

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**La intervención del Estado y la sociedad civil en la  
problemática de violencia doméstica**

**María Carolina Martínez**  
Tutora: Consuelo Raggio

**2004**

## ÍNDICE

- CAPÍTULO I Introducción..... pág. 2
- CAPÍTULO II Presentación del tema y Justificación.....pág. 3 - 6
- CAPÍTULO III Marco Teórico.....pág. 7 - 24
- CAPÍTULO IV Metodología.....pág. 25 - 26
- CAPÍTULO V Descripción Institucional.....pág. 27 - 31
- CAPÍTULO VI Sistematización.....pág. 32 - 55
- CAPÍTULO VII La perspectiva del Trabajo Social.....pág. 56 - 57
- CAPÍTULO VIII Conclusión y Propuesta.....pág. 58 - 60
- ANEXO.....pág. 61
- BIBLIOGRAFÍA.....pág. 62 - 63

## CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

El interés principal que persigue esta monografía es acceder por la misma a la Licenciatura de Trabajo Social.

En la presente monografía se abordará la problemática de violencia doméstica que sufren las mujeres Montevideo Urbano.

A través de un trabajo descriptivo particularmente de recopilación bibliográfica y sistematización se señalará el sistema de acciones concretas y prácticas de intervención llevadas a cabo por parte del Estado y la sociedad civil a modo de enfrentar este problema social.

La estrategia básica de este trabajo requiere la articulación de diferentes lógicas de los actores seleccionados involucrados en la problemática de manera que permita conocer el grado de coordinación que se ha logrado entre las partes público-privado para fortalecer esfuerzos y maximizar resultados.

El siguiente trabajo pretende describir las acciones coordinadas que existen entre el Estado y la Sociedad Civil en el nivel local (Montevideo) para la prevención y atención a la violencia doméstica.

El mismo se expone en distintos capítulos que intentan desarrollar y exponer los principales ejes que guían la descripción de la temática escogida en dicha monografía.

En el segundo capítulo se presenta la temática seleccionada, los objetivos que persigue dicho trabajo y su justificación, su relevancia, contextualización y el por qué del interés en la problemática de violencia doméstica.

En el tercer capítulo se presentan las líneas teóricas y categorías de análisis que fundamentan la monografía.

Luego en el capítulo cuatro se expone la metodología utilizada en el trabajo.

En el siguiente se presenta una breve descripción institucional de los actores seleccionados.

En el capítulo seis se esboza la sistematización de las entrevistas realizada.

A continuación se bosqueja la perspectiva del Trabajo Social en el problema de la violencia doméstica hacia la mujer.

Finalmente en el último capítulo se exhibe la conclusión y propuesta como cierre del trabajo presentado.

## **CAPÍTULO II PRESENTACIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN**

Dicha monografía intenta mostrar las líneas de intervención de algunos actores vinculados a la solución de la violencia doméstica en mujeres de Montevideo Urbano y su capacidad de coordinación en el proceso de las políticas que están siendo llevadas a cabo.

El objetivo de la memoria procura identificar las políticas que implementan los actores del Estado y la sociedad civil para abatir el problema y su existencia o no de coordinación, intenta abrir un espacio que revele que puntos se deben de fortalecer las medidas de abordaje y que debilidades presentan las políticas respecto al tema. A través del mismo, se podrá conocer para transformar el actuar y poder trabajar las verdaderas causas, y no sólo las consecuencias o manifestaciones del problema.

El fenómeno Violencia Doméstica llega a constituirse en Uruguay en tema de debate y problemática público que se incorpora a la agenda del Poder Ejecutivo y Legislativo, promulgado así, una ley contra la violencia doméstica 17.514 en el año 2002. Dando lugar a nuevos programas de prevención y servicios públicos de atención a la violencia doméstica, como a organizaciones no gubernamentales abocadas a dicho problema ya consolidadas en su trabajo.

Se procederá a delimitar a continuación los intereses principales que persigue ésta monografía una vez descrito el escenario en el cual se encuentra inserta.

Los objetivos podrán dividirse en generales y específicos. La pregunta problema, así como los objetivos fijados, conducen al desarrollo de un estudio exploratorio y descriptivo que posibilite un avance en la comprensión de la violencia doméstica y las políticas respecto al tema en Montevideo, desde un diseño fundamentalmente cualitativo.

Esto significa, como punto de partida, tomar contacto con el problema como totalidad, y desde allí acceder a aquellos aspectos aún no suficientemente explicitados por el Estado y la Sociedad Civil respecto al problema.

Su recorte empírico refiere al relevamiento de instituciones específicas relacionadas al tema.

### **OBJETIVO GENERAL**

- Describir las líneas de acción y prácticas de intervención que desarrolla el Estado y la Sociedad Civil frente a la problemática de Violencia Doméstica que sufren las mujeres de Montevideo-Urbano.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Conocer y comparar los objetivos y metodologías de los diferentes programas de las instituciones abocadas a la problemática.

- Recoger información que permita un acercamiento y comprensión al concepto de “violencia doméstica” en relación a la mujer, que poseen los actores involucrados que abordan el problema, de manera de visualizar posibles puntos de encuentros y diferencias que permita la eventual coordinación e integralidad de las políticas sociales.
- Analizar el espacio de participación obtenido por las ONG`s en el abordaje de dicha problemática. Conocer la importancia que se les da a la experiencia de las mismas y sus posibles aportes.

### **PREGUNTA PROBLEMA**

- ¿Cuáles son las causas por las cuales la implementación de políticas sociales destinadas a superar el problema de violencia doméstica en mujeres que residen en Montevideo urbano, no logran maximizar sus resultados?

### **HIPÓTESIS DE TRABAJO**

Se establecen dos hipótesis que dan cuenta de las interrogantes precisas que mueven la investigación, pretenden ser respuestas provisionales a nuestra visión acerca del problema de estudio.

1. “La escasa coordinación entre las políticas impulsadas por actores de la Sociedad Civil y el Estado, para abordar el problema de violencia doméstica en mujeres de Montevideo disminuye las reales probabilidades de impacto en los beneficiarios”.
2. “La multicausalidad de la problemática y los elementos socioculturales intervinientes pueden estar constituyéndose como factores influyentes en el bajo impacto de la política.”

### **JUSTIFICACIÓN**

La importancia del tema violencia doméstica radica en que es una problemática muy extendida en nuestra sociedad que afecta a muchas familias uruguayas. Es un tema sumamente complejo en el cual incide una diversidad de factores que determinan su ocultamiento, silencio, impunidad y por tanto su reiteración y continuidad.

Determinado por múltiples causas es, sin duda, uno de los síntomas que refleja con mayor impacto los efectos de una problemática estructural que requiere de políticas integrales. La gravedad de este fenómeno indica que se esta frente a una situación que deja de pertenecer al ámbito intrafamiliar para trascender al ámbito social.

El hogar, considerado tradicionalmente lugar de amparo y refugio, puede llegar a constituirse para sus miembros el espacio donde se corre mayor riesgo en la sociedad moderna.

Se evidencia una creciente demanda de la sociedad, en los últimos años ante los acelerados procesos de cambio social y mayor visibilización de la

violencia. Es así como esta problemática ha logrado una mayor difusión pública transformándose en una de las demandas del sistema político por reconocerse como un aspecto importante de la identidad social.

La mujer, al igual que el hombre es un sujeto de derecho, la negación u omisión de los mismos por parte de la sociedad refleja una deuda importante a la hora de pensar en su desarrollo. Entendiendo que la violencia doméstica constituye una violación a los derechos humanos, pues es una ofensa a la dignidad inherente a toda persona humana.

Por lo tanto este trabajo intenta constituirse en un disparador para posteriores investigaciones a modo de promover un mayor compromiso con las mujeres de nuestra sociedad que sufren esta situación, abdicando ante la posibilidad de continuar considerándolo como un problema "puertas adentro".

Es necesario abrir la problemática de la mujer maltratada al campo de la investigación, terminando así con el mito de que la violencia doméstica corresponde a la esfera privada y algo normal dentro de la sociedad.

Si bien la concientización, sensibilización o exteriorización del problema en la sociedad se vuelve un factor clave y de vital importancia para lograr eficiencia entendida como la aproximación a la comprensión del problema y a sus verdaderas dimensiones a nivel de organizaciones públicas y privada; no será suficiente para alcanzar la eficacia en lo que respecta a su solución, sin acompañamiento del mismo con políticas sociales e institucionales integrales, que contengan una visión global y abarcativo en cuanto a variables que lo componen, además de una efectiva articulación de los actores involucrados en la solución del problema.

En este sentido, considero que el problema de la violencia doméstica contra las mujeres es de tal complejidad que su solución requiere políticas y acciones coordinadas estratégicas e intersectorialmente con la participación tanto del Estado como de la sociedad civil.

En este contexto son de fundamental importancia los sectores de salud, normativo (judicial-legal-policial), gubernamental (nacional-municipal), educativo y no gubernamental. Cada uno de estos sectores, tendrá un papel crucial que jugar en la detección, registro, atención y prevención de la violencia doméstica.

Considerando que la necesidad de crear instancias de coordinación entre las políticas puede argumentarse en por lo menos tres aspectos:

- Fortalecimiento del capital social y humano de la familia como núcleo de la sociedad, lugar de aprendizaje de patrones de comportamiento y normas sociales. De este modo, una política social que apunte a mejorar en algún aspecto situaciones como: valores, hábitos, calidad de vida, etc. de los ciudadanos. El desarrollo de una sociedad depende en gran parte que los valores y hábitos del núcleo, evolucionen a través del tiempo sin perder de vista el importante rol de la familia en la sociedad.
- Desarrollo social global y abarcativo. La integralidad de las políticas aumentan la posibilidad de abordar con respuestas desiguales realidades heterogéneas, a fin de evitar una segmentación geográfica que estimule procesos migratorios desproporcionados evitando la superposición de políticas,

donde los esfuerzos de las ONGs son contrarrestados por el Estado y viceversa, donde lo local no sea tomado en cuenta en el diseño de las políticas nacionales.

- Racionalización de recursos monetarios y técnicos. En una situación de crisis económica regional, donde comienza a hablarse de una mejora de gestión y reducción del papel del Estado en lo referente a sus prestaciones en la sociedad, se vuelve importante el uso racional de los recursos.

Declarando urgente y necesario que la investigación e intervención del trabajo social encuentre un nuevo espacio dentro de la problemática.

## CAPÍTULO III MARCO TEORICO

Se procederá en el siguiente capítulo, a describir los conceptos que fundamentan el trabajo de estudio. Definir una serie de conceptos implicados en el planteamiento del tema a estudiar.

En líneas generales la **violencia** es un fenómeno que forma parte de nuestras experiencias cotidianas y la mayoría de las veces es una presencia "invisible" que acompaña gran parte de nuestras interacciones diarias, circula naturalmente en torno nuestro, la violencia, se desarrolla en diferentes ámbitos : social, político, económico, familiar, etc.

Así mismo adquiere formas específicas de aparición, en función de los contextos en que se manifiesta, contextos que además, están determinados histórica y socialmente.

Pero el interés del tema de estudio es enfocar dentro del marco general de la violencia aquella que tiene lugar en el ámbito familiar.

La definición de lo que se entiende como familia es un paso necesario para enmarcar el ámbito en donde se produce el fenómeno que es denominado violencia intrafamiliar o doméstica.

Existen diversas definiciones de familia, que manejan elementos y características constitutivas que las diferencian.

Según la Dra. Raquel Vidal la familia es definida como: ***"un sistema abierto, una estructura organizada de individuos que tienen entre si vínculos estrechos, estables, que están necesidades básicas de sobre vivencia, que comparten una historia y un código particular"*** (Vidal, 2001: 73).

Respecto al tema la Lic. Laura Romero plantea que no existe una definición de familia que sea válida a través del tiempo y para todas las culturas. Si bien es un término que nos lleva a pensar en la noción de parentesco, de residencia compartida, el concepto de familia es por excelencia una construcción social. Como tal, sus definiciones contienen elementos reveladores de la cultura y de la época, estructura política y demográfica del país, creencias religiosas, etc. (Romero, 2001: 11).

Romero sostiene entonces que la familia es una construcción social, cuya presencia es de carácter universal, en todas las culturas y en todos los tiempos se pueden encontrar formas de agrupamientos a los cuales se puede denominar familia, que se apoya sobre un sustrato biológico (aunque no lo agota totalmente).

Dentro del orden de transformaciones que se desarrollan se sitúan los cambios que experimentan los vínculos y estructuras familiares en la actualidad, gran heterogeneidad en los arreglos familiares tanto en lo que se respecta a su composición como a su funcionamiento.

La época que vivimos está signada por profundos cambios en lo económico, político, social y cultural, cuyo impacto no se agota en las grandes variables socioeconómicas, sino que inciden en la vida cotidiana de los seres humanos y en sus estructuras organizativas más básicas, como son las familias y las redes de parentesco.



Hay evidencias empíricas suficientes que muestran grandes transformaciones en las familias: coexistencia de diversos tipos de arreglos familiares, creciente inestabilidad del vínculo matrimonial o de pareja que se expresa en altas tasas de divorcio y las crecientes dificultades que manifiestan las familias para poder llevar a cabo las funciones de crianza y protección de los hijos, el cuidado de los enfermos, etc.

Por lo tanto, toda la vida de las personas transcurre en medio del intercambio con otros seres, es decir, a nivel de las relaciones interpersonales. Las modalidades de vinculación entre las parejas y entre padres e hijos están atravesadas por las desigualdades genéricas, las que están en la base de la distribución del poder, de los recursos y de las decisiones al interior de la familia.

Nos enfrentamos con hechos violentos en las más disímiles circunstancias, la violencia es un fenómeno sobre el cual tenemos intensas vivencias, manifestándose y reproduciéndose en la vida cotidiana, considerando pertinente recurrir a la definición de vida cotidiana por Agnès Heller ***“la vida cotidiana es la totalidad de las actividades que caracterizan las reproducciones singulares productoras de la posibilidad permanente de la reproducción social”***. (Heller, 1985: 9).

Para cuenta de la particular coexistencia entre los valores culturales explícitamente sustentados y la aparición del fenómeno de la violencia en el interior de la familia, entendemos necesario incluir en nuestras consideraciones la idea de que actúan un conjunto de supuestos implícitos o subyacentes, el **sistema de género**, que son los valores y creencias que cada cultura posee en relación a la organización y funcionamiento de las unidades familiares y el comportamiento de sus miembros entre sí.

Concretamente en palabras de Cafaro y Macedo (2001: 48) el **género** es una construcción social, cultural e histórica que asigna ciertas características y roles a individuos con referencia a su sexo. Nacemos con una diferencia biológica: el sexo, mientras que el género lo aprendemos en los distintos espacios en que crecemos y nos socializamos; es lo que la sociedad piensa qué es “ser hombre” y qué es “ser mujer”. Uno de los ámbitos donde se construye socialmente el género es el familiar.

Durante siglos se ha dado una permanente reproducción de ideas por la cual la diferencia biológica entre los sexos se ha asimilado a la creencia en una desigualdad “por naturaleza”, en la que el hombre es superior a la mujer, y por ende tiene mayor poder. En consecuencia, es el sistema de género el que ha transformado la diferencia biológica en desigualdad jerárquica permanente; es decir, la recurrente producción de sentido, organizada en ideología, es lo que ha cambiado una diferencia natural, “naturalizando”<sup>1</sup> la desigualdad (Cafaro y Macedo, op.cit; 24).

Ciertos aspectos significativos en la estructuración jerárquica y de poder en la familia actual, están apoyados en creencias heredadas a través de múltiples generaciones, acerca de un orden desigual proveniente de la naturaleza de los sexos.

---

<sup>1</sup> Utilizando el concepto de “naturalización” para definir todas aquellas condiciones que siendo obra del proceso cultural de una sociedad, circulan en el lenguaje social como hechos directamente de la naturaleza.

Tales consideraciones valorativas conforman los modelos sociales dominantes acerca del lugar del hombre y la mujer en la familia y de sus relaciones.

Según Mesterman, Grosman y Adamo (1992: 59) los supuestos que subyacen en la organización familiar son:

- ✓ La familia está organizada en jerarquías de poder desiguales entre hombres y mujeres.

- ✓ Tal desigualdad proviene de un ordenamiento biológico originario entre los sexos, que otorga superioridad al hombre.

- ✓ Es causa de la naturaleza que las mujeres están destinadas a ejercer funciones maternas, más allá de su capacidad reproductiva. Así mismo, es también una condición natural la que les otorga características de debilidad, sensibilidad y pasividad.

- ✓ Los hombres, en cambio, están hechos para dominar la naturaleza por medio de la intrusión, la acción y la fuerza.

El mismo autor señala que las relaciones de poder respecto del "género" en la familia expresan que el modelo predominante está organizado alrededor del mayor poder de los miembros de sexo masculino dentro de cada nivel jerárquico. Esto significa que dentro de la pareja conyugal el esposo/padre tiene el máximo poder y la esposa/madre el poder subordinado. Esta diferencia por sexo también ocurre a nivel de los hijos/hermanos que, al tiempo que están jerarquizados por edad, también lo están en relación al género. El poder del hombre y de la mujer se deriva de la adecuación de cada uno a los modelos prevalecientes de masculinidad y feminidad en el medio social.

El esposo/padre es el proveedor económico de la familia, el sostén, pero además, por su función intermediadora con el mundo público, es quien tiene la capacidad (legitimada socialmente) de conocer sobre las cuestiones "importantes" de la vida. Su adecuación al modelo del hombre que sabe, fuerte, seguro, independiente y decidido, es en última instancia la base de su mayor autoridad, ya que estos valores sí son mantenidos, actúan como confirmadores de su poder, aunque su función de protección económica esté disminuida o ausente. El poder de la esposa/madre es el que proviene de su relación con respecto a sus hijos y a su marido. Su autoridad, de acuerdo con los modelos de género femenino, esta basada en su capacidad para ponerse al servicio de su familia. El poder de la mujer/madre es por lo tanto, un poder subordinado. (Mesterman, Grosman, Adamo, op.cit; 60).

Estos aspectos muestran los conceptos de un sistema patriarcal implicados en la sociedad, que educa a la mujer para ser sumisa y asumir solamente un rol de madre y esposa, mientras que al hombre lo educa para ser fuerte, autosuficiente y para desempeñar los roles de paternidad y autoridad.

A partir de lo señalado, es posible destacar un proceso de "socialización diferenciada" por sexos, o formación de estereotipo. Mantiene que las familias son generadoras permanentes de significados en relación al género, en tanto interpretan y reformulan las propuestas culturales acerca del comportamiento que corresponde a una mujer y un hombre. Por un lado, están los modelos dominantes y convencionales de la sociedad; por el otro, la práctica cotidiana del

grupo familiar que realiza una particular adhesión a los modelos del género. (Mesterman, Grosman, Adamo, op.cit; 61).

Cada grupo familiar establece un nexo particular y propio de acuerdo con sus peculiares reglas y lenguaje con los modelos de género.

Hay autores que mantienen lo siguiente ***“la violencia doméstica tiene origen en elementos generales, como la sociedad patriarcal, el modelo de dominación-sumisión, el modelo autoritario, etc. (...) actúan como facilitadores de esta problemática otros elementos, como el sexismo, el carácter privado de la vida conyugal y familiar y la división de roles hombre mujer”*** (Cabrera, Fernández, Morales, 1993: 47).

Obviamente, la violencia familiar tiene género, las víctimas son las mujeres en la relación conyugal regidos por el ejercicio del poder patriarcal puesto en práctica por el género masculino. En este contexto la mujer no percibe la violencia porque se va naturalizando y visibilizando mediante mecanismos de disociación entre actos, sentimientos y pensamientos.

En los últimos tiempos el ejercicio de violencia sobre las mujeres, en el ámbito familiar, es considerado problema social y construido como tal.

Una de las expresiones de la violencia de género es la violencia doméstica que es una realidad muy extendida en nuestro país. A pesar de la magnitud del problema, no existen datos precisos sobre el impacto de los daños. La única información con que se cuenta permite confirmar estas afirmaciones, desde los registros realizados en los servicios de atención directa a mujeres víctimas de violencia.

En el Uruguay de hoy “cada 9 días muere una mujer víctima de violencia doméstica” (Dirección Nacional de Prevención del Delito).

Es pertinente conocer el espacio de diferenciación entre el **poder público y privado** y sus transformaciones relativas.

Anteriormente la situación de la mujer era considerada perteneciente a la esfera privada, en cambio en las últimas décadas presenciamos importantes movimientos relacionales en la mujer ocupando espacios en diferentes ámbitos, por ejemplo las mujeres ingresan en la producción y han entrado en el mundo público. Las necesidades económicas, por una parte, y la educación masiva de las sociedades actuales, por la otra, han impulsado esta salida hacia el exterior.

Si bien la vida familiar era significado de espacio privado. El término privado como adjetivo prive conduce a la idea de familiaridad, de cosa, de interior. Todo lo que ocurriera dentro de las paredes de una casa particular era privado, concernía únicamente a los involucrados y estaba sometido al poder y a la jerarquía familiar. Por otro lado el término público se refería a lo perteneciente, lo concerniente a todo un pueblo; oponiéndose su significado a lo privado, a lo particular. En el centro de la red de poderes de la vida privada, se encontraba una pareja, si bien lo femenino se hallaba bajo la absoluta dominación de lo masculino, en algunas circunstancias especiales esto podía cambiar.

En torno a los muros que encierran y definen la vida privada, se han entablado combates frecuentes, que tienden a debilitar el poder que se ejerce intra-muros.

El poder público tiende a limitar el poder privado; pero también debe contener las aspiraciones individuales de independencia. El poder del pater se ve cuestionado y debilitado tanto por las limitaciones que le impide el Estado, como por el creciente cambio que la cultura y el desarrollo de nuevas disciplinas (pedagogía, medicina, psicología, etc.) trae consigo.

Es a partir de la interacción entre lo íntimo, como espacio de crecimiento individual, que tiene a expandirse más allá de las fronteras de la autoridad de pater familia; y de lo público que también se instala en la vida privada regulando acerca de los derechos individuales de los integrantes de la familia, que va surgiendo una nueva modalidad de vida privada.

Hoy el fortalecimiento del Estado, legitima su intromisión en la vida privada, acentuando un poder sobre otro, el poder público sobre el privado. Asimismo la diversificación de la vida social ha creado otros espacios para lo privado al margen de la vida familiar, debilitando de por sí la importancia de la figura del padre como representante absoluto de autoridad.

En referencia a la **violencia doméstica**, núcleo básico del trabajo, es importante mencionar que la violencia dentro de la familia no es un fenómeno reciente; por el contrario, ha sido una característica de la vida familiar aceptada desde tiempo remoto.

Entendemos que la violencia familiar es un fenómeno histórico que no es nuevo ni consecuencia de la vida moderna. Tiene mayor visibilidad en el momento actual pero existió a lo largo de la historia de la humanidad.

Son los movimientos feministas los que lideran el reclamo acerca de los derechos de la mujer y donde empieza a formarse un cuerpo teórico específico con referencia a éstos fenómenos, y a entenderlos como un producto multicausal que está apoyado en valores, creencias y mitos fuertemente arraigados en la sociedad. En la medida que los episodios de violencia familiar se van haciendo públicos y van trascendiendo el ámbito privado se comienza a considerar en forma generalizada como un problema social pasible de intervención.

Uno de los marcos conceptuales que aportan a la definición y comprensión del fenómeno violencia familiar es Jorge Corsi (1994:30) con el modelo ecológico. El término violencia familiar para este autor **“alude a todas formas de abuso que tienen lugar en las relaciones entre los miembros de una familia. Denomina relación de abuso a aquella forma de interacción que, enmarcada en un contexto de desequilibrio de poder, incluye conductas de una de las partes que, por acción u omisión, ocasionan daño físico y/o psicológico a otro miembro de la relación”**.

Dice Jorge Corsi en relación a este concepto: **“cuando hablamos de violencia familiar nos referimos, pues, a las distintas formas de relación abusiva que caracterizan de modo permanente o cíclico al vínculo intrafamiliar (...) cualquier miembro de la familia independientemente de su raza, sexo, edad, puede ser agente o víctima de la relación abusiva. Sin embargo, las cifras estadísticas son elocuentes: es el adulto masculino quien con más frecuencia utiliza las distintas formas de abuso (físico, sexual, emocional) y son las mujeres y los niños las víctimas más comunes de este abuso”** (Corsi, op.cit; pág.31).

Agrega el mismo autor que la violencia familiar es siempre una forma de ejercicio de poder mediante el empleo de la fuerza e implica la existencia de "un arriba y un abajo" reales o simbólicos, que adoptan habitualmente la forma de roles complementarios "padre-hijo", "hombre-mujer", "joven-viejo", etc.

Los ejes básicos para comprender la violencia familiar son tres según Corsi:

- Poder
- Género
- Daño

Toda situación de violencia es una forma de ejercicio abusivo del poder sobre la otra persona. Para que la conducta violenta sea posible tiene que existir un cierto desequilibrio de poder que puede estar definido culturalmente o por el contexto o producido en forma interpersonal de control de la relación. (Corsi, op.cit; pág. 32)

El poder dentro de la familia está relacionado culturalmente con dos variables: el género y la edad. La ideología cultural dominante en nuestras sociedades y a lo largo de la historia posiciona al hombre adulto en el lugar de poder legitimando el sometimiento y control de este hacia los demás. La socialización de género o condicionamiento genéricos son un factor preponderante para comprender el origen de la violencia familiar. El daño es otra variable constitutiva en la definición y determinación de la violencia. La violencia es una conducta que causa daño. Diferentes tipos de daño que están vinculados a las diferentes formas violencia. La intencionalidad de la conducta violenta no es provocar daño sino controlar al otro, someterlo, manipularlo, pero el daño siempre está presente. (Corsi, op.cit; pág. 35).

El mismo autor se refiere para explicar el fenómeno al denominado "modelo ecológico", éste modelo considera que una persona no debe ser ni recortada ni aislada de su entorno ecológico; debemos entenderlo y considerarla en los distintos contextos en los que se desarrolla simultáneamente, admitiendo la interdependencia que existe entre los individuos las familias y las sociedades. Este modelo apunta a permitir una mirada más amplia y multidimensional sobre éste fenómeno, implica renunciar al intento de explicarlo a partir de la búsqueda de algún factor causal, para "abrir" la mirada al abanico de determinantes entrelazados que están en la raíz profunda del problema (Corsi, op.cit; pág.49).

Los contextos que sugiere para entender la problemática son los siguientes: macrosistema, ecosistema y microsistema

Macrosistema es el contexto más amplio de un individuo. Este se remite a las diversas formas de organización social, a los sistemas de creencias y estilos de vida que forman parte de una cultura o subcultura en particular. En este macrosistema las creencias culturales asociadas a la violencia familiar se enmarcan en lo que antropólogos y sociólogos definen como "sociedad patriarcal" dentro de la cual el poder conferido al hombre por sobre la mujer y a los padres por sobre los hijos (un modelo de familia vertical) es el eje que estructura los valores sostenidos históricamente por nuestra sociedad occidental. Este sistema de creencias va dando forma a los conceptos de roles familiares, derechos y responsabilidades de los miembros de la familia.

En este sentido, las definiciones culturales acerca de lo que significa ser mujer, varón, niño, junto con la concepción sobre la familia tiene una relación directa con el problema de la violencia familiar ya que proporcionan elementos de análisis para contextualizar el marco en el cual esta violencia se inscribe.

El contexto ecosistema está compuesto por la comunidad más próxima a la persona. Incluye a las instituciones mediadoras entre el nivel de la cultura y el nivel individual, esto es entre el macrosistema y el microsistema: la escuela, la iglesia, los medios de comunicación, ámbitos laborales, etc. Estos espacios, que constituyen el entorno social más visible, mediatizan los valores culturales en la sociedad. La estructura y el funcionamiento de tales entornos juegan un papel decisivo para favorecer la realimentación permanente del problema de la violencia en la familia.

Por último microsistema es el contexto más reducido, referente a las relaciones cara a cara que constituyen la red vincular más cercana a la persona. En este contexto, la familia, como estructura básica del microsistema juega un papel central. Se caracterizan en él los elementos estructurales de la familia y los patrones de interacción familiar, tanto como las historias personales de quienes constituyen la familia.

Este modelo permite obtener una mirada en forma transversal a los miles de sistemas involucrados (familia, lugar de trabajo, economía, etc.) para ver como se adaptan a las condiciones en el tiempo.

A su vez afirma que el potencial de violencia en una familia está determinado por la adhesión a las siguientes componentes:

- 1- Grado de verticalidad de la estructura familiar.
- 2- Grado de rigidez de las jerarquías.
- 3- Creencias en torno de obediencia y el respeto.
- 4- Creencias en torno de la disciplina y el valor del castigo.
- 5- Grado de adhesión a los estereotipos de género.
- 6- Grado de autonomía de los miembros.

Desde otra óptica, Grosman, Mesterman y Adamo (1992: 77) resumen sus planteos acerca de la violencia en el contexto del sistema familiar, mediante supuestos acerca de la misma ellos son:

- La violencia está positivamente relacionada con sistemas familiares autoritarios que la "naturalizan".
- Cuanto más fijas son las jerarquías de un sistema familiar mayor es el grado de violencia.
- El grado de autonomía de los miembros de un grupo familiar está inversamente relacionado con la proporción de violencia.
- Cuanto más rígidas son las interacciones, mayor es la violencia en la familia.
- Cuanto mayor es la adhesión a los valores tradicionales a cerca de la familia y el género y a los estereotipos derivados, mayor será la probabilidad de que se generen pautas interaccionales violentas.
- El corrimiento de los estereotipos de género están directamente asociados con el fenómeno violento.

- La mayor interacción con el medio externo promueve una mayor denuncia del fenómeno.

En términos generales y desde otro punto de vista Nea Filgueira, decía que ***“... las violencias domésticas específicas, a que están expuestos (las mujeres), constituyen tanto un problema sistémico como una cuestión política. Es una violencia sistémica-igual que las guerras, el racismo o la niñez desamparada- porque forma parte de las tramas de relaciones que caracterizan las estructuras políticas y sociales construidas hasta el momento. Es un problema político porque ella pone en evidencia relaciones de poder que generan la vulnerabilidad y el desamparo de un conjunto definido de población (las mujeres), en materia de derechos fundamentales”*** (Filgueira, 1997: 20).

En palabras de la autora la violencia doméstica es un problema sistémico y político, no es un problema individual; es un problema que tiene una fuerza profunda, y connotaciones y raíces sociales.

La autora expresa respecto al tema que ***“...en nuestra tradición política-social, la violencia doméstica hunde sus raíces en relaciones sociales de dominación/subordinación, en la constitución de identidades de género desiguales, en la división sexual del trabajo recreada por la economía capitalista y en el mantenimiento de relaciones “patriarcales” o premodernas en la esfera de la familia”*** (Filgueira, op.cit; 21).

En su análisis parte de la idea que es un problema complejo al que debe darse una solución integral, con contenido político feminista.

Si bien considera que ***“...como violencia específica contra las mujeres, está logrando una visibilidad de la que carecía en nuestra sociedad, sin duda conectada con las actividades y denuncias del movimientos de mujeres (...) ello se manifiesta en la aparición de una preocupación “pública” referida a la misma, tanto en la opinión ciudadana como en esferas estatales; provocando algunos cambios en las formas de considerar el fenómeno por parte de distinto tipos de actores, especialmente las mujeres mismas”*** (Filgueira, op.cit; 22).

En su planteo manifiesta que el problema adquiere las características de una epidemia y requiere ser contextualizado en el marco de la que se ha denominado violencia contra las mujeres<sup>2</sup>, la que a su vez sólo puede ser entendida como parte de una violencia estructural que tiene que ver con las desigualdades sociales entre los géneros. (Filgueira, ibidem).

En otro enfoque y desde la teoría sistémica también, Perrone y Nannini (1997: 30) manejan la diferencia concreta entre agresividad y violencia, términos que suelen ser confundidos. Se refieren a la función de la agresividad en la relación interpersonal, plantean que ***“sirve para definir el territorio de cada uno y hacer valer su derecho (...) la violencia en cambio rompe los límites del propio territorio y los del otro, invade la relación y los vuelve confusos”***.

---

<sup>2</sup> Entendiendo por “violencia contra las mujeres” aquellos fenómenos específicos violación, mutilación, explotación, hostigamiento, acoso sexuales, privación de libertad, violencia doméstica con sus secuelas de torturas y muertes.

Dichos autores apoyan su planteo en la teoría de la comunicación. Señalando que en el estudio de la interacción violenta el análisis de las secuencias comunicacionales, permite identificar patrones que tienden a repetirse. (Perrone y Nannini, op.cit; 31).

Perrone y Nannini plantean que el acto violento no implica un desorden sino que obedece a un orden prioritario que se va generando en secuencias circulares y reiteradas de interacciones y de mensajes intercambiados entre varios protagonistas, cuya implicación es innegable. La violencia tiende a repetirse de forma ritualizada, se establece un consenso implícito rígido sobre aspectos temporales, espaciales y temáticos (contenidos que desencadenan la violencia).

Los actores construyen un marco relacional que luego los entrapa; es el consenso implícito rígido, en cuyo interior determinados mensajes verbales o no verbales desencadenan el acto violento.

Se refiere al aspecto espacial a aquel territorio donde se admite la violencia, el lugar donde se desarrolla la interacción violenta (individual y colectivo, íntimo y público, la frontera dentro/fuera, y la presencia o exclusión de terceros). El espacio temporal es el momento en el que se desencadenan la interacción y la cronología de los hechos, está predeterminado. Son momentos ritualizados en los que es muy probable que irrumpa la violencia, y adjudica el aspecto temático para referirse a los acontecimientos, circunstancias o contenidos de comunicación que desencadenan el proceso.

Este consenso se constituye en la historia de las interacciones y tiene un fuerte contenido emocional, a veces los actos violentos se previenen, pero no se pueden evitar.

El sistema de creencias compartido por el grupo familiar es en general rígido con modelos formales e idealizados acerca de la familia, la pareja y los roles. Plantean metas y exigencias inalcanzables, son poco pasibles de acomodaciones, y los integrantes del sistema familiar tienden a vivir las diferencias como amenazas. En este contexto semántico, apoyado en el sistema de creencias, se justifica y mistifica el acto violento. Hablan de emisor y receptor de violencia, destacando la corresponsabilidad en la generación de secuencias circulares de interacciones violentas.

De acuerdo a dichos autores la violencia no es un fenómeno indiscriminado o multiforme sino que adopta dos formas distintas: hablan de "violencia agresión" y "violencia castigo" según medie relación simétrica o asimétrica entre dichas personas; e ambos casos la disfuncionalidad del vínculo es de difícil resolución, aún cuando uno de los que la padecen hubiere formulado alguna denuncia.

Siguiendo la propuesta de Perrone y Nannini, si el diagnóstico de interacción familiar indicara que el vínculo es de violencia agresión el propio proceso es utilizado generalmente para mantener la situación de enfrentamiento sin resolución de la conflictiva. En el supuesto indicado, o sea cuando hay simetría o igualdad en la relación violenta, que se advierte cuando la situación se da en condiciones tales en que quien aparece como víctima tiene elementos suficientes de fuerza como para mantener viva la agresión. Los actores tienen conciencia de esta forma de violencia bidireccional, recíproca y pública. Tras la agresión suele



haber un paréntesis de complementariedad que denomina "pausa complementaria" que se manifiestan sentimientos de culpabilidad y comportamiento reparatorios.

Entonces, la violencia agresión es una relación simétrica entre personas, la violencia toma la forma de agresión y su contexto es el de una relación de igualdad. La violencia se manifiesta como un intercambio, tanto uno como otro reivindican su pertenencia a un mismo status de fuerza y de poder. Puesto que se trata de una relación igualitaria, la escalada desemboca en una agresión mutua. Se podrá admitir que la pareja vinculada en forma violenta permanezca unida; lo importante es que se arbitren medidas para poner a salvo a los que no pueden salir por sí y que generalmente nada tienen que ver con el origen del conflicto. (Perrone y Nannini, op.cit; 35)

Si se trata de un supuesto de violencia castigo es una relación de tipo complementaria, es decir desigualitaria, que se verifica en aquellos casos donde le agresor somete a la víctima, y ésta cree y manifiesta que "se merece" lo que le ocurre dando diversas razones para ello, como por ejemplo que "es la cruz que debe llevar". Se manifiesta en forma de castigos, sevicias, torturas, negligencia o falta de cuidados. Puesto que se trata de una relación de desigualdad, la violencia es unidireccional e íntima. El que actúa la violencia se define como existencialmente superior al otro, y éste por lo general lo acepta.

La situación es de mayor gravedad, porque la víctima no sólo dice que no quiere cambiar nada, sino que en estos casos no puede hacerlo aunque quisiera, ya que la estructura de sometimiento en la que vive no le permite salir de su rol.

Respecto a la **violencia familiar y su legislación**, se desarrollará un pasaje por su evolución e historia, se intentará mostrar la relación entre las normas de derecho con el fenómeno de la violencia doméstica o intrafamiliar. Reconociendo que la misma constituye un atentado y violación a los derechos humanos; pues es una ofensa a la dignidad inherente a toda persona humana.

La violencia familiar aparece como un problema social, como una preocupación de los Estados, a partir de la desnaturalización de las situaciones de sometimiento vividas por las mujeres dentro del ámbito familiar.

La lucha por los derechos de la mujer, que reconoce sus orígenes en los primeros movimientos feministas, cristaliza en la posibilidad de exponer el tema de la violencia conyugal en el ámbito público. Este primer movimiento, que adquiere su máxima expresión en la década de los 70 se configura como avance en Latinoamérica recién en la década de los 80.

Hoy en la gran mayoría de los países del mundo la violencia doméstica o familiar es considerada un asunto de derechos humanos, esta sancionada en los códigos penales como delito y socialmente repudiada.

El movimiento feminista y de mujeres lleva recorrido un largo camino para educar la defensa de los derechos de las mujeres en general y la denuncia de la violencia contra las mujeres, en particular, en la agenda pública. Es posible sostener que se ha logrado ilegitimar políticamente la violencia doméstica.

Los Estados han asumido responsabilidades y obligaciones a través de las diferentes convenciones y acuerdos internacionales especialmente:

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer -Belém do Pará- (OEA, 1994).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw-ONU, 1979) y su protocolo facultativo.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer.
- Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos.
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer-Beijing.

En nuestro país es a fines de la década de los 80 y principios de los 90 que la sociedad civil organizada comienza a dar una respuesta sistemática a las víctimas de estas situaciones así como a desarrollar acciones de sensibilización hacia la sociedad y hacia el Estado en particular. El Estado lentamente comienza a involucrarse en este proceso de visualización del problema y a tomar medidas tendientes a su erradicación.

Cabe destacar el papel fundamental que jugaran en este camino, dos instrumentos de derechos humanos, uno a nivel internacional y el otro regional.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, parte de una concepción del principio de igualdad ante la ley que no es la tradicional. De allí que establece el concepto de "eliminación activa" de las restricciones a los derechos humanos basadas en el sexo.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como Convención de Belem do Pará) aprobado el 7 de junio de 1994 por la Asamblea General de la OEA, ratificada por Uruguay, establece lo relativo a la lucha de las mujeres en las Américas, reconoce que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos. Incluye una definición de violencia contra la mujer la que atrapa la conducta violenta tanto que la misma se desarrolle en la esfera pública como en la privada. Asimismo define los tres principales tipos de violencia, la física, la sexual y la psicológica.

Se puede concluir que el marco teórico que circunscribe esta última Convención se constituye por dos principios básicos. El primero consiste en reconocer la violencia doméstica como una violación a los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En consecuencia es una ofensa a la dignidad humana. El segundo consiste en reconocer que el origen de la violencia contra las mujeres tiene sus raíces en las relaciones de poder, dominación-subordinación, por razones de género y asimismo de edad. Esta Convención reconoce que la violencia contra las mujeres trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión que tenga la mujer.

El Art.1 define la violencia contra la mujer como cualquier conducta, (acción o omisión) basada en razón del sexo, que cause muerte, daño a sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Un avance fundamental para nuestro país en materia de legislación ha sido la incorporación en el año 1995 del delito de violencia doméstica a nuestro

Código Penal. Es en este año, que luego de años de lucha de las organizaciones de mujeres del Uruguay y del mundo se incorpora en la Ley de Seguridad Ciudadana el artículo 18 de la ley N° 16.707 tipificando como delito la violencia doméstica.

En efecto se establece incorporar al Código Penal la siguiente disposición al respecto: 321 bis violencia doméstica. ***“El que, por medio de violencias o amenazas prolongada en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a personas con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculos legal, será castigado con una pena de 6 a 24 meses de prisión. La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediare las mismas circunstancias y condiciones establecida en el inciso anterior. El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere menor de 16 años o una persona que por su edad o otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él”.***

Analizando el texto podemos decir que para hablar del delito de violencia doméstica se requerirá, de acuerdo a la ley actual, la existencia de una conducta prolongada en el tiempo que tenga como protagonistas a personas que tengan o hayan tenido lazos afectivos entre si y que una parte de ella cause daño físico, psicológico, sexual a la otra, independientemente de la existencia o no de vínculos legales.

La figura actual presenta según algunos autores (Cafaro y Macedo, 2001:13) ciertos problemas como por ejemplo en el momento de presentar pruebas que demuestren la prolongación en el tiempo así como también en lograr una articulación efectiva ante las necesidades sentidas de las víctimas de violencia doméstica.

Actualmente en Uruguay desde el marco legislativo está aprobada la ley 17.514 desde julio del año 2002, que prevee la creación de un sistema nacional de prevención, detección y atención de la violencia doméstica.

Define la violencia doméstica en el Art.2. ***“Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o halla tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.***

Considera manifestaciones de violencia doméstica el Art.3º:

A)Violencia física: acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona.

B)Violencia psicológica o emocional: toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional.

C)Violencia sexual: toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de: fuerza, intimidación, coerción,

manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual.

D)Violencia Patrimonial: toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona.

Aparece como significativo en un Art. de la ley el cometido de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento atendidos por equipos interdisciplinarios en la realización de un diagnóstico bio-psico-social de la víctima y el victimario, pues toda la información recogida será un aporte para la conformación de ambos perfiles y permitirá un abordaje en mejores condiciones.

Merece especial atención en dicho trabajo abordar la **violencia doméstica desde la perspectiva del Trabajo Social**. En cuanto a las concepciones de violencia doméstica es pertinente sumar elementos de análisis desde la perspectiva del Trabajo Social.

La autora Laura Romero (2001: 55) plantea que son necesarias algunas condiciones para que exista una interacción violenta en la familia:

1) Ausencia de autonomía de sus integrantes, lo que se traduce en una dependencia importante entre unos y otros; en la prohibición de elegir libremente la pertenencia a otros grupos sociales, lo cual conlleva la imposibilidad de salida del circuito de la violencia.

2) Subordinación a un estereotipo social o cultural, a partir del cual se legitima una estructura jerárquica de poder, que establece desde el inicio la desigualdad relacional, donde uno de sus integrantes es el responsable de la relación y por ende el único que puede definirla, mientras que los otros deben someterse a esta definición.

3) Mistificación de estos significados, de modo tal que no llegue a visualizarse el abuso que implican, sino que por el contrario, este abuso resulte legítimo, pues está apoyado por un consenso que lo justifica en cada situación, lo cual proporciona un marco de impunidad al victimario. Esto cierra el círculo en el sentido de que bloquea las posibilidades de la víctima de pedir ayuda sin sentir que con ello, está traicionando algo muy esencial de su propia familia.

También respecto al tema la Lic. Andrea Tuana expresa que para realizar el diagnóstico de una situación de violencia familiar es necesario tener en cuenta que ***“no se puede intervenir para conocer o para transformar una situación de violencia familiar sin posicionarnos desde el enfoque multicausal, donde el género y el poder son conceptos claves para explicar y comprender este fenómeno y desde la perspectiva de la violencia como un problema social que constituye un atentado a los derechos humanos y una violación a las normas imperantes a nivel nacional e interaccional”*** (Tuana,2002: 36)

Por lo tanto, el trabajo social atribuye a la violencia un origen político y social, considerándola un problema social, que se origina en el contexto.

Es necesario definir también algunos aspectos que enmarcan el contexto global sociopolítico para entender las **políticas sociales** referidas a la

problemática, sus transformaciones y variables que la caracterizan dada la naturaleza del problema, su incidencia y sus dimensiones, las medidas para prevenirla y confrontarla tanto en la esfera gubernamental como en la sociedad civil.

Las sociedades actuales se caracterizan por la convivencia e interacción de actores con diferencias étnicas, religiosas, culturales originando a su vez intereses diversos. Para lograr una baja conflictividad entre sus miembros, y zanjar las diferencias, la sociedad puede recurrir a dos medios, la cohesión pura o la política. Entendiendo la misma como procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y se destinan a la resolución pacífica de conflictos en cuanto a los bienes públicos, las políticas sociales se constituyen en "output" resultantes de la actividad política (sistema político) generando a través de ellas diferentes impactos, de acuerdo a las particularidades de las poblaciones atendidas.

A continuación se presentan dos puntos clave para el desarrollo el tema:

### **1. Las transformaciones del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus vínculos con la Sociedad Civil.**

La crisis del Estado está marcado en el último cuarto del siglo XX, durante el transcurso de la década del 80 hasta el 90, se comienza a apreciar en el tradicional Estado de Bienestar Uruguayo un retroceso en cuanto a la concentración de funciones, una reducción de su papel interventor provocando estancamiento económico, endeudamiento externo, crisis fiscal y aumento en los índices de pobreza, parece ser el resultado neto de una modalidad de desarrollo donde el Estado jugó un rol fundamental.

Frente a ésta situación es inevitable la reforma del Estado, en términos de tamaño, funciones y estilos de acción, obliga, entre otras cosas, a repensar el carácter, el papel y la dimensión de la "nueva" esfera pública.

En las últimas décadas, como consecuencia de los procesos de reforma estatal, los países de América Latina han pasado de tener políticas auto-regulatorias a políticas regulatorias.

En este marco, ha habido un proceso de innovación en el abordaje de los problemas sociales colectivos, que están inmersos en la propia reforma del Estado.

Recuperando el planteamiento de Bresser y Cunill (1998:76) frente a la reforma del Estado, se evidencia que durante el siglo XX ha sido dominante el Estado Social-Burocrático: social, porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos. Pero con el Estado Social Burocrático se hizo también dominante el corporativismo, tanto como los problemas del burocratisismo. Fue este Estado, ineficiente y capturado por intereses particulares, el que entró en crisis en los años 70.

Se abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado, un Estado Social Liberal, es una alternativa aparentemente sustituta al modelo de Estado anterior. Un estado que además de social y liberal sea más democrático, en

tanto que sus actividades estén directamente sometidas al control social. Esta no es una propuesta acabada ni uniforme, ya que presenta variaciones no sólo entre los gobiernos que la asumen, sino también en el universo de los organismos de crédito internacional que la promueven.

El mismo autor supone la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, detenta el poder del Estado y es subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal, está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación; la privada, finalmente está volcada al lucro o al consumo privado.

Es la propiedad pública no estatal la que ha tenido un mayor desarrollo en los últimos años, de modo que Bresser y Cunill consideran que el siglo XXI será el siglo donde lo público-no estatal puede ser la dimensión clave de la vida social. Esta esfera puede manifestarse en varias dimensiones: el sector productivo conocido como tercer sector, sector no gubernamental o sector sin fines de lucro y el espacio de la democracia participativa o directa, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ambas dimensiones no pueden ser desvinculadas (Bresser y Cunill, op.cit; 78).

Con el transcurso del tiempo, el Estado ha ido articulando progresivamente acciones con el tercer sector, delegando funciones principalmente en la ejecución directa de las políticas sociales, jugando posteriormente el papel de árbitro o tutor de las mismas. Los límites de esta delegación de funciones del Estado con respecto a estos nuevos actores ejecutores, está siendo hoy definido, debido a que el otorgamiento de recursos y oportunidades sin un adecuado sistema de gestión y control, corre el riesgo de que estas nuevas instituciones se terminen convirtiendo en un fin en si mismo.

Teniendo en cuenta el trabajo teórico comparativo realizado por Rolando Franco, (1996:12) se observa, en líneas generales dos paradigmas en la construcción de las políticas sociales: el "Dominante" y el "Emergente". El primero, se ha caracterizado por un estado inventor que centraba las tareas de regulación, planificación y prestación de servicios, en un modelo basado en el fortalecimiento del mercado interno y en la producción de bienes manufacturados (modelo de sustitución de importaciones).

A consecuencia de la presencia de un actor que monopoliza las acciones dirigidas a la sociedad, sintiéndose capaz de poder satisfacer las necesidades de la población en su totalidad, nos encontramos con una oferta homogénea. El fin que persigue el paradigma dominante es el político, por lo tanto la prestación de los servicios es su mayor preocupación.

A raíz de la concentración de esfuerzos en este aspecto, se enfrenta aspectos secundarios, no buscados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales como es el descuido de la heterogeneidad de intereses y necesidades de la población.

A continuación se exhibe una tabla con los principales aspectos que caracterizan a cada modelo:

### Paradigmas de la política social<sup>3</sup>

	Dominante	Emergente
Institucionalidad	Monopolio estatal Financia Diseña Implementa Controla Funciones unificadas Centralismo	Pluralidad de subsectores Estatal Privado (comercial) Filantrópico (ONGs) Informal (familia) Funciones separadas Descentralización
Proceso de decisión	Burocrático Estrategias "El estado sabe" Asignación de recursos por vía administrativa Usuario sin elección	Por proyectos Asignación competitiva Licitaciones El usuario propone "La capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
Financiamiento Fuente de recursos	Estatal	Cofinanciación
Objetivo	Universalismo de la oferta Alto costo, bajo impacto Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	Universalidad de la satisfacción "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
Enfoque	Centrado en los medios Infraestructura social	Centrado en los fines Impacto: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según los fines buscados
Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Detrás de los efectos colaterales del paradigma Dominante, comienza a imponerse un nuevo modelo, el Emergente. A diferencia del paradigma dominante, que tiene como objetivo la universalidad de la oferta homogénea abierta a todos, en esta nueva perspectiva se atienden las diferentes necesidades de modo de abordar las particularidades.

En la actualidad, nuestro país se sitúa en un período de transición entre un paradigma y otro. Dicho proceso de transición, es caracterizado por el lugar que comienzan a ocupar las instituciones civiles en la lectura de las políticas de modo de dar respuestas a las necesidades de la población.

<sup>3</sup> Fuente: Franco Rolando "Paradigmas de la política social".

La presencia de este nuevo actor se ha denotado en transformaciones que aparecen en el diseño de las políticas, como es ciertamente la focalización o reducción de una población minoritaria buscando el contacto directo con los afectados una vez que la oferta universalista y homogénea del primer modelo comienza a ser insostenible, provocando el deterioro de la calidad en la prestación de los servicios por parte del Estado.

Coincidiendo con Bresser y Cunill (1978: 76), Franco menciona que la nueva esfera que comienza a participar en el proceso de las políticas sociales se conoce como tercer sector, es el sector productivo público no estatal, sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal. El mismo avanza significativamente en todo lo que tiene que ver con la descentralización tanto territorial como funcional, y la búsqueda de la calidad, la eficiencia y la eficacia.

Ante esta nueva realidad el Estado deja de ser el único que decide, financia o evalúa, sino que comparte esas funciones y responsabilidades con la amplia gama de actores emergentes.

Frente a éste tema Carmen Midaglia expresa *"...la instauración de redes, o sea de espacios de negociación y coordinación entre el sector y privado era la alternativa que más se ajustaba a las características de la región" (...)* *"...ella reforzaría la autoridad de Estado y a la vez contribuiría a la realización de intercambios constantes con el mercado..."* (1997:36).

Resulta evidente, entonces que una comunicación relativamente institucionalizada entre las partes, facilita modalidades específicas de intermediación de intereses y permite que las políticas respondan a los problemas sentidos por los actores privados.

## **2. Las nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil.**

En los últimos años como consecuencia de la reforma del Estado se presenta una re-articulación entre lo público y lo privado construyendo el famoso espacio de lo público no estatal. Es decir, la búsqueda de un espacio público que permita la reducción del Estado. El tercer sector como un actor político con responsabilidad específica en las políticas públicas; como otra alternativa a la tradicional gestión pública estatal en esta materia. La agenda pública y política está cada vez más fragmentada por menos gente y por menos recursos.

Hoy esa articulación, ese espacio de lo público no estatal, debe ser construida en un escenario de desarticulación de intereses colectivos; no sólo de los grandes intereses corporativos del Estado de Bienestar, sino de toda articulación colectiva.

El Estado actual debe encontrar una forma de articulación con una sociedad fragmentada: el desempleo, el empleo informal o subempleo ha modificado estructuralmente al subsistema laboral; el sistema educativo tiene cobertura universal en primaria pero expresa mecanismos de segmentación muy fuertes en términos de cobertura y calidad a partir de secundaria y entre el subsistema público y el subsistema privado.

Se producen cambios fundamentales en el escenario de la sociedad civil y sus organizaciones. Las organizaciones no gubernamentales, hasta ahora, que se hacían cargo de los intereses colectivos, de los intereses públicos y que co-participaban con lo público del Estado, eran organizaciones profesionales que



brindaban parte de su tiempo al bien público, o organizaciones militantes, orientadas con un sentido de misión, básicamente organizaciones de voluntarios y ONG que realizaban su gestión casi como una política compensatoria del Estado. Caracterizada por el trabajo militante o solidario. Pero eso cambió en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil pasaban a ser un actor estratégico en esta política de reducción o transferencia de funciones estatales hacia el ámbito social. (Dufau, 2000: 17).

Se plantea en este contexto, nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil como cogestores de políticas públicas. Existe entonces, un nuevo marco de transferencia de lo público estatal a lo público no estatal o a lo social.

## CAPÍTULO IV METODOLOGIA

De acuerdo al tema de estudio se seleccionó la metodología cualitativa. Esta estrategia es particularmente apropiada en este caso ya que una de sus mayores fortalezas es que permite una mayor comprensión de los procesos vividos, además de la captación de datos nuevos y desconocidos.

Por otra parte, mientras que el trabajo de estudio cuantitativo analiza el mundo social en términos de variables y produce datos numéricos, la investigación cualitativa es una fuente para obtener ricas descripciones y explicaciones sobre los procesos en contextos locales narrados en las propias palabras de los actores sociales. En otras palabras, la investigación cualitativa permite entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor (Taylor y Bogdan, 1992: 44).

El instrumento de investigación utilizado para la mediación de los objetivos es la entrevista semi-estructurada es aquella que se guía por una lista de puntos de interés, que se irán explorando en el curso de la entrevista. Consiste en que si bien el entrevistador posee un cuestionario que aplica a todos los entrevistados, este juega un papel de guía de la entrevista, otorgando al investigador un margen de libertad para agregar otras preguntas por entender que el informante puede enriquecerlo en algún aspecto particular por ocupar determinada posición en la Institución vinculado al tema de estudio.

Por lo tanto, la técnica de investigación de carácter cualitativo seleccionada entrevista semi-estructurada, pretende obtener información específica acerca de determinados temas a explorar. El empleo de esta técnica en este trabajo, responde, además a la posibilidad de triangular el conjunto del trabajo de campo.

Se realizan entrevistas dirigidas a informantes calificados pertenecientes a Instituciones Estatales como de la Sociedad civil, vinculados a la problemática de manera de abordar todo el universo que la comprende.

Entendiendo por informantes calificados a aquellas personas y miembros de Instituciones que se destacan en el estudio y análisis de la violencia doméstica en el ámbito del Estado como no gubernamental.

Dada la naturaleza sensible del tema de investigación la técnica de selección de los informantes es la de "bola de nieve", donde la investigadora pide que los informantes claves identifiquen a otros informantes con características similares. Es una de las técnicas de muestreo no aleatorio más frecuentemente usadas en la investigación cualitativa sobre todo cuando la captación de sujetos para la investigación se hace particularmente difícil, como en este caso.

Cabe señalar que una vez comenzado el trabajo no se posee de antemano el número de entrevistas deseadas ni tampoco el perfil que poseerían los informantes. Se aplica el criterio de "saturación", es decir se deja de entrevistar cuando ya nadie hace referencia a nuevas personas, o cuando después de cierto número de entrevistas, el investigador concluye que ya no está aprendiendo nada nuevo en relación con su problema de investigación (Acuña, 1988:225-264). Se llega entonces a saturar la población del estudio o la información recolectada, cuando las entrevistas adicionales no producen ninguna originalidad.

La lista de instituciones a entrevistar corresponde al sector salud, jurídico-legal, policial y comunitario ONG.

- Ministerio de Salud Pública (Programa salud mental).
- Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Prevención del delito).
- Intendencia de Montevideo (Programa Comuna Mujer y Servicio telefónico).
- Gobierno Nacional (Parlamento).
- Organizaciones no gubernamentales (Mujer Ahora, Plemmu, Casa de la Mujer de la Unión).

Se realizaron 8 entrevistas semi-estructuradas dirigidas a informantes calificados pertenecientes a Instituciones Estatales y de la sociedad civil vinculados al problema.

El cuestionario aplicado en las entrevistas consiste de 13 preguntas. Cabe señalar que antes de implementar el mismo, se le aseguró al entrevistado el anonimato de su información y su única utilización con fines académicos.

Finalizadas las entrevistas, se procedió a la desgravación de las mismas. Se desgravaron textualmente, no hubo ningún cambio de expresión que pudiera repercutir posteriormente en el análisis de las mismas, que será presentado en su oportunidad.

## CAPÍTULO V DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

Se procederá a describir y caracterizar a los actores seleccionados en éste trabajo como son el Estado, constituido por los Ministerios y por el sistema político (Nacional y Municipal) y la Sociedad civil en este caso comprendido por las ONG como los actores del entorno intrasocietal del ámbito privado.

El propósito del trabajo consiste en determinar cuáles son las acciones o prácticas que están siendo llevadas adelante de manera de dar solución al problema de violencia doméstica en las mujeres de Montevideo y sus probabilidades de coordinación e integralidad de sus políticas.

Se presenta una breve descripción del accionar de cada actor seleccionado: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Gobierno Nacional, Gobierno Municipal (IMM) y las tres ONGs seleccionadas en dicho trabajo para representar la sociedad civil que abordan la problemática de violencia doméstica.

### ▪ MINISTERIO DEL INTERIOR.

En la órbita del Ministerio del Interior se instaló la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, de la que depende el Centro de Asistencia a las Víctimas de Violencia Familiar.

La Dirección Nacional de Prevención del Delito es un órgano de jurisdicción nacional, dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. Fue creada el 2 de junio de 1993 por medio del Decreto Nro. 248/93.

Entre sus áreas de trabajo se encuentran temas tales como la protección al la infancia y adolescencia, a la mujer y la familia, a las víctimas del delito y la prevención de conductas delictivas.

Se procura que tanto organismos e instituciones estatales como organizaciones no gubernamentales participen activamente en programas de trabajo junto a la Dirección Nacional.

Entre sus cometidos se encuentran:

- Ejecutar los planes elaborados por la Comisión Nacional de Prevención del Delito, así como desarrollar y supervisar el trabajo de campo necesario para dar cumplimiento a los mismos, pudiendo contar para ello con la colaboración de las Jefaturas Departamentales.
- Coordinar, analizar y organizar la información que reúnan todos los organismos públicos y privados que sea de utilidad para alcanzar los objetivos planteados en los planes de la Comisión Nacional de Prevención del Delito.
- Establecer y coordinar en la órbita del Ministerio del Interior políticas de protección a la infancia y adolescencia, así como a la mujer y a la familia, atendiendo a la satisfacción integral de sus derechos.
- Realizar investigaciones y trabajos de campo que permitan desarrollar políticas preventivas, propendiendo a la erradicación de la violencia familiar, así como a la profundización de la asistencia a las víctimas de violencia familiar, maltrato y abuso sexual infantil.
- Coordinar las tareas de las Comisiones de Colaboración Policial de todo el país a través del Comité Ejecutivo designado en I Congresos Nacionales.

#### ▪ **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA.**

El Ministerio de Salud Pública se encuentra implementando un programa de salud mental llevado a cabo desde 1985, desde su comienzo empezó a detectar casos de violencia familiar. De este modo decide integrar esta variable a su modelo causal y comienza a implementar un servicio de atención a las víctimas de violencia doméstica, apoyándose en sus técnicos, quienes recibieron capacitación en el tema y sus policlínicas del MSP.

El objetivo principal en este aspecto es la atención y asesoramiento de la víctima y atención psicológica del agresor cuidando la no internación de por vida sino dando espacio a su posterior reinserción a la sociedad.

#### ▪ **INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO**

Básicamente la Intendencia Municipal de Montevideo implementa dos líneas de abordaje en la problemática de violencia doméstica que constan de un servicio telefónico que funciona a partir de 1992 de escucha, apoyo orientación y asesoramiento a mujeres que llaman a raíz de problemas de violencia en su vínculo de pareja, el servicio se desarrolla a partir de un convenio con Antel el cual permite tener un alcance nacional.

La implementación de esta política se viene realizando a través del convenio con una ONG Plemmu que se encarga de recepcionar las llamadas e intervenir en el problema.

La otra línea consiste en el Programa Comuna Mujer que surge como respuesta a las inquietudes de las mujeres de los gobiernos locales en relación al desarrollo de políticas de género a nivel local, priorizando líneas de acción vinculadas a los problemas más urgentes. Surge en el año 1996, con la incorporación paulatina de distintas zonas populosas de la ciudad de Montevideo, contando actualmente con 7 Comunas Mujer (zonas 8, 9, 10, 12, 17, 18), y a punto de inaugurar una nueva Comuna Mujer en la zona 14.

Cada Comuna Mujer se instala en acuerdo con un grupo local de mujeres, que asume la responsabilidad del acompañamiento y evaluación del programa, representando "la voz, los oídos y los ojos de las vecinas", de manera de fortalecer su rol en tanto actoras locales y desarrollar sus potencialidades.

Las Comuna Mujer, son co-gestionadas por la Comisión de la Mujer, los Equipos Técnicos Sociales de cada zona y la Comisión Zonal de Mujeres; participan en el emprendimiento ONG que asumen el desarrollo de servicios o acciones educativas. El objetivo principal gira en torno a potenciar espacios eficaces para el fortalecimiento de la participación de las mujeres vecinas de cada barrio en relación a sus derechos, y el desarrollo de servicios que atiendan las necesidades específicas priorizadas por las propias participantes, a través de estrategias de prevención y atención.

#### ▪ **SISTEMA POLÍTICO NACIONAL**

En el Uruguay se han sancionado leyes a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia familiar.

Los antecedentes en el marco jurídico nacional específico en el tema violencia doméstica son:

- En 1995, Uruguay a través del artículo 18 de la ley N° 16.707 de 12/07/95, reconoce como delito la violencia doméstica, que se incorpora al Código Penal Uruguayo como artículo 321 bis. En el título de delitos contra la personalidad física y moral del hombre.

- El año 2002 marcó un punto alto en la lucha contra la violencia doméstica, el parlamento uruguayo aprobó la ley N° 17514 o ley de violencia doméstica el 2 de julio de 2002.

Además de establecer un marco jurídico específico para la prevención e intervención de violencia doméstica, cuando no constituye delito, la ley N° 17514 en el artículo 24 dispone la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, que funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. En el marco de su competencia, una de sus tareas fundamentales, es la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, que necesariamente, debe ser intersectorial e interdisciplinario.

La finalidad del Plan Nacional es ***“erradicar las situaciones de violencia doméstica en Uruguay, promoviendo estilos de vida saludables, caracterizados por la equidad de trato y oportunidades, la tolerancia y el respeto en la diversidad, para que, tanto en el ámbito privado como en el público, se efectiviza el pleno goce de los derechos humanos de todos y todas los habitantes de la República, a través de un trabajo articulado entre los actores sociales y políticos, basado en objetivos consensuados y claramente definidos que consideren a la persona como centro de atención”***.(pie de pág).

#### ▪ CASA DE LA MUJER DE LA UNIÓN.

Es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica, que nace en 1987, respondiendo a la necesidad de crear un espacio propio para las mujeres, donde puedan recibir apoyo y asesoramiento en torno a su problemática de género.

Su misión es la de impulsar y efectivizar actividades y programas tendientes a promover a la mujer, contribuyendo al desarrollo de sus potencialidades, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y alcanzar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad.

A través de diversos servicios y actividades de promoción-capacitación, se ha constituido en recurso permanente en las áreas relacionadas con género, violencia doméstica, trabajo, salud sexual y reproductiva, derechos legales, y recreación.

En el ámbito de la violencia doméstica, el equipo está en continua búsqueda de desarrollar y afinar sus estrategias de intervención poniendo el énfasis en el trabajo grupal.

Desde allí, como profesionales especializados en materia de violencia doméstica proponen:

- Consultas psicosociales (situaciones de crisis y seguimiento)
- Asesoramiento jurídico.
- Atención psicológica (intervención a corto plazo).
- Grupo de auto-ayuda.

➤ Charlas-talleres de sensibilización.

Respecto a la metodología de trabajo, se plantea que las mujeres que concurren a la Institución por un problema de violencia doméstica, son derivadas por otras Instituciones (policlínicas, comuna mujer, teléfono de la intendencia, comisaría de la mujer, etc) pero en su gran mayoría viene por recomendaciones de algún familiar, amiga o vecina.

Acuden por primera vez en forma personal o telefónicamente recibiendo un primer asesoramiento referido a los recursos institucionales o comunitarios existentes. En caso de optar por los servicios de la Casa de la Mujer, se le da fecha y hora para una primera entrevista con la psicóloga social o asistente social. Esta entrevista apunta a evaluar la situación y a la vez ser contenedora de la angustia que presenta. Una vez hecho el diagnóstico primario (con una o más entrevistas), según la demanda, la mujer es derivada a asesoramiento legal, el área de trabajo, al centro de salud, a apoyo psicológico y/o grupo de autoayuda.

Desde el punto metodológico, se aplican distintas estrategias:

➤ Se le deriva al grupo, como única propuesta.

➤ Se le deriva al grupo y al mismo tiempo se le da una entrevista individual, de forma que reciba apoyo individual y grupal.

➤ Se le deriva al grupo y se le proponen tener una entrevista individual después de haber participado de tres reuniones grupales para evaluar si esa propuesta le sirve, si se siente cómoda, etc.

Se trata de derivarla con un breve informe para facilitar la integración. Se trabaja en equipo interdisciplinario, el cual mantiene reuniones de equipo periódicas.

En la Casa de la Mujer se trabaja con dos grupos de autoayuda en los cuales las mujeres se encuentran en distintos niveles de elaboración de su situación de violencia.

➤ Un grupo abierto para mujeres en situación de crisis, primer nivel.

➤ Un grupo cerrado para mujeres en "proceso de desvictimización" segundo nivel.

Del grupo abierto se deriva al grupo cerrado. Cada grupo funciona semanalmente, durante dos horas, con un promedio de participación de 10 a 12 mujeres y 2 profesionales que lo coordinan.

▪ **MUJER AHORA**

Es una organización no gubernamental dedicada al desarrollo integral de la mujer, especialmente en el área de la salud mental. Creada en 1989, surge como resultado de la experiencia de años de trabajo con mujeres de todos los sectores sociales.

Está integrada por profesionales impulsadas por la situación de discriminación y dependencia que viven las mujeres y el consecuente malestar en sus vidas cotidianas.

Dentro de sus acciones que desarrolla se destaca:

➤ Promueve espacios de reflexión sobre modelos nuevos desde una perspectiva interdisciplinaria y de género, con la voluntad de dinamizar los procesos de transformación.

➤ Realiza acciones a nivel individual, grupal y social par mejorar la calidad de vida de las mujeres, favorecer su desarrollo personal, y crear las bases para una sociedad más justa, democrática y equitativa.

➤ Realiza periódicamente, capacitación y entrenamiento de profesionales para la atención y orientación a personas que viven situaciones de violencia doméstica y sexual.

#### ▪ PLEMMU

La organización no gubernamental PLEMMU tuvo sus inicios en las organizaciones de mujeres, a partir de un grupo de mujeres preocupadas por la problemática de violencia doméstica cerca de los años 90, integrado por representantes de organizaciones como Mujer Ahora, Casa de la Mujer de la Unión, Instituto Mujer y Sociedad, Plemmu.

Desde allí y cada uno en su institución se comenzó a trabajar la temática de violencia doméstica. Actualmente Plemmu integra la Red Nacional Uruguaya de Organizaciones contra la Violencia Doméstica y Sexual.

La fundación Plemmu empezó a trabajar el tema en el año 1987, asumiendo figura jurídica desde 1988.

Se trabaja con un equipo multidisciplinario, y la misión de Plemmu es “una nueva mujer, una nueva familia, una nueva sociedad”. Parte de su labor básica, es la transmisión del trabajo en red, para generar una mayor socialización de los recursos existentes y evitar el aislamiento que facilita la perpetuación de pautas culturales generadoras de situaciones de violencia.



## CAPÍTULO VI SISTEMATIZACIÓN

Se procederá a desarrollar el resultado del análisis de las entrevistas y los referentes bibliográficos de las líneas de acción que desenvuelven el Estado y la Sociedad Civil en el abordaje de la violencia doméstica que sufren las mujeres de Montevideo Urbano.

Para el trabajo es de fundamental importancia estudiar las respuestas institucionales respecto al problema, intenta captar las representaciones sociales y significados sobre la violencia doméstica que existen en los actores involucrados en la problemática y las respuestas que los mismos dan a este serio problema.

Si los programas se conciben como las acciones mediante las cuales se hacen operativas las políticas, entonces la evaluación de las respuestas institucionales debe partir del análisis del proceso de planificación de las políticas sociales. En tal sentido, según Arlette Pichardo Muñiz (1992:75), es posible distinguir, con fines exclusivamente analíticas, tres dimensiones:

### Dimensiones que deben abordarse en el análisis de las políticas sociales

DIMENSIÓN	CORRESPONDE A LA:	CONDUCE AL:
DE LA FORMULACIÓN	Formalización de la política	Examen de los documentos programáticos.
DE LA OPERACIÓN	Ejecución de la política	Análisis de las acciones realizadas o en proceso de realización.
DE LOS EFECTOS	Acción conjunta de los planes y las operaciones reales.	Análisis de las implicaciones en los grupos sociales afectados y con la sociedad en su conjunto.

Tanto el objetivo general como los específicos del trabajo serán abordados en el marco de las dimensiones mencionadas que conforman las políticas públicas o sociales.

De acuerdo con el autor en el análisis de la formulación, interesa el examen de aquellos documentos que contengan las políticas y acciones (planes, programas, proyectos).

En cuanto al análisis de la dimensión operacional este debe realizarse distinguiendo dos niveles: uno general, referido al quehacer institucional en su conjunto; y otro específico; relativo a las acciones con incidencia directa a los grupos sociales afectados por el problema objeto de intervención.

La evaluación de las respuestas institucionales debe iniciarse al identificar las instituciones responsables de brindar atención al objeto de interés. De

manera de brindar un panorama de las acciones y prácticas de intervención del Estado y la sociedad civil frente a la problemática se marcan una serie de puntos que permiten un análisis de los aspectos importantes de las políticas atravesados por los objetivos de la monografía.

### ***1. Descripción del diseño y formulación de políticas llevadas a cabo por los diferentes actores Doméstica en Montevideo-Urbano.***

- 1.1 Presentación de los actores seleccionados en el trabajo, que están llevando a cabo políticas frente al tema.
- 1.2 Exposición de los objetivos de cada actor participante o cada Institución seleccionados en el abordaje a la problemática.
- 1.3 Identificación de acuerdos y diferencias ante la conceptualización del problema.
- 1.4 Grado de participación de las ONGs en las políticas de violencia doméstica.

### ***2. Descripción de la operación e implementación de las políticas frente a la violencia doméstica de los actores seleccionados que abordan la problemática de violencia doméstica.***

- 2.1 Presentación de la metodología utilizada para el abordaje de la problemática de los diferentes actores.
- 2.2 Reconocimiento de los factores en juego que confluyen en la problemática.
- 2.3 Capacidad de coordinación de los distintos actores en la ejecución de las políticas.

### ***3. Evaluación de los efectos e impactos de las políticas frente al problema de violencia doméstica en nuestro país.***

- 3.1 Existencia de un sistema evaluación de la política llevada a cabo por cada actor.
- 3.2 Existencia de información sistematizada frente a la problemática.

#### ***ACTOR: MINISTERIO DEL INTERIOR.***

##### ***1.1 Presentación del actor seleccionado.***

Esta dirección es relativamente nueva del Ministerio del Interior. Las consultas por violencia doméstica pueden ser por varias vías derivados del Juzgado, a través de SOS niños, es un teléfono gratuito 0800 que atiende situaciones de maltrato y abuso infantil, y la consulta que viene por puerta.

En el marco del Ministerio del interior se desarrolló el programa de Seguridad Ciudadana que tuvo su término fue un proyecto financiado por el BID que apuntó a introducir un cambio a todo el sistema policial y fortaleció mucho el trabajo contra la violencia domestica e instaló el Centro de Asistencia a victimas

de violencia doméstica que dejó de en marzo 2003 y se transformó en esta Unidad de Asistencia a víctimas de violencia familiar.

### **1.2. Planteo de objetivos.**

La misión de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito es:

***“Contribuir a desalentar la gestión y evolución de procesos de exclusión social capaces de generar causas incidentes en las conductas violentas o delictivas”.***

A los efectos de cumplimiento de la misión se entiende por exclusión social la imposibilidad que tiene ciertas personas de ser parte del conjunto de derechos y deberes que rige la vida de una comunidad sociopolítica cultural dada. Determina una incapacidad jurídica de goce de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico urgente a nivel nacional e internacional.

Se plantean los siguientes principios guías:

- La persona humana como destinatario principal de todas las acciones a efectos de alcanzar su protección integral y la mejora de su calidad de vida.
- La seguridad pública entendida como bien común que se construye a través de la gestión asociada.
- La promoción y la prevención como actividades prioritarias que requiere la suma de visiones, acciones y de la articulación de fuerzas.
- La filosofía y técnica de la policía comunitaria con el expreso mandato de actuar como agentes de protección y convivencia en una relación orientadora, conformadora, transformadora y encausadora de la coparticipación de la policía vecino.
- La mediación como técnica altamente valorada para resolver los conflictos interpersonales.
- Participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo como condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.
- La eliminación de toda forma de discriminación especialmente de género, étnica y racial y de las diversas formas de intolerancia.
- La equidad de trato y oportunidades como valores indispensables de la promoción y observancia de los derechos humanos y el desarrollo integral.
- La educación de la niñez y la juventud la plena e igualitaria participación de la mujer y de las organizaciones de la sociedad civil como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos.

### **1.3. Conceptualización del problema.**

De acuerdo al entrevistado se maneja un concepto bien amplio de violencia doméstica que incluye la violencia emocional, física, y las distintas modalidades del maltrato.

***“Se entiende que la violencia doméstica es una relación abusiva, ejercicio arbitrario del poder y control en la relación interpersonal, sobre todo a punto de partida de núcleos afectivos estables más o menos estables y duraderos”.***

Se evidencia que la línea teórica seguida es la de Jorge Corsi.

#### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

El entrevistado reconoce que la mayor experiencia en éste tema la tienen las organizaciones no gubernamentales.

En base a las declaraciones del actor entrevistado, **“el Estado no posee experiencia ni trayectoria en brindar atención o servicios en el tema de violencia doméstica, por lo que su estrategia de intervención viene siendo hasta hoy, la de acercarse, reconociendo aquellas Instituciones de la sociedad civil o organizaciones que se sitúan en una posición más avanzada en la resolución o tratamiento del problema”** por eso se realizó capacitación específicamente de las ONGs a personal de Instituciones del Estado, en nuestro país existen organizaciones no gubernamentales de larga data (15 años aproximadamente) que abordan la violencia doméstica.

#### **2.1. Metodología de trabajo.**

En lo que es específicamente la intervención de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito en el problema de violencia doméstica se prioriza el enfoque multidisciplinario, la entrevista personal, el diagnóstico preliminar de la situación, el diagnóstico integral y el seguimiento.

**“En el diagnóstico integral es una de las pocas Instituciones que trabajan tanto con víctimas como con victimarios, que marca mucho desde el punto de vista metodológico”.**

#### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

Desde el principio el entrevistado manifiesta que es una problemática multicausal absolutamente.

**“Creo que confluyen las características psicológicas, la propia situación familiar, el entorno social y comunitario, el soporte social del sujeto en cuanto a la inclusión/exclusión en la que está viviendo, cuanto mayores son los niveles de exclusión social mayores son los niveles de violencia, también lo cultural que es pesadísimo, movilizar una cuestión arraigada que está instalada en un sistema de valores”.**

#### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

Cuando el entrevistado responde ante la existencia de coordinación entre los actores en la ejecución de las políticas expresa:

**“...desde cada uno hay cosas muy interesantes, pero no siempre existe coordinación, es más ni siquiera a veces hay información de que se está desarrollando, haciendo superposición de servicios y desperdiciando recursos” (...)** **“el Programa Seguridad Ciudadana fue un intento también de potenciar determinados programas y de lograr coordinaciones”.**

Específicamente en relación con otras dependencias del Estado adjunta:

**“...El Ministerio de Educación y Cultura no está aportando nada respecto al tema están trabajando a nivel mínimo; tendría que tener en este tema un papel regente de orientador, de formulador de políticas de coordinación entre lo civil y lo público”**

Detrás de las declaraciones se puede apreciar la dificultad quizá provocada por la existencia de "rivalidad" en lo que refiere a las demás dependencias dentro del mismo Estado.

La dinámica en lo referente al modo de relacionamiento Estado-Sociedad Civil se encuentra fuertemente inclinado hacia el paradigma emergente con una sociedad que se hace cargo de los problemas cuando las respuestas del sistema político no le son suficientes.

### **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

La situación del Ministerio del Interior en lo que refiere a la posesión de un sistema de evaluación plantea lo siguiente:

***"...si bien existe una evaluación de gestión no siempre la evaluación está centrada en lo que nosotros quisiéramos que estuviera centrada, que la misma apuntara a evaluar la efectividad y la calidad de la atención de la asistencia y el impacto real de la asistencia en la intervención en la realidad de la gente ocurre que no se generan el espacio y el tiempo para ponerse a trabajar y quedamos haciendo tareas de apoyo".***

### **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

El entrevistado, respondiendo ante las cifras del número de víctimas que manejan éstos mencionan que su marco de referencia más importante es el aumento de denuncias que se han apreciado en los últimos años, además de afirmar que no existe datos más específicos.

***"El objetivo de sensibilizar la población con respecto al problema, es percibido por los técnicos como exitosa y se espera que la misma contribuya hacia la apertura de pautas culturales con larga trayectoria en nuestra sociedad que han aislado al problema de tabúes sociales, acercándose gradualmente a la verdadera dimensión del problema".***

La lectura que hace el Ministerio del Interior vinculado al aumento de las denuncias es por lo tanto positiva, ya que refleja el cambio de carácter de la situación de la violencia familiar de "asunto privado a público".

## **ACTOR: SALUD PÚBLICA.**

### **1.1. Presentación del actor seleccionado.**

La Dirección General de la Salud (DIGESA) constituye el brazo rector, normativo y planificador de políticas de salud a nivel nacional del Ministerio de Salud Pública, siendo esta una función principal, indelegable y fundamental de este Ministerio para el interés del país.

La Dirección General de la Salud está integrado por la División Salud de la Población, División Servicios de Salud, División productos de salud y coordinación de regionales de salud. La división salud de la población está compuesta por cuatro áreas programáticas:

- Prevención de adicciones.
- Salud mental del adulto
- Salud mental del adulto/a mayor.
- Área niñez y adolescencia.

El programa de salud mental llevado a cabo desde 1985 actualmente fue ampliado por la Comisión asesora técnica, dicho programa realiza acciones de promoción y prevención, donde se incluyen las distintas modalidades de violencias.

### **1.2. Planteo de objetivos.**

El Programa de salud mental no presentó un objetivo general sino que estos se encuentran desarrollados dentro de cada subprograma según sea la patología o situación social que se presente. A modo de ejemplo, en la atención a la salud mental, se apunta con las políticas a la no internación definitiva del paciente sino los mecanismos que fomenten su reinserción en la sociedad. Para ello se ha desarrollado policlínicas comunitarias compuestas por equipos multidisciplinarios (médicos, psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, enfermeras).

### **1.3. Conceptualización del problema.**

El entrevistado expresa que la violencia familiar es un problema de larga data que permaneció oculto pero hoy es un problema de estado público.

***“Como conceptualmente uno la imagen que tenía de la familia como núcleo continente el núcleo protector pero en los últimos años, este aspecto cambio ese elemento protector se ha transformado en un elemento nocivo. Si pensamos en el núcleo de la familia como en donde se forma la identidad y la personalidad del individuo y allí nos encontramos que se produce agresión y actos violentos donde hay un factor detrás de todos estos aspectos que es el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol”.***

### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

Como se ha mencionado el tema de violencia doméstica se ha introducido dentro de los programas del Ministerio recientemente. En el análisis se observó cierta falta de reconocimiento a las ONGs, ausencia de coordinación vertical, con políticas más cerca del paradigma dominante.

### **2.1. Metodología de trabajo.**

Desde el equipo técnico que integra el programa de salud mental en los distintos Centros de Salud se realizan actividades educativas preventivas con los distintos grupos poblacionales o etarios respecto al tema de violencia doméstica.

El entrevistado en el abordaje de la problemática enfatiza la perspectiva de género como línea que se debe tener en cuenta para su intervención.

***“Es fundamental una perspectiva de género en el trabajo de educación para la salud y promoción de factores de protección, el trabajo en las resiliencias y desde el enfoque de la salud mental abordando las vulnerabilidades psicosocioambientales con enfoque de género”.***

### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

El abordaje del problema de la violencia familiar es justificado por el programa debido a que está fuertemente relacionado con la salud psíquica y física del individuo.

***“... Detrás de una familia, que padece una situación de violencia familiar desencadenada por el resquebrajamiento de los vínculos, así como también por factores externos como la situación económica, la falta de empleo, el uso de drogas, el alcohol de algunos de sus miembros, puede estar representando un fuerte estímulo de patrones de comportamiento violentos contra los demás y contra sí mismo”.***

Podría señalarse entonces, que la violencia familiar se convierte en una variable muy relevante en el modelo causal de todas las patologías abordadas en el programa.

### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

En los últimos años, la población de salud pública viene en aumento. A este fenómeno le son atribuidos factores como la situación económica del país, la desocupación como primera consecuencia del conflicto y cierre e las mutualistas. Como respuesta a este fenómeno, el Estado se encuentra implementando líneas de acción inclinados hacia el paradigma de la demanda la cual es recepcionada a través de la atención de los técnicos utilizando el contacto con los beneficiarios.

Respondiendo ante la dinámica de las acciones en relación a su relacionamiento con otras organizaciones, se observa una superposición de tareas debido al desconocimiento del desempeño de las mismas, ausencia de coordinación vertical entre el Ministerio y organizaciones no gubernamentales, así como también carencia de coordinación horizontal en el ámbito estatal.

***“...Si, a veces, por desconocimiento de las estructuras preexistentes se nos produce una superposición de tareas pero una de las tareas básicas de nuestros equipos sanitarios, es que un 40% de su tiempo sea destinado a un trabajo de comunidad y en coordinación con otras instituciones que puedan estar vinculadas con los temas que a nosotros nos preocupan...”***

Frente a estos cambios, el Estado no ha reaccionado con una estrategia de gestión gerencial retrocediendo ante un sistema de intervención directa y generando participación a este nuevo actor como es el tercer sector incluidas las ONGs, sino que por el contrario se ha hecho cargo con políticas regulatorias inclinadas fuertemente hacia el paradigma dominante.

Percibimos una notoria diferencia respecto a la institucionalidad del Ministerio del Interior el cual plantea en su modalidad de trabajo una pluralidad de subsectores intervinientes con una inclinación al paradigma emergente, en cambio el Ministerio de Salud Pública presenta una línea estatal muy fuerte con tendencia hacia el paradigma dominante.

A consecuencia se apreciaron por el entrevistado, efectos no deseados como es la superposición de esfuerzos y aumento en el gasto público.

Si se compara el Ministerio de Salud Pública con el programa Comuna Mujer implementado por la Intendencia, podemos apreciar diferencias notorias de cambio de enfoque, el segundo preocupado por sensibilizar y responsabilizar a la sociedad de un problema de carácter público, un trabajo conjunto con las sociedad, grupos de vecinos y organizaciones no gubernamentales, en la otra posición el Ministerio de Salud Pública que sigue con la idea del Estado de

Bienestar en sus políticas que imparte y estimula una sociedad pasiva desconociendo las acciones ya realizadas por la misma.

### **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

En el caso del Ministerio de Salud Pública, si bien se apreció la existencia de un seguimiento de los técnicos que participan en las policlínicas el mismo no es acompañado por algún tipo de instrumento que mida cuanto eficaces son en el desarrollo de sus tareas para el logro de sus objetivos esperados, por ello no se puede hablar de un verdadero sistema de evaluación.

### **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

Según lo enunciado por el entrevistado Salud Pública no posee información sistematizada referente a la problemática, más bien se lleva un registro de los casos atendidos pero no existe un trabajo sistematizado que permita identificar perfiles, patrones de comportamiento, hechos que incitan a la violencia, etc.

## **ACTOR: GOBIERNO MUNICIPAL (Intendencia Municipal de Montevideo).**

### **1.1. Presentación del actor seleccionado.**

La Intendencia Municipal de Montevideo a través de la Comisión de la Mujer ejecutan varias políticas relacionadas al desarrollo de la ciudadanía mediante el fortalecimiento de los derechos de la mujer a través de un equipo técnico de trabajo, se implementa el Programa Comuna Mujer que tiene como objetivo la consolidación de espacios locales de participación y la lucha por los derechos de las mismas, y un servicio de atención telefónico a mujeres en situación de violencia doméstica y una línea experimental de trabajo con hombres agresores y violentos, es una experiencia que se viene realizando hace dos años.

### **1.2. Planteo de objetivos.**

La Comisión de la Mujer tiene como objetivo general: ***“Contribuir a la sensibilización, denuncia y lucha contra las diversas manifestaciones de la violencia e género como la expresión más contundente del impacto negativo de los modelos y roles socioculturales asignados a mujeres y hombres”.***

Los técnicos de la Comisión de la Mujer aprueban en el año 2001 el Plan de Igualdad, Oportunidades y Derechos.

### **1.3. Conceptualización del problema.**

Respecto al concepto del problema violencia doméstica el entrevistado señala que es unas de las formas más descarnadas de violencia de género, considerando por éste motivo que merece especial atención.

***“Nosotros manejamos un concepto de violencia que tiene que ver en principio con una situación de desigualdad de inequidad a nivel de justicia de género donde justamente el concepto género se entiende como una relación desigual de poder, donde una de las partes efectúa un maltrato o un abuso sobre otro. Eso tiene manifestaciones tanto a nivel emocional,***



**psicológico, patrimonial, físico hay distintas maneras de ejercer la violencia”.**

#### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

En el trabajo de las Comunas Mujer la Comisión realizó acuerdos con ONG. Ejemplificando, las llamadas de atención de violencia fueron convenidas con fundación Plemmu, los servicios de atención directa al problema se realiza a través del Faro y Casa de la Mujer de la Unión y la capacitación de personas relacionadas a la Comuna es a través de la ONG Instituto Mujer y Sociedad.

El trabajo de las ONG es muy valorado por la IMM ya que lo consideran un actor ejecutante que posee una experiencia interesante con la población objetivo.

Respecto al tema el entrevistado expresa:

**“Se empezó a trabajar desde las ONG porque la IMM no tenía personal especializado en esta temática y quienes han acumulado más experiencia y más conocimiento en los temas de violencia habían sido hasta el momento las ONG que hoy también siguen desarrollando muchas actividades en el área, de hecho tenemos varios convenios con ONG.”**

Analizando las declaraciones de los actores hasta el momento mencionados, se aprecia la toma de conciencia por parte del Estado en cuanto a la valoración de las ONG. Estas comienzan a ser vista como un recurso necesario e importante. Esta importancia no es solamente atribuida a su buen desempeño en la ejecución de las acciones, sino porque además poseen un recurso importante y exclusivo como es la información y experiencia acumulada que le posibilita distinguir el grado de viabilidad de las acciones antes de que sean llevadas a la práctica.

El trabajo en contacto directo con la población beneficiaria, ha otorgado a las ONG la oportunidad de recolectar un conocimiento particular de este modo de trabajo ubicándolas en una situación de “privilegio” y notoriedad a la hora de llevar a cabo cualquier política de intervención.

#### **2.1. Metodología de trabajo.**

Los servicios que brindan las Comunas Mujer en el abordaje a la problemática pueden ser **jurídicos**, relacionados con los derechos y el marco legal no sólo de la violencia doméstica sino de otros temas vinculados a la familia, tenencia, divorcio, pensiones alimenticias, etc; y los **psicosociales** se refieren a el seguimiento de los casos que pueden ser a través de atenciones individuales y de grupos de autoayuda, además de otras acciones, toda esa cuestión de red local que a veces es necesario y la intervención de otros actores para apuntalar esa situación de violencia doméstica. Además tienen una línea experimental de intervención con hombres agresores.

#### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

El entrevistado mantiene que es una problemática multifactorial que son múltiples los factores intervinientes que se articulan entre sí, que a veces se suman en situaciones de violencia doméstica que van afectando las

posibilidades de esa mujer, quedando en situación cada vez de mayor vulnerabilidad por las discriminaciones que sufren.

***“Hay muchos factores que inciden o favorecen los hechos violentos lo cultural, social, económico, ideologías, el género por supuesto (...) en general los modelos imperantes que tenemos son de dominio, ejercicio del poder en el sentido del sometimiento, la desigualdad vivida como discriminación, las pautas sociales y culturales en relación a lo que se espera de una mujer y lo que se espera de un hombre en los estereotipo tradicionales de género son los que alimentan en forma más cruda las situaciones de violencia doméstica”.***

Plantea también que hay múltiples dimensiones en la problemática en el orden mundial está funcionando en eso términos de dominados y dominadores que van alimentando cuestiones de lo cotidiano de las relaciones y que no promueven la democracia de los vínculos, la igualdad y la equidad.

Según el entrevistado también influye el sistema patriarcal heredado de generaciones en generaciones.

***“Somos herederos de una cultura patriarcal donde el lugar del hombre o del varón tiene que demostrar determinadas características para hacer valer su masculinidad, como un valor, como una virtud y eso apela a modelos que justamente tienen que ver con el abuso del poder eso enmarcado en una sociedad donde las pautas de violencia como cuestiones cotidianas se van naturalizando”.***

### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

Observando el relacionamiento que sostiene la Institución con las ONGs, podemos apreciar que una vez obtenidas las demandas de los beneficiarios por parte de la Comisión a través de las Comunas Mujer; son contratados posteriormente los servicios de las ONGs, como también para el servicio telefónico de atención a el problema.

***“Desde la Intendencia Municipal de Montevideo ha habido una articulación una consulta un trabajo conjunto de hecho integramos ONGs para implementar este programa y lo hicimos además en articulación con los grupos de mujeres de las zonas, con los gobiernos locales, con el Consejo Vecinal, pero a nivel nacional no existe coordinación no hay un Plan de igualdad de oportunidades y derechos que permita ordenar, jerarquizar y atender las cuestiones que tienen que ver con la problemática (...) además a nivel del Estado el Instituto Mujer y Familia del Ministerio de Educación y Cultura que sería el órgano o espacio gubernamental por excelencia para poder trabajar las políticas de género en lo nacional no tiene jerarquía institucional y no ha podido desarrollar una labor de incidencia en nuestro país”.***

Analizando la declaración anterior, si bien podría afirmarse que el modo de relacionamiento entre los actores presenta rasgos que lo ubican más cerca del paradigma emergente como puede ser: el reconocimiento del importante rol de las ONGs y su otorgamiento de participación en el programa, la desconcentración de los Centros de atención al beneficiario y la

retroalimentación de la información, también posee algunas carencias o características que lo alejan de la clasificación, tales como, la intervención directa del Estado en algunas de las líneas de acción a través de la creación de las Comunas Mujer y el apoyo financiero unilateral.

***“...concretamente la Intendencia no tiene actualmente relacionamiento ni contacto con las líneas de acción desarrolladas por el Ministerio del Interior ante la problemática, sí se trabajó en el año 1999 hasta el 2002 en un proyecto conjunto llamado seguridad ciudadana que apoyo toda una serie de acciones sobre violencia doméstica permitió abrir una nueva Comuna y se fortalecieron en otras zonas abriendo servicios psicosociales y terminado el proyecto la IMM absorbe esos servicios (...) si nos sirvió para ampliar el relacionamiento institucional, hacer coordinaciones pero lo que no tuvo esa instancia fue la posibilidad de continuidad”.***

Esta situación demuestra que en la actualidad hay una falta de coordinación horizontal entre los organismos y sobre todo un desconocimiento de los objetivos y acciones que están siendo llevadas a cabo dentro del mismo Estado. En cambio si se puede apreciar que el gobierno municipal (IMM) mantiene coordinación a nivel vertical (Estado-Sociedad civil) en casos puntuales o con algunas ONG particularmente observación que puede estar reafirmando la ubicación de la política sobre el paradigma dominante, con líneas de acción caracterizadas por su sectorialidad, baja capacidad de retroalimentación entre los actores, con una oferta homogénea y con altos probabilidades de superposición de esfuerzos.

### ***3.1. Evaluación de la política de cada actor.***

A diferencia de algunas de las organizaciones mencionadas anteriormente la Comisión de la Mujer de la IMM cuenta con un sistema de evaluación de la política a nivel del equipo de gobierno que es quien define y tiene sus instancias de coordinación de organizaciones, de evaluación y replanteo de su política y también la evaluación que proviene de los mismos beneficiarios, las mujeres de la zona que participan de las comunas se les pregunta por el servicio, si éste colma la expectativas, se renueva el contrato de esta Institución con las ONG y se sigue adelante con el proyecto.

### ***3.2. Sistematización frente a la problemática.***

A nivel nacional no existe un registro único el entrevistado plantea:

***“...la sistematización a nivel nacional es un gran debe, si hay un registro interno de las consultas de los servicios de la IMM pero es muy parcial”.***

Por lo tanto se vislumbra que esta Institución posee algún tipo de sistematización de seguimiento de sus acciones sin embargo está más cerca de ser un instrumento de control interno que de un sistema de evaluación costo impacto.

**ACTOR: GOBIERNO NACIONAL. (Sistema Político Nacional).**

**1.1. Presentación del actor seleccionado.**

En el año 2002, la Cámara de diputados a través de la Comisión de Género y Equidad en relacionamiento con la Comisión de los Derechos crea la ley N° 17.514 que abarca temas de la mujer específicamente de situaciones de violencia doméstica.

**1.2. Planteo de objetivos.**

La ley declara de interés general las actividades orientadas a la: **“prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica”.** (ley n° 17514 disposiciones generales cap1 art1).

**1.3. Conceptualización del problema.**

La ley establece que violencia doméstica Art.2° **“constituye toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.** (ibidem Art. n°2)

Respecto a lo mencionado por el entrevistado uno de los problemas que se observa referente a la aplicación de la ley es la carencia de capacitación al personal del sistema Judicial.

**“La aplicación de la ley está muy carente porque no alcanza con el texto de la ley, lo que está faltando es capacitación al Poder Judicial (...) hay todavía una concepción muy patriarcal y muy antigua de los operadores del derecho que no visualizan que vivir una vida libre de violencia es un derecho y que la lucha contra la violencia doméstica es parte de la ejecución de los derechos humanos”.**

Es importante remarcar que la problemática de violencia doméstica se encuentra rodeada de pautas culturales arraigadas en la sociedad y que transmiten a los diferentes sistemas dificultando la intervención en el problema.

Otro punto a destacar referente a la resolución de la violencia doméstica es la falta de comprensión del fenómeno por parte del personal del Poder Judicial y la carencia de recursos económicos que permita al Juez estar acompañada y asesorada de un equipo multidisciplinario.

La ley N° 17.514 del 02/07/2002 creó el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y en el Art.29 de la norma se dispone que el Consejo elabore el Primer Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica.

El Consejo se instaló en el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer del Ministerio de Educación y Cultura, a los efectos de su funcionamiento administrativo.

Dicho Plan propondrá acciones que procurarán el cumplimiento de los siguientes objetivos:

A) Tender al abatimiento de este tipo de violencia en todas sus manifestaciones, fomentando el irrestricto respecto a la dignidad humana, en

cumplimiento de todas las normas nacionales vigentes, así como de los compromisos asumidos por el Estado al ratificar las Convenciones y Tratados de Derechos Humanos.

B) Proyectar mecanismos legales eficaces que atiendan al amparo a las víctimas de violencia doméstica, así como a la rehabilitación de los victimarios.

C) Favorecer la especialización de todas aquellas instituciones y operadores cuya intervención es necesaria para la prevención y erradicación de la violencia doméstica.

Analizando los objetivos de la ley, se puede apreciar que el Gobierno parece conformarse con la protección de la víctima, la mujer en este aspecto no es vista como un actor que por pertenecer a una sociedad ya posee derechos los cuales en situación de violencia no le son respetados, sino que se crean derechos especiales, lo cual puede revictimizar y continuar su situación de infravaloración.

#### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

El entrevistado reconoce que la experiencia en el abordaje de la violencia doméstica tuvo sus comienzos en las ONGs y en la actualidad son un sector que realiza capacitación y formación a Instituciones del Estado como a la Policía, personal del Poder Judicial.

***“Es claro, que el saber sobre violencia doméstica y sobre atención está acumulado en las organizaciones no gubernamentales, ahí es donde está la masa crítica de pensamientos, de teoría y de prácticas de atención a la violencia doméstica”.***

De acuerdo a lo que se percibe del entrevistado es necesario un mayor compromiso de las instituciones del Estado por ejemplo del Poder Judicial mayor comprensión del fenómeno y capacitación de su personal, del Ministerio de Salud Pública se desconoce un programa que incluye la problemática de violencia doméstica. A su vez y reconociendo el trabajo de años de las ONGs, sostiene que deben de existir organismos comprometidos tanto estatales como privados en la intervención del problema.

#### **2.1. Metodología de trabajo.**

La metodología a aplicar por el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica consta de cinco actividades claves:

- Promoción de derechos y prevención de la violencia doméstica.
- Formación y capacitación permanente de recursos humanos.
- Abordaje en crisis, atención, tratamiento, rehabilitación.
- Articulación de acciones y trabajo en red.
- Sistema de información seguimiento y evaluación continua.

#### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

Según lo expresado por el entrevistado en la problemática tiene un peso importante el aspecto cultural, las relaciones de género elementos permisivos en la emergencia que influyen en la invisibilidad y naturalidad del problema.

***“Yo creo que lo que explica la violencia no sólo la violencia doméstica sino las violencias de género, la violencia contra las mujeres que es como***

***la manifestación extrema de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres es sin duda toda situación que aumenta la inseguridad de las personas (...) si pensamos que la violencia es una manifestación de la pérdida del poder, todo lo que atenta contra la identidad del hombre, el desempleo es sin duda una situación de minusvalía que aumenta el riesgo de la búsqueda de soluciones por el lado de la violencia, es como una medida de autoafirmación ejerciendo el poder sobre uno más débil ya sea la mujer, los hijos, personas de tercera edad”.***

Se resume entonces que toda vez que el poder patriarcal se siente de alguna manera cuestionada o en peligro recurre a distintos mecanismos de disciplinamiento, el de la violencia es uno de los mecanismos más extremos. Después la concreción del fenómeno en un núcleo familiar determinado sin duda también opera en función de condicionamientos y situaciones particulares. En general sin duda que toda situación que aumenta la inseguridad de las personas facilita el establecimiento del círculo de la violencia doméstica.

### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

El entrevistado al opinar sobre el relacionamiento y coordinación entre los actores del Estado y la sociedad civil advirtió de la necesidad del retroceso del Estado y la emergencia de la sociedad civil como el principal actor ejecutor.

***“Es claro que la violencia doméstica fue un tema que se constituyó como tema político y como tema legislativo a partir de la demanda de la sociedad civil”.***

La baja coordinación entre las dependencias del Estado en la atención de la población beneficiaria, provoca la sectorialidad de la intervención y con ello su bajo impacto.

***“En Uruguay tenemos políticas sociales sectoriales y mientras esto no se renueve continuamos teniendo enfoques sectoriales, por ejemplo desde el sistema educativo no se presta suficiente atención al tema de violencia doméstica y desde los operadores de salud no hay un tratamiento global del tema nos está fallando un sistema de prevención a nivel nacional, si se planteó la necesidad de capacitación de personal del Ministerio del Interior y del Poder Judicial, con la creación del Consejo Consultivo Nacional se apunta al trabajo coordinado que todavía no ha tenido sus éxitos”.***

Analizando la declaración, se desprende la preocupación del gobierno por ubicar al Tercer Sector como un ejecutor de las políticas sociales con un rol de tutelaje por parte del Estado. Advierte además que esta situación sólo puede darse en el caso de que el Estado tenga capacidad de crear un organismo de integrar las acciones de todas sus dependencias de manera de poseer un verdadero sistema de control ante el primero.

### **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

El entrevistado advirtió de la ausencia de coordinación e integralidad de las políticas frente a la violencia doméstica. Una de las consecuencias colaterales según el entrevistado que está afectando directamente en la solución del fenómeno, es la imposibilidad de la creación de un verdadero sistema de

evaluación e impacto de estas políticas. En el plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica se plantea crear una evaluación y un registro para lograr intervenir en la problemática.

El Consejo estima que una vez finalizado el Plan Nacional, deben establecerse taxativamente los controles a llevar y los controles de seguimiento necesario.

### **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

Según lo propuesto en el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica a implementar en el período 2005-2010, las instancias de evaluación se reflejarán, como corresponde, en modificaciones que garanticen un permanente replanteo de los objetivos, con el fin de medir:

- Si se están cumpliendo en la medida prevista y en el tiempo esperado.
- Si deben ser modificados como consecuencia de la información derivada del control de su aplicación.
- Si deben cambiarse tomando en cuenta hechos sobrevivientes, como el lugar geográfico de su aplicación o la integración de los equipos de trabajo.

El plan propone el diseño de un sistema de información y registro un sistema de indicadores otro de evaluación permanente.

### **ACTOR: CASA DE LA MUJER DE LA UNIÓN (ONG).**

#### **1.1. Presentación del actor seleccionado.**

Es una organización civil que se creó en 1987 que brinda un espacio propio para las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual, en cual reciben apoyo y asesoramiento desde un sistema integral en el tratamiento de la problemática. Para ello cuenta con un equipo interdisciplinario integrado por profesionales trabajando desde una perspectiva de género.

La entrevistada expresa que ***“desde el principio en la Institución se empezó a trabajar el tema de salud, de trabajo pero también el tema de violencia doméstica fue abordado desde el inicio de la Casa de la Mujer, así que llevamos 17 años”***.

#### **1.2. Planteo de objetivos.**

El objetivo general de la Casa de la Mujer es ***“impulsar y efectivizar actividades y programas tendientes a promover a la mujer, contribuyendo al desarrollo de todas sus potencialidades para alcanzar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad”***.

Los objetivos generales se dividen en:

- Crear un espacio de reflexión, capacitación y acción, desde y para las mujeres contribuyendo a la construcción de una nueva identidad como sujeto de cambio social.
- Brindar apoyo y asesoramiento en diferentes áreas, aportando las herramientas necesarias para que las mujeres sean protagonistas de sus vidas.
- Participar activamente en los espacios colectivos, buscando generar propuestas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mujeres.

Para el logro de estos objetivos, la Casa determinó áreas de acción de atención prioritarias, las cuales cuentan con objetivos específicos que enfocan a través de actividades de servicio, capacitación y sensibilización:

- Trabajo
- Salud
- Violencia doméstica y sexual
- Jurídica
- Recreación

Según las palabras del entrevistado en el área de violencia doméstica y sexual el objetivo es:

***“...básicamente denunciar por supuesto lo que es la violencia doméstica y apoyar a las víctimas con que trabajamos las mujeres, darles las herramientas justamente para superar, entender primero en que situación están y tener las herramientas para retomar el control sobre su propia vida y tomar las decisiones respecto a sus proyectos personales. Asesoramiento, derivación, apoyo, tanto psicológico, social, jurídico y también apoyo individual y grupal, todo lo que se necesita, un apoyo integral para justamente salir y romper con el ciclo de la violencia”.***

### **1.3. Conceptualización del problema.**

La organización entiende el problema de violencia doméstica como el abuso de poder de una persona sobre la otra que se inscribe en una relación de desigualdad de un hombre y una mujer, de desigualdad de repartición a nivel del poder.

***“Nosotros no vemos la violencia como el síntoma de una relación que funciona en términos de mala comunicación, es decir en términos sistémicos, sino más bien como el abuso de poder de una persona sobre otra persona en una relación de desigualdad y en general es por eso que son más bien las mujeres que sufren de la violencia doméstica porque tanto en el hogar como en los distintos ámbitos de la vida pública la mujer sigue teniendo en general una situación o posición de sumisión y inferioridad”.***

### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

Si bien es el Estado el que tiene el financiamiento necesita contar con las organizaciones no gubernamentales para realmente realizar un programa, para implementarlo.

El entrevistado sobre lo siguiente menciona: ***“...hay una consultación permanente del Estado, porque son las ONGs tienen más bien la práctica y la experiencia en la problemática”.***

Por lo tanto las ONGs ocupan un espacio importante en el abordaje de la temática.

***“Podemos decir que hay una valoración también desde el Estado de toda la experiencia y el saber hacer de las ONGs (...) por ejemplo en el proyecto de ley trabajamos directamente con el Estado”.***



### **2.1. Metodología de trabajo.**

La metodología adoptada por la ONG incluye distintas actividades que serán aplicadas de acuerdo al requerimiento del caso, ellas son consultas psico-sociales, asesoramiento jurídico, atención psicológica, grupos de auto-ayuda, talleres de sensibilización y capacitación en el tema, consultas especializadas en violencia doméstica en el marco de las Comunas Mujer de las zonas 17 (Cerro) y 12 (Colón).

Para el equipo de la Casa de la Mujer en la opinión del entrevistado el trabajo grupal con mujeres en situación de violencia es la vía regia para llegar a la desvictimización, no por ello descarta otro tipo de abordaje.

***“Trabajamos de forma integral, pludisciplinario, tenemos una reunión cada 15 días justamente para analizar los distintos casos que tenemos y lo trabajamos de forma individual y de forma grupal, trabajamos mucho con los grupos de autoayuda, es un eje de trabajo prioritario en la violencia doméstica, además la persona tiene también un seguimiento más individual a nivel jurídico o social dependiendo de la situación”.***

### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

De acuerdo a la opinión del entrevistado la problemática es multifactorial interviniendo distintas situaciones facilitadoras que provocan hechos de violencia familiar.

***“En la vida cotidiana de una relación de pareja hay una cuestión de poder que está presente (...) considerando que existen distintos factores de riesgo que pueden favorecer la violencia, una situación económica difícil, una historia propia de violencia en la infancia, el alcohol, la droga, pueden facilitarla pero no lo explican, también un cierto pegue cultural, una cuestión de género, que tanto el hombre como la mujer tienen los estereotipo masculinos-femeninos muy marcados, tienen una visión muy rígida del rol del hombre y de la mujer y además como tienen pocas herramientas internas para negociar y comunicarse”.***

### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

De acuerdo a lo manifiesto por el entrevistado el espacio de coordinación vertical del Estado-ONG se intenta, pero más bien surge a partir de derivaciones de Instituciones Públicas como la Comisaría de la Mujer, de Centros de Salud Pública, de los Juzgados por una demanda de casos de situaciones de violencia familiar que ameritan un seguimiento técnico. La coordinación horizontal ONG-ONG se desarrolla a partir de la Red Nacional Uruguaya de Organizaciones contra la Violencia Doméstica y Sexual.

***“Considero un punto crucial que surjan reales espacios de coordinación de las Instituciones del Estado con ONG para trabajar en una misma dirección”.***

Ejemplificando lo dicho por el entrevistado podemos mencionar el Convenio con la Intendencia de Montevideo que desarrollan los técnicos de la Casa de la Mujer de la Unión en la Comuna Mujer de las zonas 17 y 12 abordando consultas referentes a violencia doméstica.

Considerando clave la coordinación vertical Estado-ONG porque permite un ahorro de esfuerzos, recursos y tiempo, estimulando un tratamiento eficiente y pensando en líneas de prevención del problema.

### **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

La organización cuenta con un sistema de evaluación por parte del equipo interdisciplinario sobre el impacto del trabajo desarrollado y también se realiza una evaluación por parte de las beneficiarias de la organización.

### **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

En el año 2000, la ONG realizó sistematización de la información sobre la problemática de violencia doméstica. Se creó una estadística sobre el número de consultas.

Sintéticamente en el año 2000 la Casa de la Mujer realizó un total de 956 consultas de violencia doméstica y sexual, asesoramiento social, jurídico y psicológico. Esta cantidad representa un aumento del 22,6 % de consultas con respecto a 1999.

Además del tipo de asesoramiento se realizaron 416 consultas telefónicas con personas, relacionadas con un problema de violencia doméstica que pidieron una primer atención: para ser escuchada, por información o derivación.

## **ACTOR: MUJER AHORA (ONG).**

### **1.1. Presentación del actor seleccionado.**

Mujer Ahora es una organización no gubernamental fundada en el año 1989 con un servicio de atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica que apunta a un desarrollo integral de las mismas.

### **1.2. Planteo de objetivos.**

Los objetivos planteados por la organización apuntan a la rehabilitación de las mujeres que consultan y a un largo plazo les interesa cambiar las condiciones que hacen tolerable la Violencia.

***“Tenemos dos niveles simultáneos de trabajo, en las situaciones concretas que se consultan y por otro lado un trabajo más político tratando de modificar las condiciones que hacen posible esto, por ejemplo se realizan cursos de capacitación a profesionales, estudiantes y docentes”.***

El objetivo general contiene una acción política enfocada a modificar las condiciones sociales que hacen posible la violencia.

### **1.3. Conceptualización del problema.**

La organización concibe la violencia contra la mujer como un problema de salud pública y un atentado a los derechos humanos. Es una de las formas más graves de discriminación, que afecta la salud mental, pone en riesgo la vida e incapacita a las mujeres para hacerse cargo de sí mismas y del respaldo y bienestar de sus familiar y sus hijos.

***“El concepto de violencia es el mismo de la ley, relaciones abusivas en el marco de relaciones afectivas, porque son los afectos que enmascaran***

**todo, tiñen todo y deforman la percepción e inhabilitan posibles respuestas”.**

#### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

Es otra ONG que manifiesta que el espacio de participación de las mismas en la problemática es muy importante, que se adquiere por la experiencia que tienen en el abordaje de la problemática de violencia doméstica.

**“...El espacio que ocupamos es importante y nos lo hemos ganado a fuerza de iniciativa, de pararnos que nos tienen que escuchar porque tenemos más experiencia acumulada (...) la violencia doméstica de hecho empezó a ser atendida por las ONG después el Estado la asumió tenemos cada vez más reconocimiento”.**

#### **2.1. Metodología de trabajo.**

La modalidad de trabajo de Mujer Ahora se resume en una atención en tres líneas de intervención: personal, familiar y grupal.

Atención individual a través de la orientación psicosocial y legal la consultante podrá:

- a) Informarse y visualizar su situación y actuar en consecuencia con coherencia y apoyo.
- b) Crecer en autoestima y tomar decisiones.
- c) Redimensionarse y valorarse como persona concreta con fallas, logros y sueños.
- d) Incorporar sus afectos y su fuerza para dar y recibir en la vida cotidiana.
- e) Comprenderse en su contexto social y elaborar un proyecto digno y realizable.

Atención Grupal y Familiar para encontrar las razones y raíces de las problemáticas presentes, relacionada con crisis del equilibrio emocional y así:

- a) Percibirse en una dimensión global y cultural.
- b) Debatir sobre las respuestas corrientes y las que incluyen una dimensión de género.
- c) Analizar los hechos y las situaciones difíciles desde esa perspectiva.
- d) Focalizar la reflexión para implementar los cambios necesarios.
- e) Hacer nuevos lazos de amistad y de apoyo.

**“Se realiza trabajo individual sobretodo cara a cara con las mujeres y cuando están en condiciones, en trabajo como grupo de autoayuda”.**

Se realizan talleres de reflexión y elaboración en situaciones y temas referidos al bienestar integral y la salud mental de las mujeres. También hay un área de capacitación personal y grupal a través de cursos, seminarios y debates para profesionales, estudiantes, líderes, grupos comunitarios y docentes.

#### **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

Respecto a los factores que confluyen en la problemática, la entrevistada resalta la particularidad de cada caso. **“Lo que se espera del esposo o de un hombre en una pareja, lo que se espera de una mujer en una pareja es**

***distinto y habilita esas condicionantes culturales, inducidos históricamente que modelan y hacen posible estas conductas y inhabilita las respuestas”.***

Dentro de los factores que están en juego en la problemática merecen especial atención la ideología y los aprendizajes conductuales relacionadas con el género.

### **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

La entrevistada mantiene que tal coordinación de los actores involucrados en la ejecución de la política no existe.

***“No hay coordinación, el Estado es muy lento y no sistematiza nada, están muy atomizadas todas las respuestas, cada vez hay que establecer el nexo desde la ONG, en el Poder Judicial hay muchas dificultades para integrar conceptos nuevos, hay una gran inercia por parte del Estado, el servicio del Estado donde se produce más coordinación Estado-Sociedad civil es el de la IMM se nutre de experiencias de ida y vuelta con las ONG (...) si existe coordinación es más basada en la amistad y en la confianza personal que en decisiones orgánicas”.***

### **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

De acuerdo a la existencia de un sistema de evaluación de la política por la organización el entrevistado expresa que es muy incipiente porque no existen variables concretas y metas a plazo para ser evaluados, los sistemas de evaluación funcionan hoy como un instrumento de control interno.

### **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

Respecto al trabajo de sistematización de la organización frente a la problemática la entrevistada manifiesta que es muy escasa.

***“Tenemos claro que habría que hacerlo pero no encontramos cuando hacerlo porque implicaría un agregado de tiempo al trabajo voluntario que se realiza y un financiamiento que no tenemos como para hacer una sistematización”.***

## **ACTOR: PLEMMU (ONG).**

### **1.1. Presentación del actor seleccionado.**

La fundación Plemmu surge como iniciativa de un grupo de mujeres que comenzaron a reunirse para compartir información acerca de la realidad social, política, cultural que no circulaba por los medios formales, y que recibían por diferentes canales (en especial el boca a boca).

Es una organización que se creó en el año 1987 y sus bases son educativo, parte de la idea que el cambio en la mujer incide en la familia y sin duda la familia es la célula de la sociedad; cambiar la concepción de las mujeres en cuanto a su rol en la familia y en la sociedad, apostando al respeto de los derechos de la mujer.

### **1.2. Planteo de objetivos.**

La misión de la organización Plemmu es "una nueva mujer, una nueva familia, una nueva sociedad".

Se trabaja desde una perspectiva de género "***Nosotros partimos de la base que las relaciones entre hombres y mujeres no son iguales y que hay abusos de poder, ésta cuestión de género es cultural de cómo deben funcionar unos y otros, lo que la sociedad quiere que sea un esposo y esposa en el hogar***".

### **1.3. Conceptualización del problema.**

La organización tiene en cuenta la definición del diccionario de la Real Academia:

- Doméstico: perteneciente o relativo a la casa o hogar.
- Familia: grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntos, hijo, madre, padre de familia.  
Gente que vive en una casa bajo la autoridad del señor.  
Parentela inmediata.  
Prole.
- En familia: loc.adv. Sin gente extraña, en la intimidad.

Encontraron que en violencia cada uno de estos conceptos define un número determinado de situaciones y el uso de los dos indistintamente permite abarcar una gama mayor de situaciones.

### **1.4. Participación de las ONGs en la política.**

El entrevistado sostiene que el tema de violencia doméstica se empezó a trabajar desde las organizaciones no gubernamentales, es un problema que lo hicieron visible la sociedad civil y en la actualidad existe la Red Nacional Uruguaya de Organizaciones contra la Violencia Doméstica y Sexual.

También hay que ONG que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la violencia doméstica creada por la ley N° 17514 de violencia doméstica.

### **2.1. Metodología de trabajo.**

La metodología utilizada se basa en un enfoque de género y tomando el problema desde una perspectiva multicausal.

El abordaje es realizado a partir de la conjunción de diversas disciplinas que aportan su especificidad. La intervención es a través de una primera entrevista con dos técnicos de áreas distintas y la/s consultante/s, luego de la misma se plantea en el grupo interdisciplinario, se discute y analiza la situación y se decide que técnico continua la intervención. El seguimiento del caso está a cargo de un solo técnico durante todo el proceso.

## **2.2. Factores que influyen en la problemática.**

La organización reconoce que la violencia doméstica es un fenómeno multicausal donde no hay un elemento que lo determine sino que son muchos factores que influyen sobre la situación.

El entrevistado manifestó frente al tema:

***“...las mujeres tienen como una cosa muy arraigada de defender la institución familia (...) el tema es el de demostrar hacia fuera que existe una familia y no importa que seas infeliz en esa familia”.***

Expresa también que tiene mucho peso en la problemática la cuestión cultural, pero no hay causas concretas que hace que las mujeres toleren o que se desarrollen circuitos de violencia en ciertas familias.

## **2.3. Coordinación de los distintos actores.**

Plemmu realiza coordinaciones con el Estado a través de la IMM que aprobaron recursos para la creación de un teléfono de atención a mujeres en situación de violencia. Dicha organización se presentó al llamado para gestionar dicho servicio y desde entonces tiene su primer convenio.

***“Fuimos articuladores como Sociedad civil de las inversiones del Estado de manera tal que se optimizaran los recursos”.***

Esto evidencia un caso puntual de coordinación Estado-Sociedad Civil y la coordinación a través de la Red.

Otro espacio de coordinación según la entrevistada es el lugar que ocupan las ONG en el Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica.

## **3.1. Evaluación de la política de cada actor.**

La ONG Plemmu no ha podido registrar algún patrón de comportamiento entre los mismos que les permita la realización de un perfil, manifiesta: ***“No esta muy claro que es lo que hace que las mujeres toleren o que hechos provocan que se desarrollen circuitos de violencia en ciertas familias”.***

Por lo tanto no puede hablarse de un sistema de evaluación de políticas ya que no existen variables concretas, objetivos claramente especificados y metas a plazo para ser evaluados. Los sistemas de evaluación funcionan como un instrumento de evaluación institucional interno de cómo trabaja el equipo interdisciplinario pero no una evaluación de la política e impacto de la misma en los afectados.

## **3.2. Sistematización frente a la problemática.**

En cuanto a la sistematización, Plemmu aun no ha construido un trabajo de tal dimensión. Existen datos secundarios que son materia prima utilizada por todas las organizaciones entrevistadas que provienen de las dependencias policiales que son el número de denuncias registradas, cabe señalar que ellas representan casos extremos excluyendo sus matices.

## **SINTESIS DEL CAPÍTULO.**

Las conclusiones de las entrevistas han demostrado la validez de las hipótesis que dispararon la monografía. Tanto la multicausalidad que rodea al concepto de violencia doméstica, como la baja capacidad de coordinación alcanzada por los actores intervinientes, están influyendo negativamente en el abordaje y erradicación del problema de la violencia doméstica.

Los actores seleccionados advierten de algunos factores que se encuentran obstaculizando la integralidad, los mismos son:

- Inexistencia de una definición única respecto al problema.
- Baja coordinación entre los programas de distintos actores seleccionados.
- Intervención de factores externos como, situación económica, tasa de desempleo, doble empleo de la mujer, entre otros, ubicándose como variables condición a la hora de la solución del problema.
  - Advertencia reciente de la problemática de carácter público.
  - Mantiene en la actualidad rasgos culturales muy arraigadas que dificultan su tratamiento.
  - No hay retroalimentación de información entre las organizaciones sobre las experiencias adquiridas.
  - No existe la elaboración de indicadores que permitan una verdadera medición de los impactos alcanzados.
  - No existe un sistema de control sistematizado por parte del Estado para coordinar las acciones de las diferentes ONGs contratadas, peligrando que las mismas puedan volverse un fin en sí mismas.
  - Respecto al proceso de elaboración de las políticas públicas como diseño, evaluación e implementación vinculado a la problemática de violencia doméstica, no se visualiza un agente social detrás que respalde, coordine, articule y controle los avances y retrocesos en el estado de situación de la misma.
  - Los distintos actores se han ubicado de manera distinta en el continuo eje del paradigma dominante y paradigma emergente, obstruyendo la posibilidad de coordinación entre los mismos.

Al ordenar los actores sobre los objetivos y metodologías utilizadas, nos encontramos con políticas de atención directa o restauración del problema una vez producido, no desarrollando políticas de prevención, ubicándose antes de que él ocurra, no hay reales instrumentos para prevenir una situación de riesgo.

Se pudo apreciar que tanto las organizaciones de la sociedad civil como las dependencias del Estado enfocan su abordaje a la atención de la población afectada, también percibimos que no poseen información sobre los esfuerzos llevados adelante por cada uno, en su trabajo existe demasiada dependencia.

En las declaraciones de los entrevistados se vio reflejado que mientras unas organizaciones apuntan a equilibrar la relación entre el hombre y la mujer otras en cambio, se concentran en la educación de género, en la reaserción de la mujer en la sociedad; además mientras algunos actores tienen como objetivo la igualación de derechos, otros en cambio buscan proteger a la víctima.

A través de las entrevistas puede apreciarse que a pesar de que el Estado reconoce la riqueza y la importancia del recurso que representan las ONGs, por ser el actor que posee el contacto más directo con los beneficiarios de las políticas, se ha encontrado en contadas ocasiones verdaderas instancias de articulación y coordinación vertical entre ambos actores.

Independientemente de que el Estado posea un relacionamiento con el tercer sector inclinado hacia el paradigma emergente o en una etapa de transición, necesita especialmente de un verdadero sistema de control que solo esta instancia de feedback o retroalimentación de recursos puede otorgárselo, de otra manera se encontraría en una relación de desequilibrio y desventaja con respecto a las ONGs, perdiendo legitimación ante las mismas, situación que peligra su credibilidad.

La situación ideal de relacionamiento entre las esferas debería registrarse coordinación vertical Estado-sociedad civil, y a su vez de coordinación horizontal entre las dependencias del mismo Estado. De esta manera el escenario estaría construido para la creación de verdaderas políticas globales con reales impactos.

Puede afirmarse que la situación actual de relacionamiento de las esferas, carece de instancias de feedback entre los actores. Esto fue apreciado en las entrevistas, cuando se señala el desconocimiento de actores por parte del Estado ante el trabajo de las ONGs y entre sus mismas dependencias, obstaculizando la coordinación entre las líneas de acción. Además, se observó que el financiamiento y el sistema de convenio con las ONGs no tienen un efectivo sistema de control, y un sistema de evaluación de costos impacto detrás.



---

## **CAPÍTULO VII LA PERSPECTIVA DEL TRABAJO SOCIAL EN EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA HACIA LA MUJER**

En una concepción general, la violencia doméstica es un tema relativamente nuevo que recoge una realidad milenaria que no salía a la superficie por considerarse esta problemática circunscrita a la esfera privada.

Como trabajador social tenemos una gran tarea el fin de conocer el problema social de la violencia doméstica desde un punto de vista histórico, estableciendo las causas-efectos, tipos, manifestaciones, ciclos, implicaciones socio-culturales y políticas a nivel local, regional y nacional.

El problema se tiene que estudiar desde el punto de vista social, en forma integral, sus implicaciones en lo económico, político, social, cultural, psicológico y antropológico.

Se considera que la intervención del trabajador social dentro del problema de la violencia intrafamiliar hacia la mujer, tiene que partir de un nivel individual con el sujeto de intervención (mujer en este caso) a través de una intervención que permita conocer y profundizar en el caso, estableciendo el tipo de violencia, sus manifestaciones y las repercusiones a nivel físico, psicológico y social.

Creemos que nuestras acciones podrían apuntar a reforzar la autoestima, concientizar y educar acerca de sus derechos como mujeres. La atención a nivel individual deberá ser en forma permanente y en coordinación con otros servicios profesionales.

Sin embargo desde éste trabajo se propone la intervención a nivel familiar, lo anterior no excluye la labor que necesariamente se debe realizar con los hombres y si es necesario y se requiere con los demás integrantes del grupo familiar, intervención que permita conocer y caracterizar al grupo familiar con mayor propiedad y darle ubicación dentro del problema a la vez que se debe dar una atención para que reconozcan y acepten la magnitud del problema y sus implicaciones dentro y fuera del hogar. Porque al centrarse sólo en las mujeres, se dejan de lado las relaciones de pareja, en circunstancias de que sólo si hay un cambio en ambas partes, se logrará una verdadera solución a estos patrones de relación.

A la vez, deberá realizarse una labor de promoción social, para garantizar la sostenibilidad de las acciones y la solución del problema, la intervención a nivel grupal (grupo de autoayuda) será a través de la formación de grupos de mujeres víctimas de violencia doméstica, para la socialización de experiencias y búsqueda de soluciones conjuntas al problema. Esto lleva implícito una tarea de promoción social por ejemplo talleres en los siguientes ejes temáticos: ayuda mutua, cooperación, solidaridad, autogestión, organización, planificación, percepción del problema, movilización para la acción, leyes y derechos de la mujer, instituciones que prestan servicios a las víctimas, educación comunitaria para el desarrollo social, etc.

---

El fin primordial de la intervención a nivel grupal es formar a las mujeres sujeto de intervención como facilitadoras y agentes de cambio para que lleven a cabo un trabajo a nivel comunal y darse así, una atención multiplicador como alternativa de solución al problema social de la violencia doméstica en base a una educación participativa que atienda las necesidades, problemas e intereses esenciales de las personas afectadas y que conlleve a buscar soluciones específicas para lograr cambios cualitativos y cuantitativos.

Por supuesto es necesario en el abordaje a la problemática un trabajo de forma interdisciplinaria e intersectorial, basado en un equipo multidisciplinario.

Es pertinente evaluar en forma participativa mediante equipo interdisciplinario y sujetos de intervención la labor del trabajador social dentro del problema de la violencia doméstica con el propósito de establecer el impacto de la profesión y su aporte como un medio para viabilizar y garantizar la sostenibilidad de las soluciones propuestas por las mujeres sujetos de intervención, por las instituciones que brindan atención al problema y por la propia sociedad.

Considerando de importancia que todos los trabajadores sociales, deben de tener conocimiento de la violencia doméstica hacia la mujer porque es un sujeto de intervención activo y dinámico e histórico de cambio y transformación.

Destacamos en el abordaje medidas asistenciales y preventivas, el trabajo en red a nivel interdisciplinario será fundamental en la detección de la violencia familiar, permitirá, superar o atenuar las graves crisis de violencia, y evitará pérdidas de vidas.

Este trabajo pretende analizar la violencia doméstica, no solamente como una expresión más de un fenómeno global y consuetudinario a las relaciones humanas, sino como una situación que compromete todas las esferas desde lo íntimo, privado, hasta lo público; en procesos circulares que integran y relacionan lo individual, lo familiar y lo social.

---

## **CAPÍTULO VIII CONCLUSIÓN Y PROPUESTA**

El principal desafío de esta monografía es el fortalecimiento de la retroalimentación de información entre las partes. El hecho que actores de diferentes esferas enfoquen sus esfuerzos hacia un mismo objetivo general, como lo puede ser la prevención y atención directa, puede estar representando una ventaja ya que señale la existencia de complementariedad entre los actores y su emergente compromiso a articularse.

A continuación se mencionan una serie de propuestas a desarrollar ante el problema de violencia doméstica.

- Crear ámbitos de información y debate que posibiliten un mayor conocimiento sobre el tema y su dimensión, a nivel de organizaciones públicas y privadas.
- Diseñar e implementar políticas sociales e institucionales que atiendan los aspectos macro sociales de la violencia que condicionan y generan la violencia familiar.
- Promover acciones que garanticen los derechos humanos y de los niños/as y la equidad de oportunidades en el seno del hogar.
- Que los medios de comunicación contribuyan a generar conciencia de la necesidad de una mayor igualdad entre la mujer y el hombre en el mundo público y privado.
- Capacitar a los agentes que trabajan con población en riesgo de violencia doméstica.
- Integrar en los programas del sistema educativo formal e informal, contenidos que permitan revertir las condicionantes que determinan la violencia doméstica.
- Contribuir a la comprensión del problema de la violencia doméstica a través de procesos de investigación-acción (con la participación de los involucrados).
- Crear un registro único para todas las instituciones públicas y privadas que trabajan con familia, que posibilite la creación de un banco de datos sobre el tema de violencia doméstica (ficha única de registro que contenga datos relevantes sobre el tema).
- Diseñar un proyecto de intervención con familias mediante la metodología de redes sociales que permita un abordaje del problema a nivel nacional.

Diseñar estrategias específicas de prevención que actúen sobre los grupos que por razones culturales, socioeconómicas, de género y/o de edad se encuentran en condiciones de riesgo. En la actualidad se puede apreciar como el fenómeno de la violencia doméstica ha alcanzado un lugar en las prioridades de la agenda pública y comienza a ser tratado como problema social.

Años atrás, si bien es sabido que el problema existía, al manifestarse dentro de los marcos del hogar, se encontraba estrechamente ligado a pautas sociales y culturales que han contribuido hasta nuestros días a su difícil visualización y medición.

---

La acentuación de factores externos a la familia como lo son la situación económica, el desempleo, el aumento de la pobreza y la marginalidad, las condiciones insalubres, etc., comienza a alertar a algunas organizaciones tanto públicas como privadas, que abordan el tema, como variables importantes a la hora de explicar el problema.

La reciente transformación del fenómeno, ha dificultado el acuerdo o coincidencia de estos actores ante la posibilidad de arribar a una única definición del mismo.

A nivel social, no existe una estrategia global de sensibilización y de transformación de las pautas que están en la base de la violencia de género. Tampoco existe una campaña nacional de prevención desde los medios masivos de comunicación, desde los cuales se aborda la violencia doméstica como una información más, presentando los sucesos como "dramas pasionales", simplificando la complejidad del problema, e invisibilizando el fenómeno social de la violencia de género.

Un problema de fondo importante es el inconveniente de crear verdaderos indicadores de medición del concepto y la posibilidad de seguimiento de su desarrollo a través del tiempo de manera de conocer los reales impactos de las líneas de acción.

Además de la complejidad del concepto de violencia doméstica y su difícil abordaje global con respecto a todas las variables que lo componen, los actores se enfrentan hoy con otra desventaja que obstaculiza el avance a la solución del problema que es el desconocimiento de los actores con respecto a los trabajos y experiencias de las demás organizaciones.

Por lo tanto la cobertura de las instituciones públicas y privadas que desarrollan acciones de abordaje, en situaciones de violencia doméstica, es insuficiente y muchas de estas intervenciones son acciones puntuales que responden al momento de crisis, pero no tienen condiciones para asegurar la atención afectiva, la reparación de los daños y la modificación de las condiciones que mantienen a la mujer inmersa en una relación abusiva de poder.

Un verdadero sistema de políticas de los actores intervinientes en la problemática de modo de obtener un ordenado y articulado trabajo, evitaría malgastar esfuerzos y racionalizar recursos frente a un Estado que ha planteado a nuestros días la necesidad de reestructurarse y disminuir su intervención en todas las áreas de manera de reducir el gasto público.

La carencia de instancias de coordinación entre los actores no se aprecian únicamente en las etapas de diseño e implementación de las líneas de acción, sino que también entre la posibilidad de sistematizar la información acumulada en los años de trabajo.

Los avances consignados constituyen iniciativas aisladas, sin la necesaria continuidad ni interrelación entre los sectores implicados, por lo que no configuran una política social integral contra la violencia doméstica, ni un sistema orientado a prevenir, asistir y atenuar el impacto de la violencia de género.

A modo de balance, la dinámica de las políticas sociales llevadas a cabo para la solución del problema de la violencia doméstica se ha develado como

---

sectorial, con una llegada a destiempo e irracionalidad de los recursos provocada por la superposición de esfuerzos.

---

## **ANEXO**

### **Pauta de Entrevista**

1. ¿Cuánto tiempo hace que la Institución está trabajando en la problemática de violencia doméstica?
2. ¿Cuál es el concepto de violencia doméstica manejado por el programa de dicha Institución?
3. ¿Cuáles son los objetivos del programa?
4. ¿Qué metodología utilizan para el abordaje de la violencia doméstica?
5. ¿Cuáles son los factores en juego que confluyen en la problemática?
6. ¿Qué lectura merece el número de víctimas para la institución?
7. ¿Existe un sistema de sistematización de información en cuanto a los casos atendidos?
8. ¿Considera que existe coordinación entre las políticas impulsadas por actores del Estado y la Sociedad civil para abordar la problemática?
9. ¿Cuál es el espacio de participación obtenido por las ONGs en el abordaje de dicho problema?
10. ¿Hay un sistema de evaluación de la política en la Institución?
11. ¿Considera que hay real aplicación de la ley de violencia doméstica?
12. ¿Tiene usted alguna referencia sobre el tema que quiera expresar aquí?
13. ¿Conoce otras Instituciones que aborden el problema?

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ✓ Acuña Víctor H, "La historia oral, las historias de vida y las Ciencias Sociales", En *Historia teoría y métodos*, San José Costa Rica, Ed. Educa, 1988.
- ✓ Araujo, Kathya; Guzman, Virginia; Mauro, Amalia, "El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas", Revista de la CEPAL, N° 70, 2000.
- ✓ Bresser Pereira C y Cunill Grau Nuria, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en C. B. Pereira C y N. C. Grau, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Ed. Paidós. 1998.
- ✓ Cafaro, Ana Laura; Macedo, Mirta, "Violencia doméstica y legislación. en el Uruguay de hoy", Trabajo Social, Vol.15, N° 22, 2001.
- ✓ Corsi Jorge, *Violencia familiar: una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*, Ed. Paidós, Bs. As, 1994.
- ✓ Dufau Graciela, "Violencia doméstica: su problemática y últimas propuestas legales", En *Políticas públicas: propuestas y estrategias desde una perspectiva de género y familia*, Montevideo, UNICEF: Red Género y Familia, 2000.
- ✓ Dufau, G.; Fonseca, E. *Cosa Juzgada. Otra forma de ver la violencia de género*. Cotidiano Mujer, CLADEM Uruguay, 2002.
- ✓ Eco Umberto, *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1995.
- ✓ Filgueira Nea, "La violencia sistémica contra las mujeres. Aproximación temática desde una perspectiva socio-política", Fundación de Cultura Universitaria, En *Violencia doméstica. Un enfoque Multidisciplinario*, Montevideo, 1997.
- ✓ Franco Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", Revista de la CEPAL N° 58, 1996.
- ✓ Fragnière Jean Pierre, *Así se escribe una monografía*, Ed. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1995.
- ✓ Grosman Cecilia; Mesterman Silvia; Adamo Maria, *Violencia en la familia. la relación de pareja: aspectos sociales, psicológicos y jurídicos*, Ed. Universidad, Bs. As, 1992.
- ✓ Heller Agnes, *Historia y vida cotidiana*, Ed. Grijalbo, México, 1985.
- ✓ Ley 17.514 violencia doméstica, 09/05/2002.
- ✓ Lira Elizabeth, "Violencia y vida cotidiana", Revista de Trabajo Social, N°63, 1993.
- ✓ Loureiro Rosa, *Lo que pasa en casa: de la violencia que no se habla*. Ed. Psicolibros, Montevideo, 2003.
- ✓ Midaglia Carmen, "Estado y Sociedad", Frontera, N°1, 1995.
- ✓ Midaglia Carmen, "Estado y Sociedad", Frontera, N° 2, 1997.
- ✓ Mullender Audrey, *La violencia doméstica: una nueva visión de un viejo problema*, Ed. Paidós, Barcelona, 2000.

- 
- ✓ Perrone R; Nannini M, *Violencia y Abusos sexuales en la familia un abordaje sistémico y comunicacional*, Ed. Paidós, Bs. As, 1997.
  - ✓ Pichardo Muñiz Arlette, *Planificación y Programación social*, Ed. Humanitas, Argentina, 1993.
  - ✓ Romero Laura, "Concepto de familia en relación lo público y lo privado. Características de la familia violenta. Elementos para el diagnóstico familiar", *Violencia Familiar: un abordaje desde la interdisciplinariedad*, Impresora Salto, Montevideo, 2001.
  - ✓ Sanz, Diana; Molina, Alejandro, *Violencia y abuso en la familia*, Ed. Lumen Humanitas, Bs As, 1999.
  - ✓ Shrader, Elizabeth; Sagot, Monserrat; *La ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar, protocolo de investigación*, OPS, 1998.
  - ✓ Taylor, S.; Bogdan, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Ed. Paidós, Barcelona, 1992.
  - ✓ Tuana Andrea, "El proceso de aprendizaje y la violencia intrafamiliar", *Trabajo Social*, Vol.13, Nº 17, 1999.
  - ✓ Tuana Andrea, "El diagnóstico en violencia familiar", *Trabajo Social*, Vol.16, Nº 21, 2002.
  - ✓ Vidal Raquel, *Conflicto psíquico y estructura familiar. Sistemas abiertos*, Ed. Psicolibros, Argentina, 2001.