

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
TESIS DE MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

Las políticas públicas de lucha contra la violencia de género en el Uruguay de la era progresista 2005-2020.
Por el derecho a vivir una vida libre de violencia de género

Mariella Mazzotti

Tutor: Dr. José Miguel Busquets

Diciembre, 2021

Agradecimientos

Realizar la tesis final de la Maestría en Ciencia Política resultó ser un desafío personal que pudo concretarse gracias a la oportunidad, apoyo y soporte de diferentes instituciones y personas, a las que me gustaría agradecer especialmente.

En primer lugar quisiera destacar el marco normativo que la Universidad de la República desarrolla para garantizar a sus estudiantes la sostenibilidad de sus estudios en el complejo devenir de la educación superior.

Es así que quisiera expresar mi particular reconocimiento al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, desde sus funcionarias y funcionarios, docentes, autoridades, compañeras y compañeros de diferentes generaciones y pertenencias.

El hecho de haber interrumpido mi proceso curricular por un importante lapso de tiempo me hizo suponer que había perdido el “tren” de la maestría. Es por eso que para mí ha sido un logro enriquecedor e inesperado la finalización de este proceso de formación, que se hizo posible a partir de la propia propuesta institucional que hace compatible las indispensables exigencias académicas con los tiempos y circunstancias de las y los estudiantes.

Deseo agradecer también a quienes aceptaron la solicitud de entrevistas que me permitieron profundizar en los temas de la presente tesis; todas personas con alto compromiso y responsabilidades con la problemática de la violencia de género, las que manifestaron mucha disposición a invertir su tiempo y enriquecer con sus perspectivas y opiniones mis reflexiones teóricas.

Sin duda que fue gracias al estímulo, acompañamiento, orientación y apoyo de mi tutor de tesis, doctor José Miguel Busquets, que logré que este producto final llegara a concretarse.

**Mariella Mazzotti
Diciembre de 2021**

Índice

Índice	3
I.- Presentación	4
II.- Justificación	7
III.- Las políticas públicas: Una mirada tridimensional del proceso	10
IV.- La dimensión de los actores en la política pública de violencia de género	14
1.- Una aproximación conceptual	14
2.- Los actores en la política pública de violencia basada en género	18
a.- Los actores gubernamentales relevantes	19
b.- Los actores no gubernamentales relevantes	22
c.- Relación entre el Estado y el movimiento de mujeres y feminista	30
V.- La dimensión de las ideas: hacia un nuevo marco de referencia conceptual y operativo	34
1.- Una aproximación conceptual	34
2.- Las ideas en torno a la violencia hacia las mujeres. Desde la violencia familiar y la violencia doméstica, a la violencia de género.....	38
a.- Punto de partida en 2005.....	39
b.- La política pública sobre violencia de género 2005-2020.....	43
VI.- La dimensión institucional en las políticas públicas	50
1.- Una aproximación conceptual	50
2.- Los marcos institucionales en las políticas de violencia de género	54
a.- Un nuevo marco institucional para las políticas de violencia de género: la ley integral	57
b.- Los cambios en las estructuras organizativas	61
c.- Los cambios institucionales en los organismos públicos integrantes del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género.....	64
VII.- A modo de reflexiones finales	69
Referencias bibliográficas	75
Documentos consultados.....	77
Marco normativo de referencia	80
Anexo 1.....	81

I.- Presentación

El presente trabajo de tesis de la Maestría en Ciencia Política representa la culminación de un proceso de formación profesional que a lo largo de mi carrera se enriqueció de múltiples disciplinas.

Seguramente mi trabajo en cargos de gobierno, primero en la Intendencia de Montevideo y luego en el Ministerio de Desarrollo Social, me haya impulsado a profundizar en los estudios y reflexiones que brinda la ciencia política.

El presente documento de tesis se propone presentar de manera sistematizada *el proceso de construcción de las políticas públicas de violencia hacia las mujeres para el período 2005-2020*; como efectivamente se comprenderá el corte temporal no es arbitrario, está vinculado a los 15 años de gobierno de la izquierda en Uruguay, período en cual se potenciaron las políticas públicas de género.

Entiendo al proceso de sistematización, de acuerdo con Jara (1994, p. 4), como el ordenamiento y reconstrucción de un proceso, que descubre y muestra los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La sistematización produce conocimientos y aprendizajes significativos, permite apropiarse de los diversos sentidos del proceso, comprenderlos teóricamente y quizás idear propuestas hacia el futuro.

Desde este punto de vista, el proceso de sistematización de la política de violencia de género permitirá avanzar en su caracterización identificando los actores intervinientes, los marcos de referencia conceptuales que la sustentan y las transformaciones institucionales que se requirieron. No pretende el trabajo constituirse en una evaluación de la política en cuanto a su efectividad y alcance, aunque sin duda se perfilarán opiniones y reflexiones en ese sentido.

Reconociendo que los procesos políticos tienen antecedentes e historia, para poder sistematizar y caracterizar el proceso de estos 15 años, es necesario hacer referencia a los desarrollos anteriores y finalmente proyectar una reflexión sobre las circunstancias del actual período.

La sistematización y caracterización del proceso de las políticas de violencia hacia las mujeres entre 2005 y 2020 se realiza desde la perspectiva de las ciencias políticas, sustentada en ejes orientadores provenientes de las corrientes institucionalistas y neoinstitucionalistas, que reconocen una mirada tridimensional del proceso de la política pública. Así, el análisis se

ordena a partir de los *actores intervinientes*, de las *ideas predominantes* y de los *procesos de institucionalización* de la propia política.

Se ha recurrido también a aportes conceptuales que abordan específicamente la hechura de la política pública y a marcos teóricos provenientes de los estudios feministas.

La sistematización combina entonces la teoría, fuentes documentales, entrevistas¹ a activistas feministas y funcionarias públicas expertas en la temática, a un ministro del Tribunal de Apelaciones de Familia de 2.º Turno y una exsenadora que lideró el proceso de debate de los nuevos marcos normativos. Todos ellos fueron actores directamente involucrados en alguna parte del proceso de diseño, definición o gestión de la política pública en violencia de género.

Las y los lectores verán que el texto se presenta en tercera persona como expresión de un análisis que, sin desconocer el involucramiento personal, busca capitalizarlo y ofrecer un producto sistemático y fundamentado.

Reconozco que como mujer he sufrido situaciones de violencia de género, que como feminista estoy íntimamente comprometida con el combate de la desigualdad y que como integrante del gobierno en el trascurso de los 15 años analizados, particularmente en los últimos cinco, cuando ejercí como directora del Instituto Nacional de las Mujeres, el tema no me es ajeno; es más, me implica personalmente. Mientras este trabajo fue escrito, volví a revivir situaciones, a realizar autocrítica, a comprender mejor los problemas que tuve que enfrentar.

Este trabajo de tesis aspira a convertirse en un documento que pueda ser insumo para el análisis y la reflexión de los complejos procesos de la política pública. Sin duda para mí resultó ser un recorrido que me permitió re-visitar mi propia experiencia, mirarla desde otras ópticas y sin duda re-aprender desde un marco teórico que me permite culminar una etapa del proceso de aprendizaje, que nunca termina.

Las categorías de *conocimiento situado* (Haraway, 1991) y *objetividad fuerte y flexibilidad fuerte* (Harding, 1996), emergentes de la epistemología feminista, resultan particularmente adecuadas para expresar la búsqueda de precisión y fundamento con que realicé el trabajo.

Parten del reconocimiento de que ningún conocimiento está desligado de su contexto ni del sujeto que lo produce. La realidad puede verse desde diferentes posiciones y con distintos lentes.

¹ En el Anexo 1 se presenta el listado y fecha de las entrevistas realizadas.

Dado que el conocimiento será siempre parcial y situado, resulta necesario explicitar la perspectiva desde la que se observa e intentar articular las diferentes miradas. La mayor objetividad se produce al dar cuenta de las posiciones de partida y las relaciones en que nos inscribimos, considerando nuestra parcialidad y contingencia.

Esta concepción de una objetividad feminista encarnada —una “objetividad fuerte” en términos de Harding (1996)— sitúa lo político en la misma base de la producción de conocimiento.

La relación entre el sujeto y el objeto de conocimiento no debe ser negada, sino que se debe buscar comprenderla mejor. Para ello, la objetividad fuerte requiere lo que Harding llama una “reflexividad fuerte” [...] En efecto, la reflexividad fuerte demanda que quien investiga se cuestione de qué manera esta información impacta en su análisis y, particularmente, en su marco conceptual. En especial, quienes ocupan un lugar de privilegio para implementar la reflexividad fuerte deberán aprender cómo usar su posición ventajosa para plantear el tipo de preguntas y hacer el tipo de reflexiones críticas que les permita hacer uso de los recursos de su posición particular. (Rouvray Amit, 2021, pp. 43-44)

De esta forma, “reconocer las implicaciones políticas de una posición o de un conocimiento, lejos de invalidarlo como ideología o de conducirnos a un relativismo del todo-vale, emplaza [...] a una producción de conocimiento socialmente comprometida y responsable” (Cruz y otros, 2012, p. 258).

II.- Justificación

Es a partir del proceso de recuperación democrática que se reinstala en Uruguay una agenda sobre los derechos de las mujeres en el debate político a través del Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer de la Concertación Nacional Programática, que conforma la primera alianza entre actrices políticas, sindicalistas y activistas.² En esta agenda, la violencia doméstica no figuraba como un problema priorizado, dejando en evidencia que hasta ese momento se mantenía como asunto de la vida privada.³

En Uruguay [...] este fenómeno (violencia de género) ha tenido una progresiva visualización en la agenda pública a partir de la década de los ochenta a través del trabajo de las organizaciones de mujeres, que desarrollaron los primeros servicios de atención y comenzaron a exigir al Estado que diera respuestas. (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2018, p. 27)

La visibilidad pública de la cuestión de la violencia hacia las mujeres, su propia conceptualización e interpretación, así como su reconocimiento como problema nacional de alta prevalencia fueron modificándose a lo largo de estas últimas décadas.

La capacidad de incidencia del movimiento de mujeres y feministas con propuestas, movilización de la opinión pública y construcción de alianzas amplias son factores explicativos del desarrollo de las políticas públicas, en articulación con las orientaciones programáticas de representantes gubernamentales en el Ejecutivo y en el Legislativo.

En Uruguay la violencia de género es un problema social de alta prevalencia. En la última encuesta realizada en 2019 por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020),⁴ se reportó que 76,7% de mujeres de todo el país vivieron situaciones de violencia en algún ámbito, a lo largo de toda la vida. Lo que significa que casi 8 de cada 10 mujeres alguna vez sufrieron la violencia de género en la familia, en espacios públicos, en ámbitos educativos, laborales o sanitarios.

² Sapriza G. (2015) señala que “este fue un espacio de ejercicio de pluralismo para los diferentes grupos que se constituyó luego en ejemplar” (p. 945). “Nos habíamos amado tanto. Años revueltos. Mujeres, colectivos y la pelea por el espacio público”, pág. 945. Estudios Feministas, Florianópolis. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p933>.

³ Para ampliar, ver la tesis de L. Martínez Hernández (2020, p. 57).

⁴ Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia de Género, 2019. Primeros Resultados. INMUJERES-INE. Página Web del Instituto Nacional de estadística (INE), 2020.

De acuerdo a la misma encuesta y con relación a la violencia en el marco de pareja o expareja, en los últimos 12 meses, el 18,4% de las mujeres reconocieron que la sufrieron, y fueron el 47% quienes señalaron que la vivieron en algún momento de su vida. Si consideramos la condición socioeconómica, el porcentaje se eleva al 25,8% para los sectores bajos en los últimos 12 meses y al 55,8% en algún momento de su vida. Debemos destacar que las mujeres afrodescendientes reportan haber padecido violencia de género (25,8%) en un porcentaje mayor que las mujeres no afro (18,4%) (ibíd.).

Estos números permiten afirmar que para las mujeres la violencia de género, en sus diversas manifestaciones, representa un problema cotidiano de violación de sus derechos humanos, y que para muchas de ellas el hogar, el trabajo, la calle son lugares potencialmente peligrosos.

La violencia de género representa una barrera para el desarrollo personal y social: costos laborales, costos médicos, costos administrativos y profesionales en todo el sistema de servicios sociales, judiciales, de seguridad pública y familiares. Sin contar con el impacto subjetivo y social de los daños psicológicos y de vidas, derivados de quienes viven o rodean a personas en situación de violencia de género.

Es, por tanto, la expresión más descarnada de la desigualdad de género, asentada en pautas culturales arraigadas, en valores y creencias patriarcales, que actúan como frenos para el ejercicio de derechos y la plena incorporación de las mujeres en el mundo del trabajo, de la economía y de la política.

La violencia contra las mujeres ha sido definida desde diversos ámbitos: académicos, feministas y por organismos oficiales nacionales, interamericanos y de las Naciones Unidas, que han aprobado declaraciones y convenciones⁵ en la materia, que al ratificarse pasan a ser parte del marco normativo del país.

Es una categoría que se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. La perspectiva de derechos humanos, la propia praxis de los servicios de atención, el activismo feminista que puso de manifiesto la diversidad de perfiles y condiciones de las mujeres, y la identificación de las diferentes dimensiones y ámbitos donde se ejerce la violencia permitieron explicarla como un fenómeno complejo derivado de la desigualdad estructural de género.

⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), Recomendación general n.º 19 de Violencia Contra la Mujer (Naciones Unidas, 1992), Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Naciones Unidas, 1993) y Convención de Belém do Pará (Organización de Estados Americanos, 1995) son fundantes del proceso de conceptualización.

Actualmente ONU Mujeres (s. f.) entiende que:

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia.

III.- Las políticas públicas: Una mirada tridimensional del proceso

En este apartado se desarrollará el marco conceptual de referencia que permitirá analizar el objeto del presente trabajo de tesis: *las políticas públicas orientadas a prevenir y combatir a la violencia de género*.

Las *políticas públicas* son el producto de las decisiones de las autoridades de gobierno tomadas en el marco de su jurisdicción, respaldadas por la normativa vigente y con capacidad de ser vinculantes para el conjunto de la ciudadanía o el sector de población al que se dirigen.

De manera que es desde la *institucionalidad gubernamental* que se concretan las decisiones políticas que definen el curso de acción de la intervención pública. Sin embargo no solo los *actores gubernamentales* están involucrados en el proceso, de hecho un conjunto de *actores extragubernamentales* inciden de manera sustantiva tanto en el encuadre de la política como en la priorización de los asuntos y en la elaboración de las alternativas. Los *marcos institucionales* que determinan las fronteras y las formas del debate público y de la viabilidad política también son factores confluyentes en la hechura de la política pública.

Kingdom (2014) señala que:

el proceso de la política pública incluye al menos cuatro fases, a.- la agenda setting, b.- la especificación de alternativas sobre las cuales se decidirá, c.- la elección de la autoridad entre esas alternativas a través del voto parlamentario o una decisión gubernamental, d.- la implementación de la decisión. (p. 2)

Las decisiones, por tanto, son la resultante de una dinámica compleja, de interacción social entre actores, de marcos institucionales e ideas, que se concretan en las distintas fases de la política pública. También son factores determinantes las diversas restricciones a las que se enfrentan los decisores públicos: *institucionales* (marcos normativos, recursos humanos y presupuestales), *condiciones sociales, culturales y políticas*.

De esta forma, el proceso de diseño e implementación de la política pública implica ese proceso de *interacción social* que se teje entre *actores gubernamentales y actores no gubernamentales diversos*: sociales, territoriales, académicos, activistas en la materia o sujetos involucrados en el problema a abordar.

Una política pública expresa, entonces, la forma como se procesaron los diferentes puntos de vista y los conflictos de interés. Los actores extragubernamentales tienen diversos grados de incidencia y capacidad de condicionamiento. “En el fondo policy es la vieja politics

de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas” (Aguilar Villanueva, 1992, p. 39).

Kingdom (2014) plantea que los procesos de construcción de agenda y de elaboración de alternativas son claves en materia de política pública. La agenda se concreta a partir de la interacción entre actores y expresa la priorización de los problemas que integrarán la *agenda gubernamental* y la *agenda decisoria*. Un proceso similar ocurre con las *alternativas*; dado un conjunto de ellas, solo algunas serán tratadas seriamente para su aprobación.

En general, dos categorías de factores pueden afectar la construcción de la agenda y la especificación de las alternativas, los actores participantes y los procesos mediante los cuales los asuntos y las alternativas obtienen prioridad. (Ibíd., p. 4)

Con relación a los procesos para la inclusión de los problemas en la agenda y para la priorización de alternativas, se pueden señalar tres dimensiones: el *reconocimiento del problema*; la *generación de alternativas y propuestas*, y la presencia de determinadas circunstancias o *eventos políticos* que pueden actuar como impulsos o frenos.

En cuanto al *reconocimiento del problema* inciden factores asociados a la presión social y a su visibilización a partir de nuevos conocimientos y marcos de referencia. Para el desarrollo de *alternativas factibles* se destacan los aportes académicos y la persistencia de debates, ya sean de públicos especializados o masivos. Los *eventos políticos* como los cambios de “humor” de la ciudadanía, cambios en la administración pública o en el Parlamento o cambios derivados de resultados electorales pueden tener fuerte impacto en la agenda gubernamental.

Las *ideas*, es decir, los *marcos de referencia* desde donde se explica e interpreta la realidad, representan una vertiente de análisis sustantiva ya que permiten analizar los procesos de innovación y transformación de la política. A partir de los marcos conceptuales se definen los propósitos y la situación deseada a alcanzar (los objetivos) y se proyecta el curso de acción a seguir, es decir, el conjunto de estrategias a llevar adelante para transformar la realidad en el sentido esperado.

Graham T. Allison señala, en una publicación de 1971, que:

Los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativas a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran “modelos conceptuales”, “marcos de referencia”, implícitas o explícitas. Estos a su vez determinan la manera de describir los hechos

en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. (Citado por Aguilar Villanueva, 1992, p. 36)

Los marcos referenciales desde donde se explica el problema y se formula la política pública son materia de debate entre los actores políticos, los representantes institucionales y los actores sociales. La cuestión del *framing* es un aspecto sustantivo, ya que determina no solo el reconocimiento del problema en tanto tal, sino su causalidad y las estrategias de abordaje. Es por tanto también un campo de lucha ideológica, donde los agentes participantes están ubicados en diferentes posiciones de poder.

La opinión pública juega un rol en estas circunstancias para apoyar las demandas de los actores sociales y exigir respuestas para defender las orientaciones de política pública o, por el contrario, cuestionarlas.

Es así que la construcción de consenso social es necesaria en el proceso de la política pública, donde las instituciones y los medios de comunicación juegan un papel estratégico en la persuasión colectiva. Según expresó Majone en una publicación de 1978, “hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición” (citado por Aguilar Villanueva, 1992, p. 36).

Los espacios de participación y diálogo social permiten la persuasión recíproca entre actores políticos, sociales y gubernamentales para la definición y puesta en práctica de la política pública. Especialmente para la valoración de las restricciones y por tanto la evaluación de la factibilidad política de determinado curso de acción.

En ese sentido, en la publicación mencionada de 1978, Majone señala: “En mucho la política es la estrategia de acción colectiva que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover progresivamente obstáculos y ataduras del pensar y del hacer social” (ibíd., p. 64).

En 1979, A. Wildavsky aborda también las cuestiones de la *factibilidad política, técnica y presupuestal* para la definición de la política pública como *proceso social*, planteando la necesidad de lograr un balance operativo entre el problema que se desea remover y los medios al alcance para lograrlo. Señala además que la acción estatal “crea cultura, en tanto reestructura la interacción social y los valores que expresamos en nuestra participación ciudadana en la política pública” (citado por Aguilar Villanueva, 1992, p. 73).

La mirada tridimensional del proceso de la política pública ha sido desarrollada por N. Bentancur (2012) para el análisis de las políticas educativas en nuestro país y ha inspirado también el presente trabajo.

En este sentido señala desde el punto de vista conceptual:

Ideas, por un lado, y **sujetos, grupos o actores**, por otro, son entonces componentes insoslayables de cualquier indagación sobre la racionalidad de las políticas públicas [...] Pero ambos se materializan y desenvuelven en contextos políticos específicos, que establecen las reglas del juego político: nos referimos a la **institucionalidad de las políticas públicas**, al marco normativo que regula la actuación de los actores y define el escenario en el que los programas de políticas deben desarrollarse. (Bentancur, 2012, p. 65)⁶

Es así que el presente trabajo de tesis se propone *sistematizar y caracterizar las políticas públicas de violencia de género en el período 2005-2020* desde las tres dimensiones presentadas: *los actores* gubernamentales y no gubernamentales que participan, *los marcos institucionales* que las delimitan y *las ideas* que las sustentan.

Los marcos conceptuales específicos de cada una de las dimensiones se desarrollarán al inicio del capítulo correspondiente.

⁶ Destaques de la autora.

IV.- La dimensión de los actores en la política pública de violencia de género

1.- Una aproximación conceptual

De acuerdo con Dye (1992), la mayoría de las políticas pueden ser analizadas como una combinación de la planificación racional, el incrementalismo, la actividad de los grupos de interés, las preferencias de las elites, las fuerzas sistémicas y las influencias institucionales.

Es así que la política pública representa una decisión gubernamental sostenida en la autoridad legalmente conferida, siendo a su vez el producto de la *interacción social* entre actores, sobredeterminado por la correlación de fuerzas entre ellos y el contexto específico en el que ocurre.

La *teoría de grupos* ofrece elementos para analizar a los actores protagónicos en la hechura de la política pública, quienes a partir de sus intereses comunes presionan —formal o informalmente— al gobierno con sus demandas.

La política es realmente la pelea entre grupos para incidir en la política pública. La tarea del sistema político es administrar el conflicto: estableciendo reglas de juego; asumiendo compromisos y equilibrando intereses y ejecutando sus compromisos.

La política pública sería el resultado de esa pelea, donde la correlación de fuerzas incide. Un cambio en la correlación de fuerzas y en la capacidad de influencia, puede traer cambios en la política pública. (Ibíd., p. 23)⁷

Otras perspectivas teóricas han analizado también el papel de los actores centrales — gubernamentales y no gubernamentales— en las definiciones políticas. Así, la *teoría marxista* clásica destaca como actores determinantes en el juego político entre capital y trabajo al sector empresarial y a los sindicatos, quienes se movilizan a partir de sus intereses de clase condicionando a los actores de gobierno; por su parte, la *teoría pluralista* destaca la multiplicidad de actores y grupos que despliegan iniciativas de incidencia para lograr que el gobierno actúe de acuerdo a sus expectativas.

El poder no sería más que la capacidad de A para que B haga algo que, de otra manera, no haría. Según Dahl (1957, 1958, 1961) no se puede entender el poder como propiedad de un

⁷ Traducción propia.

único grupo bien definido si no es de forma empírica y dentro de una lucha de intereses.
(Medina Iborra, 2009, p. 11)

La capacidad de ejercicio del poder depende de la posición social y de las características de los actores en un sistema político concreto, que privilegia a unos sobre otros facilitándoles el acceso a recursos e instituciones. El resultado de la confrontación de la diversidad de intereses se asocia también con la capacidad de negociación, de presión o atracción de un grupo con respecto a las instituciones del Estado.

“Los grupos de interés, por tanto, son la asociación organizada de unos individuos o entidades que poseen una visión común respecto a un conflicto y que pretenden alcanzar sus demandas a través de la interacción gubernamental” (ibíd., p. 17), y de esta forma ingresan en la arena política. Los grupos de interés forman parte del sistema político y ven sus opciones sujetas a ciertos límites dados por las normas y reglas institucionales.

El equilibrio del sistema político va ajustándose a partir de tres mecanismos identificados por Dye (1992, p. 25): la “superposición de actores” en diferentes grupos, lo que permite mantener el equilibrio al moderar mutuamente sus demandas; el juego de “checking and balancing” en los resultados de la competición entre grupos también ayuda a mantener el equilibrio ya que el poder de cada grupo se enfrenta al poder de los demás, y la existencia de “centros compensatorios de poder” que controlan la fuerza de cada grupo, protegiendo al más débil de la dominación. Efectivamente, la ausencia de estos mecanismos produce polarización e inestabilidad en el sistema político.

Kingdom (2014, pp. 21-70), a su vez, realiza un aporte sistemático con relación a los actores participantes en el proceso de las políticas públicas, caracterizándolos a partir de la esfera de actuación como actores gubernamentales y no gubernamentales, lo que no solo delimita su identidad, sino también su papel, sus capacidades y competencias.

Con relación a los *actores no gubernamentales*, el autor señala que son aquellos participantes sin posiciones formales en el gobierno. Plantea que la frontera entre el afuera y el adentro del gobierno es difícil de dibujar:

La gente transita a través de la línea, entrando y saliendo desde posiciones de gobierno a lugares de consultoría o de lobby. Los canales de comunicación entre quienes están fuera y dentro del gobierno son extraordinariamente abiertos y las ideas y la información fluye a través de esos canales hacia toda la red de personas involucradas de manera independiente a sus posiciones formales. (Ibíd., p. 45)

Resulta frecuente que el diálogo y los intercambios entre actores se establezcan de manera informal, incidiendo más las afinidades ideológicas y la confianza mutua que los lugares que se ocupan fueran o dentro del gobierno.

En los *grupos de interés* ubicamos a las organizaciones y movimientos sociales que actúan a partir de intereses colectivos, a los diversos grupos y cámaras empresariales y al universo de instituciones sociales que representan intereses sectoriales variados: religiosos, culturales, entre otros. Estos grupos de interés se convierten en los actores no gubernamentales más relevantes en el proceso de la política pública, con capacidad para incorporar o bloquear asuntos en la agenda política e influir en el proceso de elaboración de alternativas.

El nivel organizativo, de convocatoria social, de desarrollo de plataformas temáticas, y su influencia en el estado de ánimo popular/sectorial les permite generar presión sobre el sistema e impactar en las decisiones de agenda del gobierno.

Resulta interesante la identificación de los grupos que impulsan *intereses públicos* y que pretenden incluir en la agenda gubernamental asuntos derivados de intereses colectivos o de sectores excluidos. Estos *grupos de intereses públicos* pueden ser conceptualizados desde otras corrientes analíticas como *organizaciones o movimientos sociales* que ingresan en la esfera pública con el objetivo de incidir en la agenda política.

Esta perspectiva introduce aspectos relevantes para el presente trabajo, dado que, en tanto movimiento social, el movimiento feminista será analizado como el actor social sustantivo que ha impulsado la agenda de igualdad, incluida la cuestión de la violencia de género.

Los movimientos sociales desempeñan un papel estratégico en la politización de los problemas, en la construcción de nuevos marcos explicativos y en la elaboración de alternativas para la política pública.

Intervienen en el proceso de construcción de agenda, participando en un campo de lucha de intereses contrapropuestos y de fuerzas que pugnan entre mantener los encuadres y las políticas existentes y los cambios aspirados. Se trata de un proceso de politización de las cuestiones sociales donde participan actores que expresan el statu quo social y voces contrahegemónicas que buscan liderar transformaciones.

Mediante procesos de información y difusión, estrategias de movilización, institucional o extrainstitucional, los movimientos sociales pretenden colocar estos problemas en el debate social, sensibilizar a los representantes de gobierno e incidir en los procesos de definición y diseño de las políticas públicas.

Así, los movimientos sociales pueden caracterizarse como movimientos políticos que “actúan para transformar los canales de la participación política o para desplazar las relaciones de fuerza en los procesos decisionales” (Melucci, 1999, cap. 1), sin desconocer que poseen aristas reivindicativas y de protesta.

Offe (1996) señala que “el campo de acción de los nuevos movimientos es un espacio de política no institucional, cuya existencia no está prevista en las doctrinas ni en la práctica de la democracia liberal y del Estado de Bienestar” (cap. 7). Reconoce la dimensión política de las prácticas de los movimientos sociales independientes del sistema de partidos, en la medida que sus “objetivos de acción sean asumidos por una comunidad amplia” y que los “medios de acción empleados sean legítimos”.

Las *instituciones universitarias, los centros de estudio e investigación*, así como consultores independientes son también actores no gubernamentales con presencia en la hechura de la política pública, ocupando roles de asesoramiento y elaboración de materiales de apoyo. Son grupos de interés que intervienen en el momento de *elaboración de alternativas* donde sus conocimientos y experticias son más requeridos. En términos de agenda, sus recomendaciones pueden ser tomadas en cuenta si se vinculan con asuntos que ya han sido incorporados a ella.

Por su parte, *los medios masivos de comunicación* juegan un papel menos decisivo en la agenda de gobierno que lo que comúnmente se considera, aunque sin duda pueden actuar como un grupo de interés con agenda propia más allá de su función informativa y de formación de opinión pública.

Los medios prestan atención a los asuntos de gobierno en la medida que se corresponden con el interés del público mayoritario, garantizando la cobertura de la agenda política y amplificando o reduciendo la trascendencia de los problemas de acuerdo a diversas circunstancias.

La importancia de los medios masivos de comunicación puede variar de un participante a otro, según se trate de agentes de gobierno con capacidad de decisión o no. Quienes tienen la llave de la definición política requieren menos del papel de los medios que aquellos que buscan incidir desde afuera del gobierno y requieren de la cobertura mediática para atraer la atención de los agentes de gobierno. (Kingdom, 2014, p. 61)

Finalmente corresponde realizar una breve reseña de los *actores gubernamentales* que actúan desde los organismos de los tres poderes del Estado.

En nuestro caso, la Presidencia de la República, el gabinete ministerial, los equipos de gobierno son los actores decisivos en la agenda de gobierno. Cuanto más alto el rango jerárquico del actor gubernamental, menos restricciones tendrá para incorporar asuntos en la agenda decisoria.

Se podría decir que la capacidad de incidencia de los actores gubernamentales de alto nivel disminuye en el momento de la selección de alternativas por el ingreso de agentes de gobierno más especializados aunque de menor rango, y disminuye más aún a la hora de la implementación donde el funcionariado público de estructura tiene la responsabilidad de la ejecución.

El Parlamento con sus bancadas parlamentarias y legisladores representan otro conjunto crucial de actores gubernamentales con un alto nivel de complejidad, ya que las y los parlamentarios poseen su propia agenda, y a su vez, las bancadas partidarias y las comisiones parlamentarias tienen capacidad para introducir en la agenda legislativa sus propios asuntos y/o bloquear otros.

Cabe destacar que los diferentes poderes del Estado y sus organismos han jugado un papel sustantivo en el desarrollo de las políticas de prevención y combate a la violencia de género en el período que se analiza, así como ha sido relevante el proceso de interacción social con los actores no gubernamentales; aspectos que serán desarrollados en el siguiente apartado.

2.- Los actores en la política pública de violencia basada en género

Como se ha señalado en el marco conceptual, las políticas públicas son el resultado de un complejo proceso de decisiones, en sus diversas fases de diseño, implementación y evaluación, en el que participan actores institucionales gubernamentales y diversos grupos de interés movilizados en un campo específico y desde posiciones de poder diferentes.

Para el caso de las políticas públicas sobre violencia basada en género se realizará una aproximación a los actores gubernamentales relevantes y al papel del movimiento de mujeres y feminista en Uruguay en el período analizado, 2005-2020, como el actor no gubernamental más significativo en la construcción de la política.

El movimiento de mujeres y feminista está integrado por una diversidad de grupos y organizaciones y por activistas individuales de muy variados perfiles; se buscará presentar entonces el papel del movimiento en tanto tal y los aportes específicos para la tematización de la violencia de género provenientes del ámbito académico, de los medios de comunicación y de las agencias de cooperación internacional.

a.- Los actores gubernamentales relevantes

En la medida que durante los quince años que se analizan las políticas públicas de género fueron fortalecidas y el Estado asumió competencia en los diferentes niveles de actuación — *prevención, atención, protección, acceso a la justicia*—, todas las instituciones de los tres poderes han estado inmersas, en mayor o menor medida.

A nivel del *Poder Ejecutivo*, puede observarse un fuerte entramado de programas y proyectos a nivel transversal en la mayoría de las instituciones, quienes a su vez participaron en acciones coordinadas entre organismos públicos a nivel nacional, subnacional y local, junto a organizaciones sociales y feministas de todo el país.

La sistematización de este conjunto de actuaciones excede el presente trabajo de tesis, razón por la cual se ha optado por presentar a aquellos actores de gobierno que por sus competencias y/o por su liderazgo tuvieron un papel privilegiado en la concreción de las actuales políticas públicas en violencia de género.

Desde 2005 a 2020, se llevó adelante un proceso de cambios sustantivos a diferente nivel: los organismos públicos incorporaron nuevos marcos interpretativos, nuevos enfoques de intervención, crearon nuevas estructuras institucionales y fortalecieron redes interinstitucionales de coordinación en la materia, así como también el *Parlamento* asumió una activa producción legislativa de la cual emanaron marcos normativos de “tercera generación”. El *Poder Judicial* también buscó adecuar su estructura y orientaciones mediante acordadas de la Suprema Corte de Justicia en consonancia con los nuevos parámetros.

En este sentido, una de las entrevistadas señala que desde el 2005 se aprecia un “salto cualitativo”.

“En los 90 se comienza a presionar por poner el tema en agenda. En un inicio comienza la Intendencia de Montevideo y en forma incipiente el Ministerio de Interior y en 2002 se promulga la Ley de Violencia Doméstica. En el período del Frente Amplio hubo una explosión de respuestas a todo nivel. Salud con la historia clínica [...], en el Ministerio de interior [...], se logra la cobertura nacional de los servicios de atención [...] se comienza con una medición sistemática de los datos [...] hubo un avance sustantivo y sostenido [...] sentó las bases de una política pública en violencia basada en género.” (A. Tuana)

Se consideran los actores gubernamentales relevantes del *Poder Ejecutivo* para el impulso de las políticas de violencia de género: Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de

Desarrollo Social, Ministerio de Interior, Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y Fiscalía General de la Nación, luego de la puesta en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal. El papel de estos organismos fue crucial para la legitimación de nuevas ideas y en la consolidación de los cambios institucionales, aspectos que se desarrollarán en los capítulos correspondientes.

El *Parlamento de la República* jugó un rol determinante con la aprobación de leyes que permitieron legitimar los nuevos marcos interpretativos de la violencia de género y reconocer la responsabilidad estatal en la materia.

El *Poder Judicial*, a su vez, es visto como un actor de primera línea por su posición estratégica para el acceso de las mujeres a la justicia, aunque ha sido el poder del Estado que más marchas y contramarchas ha enfrentado para la incorporación de los nuevos enfoques y procesos institucionales.

Se presentará a continuación una breve descripción de los perfiles y aportes específicos de los organismos públicos destacados en tanto actores relevantes del *Poder Ejecutivo*:

El *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES) es el órgano rector de las políticas de igualdad de género. Desde la presidencia del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica,⁸ coordinó las principales transformaciones de la política pública en la materia y a su vez expandió sus planes y programas de prevención, atención y protección a las mujeres en situación de violencia doméstica. Partió en 2005 con un único servicio de atención ubicado en Montevideo y culminó su trayectoria en el período 2005-2020 con un sistema de respuesta con cobertura nacional y diversidad de dispositivos.

De todas formas tanto desde la mirada del propio gobierno como de la sociedad civil, las respuestas no fueron suficientes para cubrir la demanda de atención y protección frente a la magnitud de la violencia doméstica.

Andrea Tuana lo señala con claridad: “la problemática de la violencia de género desbordó” las respuestas implementadas. Una vez que el Estado asumió su responsabilidad, diferentes actores sociales, servicios públicos y privados, y las propias mujeres, conscientes de sus derechos, solicitaron apoyos de atención frente a situaciones de violencia que con anterioridad mantenían en la órbita privada.

INMUJERES también crea en el primer quinquenio el *Sistema de Información de Género* que lleva adelante, entre otros estudios, las dos Encuestas Nacionales de Prevalencia de la

⁸ Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, creado en 2002 por la ley 17.514 de Violencia Doméstica, cambia su denominación a Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género y amplía su integración en 2017 a partir de la ley 19.580.

Violencia de Género (2013 y 2019) en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y con el propio Consejo Nacional Consultivo, las que fueron altamente significativas para la legitimidad de las políticas públicas específicas.

El *Ministerio de Interior* es un organismo que ya en la década de los 90 comienza a implementar acciones en materia de violencia doméstica. En este período asume un rol protagónico, sumándose a la acción interinstitucional e impulsando en su interior transformaciones a nivel de la actuación policial, ampliando unidades especializadas de atención e incorporando novedosos dispositivos electrónicos (tobilleras) que se convirtieron en el mecanismo privilegiado para evitar femicidios. Se destaca el papel del *Observatorio de la Criminalidad y la Violencia*⁹ para visibilizar la problemática de la violencia doméstica a partir de la sistematización de las denuncias y del desarrollo de estudios vinculantes.¹⁰

El *Ministerio de Salud Pública* (Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, Dirección General de la Salud, MSP, 2006) reconoce a la violencia de género como un problema que afecta la salud integral de las mujeres desde un enfoque de ciclo vital; se destaca la incorporación de la detección y atención de la violencia sexual y doméstica a niños, niñas, adolescentes y mujeres como meta prestacional, que se va ajustando a lo largo del período a partir de evaluaciones específicas y la creación de equipos de referencia en violencia sexual y doméstica en los efectores de salud pública y privada. También fue un actor permanente en los espacios interinstitucionales del Consejo Nacional Consultivo y socio en proyectos de cooperación internacional que impulsaron acciones innovativas.

El *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (INAU) es destacado por la creación en 2007 del *Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia* (SIPIAV)¹¹ para la implementación de una política pública intersectorial e interinstitucional de promoción y prevención, atención y protección, acceso a la justicia y reparación del daño de la violencia y maltrato infantil. El SIPIAV fue un activo participante en el Consejo Nacional Consultivo y jugó un rol central en la legitimación de una concepción integral de género y generaciones. A su vez fue logrando fortalecer su presencia territorial en los departamentos

⁹ Creado en 2005 con la finalidad de brindar datos confiables sobre la evolución de la criminalidad y gestión policial. Se poseen datos sistemáticos desde 1980.

¹⁰ En Bentancor y otras (2009), *La mujer en el Instituto Policial*, se consignan las investigaciones realizadas por la inspectora mayor (R) Domínguez, destacándose como esfuerzos precursores sobre la sistematización y análisis de los datos. Primera investigación a nivel oficial sobre "Perfil de los incidentes familiares con víctimas fallecidos". Análisis Estadístico y Explicativo de la Realidad Uruguaya". Año 2001: Autora de la Investigación Educativa: "Estudio de las Ideas Previas en el Campo de la Formación Policial" (2002).

¹¹ La ley 19.747 consagra el carácter permanente del SIPIAV en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, que lo preside.

del país a través de los *Comités de Recepción Local* de las situaciones específicas de maltrato infantil.

La *Fiscalía General de la Nación* es destacada por las entrevistadas¹² por su aporte sustantivo en la persecución de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, que fueron definidos como prioritarios, con la incorporación de una mirada de derechos. A partir de la aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal, la Fiscalía encara un conjunto de transformaciones, creando en 2017 las *Fiscalías Penales Especializadas en Violencia Doméstica y Delitos Sexuales*, sumándose a los espacios de coordinación interinstitucional, en sintonía con los nuevos marcos conceptuales de violencia de género. Instala, asimismo, la *Unidad de Víctimas y Testigos*, que asume un rol activo propositivo y un enfoque integral en la atención directa.

b.- Los actores no gubernamentales relevantes

b.1.- El movimiento de mujeres y feminista uruguayo y su papel en la construcción de las políticas públicas de género

Melucci (1999) entiende que la acción colectiva es el “resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones” (cap. 1).

Si bien puede conceptualizarse al movimiento feminista como “nuevo movimiento social” por el tipo de conflicto que lo identifica (Melucci, 1999; Offe, 1996), es un movimiento histórico, cuyas raíces datan de fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuyas luchas se centraron en la conquista de los derechos políticos y civiles de las mujeres, y también en reivindicaciones económicas de las trabajadoras asociadas a la igualdad salarial y condiciones laborales.

Luego de esta primera ola feminista, el movimiento entra en un largo *período de latencia* hasta la década del 60, donde se comienzan a construir plataformas asociadas a la *autonomía e identidad*, emergentes de la crisis de los Estados de bienestar, aspecto por el cual es calificado como un “nuevo movimiento social”.

En ese marco, Melucci (1999) señala que:

¹² En las entrevistas surge de manera unánime el papel de la Fiscalía General de la Nación, lo señalan la magíster Andrea Tuana, la coordinadora de la Red de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual, la educadora María Elena Mizrahi y también las doctoras Alicia Deus y Diana González.

el objetivo del movimiento (de mujeres) no es sólo la igualdad de derechos, sino el derecho a ser diferente. La lucha contra la discriminación, por una distribución igualitaria en el mercado económico y político y, aún más, la lucha por la ciudadanía. El derecho de ser reconocido como diferente es una de las más profundas necesidades en la sociedad posindustrial o posmaterial. (Ibíd.)

Por su parte, L. Celiberti y N. Johnson (2010) destacan la dimensión política de los movimientos sociales:

los movimientos sociales pueden ser conceptualizados como campos discursivos de acción [...] Esos campos discursivos son mucho más que un conjunto de organizaciones, ya que tienden a incluir una diversidad de actores y espacios, y pueden extenderse a la sociedad política, al Estado y otros públicos, dominantes o alternativos o subalternos, nacionales o internacionales. A su vez destacan los aportes de Sonia Álvarez (2009) que plantea que: “constituyen en sí mismos formaciones políticas donde se construye y ejerce la ciudadanía, donde los derechos son imaginados, donde las identidades y necesidades son forjadas, y donde el poder y los principios son contestados y negociados (Álvarez, 2009, p. 31)”. (p. 9)

Para Nancy Fraser (2015, p. 228), las luchas feministas concentran tres dimensiones de la desigualdad de género: *la económica, la cultural y la política*. Por tanto las aspiraciones de igualdad que caracterizan las luchas feministas encierran una mirada tridimensional de la justicia. En este sentido distingue entre la *justicia distributiva*, vinculada a la injusta distribución económica (explotación económica de las mujeres, barreras para el acceso a bienes y servicios, feminización de la pobreza); la *justicia simbólica*, asociada a las pautas culturales que producen subordinación y dominación cultural, y la *justicia política*, centrada en la superación de la representación política *fallida* de las mujeres.

Siendo su señal de identidad la lucha por la politización de los problemas que afectan a las mujeres, el movimiento feminista se inserta en la esfera pública visibilizando la desigualdad de oportunidades, la injusta división sexual del trabajo, las relaciones de subordinación y de dominación cultural y las barreras específicas para la inserción en paridad en el mundo de la política.

La violencia basada en género es considerada el problema que expresa los impactos — personales y sociales— más graves de la desigualdad en las tres dimensiones de la injusticia, afectando directamente las oportunidades económicas, limitando las posibilidades de

participación social y política y sosteniendo pautas culturales y relaciones de dominación y subordinación a nivel social e interpersonal.

En el caso uruguayo, la politización del problema de la violencia de género y su incorporación en la agenda pública, así como su reconocimiento en la opinión pública, es fruto de un largo proceso que comienza a fines de la década de los ochenta luego del inicio de la redemocratización del país.

L. Martínez Hernández (2020) hace un sistemático recorrido del proceso del movimiento de mujeres y feminista sobre el problema de la violencia doméstica para el período 1984-1995, señalando que recién a fines de los ochenta el movimiento feminista logra integrar en su plataforma reivindicativa la cuestión de la violencia doméstica. Es en ese momento que junto al regreso de mujeres del exilio político se crean las primeras organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención a las mujeres víctimas.

Recién en 1990 esta problemática es incorporada a las consignas del 8 de marzo: “la mujer se rebela, ni le gritan ni le pegan”, “ni muertes ni palizas, las mujeres se organizan”. “Las consignas de la movilización señalaban la politización de la domesticidad, la disputa por el sentido de la democracia, la opresión sufrida por las mujeres y vaticinaban una primera respuesta a la violencia doméstica: rebelión y organización” (Martínez Hernández, 2020, p. 57).

De esta forma, el movimiento de mujeres y feminista comienza a colocar en la opinión pública y no solo en los espacios de negociación política una cuestión que continuaba siendo vista como de carácter privado y derivada del vínculo de pareja.

Desde esos años hasta el período analizado en este trabajo se verá que el movimiento de mujeres y feminista se convierte en el principal actor no gubernamental que logró incidir en el plano de las ideas, explicando e interpretando el problema de la violencia doméstica, reconceptualizándolo luego como violencia de género; participando en la elaboración de propuestas y generando un activismo y movilización para presionar en la definición de las políticas públicas, hasta tal punto que la violencia de género se convirtió, en el último quinquenio, en el problema de género prioritario tanto para la ciudadanía como para el gobierno.

Esta capacidad de movilización se potencia en el último quinquenio (2015-2020) en las multitudinarias marchas a nivel nacional de los 8 de marzo y 25 de noviembre, las que son el resultado del fortalecimiento del movimiento feminista, al congregarse en una amplia plataforma de participación: la *Intersocial Feminista*, integrada por una diversidad plural de grupos y organizaciones sociales identificadas con la agenda feminista. También son expresión de un aumento de la sensibilidad en la opinión pública y un mayor compromiso de los medios

de comunicación, como consecuencia del impacto de las intervenciones públicas de grupos de acción como *Mujeres de Negro* o la *Coordinadora de Feminismos*, con improntas y perfiles generacionales muy diferentes. La *Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual*, creada en 1992, continúa siendo la articulación de organizaciones no gubernamentales más estable y representativa, participando en los espacios formales de construcción de alternativas y propuestas.

De acuerdo a Fireman y Gamson en una publicación de 1979 (citados por Melucci, 1999), “los individuos participan en la acción para obtener un beneficio colectivo porque son conscientes de que el beneficio no se conseguirá si cada uno espera que los demás actúen”. Se puede afirmar que las mujeres uruguayas asumieron el derecho a vivir una vida libre de violencia de género, y la reiteración de femicidios y el bajo impacto de las políticas públicas en su descenso potenciaron la motivación a la participación en las fechas alusivas y fortalecieron al movimiento de mujeres y feminista.

La integración militante al movimiento social implica, en todos los casos, redes de interacción que generan lazos de pertenencia e identidad y estabilidad en la participación, así como liderazgos que asumen la vocería del movimiento. La motivación a la participación depende de

la estructura de incentivos, cuyo valor se origina en el nivel de las redes de relaciones entre los individuos. La efectividad de los incentivos sobre la motivación individual proviene del reconocimiento de su valor; pero los criterios de evaluación son siempre interactivos y se establecen mediante el intercambio activo en el seno de las redes a las que pertenecen los individuos. (Ibíd.)

Es así que el movimiento feminista en los últimos años ha logrado incidir en la agenda pública, alcanzando altos grados de legitimación ante los actores políticos e institucionales y en la opinión pública, obteniendo un notable aumento de la movilización y participando en niveles de definición, seguimiento y evaluación de las políticas de violencia de género a través de instancias formales como el Consejo Nacional Consultivo.

Ese proceso de legitimación e incidencia se visualiza en la participación activa de las representantes del movimiento de mujeres en la producción de documentos oficiales, en la elaboración de los planes de acción¹³ en materia de violencia doméstica y violencia de género

¹³ *Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010* (Consejo Nacional Consultivo, 2004) y *Plan de Acción por una Vida Libre de Violencia de Género, con mirada generacional, 2016-2019* (Uruguay, 2015). Ambos

y también en la elaboración del Anteproyecto de Ley Integral sobre Violencia de Género, lo que explica el amplio respaldo popular a esta.

Se puede afirmar que el movimiento feminista uruguayo logró colocar el problema de la violencia de género en la *agenda decisoria*, considerado por la opinión pública como asunto urgente y grave. Esta valoración del problema fue acompañada por representantes de los tres poderes del Estado.

En las entrevistas realizadas se destacó la participación de las organizaciones de mujeres en diversas instancias de diálogo para “acompañar y tensionar” con el objetivo de “colaborar, producir conocimiento, capacitar” con relación a la violencia de género (A. Tuana). También se señala el carácter “propositivo, de evaluación y control de aplicación” de las organizaciones no gubernamentales hacia los organismos del Estado (M. Morelli).

Se constatan opiniones similares al valorar los procesos de comunicación e intercambios entre los organismos estatales responsables de las políticas hacia la violencia de género y la sociedad civil:

“En estos 15 años se avanzó, hubo sintonía, se habla el mismo idioma. Antes del 2005 los planteos de la sociedad civil no eran comprendidos en profundidad”. (M. Morelli)

“Se dialogaba con un lenguaje común basado en los derechos humanos, antes del 2005 o después del 2020 esto no ocurre, prevalece la economía frente a la vida”. (Coordinadoras de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual)

“De todas formas se acota que puede identificarse un “cierto alineamiento, aunque las organizaciones sociales siempre exigen más”. (A. Tuana)

La Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual privilegió el desarrollo de una estrategia institucional, basada en el diálogo y la persuasión, privilegiando un discurso sustentado en las convenciones internacionales y los avances normativos logrados en otros países de América Latina. “Para la Red la participación en el Consejo Nacional Consultivo y el diálogo con el Estado es una estrategia política para impulsar las políticas públicas” (coordinadoras de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual).

La estrategia participativa diseñada en el marco del Consejo Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica permitió la apropiación de los nuevos marcos de referencia por una

planes se elaboraron por el Consejo Nacional Consultivo integrado por la Red de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual.

interesante masa crítica perteneciente a los estamentos institucionales: cuerpos técnicos y políticos. A su vez, se generaron oportunidades para la sensibilización a periodistas y para la incidencia en la opinión pública, a través de diferentes espacios abiertos en los medios de comunicación.

De esta forma, la necesidad de modificar la Ley 17.514 de Violencia Doméstica fue sostenida no solo por portavoces del movimiento, sino también por académicas y por diversas autoridades de gobierno vinculadas a las políticas de género, a la administración de la justicia y parlamentarias.

En la exposición de motivos del anteproyecto de ley que envía el Poder Ejecutivo al Parlamento en abril de 2016, se hace explícita la participación de una diversidad de actores sociales, académicos e institucionales en la discusión y elaboración de la propuesta.

Este proyecto es resultado de un proceso participativo que se inició en 2012, [...] el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNLVD) y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), acordaron la realización de un proceso de estudio e intercambio que revisara la normativa nacional y de derecho comparado sobre violencia basada en género y generaciones, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. (MIDES y otros, 2016)¹⁴

En el último punto de este apartado se volverán a analizar los vínculos entre los organismos estatales y la sociedad civil, representada en términos amplios por el movimiento de mujeres y feministas a través de sus voceras: las organizaciones no gubernamentales y los espacios articuladores: la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual y la Intersocial Feminista.

b.2- Centros de estudios y académicos

A partir de las entrevistas mantenidas se releva una opinión mayoritaria del papel insuficiente de los ámbitos académicos universitarios en la producción de investigación y elaboración de alternativas frente a la cuestión de la violencia de género.

Preocupa que en los estudios de grado universitario no se incluyan materias obligatorias con relación a esta problemática en las áreas jurídicas, sanitarias, de la psicología, ni de las ciencias sociales. Si bien en ámbitos universitarios se han desarrollado investigaciones que resultaron determinantes para la formulación de diversas políticas de género, como en salud

¹⁴ Destaque de la autora.

sexual y reproductiva y en cuidados, la investigación en materia de violencia de género es escasa.

En palabras de dos de las entrevistadas:

“... la academia, bastante ausente, en investigación y en la currícula formal. La Educación como sistema también es un actor bastante ausente”. (A. Tuana)

“La Facultad de Derecho no dialogó; los cambios se hicieron a pesar de la Facultad de Derecho”. (D. González)

Por su parte, la senadora (suplenta) Beatriz Argimón, en ocasión del debate del proyecto la ley de violencia de género, señala:

en la Facultad de Derecho, el tema de la violencia de género no forma parte del currículo y queda librado a si algún catedrático entiende que este es un tema de derechos humanos. Ni siquiera se da en lo que tiene que ver con el currículo de derechos humanos. (Cámara de Senadores, 2017)¹⁵

Es de destacar, sin embargo, que numerosas académicas y docentes de diversos centros de estudios son activistas en el movimiento feminista y que en los últimos años se ha impulsado en la Universidad de la República la creación de áreas de estudios de género en distintas facultades, así como experiencias en redes temáticas interdisciplinarias entre distintos centros de estudio. Otras universidades también han incorporado el análisis de género en diferentes producciones académicas. También se ha incrementado el número de estudiantes que seleccionan esta temática para sus tesis de grado y posgrado.

Desde la esfera no gubernamental, se han desarrollado diversas investigaciones, consultorías y sistematizaciones que han aportado, de manera significativa, al análisis y reflexión teórica sobre la problemática, generalmente con apoyo de la cooperación internacional y/o mediante convenios con el Estado.

b.3- Los medios de comunicación

Si bien una sistematización de la prensa escrita, radial y televisiva del período excede el presente trabajo de tesis, resulta de interés señalar los cambios constatados en el manejo de

¹⁵ Presiden la señora Patricia Ayala, presidenta en ejercicio, y la señora Mónica Xavier, primera vicepresidenta.

la problemática de la violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación, señalados en el Informe final que realizaron Cotidiano Mujer y otros (2020) en el marco del Proyecto de Monitoreo Mundial de Medios.

Allí se expresa que:

se constató una creciente profesionalización del tratamiento noticioso de la violencia basada en género, especialmente a través del uso de datos estadísticos disponibles que sirven para contextualizar los hechos, las consultas a fuentes calificadas diversas y un uso del lenguaje cada vez más responsable y sensible a las desigualdades de género, evitando expresiones sexistas y/o estereotipadas que revictimizan a las víctimas de las agresiones. (Cotidiano Mujer y otros, 2020, p. 6)

El informe también afirma que se constata un creciente abordaje desde una perspectiva feminista por parte de las periodistas, aunque los principales medios de prensa evitan dar visibilidad a las organizaciones feministas en su activismo en el combate a la violencia de género.

b.4.- Actores internacionales

Se presentan en este apartado como actores internacionales relevantes el conjunto de agencias y organismos multilaterales y de cooperación con influencia en el proceso de la política pública de violencia de género; sus aportes específicos serán profundizados en los capítulos referidos a la dimensión institucional y a la dimensión de las ideas.

Quienes fueron entrevistados para esta tesis identificaron como actores relevantes a los diversos agentes del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, para el avance de las políticas de violencia de género en Uruguay.

A través de su apoyo y colaboración se desarrollaron un conjunto de consultorías específicas y programas pilotos, estudios y acciones que permitieron mejorar las herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo para la inclusión de diversas perspectivas sobre la violencia de género.

Tomando en cuenta que los dos proyectos centrales¹⁶ del segundo quinquenio (2010-2015) fueron diseñados y ejecutados a nivel interinstitucional, los productos alcanzados y los

¹⁶ Se destacan por su volumen en el período 2010-2015 los proyectos: “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes, 2012-2014”, a cargo de CNCVD y SIPIAV, INMUJERES-INAU y avalado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, y el “Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género. 2011-2015”, a cargo de INMUJERES (Ministerio de Desarrollo Social), Ministerio del

debates colectivos permitieron la construcción conjunta de un marco conceptual y estrategias de intervención compartidas, que se convertirán en el sustento para el diseño de los dos proyectos de ley relevantes del período: Proyecto de Ley Integral de Violencia de Género y Proyecto de Ley de Femicidios.

También la plataforma interinstitucional de estos proyectos promovió escenarios de diálogo con académicas y profesionales de las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, la exsenadora Mónica Xavier en la entrevista mantenida destaca el aporte de ONU Mujeres de Naciones Unidas y otras agencias de cooperación internacional para el fortalecimiento de la *Bancada Bicameral Femenina* (BBF) y de los debates interpartidarios. En la agenda de la BBF, las cuestiones legislativas acerca de la violencia doméstica y de la violencia de género siempre fueron priorizadas, así como la participación política de las mujeres en cargos de representación.

c.- Relación entre el Estado y el movimiento de mujeres y feminista

Resulta de interés rescatar las opiniones y visiones en tono a las relaciones entre Estado y actores no gubernamentales, dado que la política pública es el resultado de la interacción entre actores gubernamentales y diversos grupos de interés. Interacciones que se sostienen desde diferentes posiciones de poder en un escenario de disputa sobre las prioridades de agenda, sobre las ideas explicativas de los problemas a atender y sobre las alternativas a implementar.

Ya se han señalado los puntos de encuentro entre el Estado y el movimiento de mujeres y feminista, que dieron sus frutos en un fuerte impulso a las políticas de violencia de género en el período; se requiere completar el análisis recuperando otros aspectos de la interacción que se pusieron en juego en el período.

De acuerdo con Morelli, en el período 2005-2020 “se institucionalizan por parte del Estado, acciones que ya realizaban las organizaciones de la sociedad civil”. Este proceso, que en sí mismo demuestra el reconocimiento del Estado de la violencia de género como problema social, trae aparejadas consecuencias para las organizaciones de mujeres y feministas que pueden ser consideradas negativas, en cuanto a pérdida de liderazgos y de autonomía frente a los actores gubernamentales.

El ingreso de referentes de la sociedad a cargos de gobierno es entendido por Morelli como “cooptación por parte del Estado”, en tanto las coordinadoras de la Red Uruguaya de

Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual¹⁷ entienden que produjo un debilitamiento del movimiento social: el “Estado se nutrió de la sociedad civil, los mejores cuadros se fueron al Estado”.

Esta circunstancia tiene un doble efecto: por un lado, facilita el diálogo a partir de las relaciones de confianza preexistentes y del manejo de un lenguaje y mirada conceptual compartidos; por otro lado, complejiza la interacción institucional, generando “confusión a nivel de los vínculos y se mezclan los afectos personales con las críticas institucionales” (M. Morelli).

También, Morelli señala que la opción por establecer convenios con las organizaciones no gubernamentales trae como consecuencia que el Estado no desarrolle una “estructura propia”. “La ejecución de la política pública se apoya en la sociedad civil”. Las políticas de violencia de género “se institucionalizaron pero sin generar recursos propios”.

En su opinión, esta decisión de gobierno trae aparejada la pérdida de autonomía de la sociedad civil, a partir de la estrecha colaboración en programas públicos, lo que generó diversas posiciones al interior del movimiento de mujeres y feminista: “no hubo espacio para hablar de las limitaciones entre las organizaciones no gubernamentales, de la dependencia de los convenios, la dependencia económica y la competencia entre organizaciones” (M. Morelli).

En ese marco, Morelli agrega:

“Cuestiono el concepto de co-gestión porque no se participa en el diseño de las intervenciones, las licitaciones ya plantean el modelo de acción a desarrollar. Se instrumentalizó a la sociedad civil y no se institucionalizó las políticas con dispositivos estatales. Esto resulta en una vulnerabilidad frente a los cambios de administración”.

En una línea de análisis similar, las coordinadoras de la Red Uruguay expresan que: “el Estado nunca nos consideró como socias, aunque sí lo éramos”, “no se podía negociar en pie de igualdad dada la dependencia económica”. “El Estado es quien posee los recursos económicos y por tanto se maneja en una posición de poder.”

En tanto, María Elena Mizrahi, desde su experiencia institucional señala que:

“se establecía una relación difícil entre técnicos del Estado y técnicos de las ONG. Se mezclan los intereses económicos, aunque se hable el mismo lenguaje conceptual. Es el

¹⁷ En adelante me referiré a la Red Uruguay de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual como la “Red Uruguay”.

impacto de la política de tercerización: la contracara de pedir servicios: vender servicios; las organizaciones se enquistan, pierden plasticidad para introducir cambios. Ya no tienen la ventaja, que marcan la diferencia en un comienzo. Se estatalizaron... se burocrataron”.

La postura del gobierno sobre la declaración de emergencia nacional en violencia de género fue también un punto de tensión entre el movimiento feminista y las más altas autoridades públicas. La Intersocial Feminista (2019) formalizó en setiembre de 2019 un planteo al presidente de la República señalando la necesidad de: “declarar emergencia nacional para las mujeres, niños, niñas y adolescentes que nos encontramos en Uruguay enfrentadas a violencia machista, y se articule un espacio interinstitucional que dé respuesta inmediata a la situación”.

La respuesta al petitorio la realizó una representación interministerial integrada por las responsables directas de las políticas de violencia de género y presidida por la ministra Marina Arismendi y la subsecretaria de Desarrollo Social, Ana Olivera. En la reunión de intercambio se señala un total acuerdo sobre la gravedad de la problemática, se realiza un *racconto* de las acciones que los organismos públicos desarrollan de manera progresiva y sostenida y se comparte la visión de que, a pesar de ello, estas estrategias son aún insuficientes. Sin embargo, se considera que no hay condiciones para la realización de la declaratoria de emergencia nacional.

El documento oficial de respuesta al petitorio de la Intersocial Feminista concluye afirmando:

el convencimiento que la lucha por una Vida Libre de Violencia de Género implica una tarea constante y permanente para transformar las matrices culturales que sustentan los vínculos autoritarios y de dominación hacia niñas, niños, adolescentes y mujeres de todas las edades y diversidades, se ratifica el Compromiso de Estado de continuar concretando las políticas públicas, que necesariamente son progresivas y requieren la participación de las familias, la comunidad y las organizaciones sociales. (Delegación oficial presidida por la ministra Marina Arismendi, 2019)

Finalmente, tras una serie de femicidios ocurridos en el mes de diciembre, Presidencia de la República junto con el Consejo de Ministros declara el 31 de diciembre de 2019 el “Estado de Emergencia Nacional en materia de violencia basada en género” (Uruguay, 2019a). Esta resolución, definida en pleno proceso de transición de gobierno, llega tarde en opinión del

movimiento feminista, dado que no logra implementar nuevas medidas que hagan efectiva la respuesta ante esta emergencia social.

Tomando en cuenta el conjunto de circunstancias reseñadas, se entiende que el vínculo entre el Estado y los actores gubernamentales y el movimiento de mujeres y feminista entre los años 2005 y 2020 refleja las tensiones —acercamientos y alejamientos, acuerdos y desacuerdos— propias del campo de lucha por la priorización de los problemas y la implementación de la política pública, tal como lo sostiene el marco conceptual presentado.

Las voceras de la Red Uruguaya lo expresan de la siguiente manera:

“el vínculo fue por momentos fluido y por momento con rispideces, dentro de un marco de respeto, con un intercambio fructífero y productivo, aunque se partiera de posiciones y visiones diferentes, la incorporación de ideas nuevas a veces resultaba muy duro”.

Sin embargo el trabajo interinstitucional impulsado desde el Consejo Nacional Consultivo, la articulación con la Bancada Bicameral Femenina, la elaboración de nuevos marcos conceptuales y de alternativas compartidas con el movimiento de mujeres y feminista expresan la consolidación de los canales de comunicación e intercambios entre actores gubernamentales y no gubernamentales y por ende un salto cualitativo de la política pública.

En síntesis, en este apartado se han presentado los actores gubernamentales y no gubernamentales relevantes. Los actores gubernamentales se diversificaron y fortalecieron en el período ampliando las acciones estatales que se venían desarrollando con anterioridad.

El movimiento de mujeres y feminista logró convertirse en un denso entramado de organizaciones de mujeres, feministas, gremiales, de la diversidad sexual, asociaciones académicas y centros de investigación, activistas políticas, sindicales, feministas académicas, a los que se sumaron numerosas organizaciones de base vecinal y local en todo el país, que se manifestaron de manera multitudinaria en reclamo de una agenda compartida en torno a la violencia de género.

V.- La dimensión de las ideas: hacia un nuevo marco de referencia conceptual y operativo

1.- Una aproximación conceptual

Las ideas *filosóficas, políticas y programáticas* otorgan una base de sustentación y legitimidad a las políticas públicas, constituyéndose en un factor determinante a la hora de explicar la permanencia o los cambios de estas.

El debate ideológico se produce entre actores políticos, académicos y sociales condicionados por posiciones de poder diferencial, que les permiten incluir o bloquear temas de agenda, imponer nuevos marcos interpretativos o fortalecer los ya existentes y seleccionar alternativas de política pública.

De esta forma se puede afirmar que las ideas condicionan la hechura de la política pública incidiendo en el discurso y la conducta de los actores y en el propio proceso político de toma de decisiones.

Kingdom (2014, p. 71) sostiene que “las ideas vienen de cualquier parte” y que “nadie tiene el monopolio de las ideas”, la llave para entender el cambio de políticas no es la identificación del origen de las ideas sino de los factores que las hicieron crecer. Señala que las ideas cobran capacidad de influencia a raíz de la presión política, pero se debe demostrar que son viables y aceptables con relación a los valores y principios de la comunidad política y social.

Resulta de interés el proceso ideacional que permite transformar una condición en un asunto de agenda que requiere la intervención gubernamental. Una *condición* se convierte en un *problema* cuando logra ser considerada como asunto público a resolver, y en este proceso influye no solo el conocimiento objetivo, sino las percepciones y los valores que se ponen en juego.

El consenso se construye en la arena política, en contraste con los consensos contruidos entre los especialistas en políticas públicas y tiene lugar a través de la persuasión y negociación. (Kingdom, 2014, p. 163)

V. Schmidt (2010) sostiene que para entender el proceso de las políticas públicas se requiere analizar los cambios de las ideas y del discurso; no solo en términos de los contenidos ideológicos, sino también con relación a los procesos comunicacionales que permiten que esas nuevas ideas se generen y difundan.

Para la autora, las ideas se desarrollan y transmiten por medio “agentes sensibles” que mediante la interacción comunicativa inciden en los cambios (o en la permanencia) de los marcos axiológicos o normativos.

Al retomar la noción de *ventanas de oportunidad*, Schmidt advierte un círculo virtuoso con relación a las circunstancias específicas que crean las condiciones para el cambio de las ideas y el impacto que las propias ideas tienen en crear nuevas oportunidades para abrir ventanas. Tal como señala Kingdom (2014, p. 201), las ventanas de oportunidad representan las posibilidades de incluir innovaciones cuando los procesos de la política se articulan a partir de eventos propiciadores.

Kingdom plantea en 1984 (citado por Schmidt, 2010, p. 3) que las ideas políticas cambian rápidamente, en particular cuando se abren las ventanas de oportunidad, cuando las corrientes de *identificación de los problemas*, de la *elaboración de las alternativas* de políticas públicas y del *proceso político* se articulan virtuosamente en circunstancias concretas como cambios políticos o eventos críticos que modifican drásticamente la opinión pública.

Sin embargo, Schmidt (2010) señala “que se puede argumentar *que las nuevas ideas abren nuevas ventanas y crean nuevas oportunidades de cambio*; o incluso que las ventanas se abren solo cuando los eventos están contruidos de manera ideacional como oportunidades para el cambio” (p. 3).

Es por eso que *los eventos* que crean oportunidades para nuevas ideas de políticas deben considerarse por separado del *proceso* que sirve para explicar cuándo se afianzan las ideas para el cambio.

De hecho, señala que puede observarse a nivel de las *ideas programáticas* que el cambio puede producirse a partir de eventos críticos o mediante un proceso sucesivo de modificaciones incrementales de adaptación y ajuste a la realidad.

Es a partir de una mirada retrospectiva que podemos observar el punto de inflexión del cambio incremental de paradigma, que pudo haberse reconceptualizado incorporando aspectos del legado histórico cultural e institucional, lo que permite su aceptación y legitimación por amplios sectores de la población.

Las políticas públicas son el producto del proceso político entre actores que poseen diferentes ideas, que se concretan luego de instancias de deliberación sobre principios e intereses, y representan los resultados de la negociación y de los compromisos electorales y políticos.

Es por esto que cuando una política pública es puesta en práctica, es posible que emerjan desconexiones entre las ideas programáticas y las acciones específicas que se toman

en su nombre. Las nuevas ideas se interconectan con las matrices del pasado, con los principios y valores asociados a las concepciones filosóficas más permanentes.

Es así que se constata a nivel de la política pública una “continuidad en el cambio”, sin embargo, en momentos de graves crisis políticas o cambios revolucionarios, las matrices filosóficas de una sociedad pueden transformarse profundamente.

Las políticas públicas son, como se ha señalado, el producto de procesos de deliberación y negociación que ponen en juego los marcos referenciales y discursivos a través de un conjunto de ideas que apelan a los valores y principios, pero también responden al conocimiento de la realidad y al marco normativo vigente.

Los *actores sensibles*, comprometidos con determinada problemática, se embarcan en un proceso de interacción social donde las habilidades comunicacionales y las acciones de difusión son estratégicas para legitimar sus ideas y propuestas.

Finalmente, las instituciones formales también constituyen el contexto institucional y da forma a la interacción discursiva. Los acuerdos formales afectan donde importa el discurso, estableciendo quien habla, a quien y sobre que, cuando y donde. (Schmidt, 2010, p. 17)¹⁸

Los actores pueden ganar fuerza con su discurso, incluso cuando no posean posiciones privilegiadas, y a su vez pueden ganar o perder poder, a raíz de su discurso y del significado que tiene para el público.

Porque el poder no solo deriva de la posición —es decir de la capacidad de los actores para ejercerlo—, sino del propósito; las ideas y el discurso de los actores sobre como ejercerían el poder, pueden reforzar o socavar el poder que deriva de su posición, dependiendo de las respuesta del público a sus propósitos declarados. Esta es la esencia del liderazgo. (Ibíd., p. 17)

Schmidt (2010, p. 18) señala que también se puede ejercer poder para no escuchar a diferentes actores sociales, los cambios en las ideas filosóficas de quienes ostentan posiciones de poder pueden conducir a cambios en políticas y programas que pueden perjudicar a quienes no tienen poder o posiciones relevantes.

Nancy Fraser (1994, 2015), desde una perspectiva de filosofía política feminista, desarrolla su análisis a partir de los discursos hegemónicos y contrahegemónicos sobre las necesidades, las que deben politizarse para constituirse en objeto de política pública.

¹⁸ Destaques de la autora.

Centrándose en los “medios de interpretación y comunicación socioculturales” señala que los discursos se expresan desde posiciones dominantes o subordinadas de poder, siendo los primeros portadores de discursos dominantes, representantes del statu quo, y los segundos discursos subalternos, cuestionadores y críticos de las matrices culturales tradicionales.

Las sociedades del capitalismo tardío, por otra parte, no son simplemente pluralistas. Están, por el contrario, estratificadas, diferenciadas en grupos sociales con distintos estatus, poder y acceso a recursos, atravesadas por ejes de desigualdad dominantes por razones de clase, sexo, raza, etnia y edad. (Fraser, 2015, p. 81)

En el conflicto por las interpretaciones y conainterpretaciones, Fraser identifica distintos recursos discursivos a los que los diferentes actores acceden (o no) para legitimar sus relatos y difundir sus reivindicaciones: los lenguajes y vocabularios oficiales, los paradigmas de argumentación aceptados, los modos como se presentan a los sujetos, ya sea como titulares de derechos, como víctimas o como portadores de conductas desviadas.

Así, la lucha por la politización de las necesidades se desarrolla a partir de una dinámica con tres momentos distinguibles: primero es la lucha por establecer o negar el status político de una necesidad, es decir, la lucha por el reconocimiento del problema; en un segundo momento se establece la lucha por su interpretación, cómo ese problema es explicado, y por último se trata de determinar las alternativas de acción, las que requieren la actuación del Estado.

Desde esta perspectiva, entonces, “el discurso de las necesidades se presenta como un espacio en contienda, donde los grupos con recursos discursivos (y no discursivos) desiguales compiten por establecer como hegemónicas sus interpretaciones respectivas sobre lo que son las legítimas necesidades sociales” (Fraser, 1994)

La autora señala que el movimiento feminista fue capaz de crear nuevos discursos y nuevas instituciones a partir de las cuales sus interpretaciones sobre las necesidades de las mujeres pudieron ser divulgadas a la opinión pública, avanzar en la consolidación de nuevos marcos de referencia y finalmente promover la responsabilización del Estado.

Las feministas modificaron elementos de los medios de interpretación y comunicación autorizados; acuñaron nuevos términos de descripción y análisis, y diseñaron nuevos modos de aludir a los sujetos femeninos. En su discurso no aludían a las mujeres maltratadas como

víctimas individualizadas, sino como potenciales activistas feministas, miembros de una colectividad políticamente constituida. (Fraser, 2015, p. 96)

2.- Las ideas en torno a la violencia hacia las mujeres. Desde la violencia familiar y la violencia doméstica, a la violencia de género

En este apartado se presentará el proceso de transformación de las ideas que explican e interpretan la problemática de la violencia de género. Tal como lo señala Vivian Schmidt (2010), se podrá observar que los cambios ideacionales procesados ocurrieron de manera incremental, transitando por diferentes categorías: desde la *violencia familiar* a la *violencia doméstica* y finalmente conceptualizando la *violencia de género*, que incluye tanto el reconocimiento de la dimensión política de lo personal —la violencia contra las mujeres en la esfera privada es un asunto público que concierne responsabilidades estatales— como su dimensión estructural de las relaciones sociales.

La complejización de los marcos de referencia en nuestro país acompañaron los procesos de desarrollo conceptual internacional, impulsados por los estudios académicos de género, el activismo feminista y los avances en las convenciones y tratados derivados del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas, siempre ratificados por Uruguay.

“Estos conceptos se fueron incorporando gradualmente, incidió el reconocimiento internacional de la problemática. La Convención de Belém do Pará (1994)¹⁹ que ubica a la violencia contra las mujeres como un problema en las ‘relaciones de poder’.” (A. Tuana)

Sin embargo, este proceso incremental de renovación de los marcos de referencia se consolida e integra a partir de la nueva administración que asume en 2005 con un elenco gubernamental proveniente del movimiento feminista. De acuerdo con Kingdom (2014), se entiende que este hito permite abrir una *ventana de oportunidad* que se refleja en la incorporación de las *ideas desbordantes* que venían siendo elaboradas en el mundo no gubernamental e internacional.

Siguiendo las tesis de Nancy Fraser (2015), se puede afirmar que la lucha por la interpretación de la violencia de género, como fenómeno directamente asociado a los

¹⁹ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), conocida como Convención de Belém do Pará, define la violencia contra las mujeres, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

patrones culturales patriarcales y a la relación de poder desigual entre mujeres y varones, invade el escenario discursivo. El debate de ideas entre aquellos actores portadores del discurso dominante que explican la violencia a partir de factores individuales y familiares debe enfrentar las nuevas explicaciones del problema a partir de factores socioculturales, económicos y políticos.

Se trata de un proceso de cambio de ideas y marcos de referencia que tiene raíces previas al período estudiado en el presente documento (2005-2020) y que logra plasmarse a fines de 2017 en la *Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género*, tal como se describirá más adelante.

Un nuevo cambio de signo político refleja en la actualidad el fortalecimiento de discursos que regresan a ideas y valores previos al período tratado.

a.- Punto de partida en 2005

Como se ha señalado, la incorporación de un nuevo marco explicativo sobre la cuestión de la violencia hacia las mujeres se realizó de manera progresiva y en concordancia con los aportes del movimiento y la academia feminista nacional e internacional.

La paulatina reconceptualización de la cuestión de la condición social de la mujer tiene un punto de inflexión con la legitimación de la categoría teórica *sexo-género* que permite identificar los problemas de desigualdad de acceso a los bienes, recursos económicos y oportunidades como un problema sociopolítico de falta de reconocimiento de derechos de las mujeres en tanto ciudadanas plenas. Injusticia y desigualdad derivada de la estructura sociocultural patriarcal y de la distribución sexogenérica del trabajo productivo y reproductivo.

La categoría de género, que explica las relaciones de explotación y marginación económica de las mujeres y de subordinación y dominación cultural, permite identificar a la violencia de género como la expresión más cruenta de la organización social patriarcal.

Antes de esto el problema de la violencia hacia las mujeres transitó desde su invisibilidad en el ámbito íntimo y privado a su inclusión en la agenda pública, primero como un problema de relacionamiento entre mujeres y varones, como expresión de conflictos de pareja en el marco de la violencia familiar, y posteriormente como violencia doméstica.

Así, la propia identificación del problema fue modificándose. Inicialmente se advierte que las acciones públicas de atención a la violencia contra la mujer ponían el acento en los vínculos interpersonales: “la violencia del hombre hacia la mujer”, como episodios puntuales que podían llegar a convertirse en “crímenes pasionales”.

La captura de los “crímenes pasionales” desde la psiquiatría construyó el asunto como un problema del orden individual e íntimo [...] La agencia del poder médico asimiló el “crimen pasional” a la “locura”, imposibilitando otro tipo de dispositivos interpretativos y de acción. De esta forma se favoreció la invisibilización de la violencia y se obstaculizó la comprensión de su dimensión sistémica. (Martínez Hernández, 2018, p. 47)

Otras vertientes analizaban la violencia hacia las mujeres desde marcos interpretativos de la violencia familiar que analizan la dinámica interna del núcleo y los conflictos emergentes desde enfoques sistémicos o psicoanalíticos, donde las relaciones de jerarquía se explican por razones generacionales o de las subjetividades femeninas y masculinas, sin incluir, inicialmente, una mirada conceptual de género.

La violencia doméstica convive con el enfoque de la violencia familiar, dado que como categoría reduce sus manifestaciones al hogar e incluye como sujetos pasibles de sufrirla a todos los convivientes.

De todas formas, se pueden analizar los avances en la problematización de la violencia doméstica y su reconocimiento jurídico, primero como delito en un artículo de la *Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana* (Uruguay, 1995), y luego mediante la *Ley 17.514 de Erradicación de la Violencia Doméstica* (Uruguay, 2002), que resulta ser un hito en el proceso de reconocimiento del problema y expresión de un jalón en la lucha de ideas liderada por el movimiento de mujeres y feminista y apoyada por parlamentarias nucleadas en la Bancada Bicameral Femenina.

Visibilizar la violencia doméstica supuso el desafío de construir un lenguaje común y conceptualizar una forma de violencia que durante muchos años no tuvo un nombre propio. Se trató de un proceso fuertemente cuestionador de lo establecido, de marchas y contramarchas y de acumulación conceptual que implicó intervenir el discurso dominante acerca de este fenómeno que atravesaba (y atraviesa) a toda la sociedad. (Ibíd., p. 41)

La Ley de Seguridad Ciudadana²⁰ reconoce como delito a la violencia doméstica, incorporándolo en el Código Penal: se identifica al sujeto agresor como quien mediante “violencias o amenazas prolongadas en el tiempo” y a la “persona” víctima en el marco de una *relación afectiva o de parentesco*. Es decir que el delito de *violencia doméstica* se concreta no

²⁰ La ley 16.707, de Seguridad Ciudadana (art. 321 bis), de 1995, incorpora el delito de violencia doméstica al Código Penal uruguayo.

por *quien* es la víctima, sino por el lugar *donde* se comete, siendo por tanto la matriz conceptual de violencia intrafamiliar la que subyace.

En el año 2002, y a partir de un amplio proceso de discusión encabezado por la sociedad civil y la Bancada Bicameral Femenina, se aprueba la Ley 17.514 de Erradicación de la Violencia Doméstica (Uruguay, 2002), que establece como objetivos de la política pública *la prevención, la detección temprana, la atención y la erradicación de la violencia doméstica*.

La violencia doméstica es entendida como un atentado al goce de los derechos humanos “de una persona”, en el marco de una relación afectiva basada en la cohabitación, actual o pasada, formal o informal.

Esta conceptualización representa una nueva matriz interpretativa. Se entiende a la violencia como limitación del ejercicio de la libertad e irrespeto a los *derechos humanos de una persona*, no reconociéndose el fenómeno basado en las relaciones de sexo-género donde las mujeres son las principales víctimas, y se mantiene además el ámbito doméstico como el espacio donde se produce el problema.

Sin embargo esta ley identifica diversas expresiones de violencia doméstica: *física, psicológica, económica y sexual*, lo que resulta ser un avance conceptual con relación al delito de *violencia doméstica* creado en 1995.

“Para la construcción de una mirada innovadora: la perspectiva de derechos humanos dio un marco de referencia más amplio, aunque la violencia doméstica reduce la problemática al ámbito familiar.” (D. González)

La Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica no incorpora una concepción de género en su articulado, siendo un producto representativo del debate parlamentario de ideas, donde las nuevas categorías buscaron ser legitimadas frente a las ideas de corte tradicional.

La insatisfacción del movimiento de mujeres y feminista tiene un contrapeso en las resistencias que esta ley generó en diversos actores públicos y privados, que colocaron obstáculos para su rápida implementación a través de la presentación de recursos de inconstitucionalidad. De todas formas, el Poder Judicial crea los primeros cuatro juzgados especializados en violencia doméstica en el año 2003.

La Ley de Violencia Doméstica incorpora la *coordinación interinstitucional* como un criterio novedoso para el diseño, implementación y seguimiento de la política pública. Se crea

entonces el *Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica*²¹ como espacio interinstitucional y con representación de la sociedad civil que va a facilitar los intercambios y la profundización en un marco conceptual con ideas que la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual pujaba por legitimar.

“La Red fue la que colocó la temática, fue un trabajo arduo, las instituciones del Estado no tenían experiencia, se debía comprender que no era un tema de mujeres sino de toda la sociedad”. (Coordinadoras de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual)

El recién creado Consejo Nacional Consultivo elabora el *Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica*, período 2004-2010. Es el primer documento de rango nacional que desarrolla un marco conceptual sobre la violencia doméstica desde una perspectiva de género.

El Plan Nacional reconoce a la violencia doméstica como una violación de derechos humanos, que ocurre tanto en ámbitos privados y públicos y se manifiesta de diversas maneras como expresión de las pautas y modelos asimétricos de relación entre mujeres y varones.

Señala:

Esta violencia se ha perpetuado y tolerado como resultado de inequidades históricas, culturales y estructuralmente arraigadas en las relaciones sociales y en especial en las relaciones entre hombres y mujeres, en los diferentes ámbitos socioculturales, económicos y políticos. La producción de los hechos de violencia en el ámbito familiar, provoca que sea una realidad invisible y naturalizada; estos aspectos se ven reforzados por los sistemas de creencias que legitiman las relaciones abusivas dentro y fuera del hogar, transmitidas y reproducidas por el Sistema Social. (CNLVD, 2004, p. 6)

Las líneas estratégicas reflejan también un avance en la reconceptualización de la política pública, ya que dan cuenta de una perspectiva integral, estableciendo diversas dimensiones de actuación: “promoción de derechos y prevención; formación y capacitación permanente de recursos humanos, abordaje en crisis, atención, tratamiento y rehabilitación;

²¹ Artículo 24 de la ley 17.514, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica integrado por: un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que lo presidirá, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante del Instituto Nacional del Menor (INAME), un representante del Poder Judicial, un representante de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), un representante del Congreso de Intendentes, tres representantes de las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica en representación de la Asociación Nacional de ONG (ANONG).

articulación de acciones y trabajo en red y sistema de información seguimiento y evaluación continua” (ibíd., p. 17 y sigs.), que siguen vigentes al día de hoy y fueron ratificadas en la ley del 2017.

b.- La política pública sobre violencia de género 2005-2020

El avance conceptual y normativo descrito permite que la administración que asume en 2005 profundice en la actuación del Estado sobre nuevos parámetros.

De acuerdo con las coordinadoras de la Red Uruguaya se pueden reconocer

“cambios notorios, en el período se pasa de la conceptualización de violencia doméstica a violencia basada en género, se instaló la política, el sistema de respuesta acompañó esos cambios, al inicio la violencia doméstica fue una referencia conceptual que pudo expandirse hacia el interior del país”.

En el segundo quinquenio (2010-2015), ya con un balance de las barreras y limitaciones del marco normativo sobre violencia doméstica, el movimiento de mujeres y feminista señala la necesidad de sancionar una legislación sustentada en nuevos marcos conceptuales.

Mujer Ahora, colectivo feminista especializado, impulsa en 2010 una serie de debates entre actores sociales, académicos y políticos, en el marco del proyecto “Tiempo de Justicia de Género”,²² con el objetivo de

desarrollar pensamientos e ideas que permitan avanzar en propuestas y acuerdos para la efectiva aplicación de la normativa nacional en materia de violencia hacia las mujeres, adecuaciones legislativas que garanticen la incorporación de la perspectiva de género y el cumplimiento cabal a las obligaciones internacionales que en esta materia asumió el estado uruguayo. (Cooperativa Mujer Ahora, 2011, p. 3)

Se entiende que esta iniciativa sentó las bases para la construcción de consensos entre *agentes sensibles* sobre la necesidad de sanción de una nueva legislación que contuviera un conjunto de recomendaciones surgidas del debate, las que efectivamente se incorporarán al texto del proyecto de ley que sería promulgado en 2018 como la Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

²² Contó con el aval de la Bancada Bicameral Femenina, Instituto Nacional de las Mujeres (Ministerio de Desarrollo Social), Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual y el apoyo de ONU Mujeres.

Las catorce propuestas emanadas de este proyecto y algunos de los obstáculos para la justicia identificados resultan especialmente significativos, dado que muestran el cambio conceptual que se iba procesando. Entre ellos se destacan: la necesidad de avanzar sobre el *principio de igualdad*, hacia la *igualdad de oportunidades*, de manera de “minimizar la distancia que sigue existiendo entre la legislación vigente y la vida cotidiana de las mujeres” (ibíd., p. 7);²³ la necesidad de adopción de una ley de violencia hacia las mujeres, reconociendo que la Ley de Violencia Doméstica “respondió al contexto latinoamericano y sobre todo a la coyuntura del país, [...] ahora pensamos que quizás fue una decisión táctica equivocada, que hubiera sido mejor referirla directamente a las mujeres” (ibíd., p. 8).²⁴ La necesidad de trascender la línea divisoria entre *lo público* y *lo privado* y de reconocer las *diversas manifestaciones* de la violencia de género también formó parte del análisis de ideas desarrollado.

El reconocimiento de la desigualdad entre las partes resulta ser un concepto especialmente novedoso para la administración de la justicia y que orienta de manera diferente la actuación de los jueces, quienes muchas veces *intiman a las partes a la convivencia pacífica*. “Y todos sabemos que acá no hay igualdad de condiciones ni agresiones recíprocas, no estamos ante un conflicto conyugal, sino que estamos ante una persona que es agredida por otra que ejerce un abuso ilimitado de poder” (ibíd., p. 10).²⁵

La cuestión sobre la tipificación del *femicidio* como delito específico no encuentra en ese momento acuerdos suficientes, siendo uno de los puntos en los que la reflexión era aún incipiente. Sin embargo durante este segundo quinquenio el debate continuó madurando y la figura del femicidio fue finalmente incorporada en el proyecto de ley integral elevado al Poder Ejecutivo en 2016.

En el marco de que las *violencias contra las mujeres son violencias públicas*, las recomendaciones elaboradas destacan la necesidad de una ley integral basada en una perspectiva de género y que promueva cambios en la administración de la justicia.

Estas definiciones conceptuales (violencia de género) sentaron las bases para la visualización del fenómeno por parte de la opinión pública y los tomadores de decisiones, pero el trabajo de organizaciones civiles por los derechos humanos, así como la generación de investigaciones en la materia, han posibilitado una evolución en este marco conceptual hacia el concepto “violencia de género”. (OPP, 2018, p. 26)

²³ Diputada Daniela Payssé.

²⁴ Senadora Margarita Percovich.

²⁵ Doctora Stella Moraes.

El proceso de debate conceptual también encuentra un espacio en el Consejo Nacional Consultivo, quien se propone avanzar hacia una *Estrategia Nacional de Erradicación de la Violencia basada en Género*, a partir del impulso de dos proyectos de cooperación internacional²⁶ que facilitaron las discusiones a través de consultorías, documentos, talleres y seminarios.

Así, se incorporan al encuadre de la política pública de violencia basada en género algunos *ejes orientadores* que permiten complejizar la mirada y las formas de intervención con relación a la problemática: “Se plantean ideas que complejizan la explicación del problema: la interseccionalidad, la diversidad sexual, la racialidad, la discapacidad y la cuestión de la pobreza de las mujeres” (A. Tuana).

La perspectiva de *género y generaciones* resulta de particular interés para quienes trabajaban en el campo de infancia y género: “El interés y movimiento que esta perspectiva genera, motiva y vuelve imprescindible la búsqueda de acuerdos conceptuales que delimiten el campo de acción y contemplen la integralidad” (Prago y Palummo, 2013, p. 18), ya que permite identificar a las niñas, niños y adolescentes como víctimas de las violencias dirigidas hacia sus madres.

Los niños y niñas pueden sufrir daño psicológico y emocional por presenciar violencia contra otro miembro de la familia. Una amplia gama de estudios muestra que presenciar esta violencia durante un largo período de tiempo puede afectar gravemente el bienestar, el desarrollo personal y las interacciones sociales del niño o niña durante toda la vida. (Ibíd., p. 20)

Esta perspectiva, de acuerdo con Andrea Tuana, “permitió una respuesta más integral a la violencia infantil y adolescente y a la violencia contra las mujeres, [...] aún subsisten tensiones pero se avanzó”.

María Elena Mizrahi, directora del SIPIAV,²⁷ valora los resultados de la alianza con el Consejo Nacional Consultivo. Recuerda que fue un “proceso duro” que permitió articular la intersección de infancia y mujer.

²⁶ Se trata de los proyectos “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes, 2012-2014”, a cargo de CNCVD y SIPIAV, INMUJERES-INAU y el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, y el “Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género. 2011-2015”, a cargo de INMUJERES (Ministerio de Desarrollo Social), Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y el Poder Judicial, apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

²⁷ La ley 19.747 consagra el carácter permanente del SIPIAV en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, que lo preside.

“la violencia de género como un problema social, estructural —no solo de la pareja— se supera la visión de ‘episodios de violencia’ o expresiones de ‘disfunciones’. Se avanzó en integrar a los niños, niñas y adolescentes como víctimas de la violencia de pareja y se logró superar la mirada hacia las mujeres centradas en su negligencia, abandono”.

El pronunciamiento público del Consejo Nacional Consultivo en rechazo a la apelación del síndrome de alienación parental (SAP) como falsa expresión de la influencia materna sobre niñas, niños y adolescentes en situaciones de maltrato infantil, abuso sexual y/o violencia conyugal muestra los avances de la articulación entre los marcos conceptuales de infancia y género. El Consejo Nacional Consultivo (2016) entiende que el SAP no es aceptado por la comunidad científica internacional y representa una “vulneración de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y una grave impericia”.

Los estudios sobre *masculinidades y género* resultaron ser también un enfoque novedoso para el abordaje de los varones agresores. En 2013, INMUJERES crea los primeros servicios de atención psicosocial dirigidos a varones agresores y comienza con programas de capacitación al funcionariado público de diversas instituciones, como forma de garantizar una adecuada implementación del programa de seguimiento electrónico (tobilleras) del Ministerio de Interior. Estas iniciativas crearon las condiciones para la elaboración de estudios y herramientas de intervención en masculinidades y promueven que el Consejo Nacional Consultivo elabore lineamientos de política pública hacia varones que ejercen violencia de género a sus parejas o exparejas.²⁸

La *interseccionalidad* es otro lineamiento operativo de las políticas públicas que se legitimó en este período, y que permite planificar las acciones tomando en cuenta los sujetos atravesados por múltiples discriminaciones: género, clase social, edad, etnia-raza, identidad de género, territorios, condiciones de salud, entre las más prevalentes. Se comprende como una “... herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio” (Prato y Palummo, 2013, p. 19).

La *interinstitucionalidad* y la *transversalidad* son también criterios de diseño y gestión pública que “cambian el abordaje de la política” (A. Tuana).

²⁸ Librillos *Género y masculinidades: Miradas y herramientas para la intervención* (INMUJERES et al., 2016) y *Construcciones de la masculinidad hegemónica: Una aproximación a su expresión en cifras* (INMUJERES, 2016). *Política pública en violencia basada en género para varones agresores: Lineamientos y recomendaciones para el abordaje interinstitucional con varones que ejercen violencia de género hacia parejas o ex parejas* (Consejo Nacional Consultivo, 2018).

En este marco, el documento *Medidas hacia un país libre de violencia doméstica* (MIDES, 2012) consolida el criterio de la *intersectorialidad* para garantizar políticas públicas integrales en respuesta a la violencia de género:

la violencia doméstica y la violencia basada en género constituyen problemas complejos que involucran aspectos sociales, culturales, económicos, sanitarios, jurídicos y policiales. Por lo tanto, la dimensión y multiplicidad de factores que generan y reproducen las relaciones violentas en el ámbito familiar y afectivo requieren un abordaje intersectorial. (Consejo Nacional Consultivo, 2012, p. 22).

Este período fructífero en debates y encuentros entre actores institucionales y representantes de las organizaciones de mujeres y feministas permite generar un consenso discursivo y programático. Varias de las entrevistadas señalan los resultados de ese proceso de reconceptualización:

“entre 2011-2015 hubo un gran trabajo de parte de la sociedad civil, el Estado se abrió al debate e incorporó conceptos” (M. Morelli); “ya a fines de la 2.ª administración frenteamplista había una conceptualización compartida” (A. Tuana); “hubo un proceso de cambio conceptual, a través de estudios comparados sobre marcos normativos, talleres, conferencias” (A. Deus).

El camino de reformulación conceptual y experiencia interinstitucional logra concretar en el quinquenio 2015-2020 dos productos de políticas públicas elaborados por el Consejo Nacional Consultivo y considerados urgentes: la aprobación de un nuevo plan nacional desde la perspectiva de la violencia de género y la presentación del anteproyecto de la ley integral.

El Plan de Acción 2016-2019 “Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional” (CNLVD, 2015)²⁹ reconoce a la violencia de género como fenómeno social que expresa las condiciones de *subordinación, exclusión y violación de derechos* que sufren las mujeres como consecuencia del sistema económico y sociocultural hegemónico. Si bien no describe los impactos personales que el problema produce en las mujeres, sí advierte sobre los diversos factores estructurales que atraviesan su vida y que agravan la vulneración de sus derechos.

²⁹ Decreto 306/15.

Los *pilares de la política* se sustentan en los siguientes enfoques estratégicos: “la transversalización del enfoque de género, la integralidad de las políticas e intervenciones, la descentralización, la participación ciudadana, y la territorialización de las políticas” (ibíd., p. 45).

De esta forma, en el marco conceptual del plan se señala que:

La superación de las discriminaciones basadas en cuestiones de género, requieren una política de igualdad, para la cual son cuatro las razones básicas: **la razón ética** (basado en la equivalencia de hombres y mujeres), **la razón política** (fundado en el principio de la democracia efectiva), **la razón jurídica** (compromiso de igualdad asumido por los Estados a nivel nacional e internacional) y **la razón económica** (vinculado a los costos de eficiencias, inequidades y bienestar provocadas por la discriminación hacia las mujeres. (García Prince, citada por CNLVD, 2015, p. 22)³⁰

La elaboración del plan generó diversos debates entre las actoras institucionales y las representantes de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual. En este marco las referentes de la Red Uruguaya manifiestan en la entrevista: “nosotras observábamos que muchas entidades religiosas venían avanzando en la celebración de convenios con el Estado, lo que representaba un riesgo, la cuestión de la laicidad costó mucho que se integrara, hubo pocas posibilidades de desarrollar la idea”, que finalmente se incorporó en el capítulo “Principios orientadores del plan”.

Por su parte, la elaboración de la ley integral recoge las recomendaciones elaboradas en los diversos foros de debate. A su vez para la discusión del anteproyecto se pone en marcha un conjunto de talleres con actores institucionales del sistema de justicia, de la Bancada Bicameral Femenina y con equipos técnicos de instituciones públicas y privadas.

El Poder Ejecutivo avala el documento realizado por el Consejo Nacional Consultivo, y lo envía como proyecto de ley al Parlamento en abril del 2016, con la firma del presidente actuando en Consejo de Ministros. Se abre así en el Senado un proceso intenso de estudio, análisis y confrontación de ideas que se prolonga hasta noviembre de 2017 cuando se aprueba en general y en forma unánime por todos los partidos políticos, siendo trasladado a la Cámara de Diputados. La Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género se promulga en enero de 2018.

³⁰ Destaques en el original.

En síntesis, durante los 15 años analizados, se desarrolló un fuerte proceso de debate de ideas impulsado por el movimiento nacional de mujeres y feminista, las redes regionales y los organismos internacionales, que logró permear los marcos de referencia de la política pública, concretándose la aprobación de normativa legislativa, lineamientos y protocolos de actuación, que tuvieron su impacto en la dimensión institucional de la política en violencia de género que se presentará en el apartado siguiente.

VI.- La dimensión institucional en las políticas públicas

1.- Una aproximación conceptual

Las corrientes institucionalistas han redimensionado el impacto de las instituciones en la sociedad, en la calidad de la democracia y en el funcionamiento del sistema político y económico, así como también en las políticas públicas vistas como resultados de la acción política.

Putnam (1994) afirma que

las acciones tomadas, dentro de y por las instituciones políticas cambian la distribución de los intereses políticos, de los recursos y de las reglas mediante la creación de nuevos actores e identidades; mediante la provisión de actores con criterios de éxito y fracaso; mediante la formulación de reglas para un comportamiento adecuado; y mediante la dotación de autoridad y otros tipos de recursos a algunas personas, en vez de otras. (p. 19)

Las instituciones son, pues, los conjuntos de patrones sociales —pautas de conducta, reglas de juego, procedimientos— que determinan los comportamientos de los actores sociales y políticos y se enmarcan en estructuras organizacionales de diverso tipo.

Las corrientes institucionalistas acuerdan que las instituciones *configuran* a la política: “las normas y procedimientos de operación estándar que conforman a las instituciones, dejan su huella en los resultados políticos mediante la estructuración del comportamiento político” (ibíd., p. 9). Es así que las instituciones tienen capacidad de influir en las identidades, en el ejercicio del poder y en la estrategia de los actores políticos.

Pueden reconocerse diferentes corrientes neoinstitucionalistas que sostienen diferentes explicaciones sobre la dinámica de los factores y reglas de procedimiento que condicionan el comportamiento y las preferencias de los actores.

De acuerdo a Hall y Taylor (1999, p. 17), los “institucionalistas históricos vieron a la organización institucional de la política o política económica como el principal factor que estructura el comportamiento colectivo y genera resultados distintivos”. Para ellos la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados en instituciones en tanto reglas formales, estructuras políticas o normas.

En su análisis los institucionalistas *históricos* combinan el *cálculo estratégico* y el *impacto de la cultura*, vertientes características de los institucionalismos de la *elección racional* (el primero) y del *sociológico* (el segundo).

Putnam (1994, p. 7) desarrolla una perspectiva integradora. Señala que las instituciones son “configuradas por la historia” y arraigadas a las prácticas sociales por patrones culturales y matrices organizacionales que tienden a reproducirse; aunque también reconoce que “el contexto importa”, ya que las instituciones se transforman a raíz del impacto de los cambios en las condiciones sociales y económicas.

Cuánto y de qué forma se procesan los cambios institucionales y *de qué forma* inciden en el proceso de la política pública son aspectos de interés para el presente trabajo, así como también analizar *cómo* el diseño institucional facilita o limita el desempeño eficaz de las instituciones.

De acuerdo con Putnam (1994, p. 9) las instituciones no solamente indican las reglas de juego para alcanzar acuerdos y resolver conflictos, sino que también son mecanismos para lograr resultados. “No queremos que el gobierno solamente decida cosas, sino que haga cosas” (ibíd., p. 9). La calidad del desempeño está asociada a la capacidad de dar respuesta a las demandas e inquietudes de la población y al uso efectivo de los recursos que se aplican en las políticas públicas.

Puede señalarse que las matrices y los marcos institucionales condicionan los procesos de diseño e implementación de la política pública y que las diferentes corrientes del institucionalismo los explican de diversa manera.

Putnam (1994)³¹ recoge aportes del *institucionalismo sociológico* al explicar el diferente desempeño institucional a partir de las diferencias en la cultura institucional y de las matrices histórico-culturales que se expresan en los vínculos de la ciudadanía con la cosa pública y de los gobernantes con la sociedad. En su investigación sobre los gobiernos regionales en Italia, encuentra que la *cultura cívica* es el factor explicativo central de una mayor eficiencia de las instituciones regionales, las que fueron analizadas a partir de la estabilidad de los gabinetes, las políticas sociales y productivas implementadas, la gestión y calidad de los servicios públicos, y la fluidez en los procesos de transparencia y comunicación con la población.

Los institucionalistas sociológicos sostienen que las prácticas institucionales, las “formas y procedimientos”, están incrustadas en las organizaciones y se ponen en juego más

³¹ Estudia los desempeños institucionales de los gobiernos regionales del sur y norte de Italia.

allá de la eficacia de sus resultados. De esta manera sostienen que aun “las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales” (Hall y Taylor, 1999, p. 28), reafirmando la *path dependence* de las instituciones, que tiende a reproducir no solo las formas, sino que también reproduce la distribución desigual de poder entre actores.

El institucionalismo sociológico incluye las reglas y procedimientos formales y también “los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que proporcionan los marcos de significación que orientan la acción humana” (ibíd., p. 29). Para ellos, las instituciones determinan no solo *qué hacer*, sino *cómo hacerlo en determinado contexto*, que incide no solo en los cálculos estratégicos, sino en las preferencias de los individuos y de las organizaciones y hasta en la propia identidad.

El cambio institucional estaría dado por la necesidad de introducir modificaciones para lograr mantener o aumentar la *legitimidad social*.

El *incrementalismo* tal como lo presenta Charles Lindblom (1992, p. 73) puede inscribirse en una perspectiva histórico-sociológica; es una tendencia institucional observada con frecuencia en los procesos de cambio de las políticas públicas, ya que se debilitan la resistencia al cambio, el juego de poder de los actores y la propia inercia burocrática. La elaboración de políticas consiste, desde esta propuesta, en un proceso de aproximaciones sucesivas a *algunos* objetivos deseados y considerados viables, en el marco de problemas complejos y dinámicos, donde la toma de decisiones se enfrenta a restricciones institucionales, presupuestales y temporales.

Para el *institucionalismo de la elección racional* (RCH), la acción —individual o de las organizaciones— está orientada a maximizar la eficiencia y el logro de resultados esperados, en un marco de restricciones institucionales.

Hall y Taylor (1999, p. 25) señalan cuatro características de esta vertiente institucionalista. En primer lugar, como ya se ha señalado, los actores se comportan *instrumentalmente* para maximizar el logro de sus preferencias, calculando estratégicamente la conducta más adecuada a sus fines. En segundo lugar, los actores individuales no se suman a la acción colectiva, sino que encuentran reglas institucionales capaces de ceñir a los demás actores a sus pautas de conducta. De esta forma y en tercer lugar, el actor racional construye su análisis estratégico, incluyendo las expectativas sobre la conducta del resto de los actores:

las instituciones estructuran tales interacciones al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas de una agenda electoral, o al dar información y los mecanismos de

fortalecimiento que reduzcan la incertidumbre en el correspondiente comportamiento de otros actores, y que a la vez permitan ganancias del intercambio, de este modo los actores conducirían a cálculos particulares, que potencialmente se traducirían en mejores resultados sociales. (Hall y Taylor, 1999, p. 26)

Por último señalan que las instituciones se crean y sostienen por el valor que los propios actores les otorgan.

Si bien Kingdom (2014) no es un referente de las corrientes institucionalistas, interesa hacer referencia a su pensamiento en la medida que también analiza a las organizaciones y sus procesos institucionales. Este autor observa a las organizaciones como sistemas de acción que operan básicamente por ensayo y error, aprendiendo de la experiencia, con decisiones pragmáticas ante las crisis y con tomadores de decisión difusos (quién decide qué), donde los *patrones estructurales* orientan los procesos institucionales.

A través del concepto de *ventana de oportunidad*, en 1984 Kingdom (citado por Gamson y Meyer, 1996) identifica las corrientes que se articulan para crear o concretar cambios en las políticas públicas. La ventana “se abre temporalmente ofreciendo una oportunidad a los defensores de ciertas propuestas, oportunidad de imponer sus soluciones o de llamar la atención sobre sus problemas” (p. 399).

Cabe señalar que las *ventanas de oportunidad* pueden explicar transformaciones normativas, de procedimientos y organizacionales propias de la dimensión institucional que se aborda en este apartado. La apertura de la ventana se produce generalmente a raíz de cambios en la administración pública o en el Parlamento, porque un problema emergente adquiere dimensiones críticas, o por cambios en el “humor” de la población.

Por su parte, Gamson y Meyer (1996, p. 401) se refieren a la *estructura de oportunidad política* señalando que: “la oportunidad política implica la percepción de la posibilidad de cambio” por parte de los distintos actores que pugnan por incidir y que se concreta a partir de factores *institucionales* y *culturales*.

Entre los *factores institucionales estables*, enumeran: la fortaleza o debilidad de las instituciones, el sistema de partidos, la capacidad y autonomía a nivel legislativo y judicial, la potencia de las organizaciones sociales, la política de medios, los modelos de relacionamiento Estado-sociedad civil, la organización de la economía. El sistema de creencias, los valores y pautas culturales hegemónicas constituyen también factores estables, pero de tipo cultural. Los *factores volátiles* pueden asociarse a cambios en el estado

de ánimo nacional, cambios institucionales, cambios en las alianzas políticas, crisis económicas, conflictos emergentes.

Para el caso de la política pública de prevención y combate de la violencia de género, la transformación de los marcos institucionales ocurrida en el período analizado puede ser explicada como producto de una estructura de oportunidad política que logró articular los procesos de la política pública, vistos desde sus actores y desde la dinámica de las ideas, desarrollados en los apartados anteriores.

2.- Los marcos institucionales en las políticas de violencia de género

En este apartado se presentará la dimensión institucional de la política pública de violencia de género, en su doble vertiente: el proceso de renovación de los marcos jurídicos, de las normas y criterios institucionales que fueron determinando la consolidación de la política, y también el proceso de creación y recreación de los mecanismos de género, en tanto estructuras organizacionales desde donde se ejecuta la política.

Desde una perspectiva institucional, puede reconocerse el peso de la matriz histórico-cultural de las instituciones uruguayas que van incorporando los cambios en un proceso progresivo.

La historia institucional *condiciona* pero el contexto *importa*, estos factores resaltados por Putnam (1994) sintetizan adecuadamente el proceso uruguayo en materia de políticas de violencia de género.

En capítulos anteriores se analizó el largo proceso de debate de ideas a partir de una intensa interacción entre diversos actores políticos, académicos y del movimiento feminista, que lograron construir el marco de referencia del problema de la violencia hacia las mujeres como *violencia de género*.

Puede señalarse que el primer hito significativo fue la promulgación de la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica en 2002. Se requirieron 15 años para la promulgación de una ley que se basara en las nuevas interpretaciones del problema.

El proceso de debate sostenido e incremental adquiere intensidad y consolida una estructura de oportunidad política que logra acoplar los tres elementos determinantes: el reconocimiento e inclusión de la violencia de género como problema prioritario en la agenda de gobierno, la reformulación de la perspectiva conceptual y un proceso político que alcanzó consensos básicos y voluntad política.

Es así que a partir del 2005 se conjugan el reconocimiento de la perspectiva de derechos humanos y de género y la creación de nuevas estructuras institucionales, particularmente en el Ministerio de Desarrollo Social, que integra el entonces denominado Instituto de la Familia y la Mujer,³² que iniciará, como se verá, un profundo cambio institucional.

La producción legislativa del período incluye diversos temas prioritarios de la agenda de género; entre 2005 y 2020 se aprobaron 29 leyes en la materia, las que dieron pie al desarrollo de un conjunto de planes y programas que constituyen el entramado de políticas públicas de género.

Estas leyes abordan, desde una perspectiva de derechos humanos, cuestiones vinculadas a la esfera del trabajo, del emprendedurismo, de la producción, de la salud sexual y reproductiva, de la violencia de género hacia mujeres, niñas y niños y adolescentes, de la trata y explotación de personas y de los cuidados como cuarto pilar de la protección social. También se reconocieron los derechos asociados a personas trans, matrimonio igualitario, derecho a la no discriminación por razones de raza, género, edad.

La voluminosa producción legislativa tiene fuertes impactos en el diseño de las políticas públicas de género y en la priorización de las acciones, sin embargo un análisis minucioso de los debates parlamentarios permitirá constatar que aquellas leyes que impulsaban transformaciones radicales en las relaciones de género finalmente en los contenidos legales aprobados fueron mitigadas.

A partir de la sistematización de la producción legislativa de estos períodos, Diana González señala: “Uruguay no da saltos grandes, va de a poco, te reclaman lo máximo, se concreta lo mínimo”, confirmando una matriz institucional incremental característica de la idiosincrasia nacional que también se pone en evidencia a nivel legislativo.

En el mismo sentido, Celiberti y Johnson (2010), citando a Moreira, Selios y Lizbona (2009), destacan que

la afirmación de que la cultura política uruguaya es reacia al cambio y al conflicto “forma parte del sentido común sobre la forma gradualista y amortiguada en que se procesan los cambios en el país”, mientras que “el radicalismo latente en todas las izquierdas como reaseguro de la posibilidad de implementar cambios sustanciales en el statu quo se daría de

³² La ley 17.866, de 2005, crea el Ministerio de Desarrollo Social e incorpora al Instituto de la Familia y la Mujer, establecido por decreto en 1987, como Instituto de la Mujer. La ley 18.104, de 200, de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, asigna la rectoría de las políticas de igualdad al Instituto Nacional de las Mujeres y define sus competencias.

bruces con el tono predominante en la subjetividad política del uruguayo medio, que desconfiaba de los cambios bruscos y las reformas radicales”. (p. 14)

Sin embargo, la construcción de consensos entre actoras políticas de los diferentes partidos políticos, la alta preocupación pública por la prevalencia de la violencia contra las mujeres y la movilización feminista permitieron un salto cualitativo en la incorporación de nuevas perspectivas.

Las senadoras del partido de gobierno³³ que lideraron en comisión los debates sobre el Proyecto de Ley Integral de Violencia de Género tuvieron la capacidad para construir alianzas con sus correligionarios y para llegar a acuerdos interpartidarios para finalmente aprobarlo en el Senado, aunque con modificaciones, las que se lograron revertir por la acción de la Red Uruguaya y la actuación de actores parlamentarios e institucionales que lograron acuerdos.

“El Estado tomó la tarea y se la puso al hombro (presentar el proyecto de ley). Sin embargo fue la sociedad civil, la Red Uruguaya que finalmente pudo incluir las modificaciones que se requería, que se volviera al proyecto del Ejecutivo y no se desnaturalizara la ley.” (M. Morelli)

De esta forma, se puede afirmar que las leyes en materia de violencia de género promulgadas en el último quinquenio (2015-2020)³⁴ introducen cambios en el estilo de la producción legislativa: tanto desde el lenguaje aplicado, como desde las perspectivas conceptuales. Establecen así una política integral en violencia de género y combate a la trata de personas desde un enfoque interseccional, multidimensional e interinstitucional.

En el período se aprueban cuatro leyes en violencia de género: *Actos de Discriminación y Femicidio* como delitos especialmente agravados; *Prevención y Combate a la Trata de Personas*; *Violencia hacia las Mujeres basada en Género*, y modificaciones en el Código de la Niñez para su adecuación a la nueva normativa.

Por el impacto derivado de la promulgación de la Ley 19.580 de *Violencia hacia las Mujeres basada en Género*, se privilegiará su análisis para el abordaje de las transformaciones institucionales en la política en violencia de género.

³³ Las senadoras Daniela Payssé y Mónica Xavier presentaron el proyecto de ley para su tratamiento en el Senado y fue aprobado en general por la unanimidad de los presentes.

³⁴ Ley 19.538 de Actos de Discriminación y Femicidio, Ley 19.643 de Prevención y Combate a la Trata de Personas, Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, Ley 19.747, artículo SIPIAV, en Código de la Niñez.

a.- Un nuevo marco institucional para las políticas de violencia de género: la ley integral

Como se ha señalado, la ley 19.580, de diciembre de 2017, representa un hito en la construcción de la política pública de violencia de género, otorgándole sustento legal a una perspectiva integral del problema, diseñando la arquitectura institucional e interinstitucional necesaria y delineando las responsabilidades del Estado con directivas de política pública.

La ley está compuesta por un complejo articulado que aborda las diversas aristas en juego. En primer lugar determina la violencia de género como un problema de *orden público*, por lo que le compete al Estado “prevenir, investigar y sancionar a la violencia de género”;³⁵ define los *principios orientadores* generales y las *directrices* de políticas sectoriales; diseña el *sistema interinstitucional* para la coordinación, la atención y respuesta; *amplía los derechos* de las niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género, incorporando también la *atención a varones agresores* en procesos de resocialización y actualiza *normas penales* en la materia.

A partir de este marco normativo, se pretende potenciar la actuación de las diversas instituciones estatales y ajustar los planes y programas al nuevo esquema conceptual y operativo, se definen el marco axiológico y las formas de ideación de las y los sujetos destinatarios, las competencias y las obligaciones de los diferentes agentes públicos, y el ámbito interinstitucional nacional y departamental para la puesta en práctica, seguimiento y evaluación de la política pública.

La ley 19.580 contiene significativas innovaciones que dan cuenta de un “cambio de paradigma en materia legislativa”, siendo considerada por su integralidad como una ley de “tercera generación” (A. Deus y D. González).

“La Ley de Violencia basada en Género, es punto central de cambio de paradigma que pone a las mujeres en el centro, las mujeres como sujetas de derecho. Saca la violencia del ámbito familiar, incluye otras formas de violencia, la entiende como un problema estructural.”
(M. Morelli)

Por su parte, la senadora Daniela Payssé en su fundamentación en la Cámara de Senadores expresaba:

... esta tercera generación de leyes integrales porque incorporan una cantidad de elementos que otras normas no habían tenido en cuenta [...] Cabe destacar que las leyes

³⁵ Artículo 5, Ley 19.580, Violencia hacia las Mujeres basada en género.

integrales como la que estamos analizando, abordan con detalle aspectos vinculados a la contextualización de la violencia, de manera de precisar su objeto y organizar la estructura institucional para dar respuesta a la violencia basada en género. Cuando hablo de «estructura institucional», me refiero, por supuesto en primer lugar, al Estado. Pues bien, se incorpora la responsabilidad de los organismos, los servicios de atención, las prestaciones, para la adecuada atención a las víctimas. Asimismo, se establecen procedimientos administrativos ante la violencia intrainstitucional y los procesos judiciales de protección penal y de reparación... (Cámara de Senadores, 2017)³⁶

Como elementos significativos, Tuana destaca el “marco de DDHH, Género e Interseccionalidad, la ampliación de las responsabilidades del Estado” y también comparte con Alicia Deus, Diana González y Marina Morelli, “el reconocimiento de las diferentes manifestaciones y ámbitos de la violencia de género”.

Deus y González también subrayan como aspectos centrales que la ley consagra: “la multidimensionalidad de la actuación pública en persecución, atención, protección, lineamientos de política pública, definiciones conceptuales, delitos penales”, y además que “atiende las distintas afectaciones de la víctima, violencia transgénero, pretende dar respuestas a las distintas necesidades que se le plantean a las víctimas”.

En el marco de la entrevista realizada, la exsenadora Mónica Xavier, que actuaba en la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado, donde se discutió el proyecto de ley, y que también participó en la elaboración de la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, analiza:

“una de las principales barreras en la ley del 2002 eran las resistencias, no querían una ley, se lo entendía como problema de la vida privada. En el 2017 ya se percibía otra madurez social y en el cuerpo legislativo, no había esas resistencias...”

El resultado del debate en la Cámara de Senadores, con la aprobación en general de manera unánime del proyecto, da cuenta de ese consenso parlamentario que señalaba Xavier. Se recogen a continuación algunas intervenciones parciales de senadores de todos los partidos políticos expresadas a la hora de la discusión del proyecto en la Cámara de Senadores.

El senador Germán Coutinho, presidente de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, planteaba:

³⁶ Presiden la señora Patricia Ayala, presidenta en ejercicio, y la señora Mónica Xavier, primera vicepresidenta.

Como integrante del Partido Colorado y como miembro y presidente de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión quisiera dejar constancia del buen trabajo de los senadores de todos los partidos para llevar adelante este proyecto de ley, que tiene como objetivo garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género, tema más que sensible para nuestra sociedad en los días que corren, que no podía esperar más para ser aprobado [...] Este proyecto de ley se ajusta al derecho internacional vigente en materia de derechos humanos, sobre todo en lo que respecta a las mujeres. Se trata de un compromiso que tiene el Estado con toda su población. Como miembro de nuestro partido y como integrante de esa comisión, celebro que esta necesidad de justicia social haya ingresado en esta agenda pública... (Cámara de Senadores, 2017)

El senador Mieres expresa su apoyo a la ley destacando su integralidad, multidimensionalidad, la definición de principios y directrices en la materia, y manifiesta su preocupación en relación con los espacios de coordinación interinstitucional:

... Con respecto al marco institucional, francamente, nos parece que el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres es exageradamente amplio [...] el riesgo que se corre es que termine siendo inoperante; un ámbito burocrático que se reúne tarde, mal o nunca y que a la hora de la verdad no tiene la capacidad de generar resultados... De cualquier manera, obviamente, vamos a votarlo, pero nos parece que es un camino reiterado... Estamos medio cansados de aprobar leyes donde se crean los tales consejos interinstitucionales. Nos parece que se confunde la necesidad de crear esos ámbitos con la de actuar de manera interinstitucional... (Cámara de Senadores, 2017)

Por su parte, la senadora (en ejercicio) Beatriz Argimón, al fundamentar su voto, destacó

No es la ley que a mí me gustaría votar porque, de alguna manera, quisiera que tuviera herramientas que se pudieran implementar mucho más rápido, por lo que sabemos que significan las demoras en temas como este; [...] ¿Qué priorizamos en el momento de votar esta ley? La integralidad. Uno de los defectos que tenía la ley anterior era, precisamente, la falta de integralidad en las respuestas, en un país donde históricamente cuesta mucho coordinar entre lo público [...] También cambió la percepción de lo institucional en materia de tener que escuchar a una sociedad civil que no paró de marcar que este era un flagelo. Siguió militando, con la ley vigente, la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, el Colectivo Mujeres de Negro, la Casa de la Mujer de la Unión y todos los colectivos que conocemos. No pararon de

militar y de mostrar los defectos de las instituciones [...] pero a eso vino la ley: a enfrentarse con esa realidad a la que debían dar respuesta [...] Esta ley viene a subsanar un gravísimo error que en lo cotidiano se daba al considerar este tema. Por eso me parece importante dejarlo sentado, porque no es menor el abordaje del tema de los niños víctimas de violencia... (Ibíd.)

Por su parte, Eduardo Cavalli, en el marco de la entrevista realizada, señala que la ley integral crea “una nueva materia” a partir del reconocimiento de nuevos derechos y de los juzgados multimateria en violencia de género. La tradición en Uruguay es la “especialización de los servicios de justicia por materias. Comienza a visualizarse en el SXXI, a partir del nuevo paradigma de los Derechos Humanos, que esta distribución favorece a los organismos judiciales pero no a las víctimas”. Los juzgados de violencia de género, “que aún son un debe”, resultan ser una innovación institucional que permitirá una atención integral de todos los asuntos jurídicos que devienen de la violencia de género.

La ley integral incorpora a nivel judicial cambios significativos en los criterios que orientan la actuación de los operadores. Deus y González subrayan que la ley “aumenta el rango de aplicación de las medidas cautelares a todas las formas de violencia y amplía los plazos de protección”.

A su vez, Cavalli añade que la ley cuestiona la “imparcialidad” del juez que tiene que estar atento a las necesidades de la víctima.

“Las medidas cautelares son medidas de protección, que no afectan el ‘principio de inocencia’ del acusado porque no se trata de la imposición de una pena. El principio de precaución viene quedando firme a partir de la nueva jurisprudencia. El Estado uruguayo optó por mantener la denuncia y la medidas cautelares no penales, en la órbita del derecho civil.”

En la ponencia presentada en las XIX Jornadas de Derecho Procesal, Cavalli y Ginares (2019) plantean:

En lo procesal, vinculado en cuestiones de violencia contra las personas, el criterio de precaución sería un principio de derivación de la responsabilidad del Estado de evitar daños en sujetos que son considerados vulnerables [...] Su contracara es la inactividad por falta de certeza, con riesgo a permitir un evento dañoso en un futuro más o menos mediato, derivado de lo que es incierto y desconocido. (pp. 44 y sigs.)

Se trata, en definitiva,

de un criterio que surge sin lugar a muchas dudas por la preferencia del legislador a que se adopten medidas de inmediato, sin agotar ni mucho menos la función procesal de instrucción, prefiriendo a ello, asegurar la vigencia de derechos fundamentales como son la vida, la integridad física y psicológica de las posibles víctimas. (Ibíd., pp. 445 y sigs.)

En concordancia, González destaca que

“se mantuvo en la órbita civil las medidas de protección que no están condicionadas a la prueba del delito. Esto es también un cambio de paradigma, ya que el criterio prioritario de ‘in dubio pro reo’ que favorece al acusado se posterga frente al principio pro víctima, prima la protección de la víctima”.

También en la perspectiva de protección de las víctimas, la ley resuelve el debate alrededor de la concepción de la *mediación* o la *conciliación*, reconociendo que en materia de violencia de género “las partes no están en igualdad de condiciones” (A. Deus y D. González).

Las normas penales que modifican artículos del Código Penal y los delitos que crea también generaron un fuerte debate con la cátedra de Derecho Penal y con la Comisión de Constitución y Códigos que pretendía postergar la incorporación de nuevos delitos hasta la completa modificación del Código Penal, lo que hasta el momento no se ha logrado. Entre ellos se destacan los delitos sexuales hacia niños, niñas y adolescentes y mujeres. La “imprescriptibilidad de los delitos sexuales —señala Xavier— fue un aspecto muy debatido” y se alcanzó “una solución que no me dejó conforme del todo”.

Finalmente para Cavalli, “la ley trajo un cambio significativo, ajustadas a una perspectiva de derechos humanos, las normas penales —aunque no son mi materia— resultan más adecuadas”.

b.- Los cambios en las estructuras organizativas

El período 2005-2020 fue proactivo en el impulso de mecanismos que crearon, o recrearon, estructuras organizativas responsables de la implementación de políticas públicas de género y de violencia basada en género, en concordancia con los nuevos marcos conceptuales que fueron formalizándose en leyes, decretos, planes y protocolos.

Tal como se ha señalado, el fortalecimiento institucional en materia de género comienza en 2005, al trasladar el Instituto de la Familia y la Mujer³⁷ al Ministerio de Desarrollo Social. En este primer quinquenio el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) adquiere su nueva identidad y culmina con una estructura funcional aprobada y con una asignación presupuestal propia, aunque acotada.

INMUJERES representa “la institucionalidad de género” en Uruguay, tal como lo define el documento de la Estrategia de Montevideo. Así, INMUJERES se convierte en la institución rectora en políticas de género, en tanto “estructura organizacional para la gestión de las políticas públicas de derechos de las mujeres e igualdad de género en todos los poderes y a todos los niveles del Estado” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016, p. 25).

Así, la *interinstitucionalidad y transversalidad de la perspectiva de género* representan criterios institucionales que incidieron en el diseño de espacios de elaboración conceptual y diseño de planes, proyectos y programas y orientaron la gestión pública hacia la articulación entre estructuras organizacionales. Los espacios de coordinación y gestión interinstitucionales además incluyeron la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

A través de la *Ley 18.104 de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*, en 2007, se reconoce al Instituto Nacional de las Mujeres como el *organismo rector* de las políticas públicas en la materia y asume la presidencia del Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Género (CNG), creado por la misma ley, como el ámbito más representativo del entramado institucional, con participación de la máxima diversidad de actores gubernamentales, académicos y sociales.

Este Consejo Nacional de Género establece los ejes prioritarios para el período 2015-2020 y define el *derecho a una vida libre de violencia de género* como la primera prioridad (CNLVD e INMUJERES, 2015, p. 7). Las principales líneas acordadas fueron:

- a. Fortalecimiento del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia y su articulación con otros espacios interinstitucionales;
- b. Territorialización de la política pública en violencia basada en género;
- c. Elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Basada en Género con enfoque de género y generaciones;
- d. Elaboración del anteproyecto de Ley Integral de Violencia Basada en Género;

³⁷ El Instituto de la Mujer (1987-1992) se crea por decreto en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Desde 1992 hasta 2005 se mantiene en el MEC como Instituto de la Familia y la Mujer.

- e. Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia Basada en Género;
- f. Fortalecimiento del Sistema de Información de Género;
- g. Implementación de una estrategia comunicacional.

Estos lineamientos orientaron el trabajo del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, quien a fines de 2019 había logrado cumplir los objetivos propuestos con productos concretos en todas las líneas de acción.

Sin duda, se destacan por su impacto en la dimensión institucional la aprobación del segundo Plan de Acción 2016-2019 por decreto del Poder Ejecutivo, que direccionó las actuaciones en el quinquenio del entramado institucional; la realización de planes departamentales en la mayoría de los departamentos del país, en sintonía con el plan nacional; la promulgación de la ley integral 19.580, que configura una nueva etapa de la política pública en la materia; la realización de la II Encuesta de Prevalencia de la Violencia de Género, que muestra la dimensión y evolución del problema en el país, y con menor impacto las diversas campañas comunicacionales que se lograron ejecutar.

Los logros alcanzados en el desempeño del Consejo Nacional Consultivo pueden ser resultado de la combinación de las orientaciones políticas y técnicas, del compromiso de las delegaciones institucionales y su articulación con los actores sociales representados por la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Putman (1994) señala que la *cultura cívica* es uno de los factores de buen desempeño institucional que se asocia a las matrices histórico-culturales e incide en las capacidades de las organizaciones para responder con mayor eficacia y mejor comunicación.

El hecho de que la política de género haya logrado consolidar estructuras interinstitucionales sostenidas en el tiempo con participación de las organizaciones sociales representativas potenció la capacidad de debate y gestión y permitió profundizar en respuestas más adecuadas.

Sin embargo la mirada de las coordinadoras de la Red Uruguaya es crítica con respecto a los avances alcanzados:

“El Consejo Nacional Consultivo es una estrategia política para implementar política pública, la sociedad civil considera que se pudo hacer más, hubo resistencias ideológicas, la voluntad política no se concretó en un presupuesto suficiente, hubo resistencias con la declaratoria de emergencia nacional”.

Sin embargo, y a pesar de considerar que la Red Uruguay es “minoritaria en el Consejo”, reconocen que

“el Consejo Nacional Consultivo fue tomando forma, de a poco se organizó, no había experiencia desde el Estado de trabajar con la sociedad civil. Por momentos era complicado, por momentos no [...] pero permitió permear las políticas de género en las instituciones que lo integran, algunas eran más duras que otras. Las instituciones son profundamente patriarcales, depende de su dinámica y de la autoridades del momento”.

En la rendición de cuentas del quinquenio 2015-2019, el Consejo Nacional Consultivo e INMUJERES (2020, p. 38) señalan:

Todas las recomendaciones que se vienen plasmando, están sobre la base de considerar que desde este Consejo, integrado interinstitucionalmente por los organismos, poderes y la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual, deberá continuar velando por dar cumplimiento a la Ley 19.580, indispensable para que como Estado se continúe garantizando el derecho de las mujeres.

c.- Los cambios institucionales en los organismos públicos integrantes del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género³⁸

Las instituciones integrantes del Consejo Nacional Consultivo poseen competencias para actuar en algunos de los niveles de la política pública, entendidos como de *prevención, atención, persecución del delito, acceso a la justicia y reparación*.

Se presentarán aquí los *cambios institucionales* más relevantes vistos desde las normativas específicas y desde la estructura institucional de aquellos organismos que integraban el Consejo Nacional Consultivo en el año 2005.³⁹ El papel desarrollado en tanto actores gubernamentales se incorporó en el capítulo correspondiente.

La acción educativa y de transformación cultural es uno de los ejes estratégicos en las políticas de violencia basada en género. Los organismos directamente vinculados, *Ministerio de Educación y Cultura y Administración Nacional de Educación Pública*, se integraron desde el inicio al Consejo Nacional Consultivo. En el período 2005-2020, la ANEP desarrolló directivas y

³⁸ La ley 19.580 modifica el nombre y amplía la integración del Consejo Nacional Consultivo.

³⁹ Con la Ley de Erradicación de Violencia Doméstica, el CNC queda integrado por Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional del Menor (INAME), Poder Judicial, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Congreso Nacional de Intendentes, tres representantes de las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica.

protocolos vinculados a la prevención y detección de la violencia y el abuso infantil, coordinando criterios y esfuerzos con el SIPIAV (Consejo de Educación Inicial y Primaria y SIPIAV, 2013).

El Ministerio de Educación y Cultura crea en 2017 la *Comisión Especializada de Género*⁴⁰ integrada por representantes de todas las Unidades Ejecutoras y dependientes de la Dirección General de Secretaría. La ANEP impulsa sus acciones desde la Red de Educación y Género, integrada por representantes de los diversos consejos desconcentrados y por INMUJERES, en el marco de su Dirección de Derechos Humanos.

El *Ministerio de Salud Pública* crea en 2005 el *Programa Prioritario de Salud de la Mujer y Género*, dependiente de la Dirección General de la Salud, que desarrolla un *Área de Violencia de Género* dirigida a mujeres y niñas, niños y adolescentes. Desde la rectoría de la salud, promueve un conjunto de directivas institucionales hacia los efectores públicos y privados, formalizadas en resoluciones y decretos, para incorporar el diagnóstico precoz y la atención en estas situaciones. Se aprueban guías de procedimientos para el abordaje de situaciones de violencia doméstica para el primer nivel de atención, guías para la salud adolescente y mapas de ruta de atención a situaciones de abuso y maltrato a niños y niñas, y de prevención y atención del embarazo adolescente no intencional.⁴¹

El *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (INAU) crea en 2007 el *Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia* (SIPIAV), para el diseño e implementación de una política pública en el marco de las responsabilidades atribuidas por la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, con fuerte coordinación interinstitucional, especialmente a nivel de la educación y la salud. Hacia finales de 2019 proyecta la creación de un área institucional para el diseño de políticas de género y generaciones. Para ello implementa una serie de ciclos de debate: “Políticas de género en el INAU” y “Género en infancias y adolescencias: cambio cultural y políticas públicas”.

En cuanto a la *persecución del delito y el acceso a la justicia*, debemos señalar procesos diferentes en Ministerio de Interior, Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación.

El *Ministerio del Interior* impulsa, a comienzos de la nueva administración, una reestructura orgánica en el marco de un proceso de reforma del Estado, apoyado por la Oficina

⁴⁰ Resolución MEC 799/017.

⁴¹ Se destacan: *Abordaje de situaciones de violencia doméstica hacia la mujer: Guía de procedimientos en el primer nivel de atención de salud* (Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, 2006); *Guías para el abordaje integral de la salud de adolescentes en el primer nivel de atención* (Programa Nacional de Salud Adolescente, 2009); *Mapa de ruta para la prevención y la atención de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil en el sector salud* (Programa de Salud de la Niñez, ASSE y SIPIAV, 2009); *Mapa de ruta para la atención de niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo* (MSP, MEC, MIDES, OPP, ANEP, ASSE, INAU, INJU, 2020).

Nacional de Servicio Civil. En ese marco se crea en 2008 la *División de Políticas de Género* dependiente de la Dirección General de Secretaría, cuya misión se definió, a partir de criterios de transversalidad, de la siguiente manera: aportar al diseño, evaluación y monitoreo de políticas institucionales con perspectiva de género, “promoviendo estrategias de igualdad de oportunidades y derechos para hombres y mujeres asesorando, asistiendo y acompañando a las Jefaturas de la Policía Nacional y a las Direcciones Nacionales y en continua articulación con otras instituciones vinculadas a la temática” (División Políticas de Género, Ministerio del interior, s. f.).

El Ministerio del Interior añade a su misión el deber de “garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres incorporando la perspectiva de género en las Políticas de Seguridad Pública y en las Políticas de Gestión y Desarrollo Humano” (ibíd.).

Esta estructura especializada —que fue consolidándose a lo largo de los 15 años estudiados— impulsa un conjunto de líneas de acción vinculadas al diseño y evaluación de una política integral en seguridad pública, abarcando todas las unidades ejecutoras del ministerio e impulsando procesos de formación del personal, así como decretos y protocolos de actuación policial para alcanzar respuestas eficaces y de calidad a la violencia basada en género. También se propuso aportar con “una mirada de género al proceso de humanización de las personas privadas de libertad”, y a las políticas de gestión humana que se proponían la “dignificación de la fuerza policial” (ibíd.).

A partir de la Ley 17.707 de Violencia Doméstica, el *Poder Judicial* transforma cuatro Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia de Montevideo en *Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia con especialización en violencia doméstica*, representando la adecuación institucional resuelta.

El proceso de creación de los Juzgados Especializados en Violencia Doméstica ha resultado lento e insuficiente con respecto a la demanda y al territorio; en la actualidad, salvo un juzgado ubicado en el departamento de Canelones, el resto se encuentran en la capital del país. Con el presupuesto quinquenal 2020-2024, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) se ha comprometido a instalar cuatro Juzgados Especializados en Violencia Doméstica al norte del río Negro, optando por no aplicar el modelo de juzgados multimateria que consagra la ley 19.580.

En 2018, la Suprema Corte de Justicia, en el marco de una resolución, valora la participación del Poder Judicial en los procesos de elaboración de la ley integral y entiende que

el objetivo cumplimiento relativo a la coordinación de acciones y al relacionamiento del Poder Judicial con otras instituciones del Estado, sociedad civil y las organizaciones internacionales vinculadas a la temática de género aportó valiosos insumos para la elaboración del proyecto y la discusión parlamentaria de lo que hoy es la ley 19.580. (SCJ, 2018)

El mecanismo de género al interior de la Suprema Corte de Justicia ha sufrido impulsos y frenos según la voluntad política del momento. En 2012, crea una *unidad ejecutora* para la implementación del *Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género*, que se desarrolló de manera interinstitucional. A partir de la experiencia fructífera y del aumento de las demandas de asesoramiento interno, en 2016 se instala por resolución (SCJ, 2016) el *Grupo de Trabajo en Políticas de Género*, que es disuelto en marzo de 2018 (SCJ, 2018).

En ese momento, la “Suprema Corte considera que algunos de estos objetivos (del Grupo de Trabajo) ya se cumplieron y que otros quedaron sin objeto” (SCJ, 2018, num. X), por lo que resuelve disolver tanto el ámbito institucional creado como mecanismo de género como la Comisión Asesora de Articulación Intrainstitucional en materia de derechos humanos y género.

En la resolución de 2018, antes mencionada, se redistribuyen funcionarios y funciones: para la coordinación interinstitucional se designarán comisiones ad hoc de acuerdo a las circunstancias; para la capacitación se delega en el Centro de Estudios Judiciales (CEJU) y en el Sector Capacitación (SECAP). Con relación al Observatorio de Género en el ámbito judicial, la SCJ resuelve retirarse del proyecto acordado con Fiscalía para la sistematización de asuntos judicializados, justificando su decisión en la creación del Observatorio de Violencia basada en Género en la ley 19.580.

El proceso iniciado por el Poder Judicial en 2012 a partir de la participación interinstitucional en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género se ve interrumpido en 2018. Cabe señalar que al momento de la elaboración del presupuesto quinquenal 2016-2020 (SCJ, 2015, art. 31, cap. III) la Suprema Corte de Justicia había previsto la creación del *Departamento de Derechos Humanos, Género e Infancia*, que, al no ser presupuestado en ese momento, pierde impulso y deja de ser un objetivo a alcanzar.

La *Fiscalía General de la Nación*, en el marco de la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal, encamina una profunda reestructura institucional. En ese marco determina como prioritarios los delitos sexuales, de violencia de género y doméstica y crea un conjunto de fiscalías especializadas y un mecanismo de género al interior de la organización.

También la Unidad de Víctimas y Testigos es un nuevo dispositivo institucional que se ha sumado a los espacios de coordinación y gestión de la política pública.

Finalmente, la noción de un *sistema interinstitucional de respuesta* a la violencia de género comienza a plasmarse en el quinquenio 2015-2020, como producto del trabajo en red y la coordinación interinstitucional en el Consejo Nacional Consultivo.

No se trata únicamente de coordinar, sino también de alcanzar un enfoque operativo compatible entre las diversas instituciones y evitar la revictimización de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Para ello se acordaron hojas de ruta para la derivación responsable entre organismos y de seguimiento de las situaciones concretas para garantizar la continuidad de los procesos de acompañamiento, protección y acceso a la justicia, así como el cumplimiento de las medidas cautelares de protección de las mujeres y la atención a los varones agresores incluidos o no en el programa de seguimiento electrónico del Ministerio de Interior.

Sin embargo, la “ventanilla única”, que implica una única puerta de entrada al sistema asistencial y conecta en red a todas las instituciones competentes, y que ha sido propuesta en reiteradas ocasiones por la Red Uruguaya, no logró implementarse en el período estudiado.

Las Comisiones Departamentales —reflejo del Consejo Consultivo Nacional—, que tuvieron un funcionamiento más o menos estable a lo largo del período según las condiciones institucionales en cada departamento, permitieron instalar a nivel local una política de articulación que promovió acuerdos para la actuación conjunta, mejorando las respuestas de cada organismo y aportando a una cultura de gestión interinstitucional.

VII.- A modo de reflexiones finales

A modo de síntesis y reflexiones finales interesa delinear algunas constataciones emanadas del proceso de sistematización y caracterización de la política pública en violencia de género desarrollada en el período 2005-2020.

Es posible afirmar que a comienzos del 2020 la realidad de las políticas públicas de violencia de género era muy diferente de la que la que existía a comienzos de 2005. En el transcurso del período estudiado, el desarrollo de estas adquirió una fuerte dinámica de expansión institucional, territorial y en los niveles de actuación —*prevención, atención, profundización, acceso a la justicia*— y de renovación de las ideas.

El “Estado asumió responsabilidades”, y de manera progresiva fue incorporando nuevos marcos de referencia, visibilizando la dimensión del problema e impulsando profundas transformaciones legislativas. También impulsó la acción interinstitucional mediante diálogo con diferentes actores no gubernamentales.

Sin embargo el movimiento de mujeres y feminista es crítico con los resultados finales: “se podría haber hecho más”, “faltó voluntad política”. Seguramente muchos funcionarios públicos y actores institucionales acuerden con ese balance.

Es que la realidad de comienzos de 2020 estuvo signada por la *Declaración Nacional de Emergencia Social*, largamente exigida por el movimiento de mujeres y feminista, en un contexto de urgencia ante la dramática pérdida de vidas de mujeres, niñas y niños uruguayos.

Los resultados de la II Encuesta de Prevalencia, presentada en noviembre de 2019, ratificaron la alta presencia de la violencia de género en la vida cotidiana de las mujeres, como una realidad casi sin cambios en relación con la primera encuesta, mostrando que cada vez más las mujeres identifican la violencia naturalizada.

Los datos no fueron novedosos para los equipos técnicos que enfrentan estas situaciones día a día. Realidad conocida, con nombres y rostros, son quienes palpan los límites y las insuficiencias del Sistema de Respuesta, especialmente frente a situaciones críticas, signadas por múltiples discriminaciones que aumentan los riesgos y la vulneración de derechos.

Mujeres sensibilizadas en sus derechos, equipos técnicos territoriales y funcionarios públicos capaces de identificar y derivar situaciones de violencia de género produjeron un aumento sostenido de la demanda que desbordaron los dispositivos institucionales.

La ciudadanía presente en las masivas movilizaciones de los 8 de marzo y 25 de noviembre y el movimiento de mujeres y feminista exigían respuestas urgentes y estructurales, no ya progresivas e incrementales. El Estado quedó detrás de la sociedad.

Por otra parte, tal como lo señaló Mónica Xavier para el ámbito parlamentario: “algunos con los que debatíamos también son hombres violentos”. La violencia de género es un problema social que moviliza las subjetividades de los actores y cuestiona sus prácticas cotidianas. Por eso, la construcción de voluntad y compromiso político implica no solo una comprensión conceptual y un posicionamiento axiológico, sino también un compromiso emocional y empático. No son políticas que produzcan indiferencia, sino que, por el contrario, generan debate, apoyos y resistencias de personas y grupos según sus visiones, posiciones e intereses.

Los estudios prospectivos de OPP (2018) señalan que:

las apreciaciones de carácter general de la sociedad uruguaya encuentran limitaciones en la medida que persisten grupos muy conservadores que no reconocen estos desarrollos teóricos ni la igualdad de género (ni de hecho, ni formalmente) como principio de derecho o filosófico, ni mucho menos como una obligación del Estado. (Vol. 6, p. 25)

Es así que Uruguay posee una matriz con patrones culturales patriarcales muy arraigados, los que sin duda operan como barreras para las propuestas de cambio de los marcos interpretativos y de las prácticas institucionales, en los tres poderes del Estado.

La creciente ampliación de las respuestas estatales en materia de violencia de género y el desarrollo de la política de género no fueron suficientes para transformar la cultura y las instituciones y reestructurar el trabajo productivo y reproductivo que finalmente son las raíces de la desigualdad de género.

Los intercambios y alianzas entre las actoras gubernamentales y del movimiento de mujeres y feminista han sido una característica relevante del proceso, seguramente vinculada al hecho de que muchas feministas ingresaron al aparato estatal en puestos de decisión en la materia y a los principios programáticos de la fuerza política en el gobierno durante 2005-2020, que ha sostenido la importancia de la participación ciudadana y de la organización social.

Por su parte, la estrategia gubernamental de creación de ámbitos interinstitucionales e intersectoriales con participación de las organizaciones de mujeres y feministas se ha mostrado eficaz para el avance de las políticas públicas en la materia. Sin embargo, las restricciones presupuestales y administrativas y la limitada autonomía de gestión de los

mecanismos institucionales de género muestran que aún queda pendiente un largo trecho para que el Estado uruguayo considere la prioridad en la garantía del derecho a vivir una vida libre de violencia de género.

A partir de la presentación tridimensional de las políticas de violencia de género —los *actores intervinientes*, el *debate de ideas* y los *cambios institucionales*— que se expresan en la promulgación de la ley 19.580, se puede afirmar que se concretó una eficaz alianza entre actoras institucionales, políticas y feministas que constituyeron, por momentos, un *triángulo de empoderamiento* tal como Vargas y Wieringa describieron en 1998 (citadas por Holli, 2008, p. 172).

Estas autoras identifican como *triángulo de empoderamiento*, al “inter-juego entre tres tipos de actores: mujeres del movimiento, feministas políticas y feministas del servicio civil (femócratas). El dinamismo creado entre las tres partes explica la efectividad relativa en la defensa de los intereses de las mujeres” (ibíd.).

En Uruguay, sin embargo, esta alianza parece ser coyuntural y de acuerdo a tópicos específicos; por un lado, refleja el empoderamiento del movimiento feminista en cuanto a su capacidad de movilización y demanda hacia el gobierno, y por otro lado, encuentra restricciones asociadas a la voluntad política de los actores gubernamentales con poder en la agenda decisoria.

A pesar de ello, y tomando en cuenta los avances específicos señalados, se entiende que la aprobación de la Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género representa un punto de inflexión en el proceso de la política, a partir de la apertura de *una ventana de oportunidad* que se consolida con la acumulación incremental de cambios tanto a nivel de los *actores intervinientes* como en *las ideas e interpretaciones* del problema, que crean las condiciones para los *cambios institucionales* que se expresan en el nuevo marco normativo.

Este avance legislativo puede considerarse un *punto de inflexión* en la política pública dado que su contenido integral determina el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública en violencia de género.

En cuanto a los *actores intervinientes*, interesa destacar las características del *movimiento de mujeres y feminista uruguayo* que, durante el período estudiado, se consolidó como el actor no gubernamental clave que logra legitimar las demandas ciudadanas en torno al derecho a vivir una vida libre de violencia y presentar alternativas y propuestas novedosas y oportunas.

El movimiento de mujeres y feminista alcanza en esta etapa una densidad y pluralidad sin antecedentes; integra las organizaciones de mujeres y feministas y se incorpora a organizaciones gremiales, sociales, barriales, urbanas y rurales, así como a centros de

investigación y de promoción social. Participan también del movimiento de mujeres y feminista activistas políticas, académicas, periodistas, comunicadores, personas insertas en el mundo de la cultura y el arte, entre otras. También establece alianzas estratégicas con otros movimientos sociales tales como movimiento sindical, estudiantil, cooperativo y de la diversidad sexual.

Este complejo entramado organizacional explica la alta movilización social lograda y los impactos alcanzados en la agenda política y decisoria del gobierno. La perspectiva política manifestada por las coordinadoras de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual en cuanto a su estrategia de vinculación con el Estado expresa la voluntad de *incidencia* y *advocacy* con respecto a las autoridades gubernamentales.

Sin embargo, en la compleja interna del movimiento no están ausentes las contradicciones y dilemas, particularmente a la hora de definir las estrategias de articulación, presión y negociación con el Estado. Los polos dilemáticos entre *asociación* y *autonomía* están presentes en Uruguay.

Esta dinámica es relevada por Sapriza (2015), quien describe para la región que:

el sector mayoritario del movimiento optó por la estrategia de incidir en la formulación de políticas específicas para mejorar la situación de asimetría de las mujeres a partir de su capacidad técnica y profesional, con el objetivo de implementar las propuestas del movimiento desde la institucionalidad pública, entendiendo el acceso a puestos de decisión como parte de la lucha por la ampliación de la ciudadanía.⁴²

Para algunas organizaciones feministas la cuestión de la autonomía fue un aspecto que dificultó el accionar compartido del movimiento con relación a los acuerdos con el Estado.

Un sector de mujeres optó por la estrategia definida como “acción autónoma” frente a la institucionalidad estatal e internacional. Subyacía en esta postura la sospecha de que la incorporación institucional terminaría en la cooptación de los liderazgos y de la agenda feminista, dando por resultado una rearticulación del patriarcado y no un cambio significativo en el lugar social de las mujeres. (Ibíd.)

Con respecto a los *actores gubernamentales* se ha señalado el fortalecimiento del entramado institucional con un conjunto de organismos públicos que intervienen en materia de

⁴² G. Sapriza (2015, p. 948) señala que “este fue un espacio de ejercicio de pluralismo para los diferentes grupos que se constituyó luego en ejemplar”.

violencia de género, pero a partir de estructuras organizacionales de bajo rango jerárquico y limitada capacidad decisoria y presupuestal.

En cuanto a la *dimensión de las ideas*, se ha descrito el rico y plural proceso de debate ideológico que permitió consolidar un nuevo marco de interpretación de la problemática en tanto violencia estructural basada en el orden de género y derivada de las relaciones sociales de subordinación y dominación del sistema patriarcal.

Esta reconceptualización incluye categorías que la caracterizan y complejizan el análisis del problema: la *interseccionalidad* que reconoce la diversidad de perfiles de quienes sufren la violencia, la *integralidad* que implica la actuación en todos los niveles, la *multidimensionalidad* que reconoce las diversas formas y ámbitos donde se ejerce la violencia de género.

Resulta de particular interés señalar que hacia el final del período estudiado se logra identificar a la violencia de género como variable descriptiva de la desigualdad de género, socioeconómica y política y por tanto con impacto directo en los procesos de desarrollo sostenible.

La *Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050* (OPP, 2019) determina que la *transformación de las relaciones de género* es uno de los tres pilares sustantivos de desarrollo, caracterizando a la violencia de género como la muestra más grave de las desigualdades de género.

La violencia de género —que cuesta la vida a decenas de mujeres cada año, pero que la sufren miles— es, quizás, la expresión más lacerante de la perpetuación de una desigualdad intolerable. El avance en esta materia es un tema fundamental para los derechos humanos de las mujeres, pero también es una condición básica para el desarrollo del país. (Ibíd., p. 58)

A partir de la sistematización de la *dimensión institucional* de la política pública de violencia de género, resulta evidente que en el período las transformaciones institucionales fueron relevantes, tanto a nivel de la actualización de los marcos normativos, decretos y procedimientos como en el redimensionamiento de las estructuras institucionales involucradas con las respuestas a la problemática.

La Ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género reconoce el problema como *cuestión de orden público y de interés general* (Uruguay, 2018b, art. 2), obligando la intervención del Estado, a quien le define directrices de actuación. En tanto producto legislativo de tercera generación, garantiza la integralidad de la perspectiva y consagra los lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de una política pública, caracterizados por las siguientes categorías: *interseccionalidad*, que implica reconocer la diversidad de perfiles de las y los sujetos de derecho; *intersectorialidad*, creando un sistema

interinstitucional de respuesta y determinando los organismos que deben actuar; *interinstitucionalidad*, exigiendo la articulación y coordinación de la política a nivel de las definiciones conceptuales y de las alternativas de actuación; *territorialización*, valorando los dispositivos departamentales de intercambios y actuación cooperante entre organismos. La *integralidad* y la *multidimensionalidad* del fenómeno, ya señaladas, también están incorporadas en el texto de la ley.

El nuevo escenario emergente a raíz del cambio de administración, en 2020, ha modificado el contexto favorable para las políticas de igualdad de género. Con una impronta ideológica que refuerza las ideas tradicionales y conservadoras, se han potenciado voces discrepantes con los enfoques impulsados que expresan en la esfera pública su rechazo a las orientaciones políticas de la anterior administración.

Diversos líderes de opinión pública (políticos, sociales, medios) fortalecen sus discursos contra lo que definen como “ideología de género”, en el entendido de que socaba la familia y el derecho a la justicia de los varones.

En América Latina, también, los discursos neoconservadores a cargo de líderes religiosos y políticos permean amplios sectores sociales. Frente al embate de estos discursos la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA (2017) da a conocer los *Lineamientos interamericanos por la igualdad de género como bien de la humanidad*:

Si bien son ataques a la categoría género como explicativa de la discriminación de las mujeres y como construcción social de lo femenino y lo masculino, no se trata de un debate científico ni jurídico sino político. Una de las modalidades es el falseamiento de los análisis y propuestas de igualdad. En sí, constituyen también ataques a la idea de derechos humanos universales, indivisibles e inalienables.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2017) declara:

Que los discursos y campañas que defienden como natural el orden social, político y económico patriarcal y refieren despectivamente a la categoría analítica “género” como una ideología, dificultan la igualdad sustantiva, ya que profundizan el machismo y la misoginia, refuerzan y perpetúan estereotipos y roles de género discriminatorios y una cultura de intolerancia, que afecta a la convivencia democrática, dificulta el ejercicio de los derechos de las mujeres y legitima la violencia en su contra; Que la vida libre de violencia y la igualdad entre hombres y mujeres son derechos humanos ampliamente reconocidos en los tratados que integran el ius cogens internacional y que los Estados deben cumplir estrictamente con el deber de debida diligencia para garantizarlos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (Ed.) (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Bentancor, F., y otras. (2009). *La mujer en el Instituto Policial*. Escuela Nacional de Policía.
- Bentancur, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1). Montevideo. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100004
- Cámara de Senadores. (2017, noviembre 15). Diario de sesiones: Tercer período de la XLVIII Legislatura, 42.^a sesión ordinaria.
- Cavalli, E., y Ginares, V. (2019). *El llamado criterio de precaución*. XIX Jornadas Nacionales de Derecho Procesal. Fundación de Cultura Universitaria.
- Celiberti, L., y Johnson, N. (2010). *Disputas democráticas: Las mujeres en los espacios de representación política*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. XIII Conferencia Regional de la Mujer, Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10898.pdf>
- Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos. (2017). Lineamientos interamericanos por la igualdad de género como bien de la humanidad. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cim/docs/lineamientosigualdadgenerobien-es.pdf>
- Consejo de Educación Inicial y Primaria y Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. (2013). Mapa de ruta para las situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes detectadas en el ámbito escolar. https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2013/bibliotecaweb/mapa_de_ruta_maltrato_infantil_2013.pdf
- Consejo Nacional Consultivo. (2012, noviembre). *Estrategia por la vida y la convivencia: Medidas hacia un país libre de violencia doméstica*. Recuperado de http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/23455/1/estrategia_por_la_vida_laconvivencia.pdf
- Consejo Nacional Consultivo e Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Perspectivas hacia una política pública en violencia basada en género: Rendición de cuentas quinquenal a la Asamblea General.
- Cooperativa Mujer Ahora. (2011). Es tiempo de justicia de género. Presentación de resultados. Montevideo: Mujer Ahora.
- Cotidiano Mujer, Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana, Comunicación para todos y todas. (2020). Monitoreo mundial de medios: Informe nacional Uruguay 2020. <https://www.cotidianomujer.org.uy>
- Cruz, M. A., Reyes, M. J., y Cornejo, M. (2012). *Conocimiento situado y el problema de la subjetividad del investigador/a*. Recuperado de www.moebio.uchile.cl/45/cruz.html

- Delegación oficial presidida por la ministra Marina Arismendi. (2019). Documento oficial, en respuesta a la Intersocial Feminista sobre el Petitorio a Tabaré Vázquez, presidente de la República.
- Dye, T. (1992). *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Fraser, N. (1994, agosto). La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Propuestas*, 3. Documentos para el debate entre mujeres. Lima.
- Fraser, N. (2015). *Las fortunas del feminismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Gamson, W. A., y Meyer, D. S. (1996). Marcos interpretativos de la oportunidad política. En D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- Hall, P., y Taylor, R. (1999). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. Enfoques contemporáneos en Ciencia Política. *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 15-54.
- Haraway Donna, J. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres: La reinención de la naturaleza*. Valencia: Cátedra, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer.
- Harding, S. (1996). *Ciencia y feminismo*. Madrid: Morata.
- Holli, A. M. (2008). Feminist triangles: A conceptual analysis. *Representation*, 44(2).
- Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Nacional de Estadística. (2020). Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones: Informe general de resultados. Recuperado de <https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/documentos/publicaciones/Informe%20General%20Resultados%20Segunda%20Encuesta%20Nacional%20de%20Prevalencia%20sobre%20VBGG.pdf>
- Intersocial Feminista. (2019). Petitorio a Tabaré Vázquez, presidente de la República. <https://enperspectiva.uy/documentos>
- Jara, O. (1994). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- Kingdom, J. W. (2014). *Agendas, alternatives and public policies* (2.ª ed.). Pearson New International Edition.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de “salir del paso”. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Martínez Hernández, L. (2020). *Ni muertes ni palizas, las mujeres se organizan: Visibilización y penalización de la violencia doméstica en Uruguay 1984-1995* (Tesis de Maestría en Historia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo). Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26540>
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad. Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>
- Medina Iborra, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo*. Barcelona: Departament de Ciència

Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, WP núm. 279, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Offe, C. (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2018). *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay: Escenarios prospectivos*. Hacia una Estrategia Nacional para el Desarrollo, Uruguay 2050, 6. Recuperado de https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/8_Escenarios%20prospectivos.Sistemas%20de%20g%C3%A9nero%2C%20igualdad%20y%20su%20impacto%20en%20el%20desarrollo.pdf
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2019). *Aportes para una estrategia nacional de desarrollo al 2050*. Recuperado de http://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2019/08/Estrategia_Desarrollo_2050.pdf
- ONU Mujeres. (s. f.). Violencia de Género. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>
- Prato, J., y Palummo, J. (2013). *Violencia basada en género y generaciones*. Proyecto Uruguay unido para poner fin a la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes.
- Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, Dirección General de la Salud, Ministerio de Salud Pública. (2006). *Abordaje de situaciones de violencia doméstica hacia la mujer: Guía de procedimientos en el primer nivel de atención de salud*. Recuperado de https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/anexo_05_-_guia_de_abordaje_vd.pdf
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Galac.
- Rouvray Amit, S. (2021.). *La objetividad objetada: Aportes de la epistemología feminista al debate sobre la subjetividad en la producción de conocimiento en ciencias sociales* (Tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo). Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28233>
- Sapriza, G. (2015). *Nos habíamos amado tanto: Años revueltos. Mujeres, colectivos y la pelea por el espacio público*. Florianópolis: Estudios Feministas. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p933>
- Schmidt, V. (2010). Keynote Paper prepared for presentation for the 5th International Conference in Interpretive Policy Analysis. 23-25 June 2010, Grenoble.

Documentos consultados

- Cámara de Senadores. (2017, noviembre 15). Diario de sesiones: Tercer período de la XLVIII Legislatura, 42.^a sesión ordinaria.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. XIII Conferencia Regional de la Mujer, Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10898.pdf>

- Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos. (2017). Lineamientos interamericanos por la igualdad de género como bien de la humanidad. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cim/docs/lineamientosigualdadgenerobien-es.pdf>
- Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1992). Recomendación general n.º 19: La violencia contra la mujer. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf
- Consejo de Educación Inicial y Primaria y Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. (2013). Mapa de ruta para las situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes detectadas en el ámbito escolar. https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2013/bibliotecaweb/mapa_de_ruta_maltrato_infantil_2013.pdf
- Consejo Nacional Consultivo. (2004). Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica 2004-2010. Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/04/VIOLENCIA_DOMESTICA.pdf
- Consejo Nacional Consultivo. (2012, noviembre). *Estrategia por la vida y la convivencia: Medidas hacia un país libre de violencia doméstica*. Recuperado de http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/23455/1/estrategia_por_la_vida_laconvivencia.pdf
- Consejo Nacional Consultivo. (2018). Política pública en violencia basada en género para varones agresores: Lineamientos y recomendaciones para el abordaje interinstitucional con varones que ejercen violencia de género hacia parejas o ex parejas. Recuperado de https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=91569
- Consejo Nacional Consultivo, Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, Instituto Nacional de las Mujeres. (2011). Proyecto Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes.
- Consejo Nacional Consultivo e Instituto Nacional de las Mujeres. (2015). Decreto 306/15 del Poder Ejecutivo: *Plan de acción 2016-2019: Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional*.
- Consejo Nacional Consultivo e Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Perspectivas hacia una política pública en violencia basada en género: Rendición de cuentas quinquenal a la Asamblea General.
- Consejo Nacional Consultivo y Consejo Nacional de Género. (2016). Pronunciamiento en relación al pseudo síndrome de alienación parental (SAP).
- Cooperativa Mujer Ahora. (2011). Es tiempo de justicia de género. Presentación de resultados. Montevideo: Mujer Ahora.
- División Políticas de Género, Ministerio de Interior. (s. f.) <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/2-uncategorised/93-division-politicas-de-genero>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2016). *Construcciones de la masculinidad hegemónica: Una aproximación a su expresión en cifras*. Recuperado de http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/929/construcciones-de-la-masculinidad-hegemonica_una-aproximacion-a-su-expresion-en-cifras.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de la Juventud y Uruguay Crece Contigo. (2016). Género y masculinidades: Miradas y herramientas para la intervención. Recuperado de <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/MASCULINIDADES.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Poder Judicial (2011). Programa integral de lucha contra la violencia de género 2011-2015. Apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Intersocial Feminista. (2019). Petitorio a Tabaré Vázquez, presidente de la República. <https://enperspectiva.uy/documentos>
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad. Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior y Ministerio de Salud. (2016, abril). *Proyecto de Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia Basada en Género* (Exposición de motivos). Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/04/mides_106.pdf
- Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Instituto Nacional de la Infancia y Adolescencia Uruguay e Instituto Nacional de la Juventud. (2020). Mapa de ruta para la atención de niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo: Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo No Intencional en Adolescentes. Recuperado de file:///C:/Users/usuario/AppData/Local/Temp/Mapa_de_Ruta_menores_de_15_a%C3%B1os_final_web-1.pdf
- Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Naciones Unidas. (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. (2019). *Aportes para una estrategia nacional de desarrollo al 2050*. Recuperado de http://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2019/08/Estrategia_Desarrollo_2050.pdf
- ONU Mujeres. (s. f.). Violencia de Género. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>
- Organización de Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- Programa de Salud de la Niñez, Dirección General de la Salud, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado y Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. (2009). Mapa de ruta para la prevención y la atención de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil en el sector salud. Recuperado de <https://www.aldeasinfantiles.org.uy/wp->

content/uploads/2018/08/2009-Mapa-de-Ruta-Situaciones-Violencia-en-Ni%C3%B1os-Ni%C3%B1as-y-Adolescentes.pdf

Programa Nacional de Salud Adolescente, Dirección General de la Salud, Ministerio de Salud Pública. (2009). Guías para el abordaje integral de la salud de adolescentes en el primer nivel de atención. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica>

Marco normativo de referencia

Ministerio de Educación y Cultura. (2017). Resolución 799/017.

Suprema Corte de Justicia. (2015). Proyecto Presupuesto quinquenal 2016-2020.

Suprema Corte de Justicia. (2016). Resolución 622/2016.

Suprema Corte de Justicia. (2018). Resolución 181/2018.

Uruguay. (1995, julio 19). Ley 16.707: Ley de Seguridad Ciudadana. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16707-1995>

Uruguay. (2002, julio 9). Ley 17.514: Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002>

Uruguay. (2005, marzo 31). Ley 17.866: Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/9>

Uruguay. (2007, marzo 22). Ley 18.104: Declaración de Interés General. Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>

Uruguay. (2015). Decreto 306/15: Plan de acción 2016-2019. Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional.

Uruguay. (2017, octubre 18). Ley 19.538: Modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal, relacionados con actos de discriminación y femicidio. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017>

Uruguay. (2018a, agosto 14). Ley 19.643: Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas. Modificaciones al Código Penal. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

Uruguay. (2018b, enero 9). Ley 19.580: Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género. Modificación a disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los arts. 24 a 29 de la ley 17.514. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

Uruguay. (2019a, diciembre 30). Decreto CM 935. Declaratoria de estado de emergencia nacional en materia de violencia de género.

Uruguay. (2019b, junio 3). Ley 19.747: Modificación del capítulo XI de la Ley 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019>

Anexo 1

ENTREVISTAS REALIZADAS

NOMBRE	INSERCIÓN TEMÁTICA	FECHA ENTREVISTA
Dr. Eduardo Cavalli	Juez. Ministro del Tribunal de Familia de Segundo Turno Integrante de la Delegación Oficial en representación del Poder Judicial ante el Comité Contra todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, CEDAW. Informe país 2016	20/9/2021
Dra. Alicia Deus Dra. Diana González	Consultoras nacionales en materia de derechos de la niñez, trata, explotación sexual y violencia de género Consultoras en el diseño y redacción del Anteproyecto de Ley Integral de Violencia de Género	21/9/2021
Ed. María Elena Mizrahi	Directora del SIPIAV, INAU Integrante del Consejo Nacional Consultivo	21/9/2021
Dra. Marina Morelli Núñez	Abogada, defensora de derechos humanos de las mujeres, activista e integrante de la Cooperativa Mujer Ahora	21/9/2021
Mag. Andrea Tuana	Activista feminista. Directora de la ONG El Paso. Especialista en abuso y explotación sexual en la infancia y adolescencia, trata y violencia de género	23/9/2021
Dra. Mónica Xavier	Exsenadora de la República 2000-2020 Integrante de la Delegación Oficial en representación del Poder Legislativo ante el Comité Contra todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, CEDAW. Informe País 2016 Presentación y fundamentación del Proyecto de Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género. Integrante de la Comisión de Población, desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadores 2015-2020	27/9/21
Lic. Raquel Hernández Ed. Sex. y Op. Tecn. en VbGG Clyde Lacasa Dra. Graciela Navarro	Coordinadoras de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual Integrantes del Consejo Nacional Consultivo Activistas feministas y operadoras en servicios de atención a la violencia de género	7/10/2021