy lentos sus servicios, perjudicando el desarrollo del expediente.

#### Los Centros Integrales de la Mujer de la Dirección General de la Mujer participan en los expedientes, pero no se observó la patrocinio letrado

Todos los entrevistados mencionan a los Centros Integrales de la Mujer (CIM) como recursos existentes en la Ciudad. Sin embargo, no dejan de referir que deberían acompañar a las mujeres en los expedientes.

En 4 de los 20 expedientes se observa la presencia del trabajo de los Centros Integrales de la Mujer antes de la denuncia o concomitantemente a ella pero no se observa ni una relación de articulación con el juzgado ni un efectivo control del expediente a través del patrocinio letrado. En ninguno de los expedientes relevados las mujeres están patrocinadas por abogados de los CIM.

## **V.2 g Percepción de los hospitales y la Dirección General de la Mujer sobre los juzgados**

### La relación con los juzgados es heterogénea

Los hospitales refieren tener una relación heterogénea con el poder judicial. *"Depende del juzgado hay juzgados dónde se trabaja en forma armónica y hay otros dónde no hay identidad en el trabajo. Hay jueces que son más fáciles y entonces hay mejor vinculación. Para nosotros es fundamental el entendimiento humano. Que se nos escuche".*

### Gran parte de nuestro trabajo es derivado por los juzgados

Los equipos de violencia familiar de los hospitales consultados refieren que los juzgados derivan una gran caudal de casos, mediante oficio judicial para hacer tratamiento, así como exigen informes.

La Dirección General de la Mujer refiere que los juzgados les derivan mucho. *"Nosotros presentamos informes, y enviamos a las mujeres a denunciar. Mis abogados acompañan y patrocinan. No se si nuestros informes son tenidos en cuenta como si fueran una pericia pero si son leídos. Si nos quieren o no, no lo sé pero deben tenernos presentes porque somos quienes trabajamos con la gente..."*

### **V.3 A modo de conclusión: Las dinámicas de relación en la etapa de implementación de la ley 24.417. Las interacciones que se observan en la actualidad.**

Las dinámicas de relación entre Estado y Sociedad Civil frente a los problemas de violencia familiar, se encuentran en proceso de cambio. Podemos decir que la historia que llevó a la implementación de una ley de violencia familiar, desde la constitución del problema de la violencia doméstica como un problema público, incorporó, excluyó y resignificó actores, motivaciones, sentidos, conceptos e interacciones. En estos cambios operaron factores propios de los distintos contextos políticos, sociales, económicos y culturales que definen cada período. Por un lado el de conformación del problema, por el otro el de definición de la ley, y por último el de implementación de la política judicial.

TEUBAL (2001) ha dado cuenta de que en los años 80 las ONGs dedicadas a la violencia familiar pasaron por los tres tipos de relaciones ilustrados por THOMPSON (1995).

En una primera etapa, que denomina de mutua colaboración y reconocimiento, muchos de los técnicos de las ONGs fueron convocados para trabajar en los organismos estatales especializados (Dirección e la Mujer).

La autora también señala que para fines de los ochenta, la relación cambió radicalmente. Las ONGs salieron de las órbitas estatales e implícitamente quedaron vedadas para la derivación de casos o consultas desde el Estado, y se limitaron a la capacitación de personal del Estado.

En los 90, las formas de relación variaron según los casos. Algunas ONGs no tuvieron ningún tipo de contacto con las instituciones del Estado, otras se relacionaron a través de la actividad de derivación de casos, otras asesoraban y muy pocas patrocinaban o litigan en el tema. Las ONGs referían como problema fundamental la falta de reconocimiento de su trabajo (prestación de servicios) por parte del Estado, así como la falta de transparencia en la utilización de los fondos públicos. En materia legislativa no ocurría lo mismo, el Estado tenía una estrecha vinculación con

organizaciones especializadas con quienes mantenía una relación consultiva. En estos casos se reconocen el saber técnico y la experiencia de trabajo.

En la actualidad las relaciones son menos heterogéneas y menos concretas, aunque con una claridad asombrosa en torno a las diferencias conceptuales existentes en la definición y tratamiento de la violencia doméstica.

En los términos referidos por Villar y González Bombal (2002) entre ONGs y Poder Judicial existen más zonas de divergencia que de convergencia. Las diferencias se concentran en la concepción de la violencia en las que los distintos actores se inscriben. Para las ONGs, el sentido del problema está dado por las coerciones sufridas por las mujeres en virtud de las desigualdades de poder entre los géneros. Para el poder judicial, la definición de la violencia es aquella establecida en la ley, sin entrar en consideraciones sobre el por qué de la ocurrencia de los malos tratos por parte de los varones a las mujeres. Al mismo tiempo el poder judicial señala que en muchos de los casos que se presentan cotidianamente las denuncias sólo constituyen un problema de violencia familiar, en su apariencia, porque en el fondo lo que se disputa es la tenencia de los hijos, el régimen de visita e incluso los alimentos. Así, entienden que, en estos casos, la violencia familiar es utilizada como una estrategia para correr con ventajas en la resolución de otro tipo de conflictos.

Estas divergencias, en torno al concepto de la violencia, generan amplias diferencias en el tratamiento que cada actor le brinda al tema. Para las ONGs la revinculación de la pareja es un tema delicado que en pocos casos puede ocurrir. Para el poder judicial, no existe otra forma de resolver el conflicto que intentando acuerdos y mediación entre las partes. Todos los jueces refieren que prefieren intentar una instancia de conversación entre denunciante y denunciado antes que imponer la exclusión del hogar del denunciado, sin previo trámite.

Así, en la actualidad entre el poder judicial y las ONGs en temas de violencia familiar, la regla general no es de relación de cooperación, ni de complementación, cómo ocurrió en los años 80, o bien en el proceso de definición de la ley de protección contra la violencia familiar.

Ahora bien, a pesar de las divergencias existentes, no se ha llegado a construir una relación concreta de confrontación entre los actores. A título de ejemplo, por motivos presupuestarios (refirieron las propias organizaciones) no pueden ofrecer un servicio de patrocinio. Esta actividad es por excelencia uno de los caminos para ejercer control y denunciar frente a irregularidades en el desarrollo de los expedientes judiciales. De esta forma, las ONGs no ejercen, en la actualidad, una actividad de enfrentamiento formal con los juzgados, que ponga en jaque sus concepciones y desate el cuestionamiento explícito del tratamiento judicial de la violencia familiar.

En este último aspecto, las Ongs no se conservan como movimiento o grupo de presión. No se perfilan como actores que operan por el fortalecimiento de los espacios democráticos, en tanto no las atraviesan objetivos colectivos dirigidos a hacer visibles los problemas que atraviesan las mujeres en el marco de los procesos judiciales de violencia familiar. Para Bustelo (2000) no cobra vida el denominado "abrazo vivificador" en tanto las ONGs que trabajan en violencia se limitan a la prestación de servicios a los grupos de mujeres que acceden a ellas, sin complementar estas actividades con la construcción de programas y espacios que reclamen por el reestablecimiento de los derechos.

Por otro lado, una mirada desde el Estado también modifica el escenario de relación entre Estado y ONGs en temas de violencia familiar. No sobrevivieron las relaciones de incorporación de la ONGs como referentes técnicos de la función pública. Ello, sin perjuicio de que el propio poder judicial expresó, en las entrevistas, que necesita más de ellas en la etapa de seguimiento de los casos.

Tampoco se sostienen relaciones de cooptación, debido a que el Estado no subsidia los servicios ofrecidos por las ONGs. Ello también sin perjuicio de que las propias ONGs señalan como necesario el aporte presupuestario del Estado para el sostenimiento y mejor desarrollo de sus servicios.

En definitiva, aquél protagonismo de los grupos de mujeres, del Estado en la toma de posición con el tema de la violencia, así como de los ámbitos académicos a través de sus consejos técnicos legislativos, se ha modificado en la actualidad, a partir de un desencuentro en la etapa

de aplicación de la ley, que entre todos impulsaron. En este sentido, se torna paradójico el cambio de escenario, pues una vez sancionada la ley que hizo lugar a las voces que reclamaban la judicialización de los conflictos de violencia familiar, los actores existentes, se concentran en distintas instancias, con distintos objetivos e intereses, y no encuentran en los procesos judiciales un escenario de relación, ya sea de colaboración, complementación o confrontación explícita.

No son fáciles de identificar las causas que generan esta ausencia de relación de cooperación, articulación, colaboración en la etapa de resignificación de la política (la implementación de la ley. Sin embargo, a los cambios operados en las ONGs debido a la crisis económica, social y política que se agudiza en Argentina a partir de la década del noventa, deviene interesante incorporar un elemento analítico identificado por una entrevistada en la realización del campo de este trabajo. Así, a los cambios sustantivos que operaron a nivel económicos y social en los últimos años, puede agregarse que *" ocurre lo que los sajones refieren para el movimiento sufragista. Una vez conseguido el voto, hay un achanchamiento. Ya para la sanción de la ley el movimiento de mujeres estaba caído..."*

Para los especialistas, la articulación de trabajo y esfuerzos entre Estado y Sociedad Civil *"es un esfuerzo que debe hacer el Estado. Éste debe lograr la articulación interinstitucional y no lo hace, ésta es una grave deficiencia. Ello ocurre porque no han tomado en serio la problemática. Se requieren múltiples acciones, de educación, difusión, fortalecimiento institucional, legal, etc."*

En definitiva, nos encontramos ante un cambio de escenario, que muestra una convergencia de actores que trabajan frente a los problemas de violencia familiar, en distintas instancias y con distintas motivaciones. No es posible definir en forma precisa una dinámica de relación homogénea. No existen actores claramente identificados como grupos, ni interacciones o de cooperación, complementación o confrontación que permitan sospechar un rumbo probable.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Estudio introductorio, Los problemas públicos y problemas de agenda de gobierno, México 1993.

BIRGIN HAYDEE, Investigación: Imagen y percepción de la Ley de Violencia, ESIPP, UNICEF, UNICEF y UNFPA.

BIRGIN HAYDEE, Violencia Doméstica. Aportes para el debate de un proyecto de ley, Ed. EIL, 1998

BIRGIN, HAYDEE, Poder Judicial. Seguimiento de la aplicación de la ley de violencia doméstica, en Construyendo Ciudadanía, ESIP.1997.

BURIJOVICH, J y PAUTASSI, Laura, Políticas Públicas con enfoque de género, Consejo Nacional de la Mujer. Buenos Aires 2001.

BUSTELO, Eduardo, *El Abrazo: Apuntes sobre las relaciones entre el Estado y las O.N.G*, en "De Otra Manera. Ensayo sobre política social y equidad", Eduardo BUSTELO comp., Homo Sapiens, Bs As. 2000.

CARRANZA CASARES, Carlos, Violencia en la Familia y Juzgados de Familia, en Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia, T. 12, Abeledo Perrot.

CASTORIADIS, Cornelius, *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyaocán, México, junio de 2000.

CHEJTER, SILVIA, Movimiento Antiviolenca. Aspectos históricos, ED. CECIM, 1992.



Derecho de Familia Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia, T. 24 y 26, *Una investigación exploratoria sobre violencia familiar y maltrato infantil*. Primera y segunda parte, Lexis Nexis. Abeledo Perrot, Bs As, 2002

FRASER, Nancy, *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*, New Left Review n° 4, 2000

LANZIANI, Ana y PASTORINO, Gabriela, 2003, informe elaborado para UNICEF Argentina

MAJONE , Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México 1997

MATTERA, Marta del Rosario, *Violencia Familiar: ocho años después*, en Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia, T. 24, Lexis Nexis. Abeledo Perrot, 2002.

NARI, Marcela, *Abrir los ojos. Abrir la cabeza el feminismo en la Argentina de los años 70*, en Feminaria, Año IX, n° 17/19, Buenos Aires 1996.

NAVARRO, Juan Carlos *Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: El aprendizaje ha comenzado*, en BRESSER PERIRA, Luis Carlos y CUNILL GRAU, Nuria comp., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD Paidós,, Bs As. 1998.

OLLER, Lucrecia, en *Encuentro Bicameral en homenaje al Día Internacional de la Mujer*, Dirección de Publicaciones de la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación, 1996.

Oszlak Oscar y O´Donnell Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, en Klisbeg Bernardo, Sulbrandt, J. comp. *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.

TEUBAL, Ruth y colaboradores, *Violencia familiar, trabajo social e instituciones*, Paidós, Bs Aires, Barcelona, México, 2000.

TAMAYO SAEZ; Manuel, *El análisis de las políticas públicas*, en La nueva administración pública, Ed. Alianza

THOMPSON Andrés, *El tercer sector en la Historia Argentina*, CLACSO 1995, disponible en la biblioteca virtual.

THOMPSON, Andrés comp., *Público y privado*, UNICEF LOSADA, Bs As. 1995.

VILLAR, Rodrigo y GONZALEZ BOMBAL, Inés, *Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas: de la participación a la incidencia. Análisis de casos de Argentina, Brasil y Colombia*, documento presentado en el V Congreso de ISTR Cape Town, Sudáfrica, Julio 2002.