

Políticas públicas y mujeres organizadas: análisis a partir del escenario progresista en Uruguay

Public policies and organized women: analysis from the progressive scenario in Uruguay

MTRA. FIORELLA PAOLA NESTA GARGANO

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay(fnesta@psico.edu.uy)(<https://orcid.org/0000-0002-1791-0241>)

RESUMEN

El presente artículo da cuenta de algunos resultados producto de la investigación financiada por el Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, titulada: "Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Políticas Públicas Sociales que abordan Violencia Doméstica, en Uruguay"; (2015-2016). La investigación se centra en la descripción y análisis de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas existentes en Uruguay desde el 2005 al 2015, que se vinculan a la violencia doméstica. A partir del nuevo escenario socio político que se instaura en Uruguay a partir del año 2005 con la instalación del primer gobierno Progresista, comienzan nuevas configuraciones de lucha por los derechos de las mujeres.

ABSTRACT

This article presents some results of product research funded by the Interdisciplinary Area of the University of the Republic, entitled "Participation of Civil Society Organizations in Social Public Policies addressing Domestic Violence in Uruguay";(2015-2016) enrolled in the Interdisciplinary Center for Critical Thinking in Latin America and collective subjects. The research focuses on the description and analysis of the participation of the Organizations of Civil Society Organizations in social policies existing in Uruguay from 2005 to 2015, which are linked to domestic violence. From the new socio political scenario that is established in Uruguay since 2005 with the installation of the first Progressive government, begin new configurations of struggle for women's rights.

PALABRAS CLAVES / KEYWORDS

Organizaciones, sociedad civil, incidencia, violencia doméstica, políticas públicas, derechos de las mujeres. / Organizations, civil society, incidence, domestic violence, public policies, women's rights

1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada de la izquierda al gobierno en Uruguay (2005), se instaura un escenario político diferente incluso a los anteriores electos desde la recuperación del orden democrático. Como expresan Giorgi, Rodríguez & Rudolf, (2011), los gobiernos progresistas han propuesto un nuevo contrato social basado en la corresponsabilidad. Al mismo tiempo propone recuperar el rol del Estado como principal rector de políticas públicas, estimulando la participación ciudadana relegada en los diseños de políticas públicas de corte neoliberal. Generar espacios de incidencia política emerge como una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Desde el 2005 a la fecha, Uruguay cuenta con un total de 18 políticas públicas orientadas a la violencia doméstica, que operan a nivel nacional; 7 corresponden al Ministerio de Desarrollo Social (INMU-JERES); 2 corresponden al Ministerio de Salud Pública; 4 al Ministerio del Interior y 5 a la Intendencia de Montevideo. En distintos niveles las políticas públicas están articuladas con acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante: OSC) y en todos los casos tienen como principal objetivo erradicar la violencia basada en género, cuya principal manifestación en Uruguay es la violencia doméstica. De la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (2013), surge que 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años manifestaron haber vivido alguna situación de Violencia de Género en su vida. Mientras tanto, en el primer semestre del 2015 el Ministerio del Interior recibió 16.199 denuncias por Violencia Doméstica, 1 denuncia cada 16 minutos, según datos brindados por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana es entendida como un proceso social que nace de necesidades y problemáticas en un determinado tiempo socio histórico, funciona como herramienta para la construcción, sostenimiento y profundización de las democracias, y supone un grado de incidencia en la vida colectiva (Ferullo, 2006). La misma autora sostiene que la participación supone una afectación del sujeto, en la construcción, inclusión, producción y compromiso; característica que permite visualizar el proceso como una herramienta de producción

humana. De manera similar, la definición de participación de A. Escobar, (2004) nos remite a:

(...) el involucramiento e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo social, político y económico, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado (p.103)

M. De Lellis (2006), plantea que las políticas públicas son «un conjunto de iniciativas, decisiones, acciones u omisiones que adopta el Estado y las organizaciones sociales de manera simultánea o secuencial en el tiempo, tratando de resolver situaciones que dichos actores juzgan problemáticas» (p.126). Profundizando en esta misma línea encontramos que V. Giorgi, (citado en A. Rodríguez, 2013), las entiende como: «reproductoras y productoras de subjetividad, no sólo porque expresan las creencias, los valores, los sentidos producidos en un momento socio-histórico dado, sino también porque, en tanto mediadoras entre lo macro y lo micro, participan de la configuración de las relaciones sociales en el ámbito de lo público y en la vida privada» (p. 3).

En este sentido, podemos retomar el planteo de Ana Ferullo sobre participación para comprender lo expresado por Giorgi (2006) «cuando los sujetos adquieren una identidad social que les permite expresarse a través de sus colectivos y adoptar posturas activas en pro de la defensa o restitución de sus derechos, se opera una inclusión en la dinámica social» (p.4). Por lo tanto, los procesos de democratización del aparato del Estado generan la creación de instancias de participación ciudadana en las diferentes fases de elaboración e implementación de las políticas públicas (Escobar, 2004).

2.2. LAS ORGANIZACIONES Y SUS ESCENARIOS DE INCIDENCIA POLÍTICA

El concepto de OSC, deviene de múltiples definiciones siendo utilizado a lo largo de las diferentes épocas como sinónimo de organización no gubernamental o tercer sector, entre otros. Andrews y Edwards (citado en M. Leiras, 2007), entiende que son «organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementan, estarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones». C. Midaglia, et al., (2009) entienden que son concebidas como: «grupo compuesto por organizaciones de naturaleza privada, que se autogobiernan, y tienden a ubicarse entre el Estado y los segmentos de la población que poseen algún tipo de dificultad para generar acción colectiva» (p. 7).

Uruguay transitó por un período de terrorismo de Estado (1973-1985), mediante la instauración de un régimen militar, implicando la privación de las libertades y exclusión social de amplios sectores de la población. Durante este período se proscribieron y se prohibieron las formas tradicionales de asociación, agrupación, partidos políticos, y sindicatos. En la transición a la democracia, las OSC jugaron un papel importante y tuvieron una incidencia en el proceso de reconstrucción de la democracia (Civicus, 2010). García, (2003), expresa que es en ese contexto de autoritarismo donde emerge, desde las organizaciones sociales, una cultura alternativa basada en proyectos democráticos, antiburocráticos y de raíz comunitaria.

Luego de 30 años de recuperada la democracia en Uruguay, las OSC han ido acompañando los diferentes procesos y coyunturas. En tanto, generar espacios de incidencia política es una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la medida en que las OSC van avanzando con el logro de este objetivo, se van transformando las relaciones de poder entre las instituciones del Estado y la ciudadanía hacia un modelo más democratizador (WOLA, 2005).

Se entiende por incidencia política de las OSC:

Proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso (Pozos, 2005, p.15).

Acuña, (2007), plantea que «la magnitud de la incidencia de las OSC dependen de sus recursos y de las oportunidades que el contexto político ofrezca para acumularlos y desplegarlos» (p.82). Siguiendo los planteos del autor, las OSC logran incidir cuando poseen objetivos claros que requieren intervenciones particulares dependiendo de la etapa de la política que se trate (Acuña, 2007).

2.3 DERECHOS DE LAS MUJERES Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

Los modos de ejercicio del abuso de poder son complejos y se instalan en la construcción subjetiva de los sujetos y los colectivos sociales; produciendo procesos de naturalización y acomodación imperceptibles, no consientes, y subjetividades que se reproducen, estableciendo diversos modos de dominación naturalizados. La violencia es el ejercicio abusivo del desequilibrio de poder el cual genera daño, lesión y vulneración de derechos. Molas señala que, «(...) la violencia en la familia es el ejercicio del abuso de las relaciones inequitativas en términos de poder, relaciones pre-establecidas por el social histórico. La matriz de lo que hoy denominamos como violencia familiar es la familia patriarcal» (2012. p. 83).

Así mismo, entiende que la visibilidad del fenómeno de la Violencia Doméstica (en adelante VD), se dio fundamentalmente por las manifestaciones generadas por los movimientos de mujeres en los procesos de la lucha por sus derechos. En ámbitos internacionales se destaca como un paso importante en la visibilización de los derechos de las mujeres La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979 – ratificada por Uruguay en 1981). Posteriormente La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994 - ratificada por Uruguay en 1995), es el primer tratado que reconoce que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art.3). Tal como lo expresa la Convención «los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia» (Art.7).

En Uruguay la Ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana (1995) incluye por primera vez el

delito de violencia doméstica en el ámbito penal (Art. 321 bis). Más adelante se sanciona la Ley N° 17.514 «Ley de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica» (2002), en la cual se establece que:

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

Corresponde situar la noción de violencia doméstica como una violación de los derechos humanos y entenderla como una de las formas de la violencia basada en género. Esto es definido en el Art. 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en Contra de la Mujer (ONU, 1993) como: «Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada» (p.2).

La relación entre violencia basada en género, violencia hacia las mujeres y violencia doméstica se organiza en torno al ejercicio desigual de poder y las consecuencias de este entre varones y mujeres. Lamas (2000), aporta que por género se entiende: «El conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos, para simbolizar y construir socialmente lo que es “propio” de los hombres (lo masculino) y lo que es “propio” de las mujeres (lo femenino)» (p.2).

De la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (2013), surge que 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años manifestaron haber vivido alguna situación de Violencia de Género en su vida. Mientras tanto, en el primer semestre del 2015 el Ministerio del Interior recibió 16.199 denuncias por Violencia Domestica, 1 denuncia cada 16 minutos, según datos brindados por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

OBJETIVO GENERAL

Analizar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la construcción de Políticas Públicas Sociales que abordan la violencia doméstica; a partir del año 2005 en adelante, en Uruguay.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Caracterizar las Políticas Públicas que abordan la violencia doméstica, desde el 2005 a la fecha.
2. Caracterizar a las Organizaciones de la Sociedad Civil que abordan el tema de violencia doméstica en Uruguay.
3. Conocer cómo funciona la RUCVDS, para efectivizar los derechos de las mujeres.

4. Identificar las estrategias que las Organizaciones de la Sociedad Civil ponen en juego, para incidir en el diseño y la implementación de Políticas Públicas Sociales que abordan la violencia doméstica.
5. Identificar los resultados de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en cuanto a la incidencia en las Políticas Públicas, vinculadas a la violencia doméstica.

4. ESTRATEGIA METODOLOGICA

La investigación consistió en un estudio de tipo cualitativo, en el que se emplearon dos técnicas para la recolección de la información.

Se realizó revisión bibliográfica y documental de aquellos escritos que brindaban información sobre la formulación de políticas públicas sociales, vinculadas a la VD desde el 2005 en adelante. Posteriormente se realizó revisión bibliográfica y documental sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil que se vinculaban a violencia doméstica.

Se realizó relevamiento y sistematización de políticas públicas vinculadas a la violencia doméstica en nuestro país, desde el 2005 al 2015, se procedió mediante la lectura transversal al análisis de las mis-mas utilizando criterios definidos a priori. La segunda técnica fue la entrevista en profundidad a dos informantes calificados/as (A:1; A:2) que trabajan la temática de violencia doméstica, mediante una pauta-guía previamente establecida con las dimensiones más relevantes. Posteriormente se realizaron 4 entrevistas a los/as integrantes de una muestra heterogénea (B:1; B:2; B:3; B:4). La estrategia de conformación de la muestra fue articular a OSC de 4 décadas diferentes (80, 90, 2000 y 2010), se tuvo en cuenta el tipo de actividad que realiza la OSC, el tipo de integración y la población destinataria. Se procedió a utilizar como técnica de análisis, el análisis de contenido. A partir del mismo se construyeron un total de 12 categorías de análisis y se procesaron los datos desde el software Atlas Ti versión 7, año 2014.

Los hallazgos de la investigación se sustentan a partir de evidencia empírica recogida en los diferentes documentos analizados. Se realizó una revisión de un total de 80 documentos, entre ellos artículos, leyes, políticas públicas, normativas, del 2005 a la fecha. Se analizó la información teniendo en cuenta: los objetivos, sus modalidades de intervención, la perspectiva del problema y la participación de las OSC. Asimismo, se analizó documentación referida a las OSC que integran la RUCVDS, brindadas por sus integrantes y mediante búsquedas en internet.

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS QUE ABORDAN LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LA DÉCADA PROGRESISTA

Siguiendo los planteos que hace la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2009), existen para la implementación de políticas públicas dos tipos de medidas: 1. Legislativas: leyes nacionales o disposiciones originadas de entes legislativos. 2. Políticas: planes de gobierno, resoluciones ministeriales, programas sectoriales, proyectos, y otras disposiciones de los gobiernos locales. En este sentido existen diferentes niveles estratégicos donde operan las PPS: Planes, Programas y Proyectos; entendiendo por plan a todas aquellas ideas que van a orientar el resto de los niveles de planificación, determinando prioridades y criterios. El programa concreta los objetivos y los temas prioritarios del plan, ordenando los recursos disponibles en torno a las acciones y objetivos que mejor contribuyan a la obtención de las estrategias marcadas; y por último el proyecto, este es el nivel operativo del proceso, se logra mediante una intervención concreta, para hacer realidad las acciones contempladas en el nivel anterior (UNISEF, 2012). Dicha Organización establece tres ámbitos en donde se desarrollan políticas sobre violencia: políticas vinculadas a la igualdad de género, políticas vinculadas a la violencia de género y políticas que tratan específicamente la violencia doméstica. En este caso nos vamos a enfocar a las que se dedican a violencia doméstica.

Siguiendo el planteo de una integrante de OSC entrevistada, en relación a las PPS: «... no cambian la vida de las personas. Hemos avanzado en legislación, hemos avanzado en protocolos de actuación, hemos avanzado en sensibilización y concientización, pero no hemos avanzado en realmente cambiar la vida de las personas...» (B:2).

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

Desde el 2005 a la fecha, Uruguay cuenta con un total de 18 políticas públicas orientadas a la violencia doméstica, que operan a nivel nacional; 7 corresponden al Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES); 2 corresponden al Ministerio de Salud Pública; 4 al Ministerio del Interior y 5 a la Intendencia de Montevideo. A nivel Departamental solo se relevó a la Intendencia de Montevideo, y no las Intendencias del resto del país.

Según el diagnóstico de situación sobre las respuestas para atender la situación de violencia con-tra la mujer en el ámbito doméstico: Diagnóstico sobre las respuestas del Estado ante la violencia contra las mujeres en Uruguay (2011) Llevado a cabo por INMUJERES y la Facultad de Ciencias Sociales (Ude-laR), a nivel Departamental se destaca la participación desde la Intendencia de Montevideo (IM), al ser los primeros que han generado programas orientados a la igualdad de género en el país, estableciendo una relación con el hecho de que desde el año 1990 gobierna la coalición de izquierda.

En este contexto del 2005 al 2015 desde la IM se trabaja con un total de 5 PPS. La primera acción fue la instalación del Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de Violencia Doméstica (1991); luego en 1996 se crea el programa Comuna Mujer; instalando los servicios de Atención psico-social y jurídica en 11 zonas de la capital. Se incluyen estas PPS ya que continúan hasta la actualidad. Por otra parte, la IM ha implementado el 2° Plan de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones (2007) y el 3° Plan de Igualdad de Género (2014).

Desde INMUJERES se gestionan diferentes líneas de acción enfocadas a la violencia doméstica, los Servicios públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia basada en Género (2009) brindan asistencia psico-social y jurídica a mujeres; funcionan en los

19 Departamentos. A su vez, ofrece Alternativas Habitacionales para Mujeres en situación de Violencia Doméstica (2009), mediante un convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Para la solución habitacional se le otorga una garantía de alquiler y un subsidio, durante un período de hasta dos años. Por otra parte, crea la Casa de Breve Estadía (CBE), funcionando desde el año 2012, alojando y protegiendo a las mujeres con riesgo de vida, así como de acompañarlas a transitar el momento de crisis que supone poner fin a la situación de violencia doméstica. Las tres acciones mencionadas funcionan mediante la cogestión con OSC. En otro aspecto, desde el año 2010 se crea un Protocolo de atención para los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de INMUJERES.

Desde el 2012 funciona el Servicio Público de Atención a Personas que tengan dispuesta la medida de uso de las tecnologías de presencia y localización en situaciones de Violencia Doméstica con alto riesgo de Vida (Tobilleras). Este servicio cuenta con dos equipos técnicos multidisciplinarios, uno trabaja en la atención a mujeres y el otro en la atención a varones, funciona en la órbita de INMUJERES. En 2015 presenta desde el CNCLCVD un Plan de acción (2016-2019) por una vida libre de violencia de género, con una mirada generacional.

Desde el Ministerio de Salud Pública (MSP), se desarrollan diferentes estrategias para el tratamiento de la problemática; en 2005, se crea el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, donde se definen estrategias prioritarias para el tratamiento de la violencia doméstica. En el año 2006 se incorpora el Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la mujer-Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud, conteniendo a su vez un formulario de pesquisa sobre VD incluido en la historia clínica. Por otra parte, se conformaron Equipos de Referencia, en instituciones públicas y privadas para la atención de la problemática.

Por su parte, el Ministerio del Interior ha contraído las recomendaciones de la Ley N° 17.514, en la implementación de las Unidades Especializadas en VD (UEVD), existiendo un total de 45 unidades en todo el país. A su vez, a partir del Decreto 317/10 del año 2010 se genera una Guía de procedimiento policial, actuaciones en VD y de género. Del mismo modo implementan un Protocolo de actuación para la implementación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en VD (2011), y un Protocolo de gestión de la información en VD (2012).

5.3 MEDIDAS LEGISLATIVAS

De las lecturas realizadas se observa que, en materia de violencia doméstica, Uruguay cuenta con 5 acciones legislativas.

En el año 2002, se aprueba la Ley N° 17.514 para la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la VD. En el marco de la Ley se crea el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD), que desarrolla el primer Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010). En 2004 la Ley N° 17.707 crea los Juzgados de Familia Especializados en VD.

En el 2007, la Ley N° 18.104 (Igualdad de Oportunidades y Derechos), encomienda a INMUJERES la creación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres

y Mujeres (2007-2010). En 2008, se aprueba la Ley N° 18.315 de Procedimiento Policial en VD, y en 2011 la Ley N° 18.850, que establece una pensión no contributiva para hijos de personas fallecidas por VD.

La Ley N° 17.514 dispone en el capítulo IV medidas de protección: «disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación» (Art.10 Inciso 7). En su artículo VII prevención de la violencia doméstica y promoción de la atención integral a la víctima, se expresa que: «la rehabilitación y la reinserción social del agresor, deberán formar parte de una política que procure proteger a todas las personas relacionadas. La asistencia y el tratamiento deberán ser instrumentos de esta política» (Art. 23). En este sentido, se comenzaron a implementar PPS referidas a varones agresores; se destacan tres servicios destinados a esta población: desde la IM (Servicio de atención a varones que deciden de ejercer violencia” en cogestión con la ONG: Centro de Estudios sobre Masculinidades y Genero); desde el Ministerio del Interior (Protocolo de actuación para la implementación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo de violencia doméstica) y de INMUJERES (Servicio público de atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de la tecnología de presencia y localización, en situaciones de violencia con alto riesgo de vida).

En síntesis, podríamos reorganizar las políticas públicas que abordan la violencia doméstica en función de: 1) políticas de atención directa y abordaje en situaciones de violencia; 2) políticas destinadas fundamentalmente a la incorporación de soluciones habitacionales; 3) protocolos de seguimiento e instalación de dispositivos de intervención; 4) sector salud y su incorporación de equipos técnicos de referencia.

En los documentos analizados de PPS en Uruguay, encontramos que se contemplan los tres ámbitos propuestos por la OPS.

¿Cuál es la perspectiva de las participantes de la investigación en relación a estas políticas públicas?

Según la RUCVDS (2015), entre sus propuestas en materia de PPS, se deben de diseñar y ejecutar políticas públicas dirigidas a producir cambios culturales para la democratización de las relaciones entre género y generaciones.

Una de las entrevistadas expresa en relación a las PPS existentes: «...no cambian la vida de las personas. Hemos avanzado en legislación, hemos avanzado en protocolos de actuación, hemos avanzado en sensibilización y concientización, pero no hemos avanzado en realmente cambiar la vida de las personas...» (B:2). En referencia a las medidas legislativas, la RUCVDS (2015) opina que «Este conjunto de normas no configura una legislación integral (...) el derecho nacional mantiene estereotipos de género que discriminan a las mujeres» (p.13). En una de las entrevistas se expresa:

El que más ha avanzado en todos estos años ha sido el Ministerio del Interior aunque parezca mentira, en dar respuestas con distintas herramientas, estrategias, ha asumido el compromiso (...) el compromiso de los Ministerios mejoraría si todos cumplieran con las herramientas que tenemos hoy, mejoraría sustantivamente, pero no es la respuesta ideal de una mirada integral de la problemática... (B:1).

Las mujeres entrevistadas marcan una diferencia en el modo de funcionamiento de las

PPS del 2005 a la fecha. En relación a las OSC que trabaja con varones señalan “tímidos” avances en la materia, marcando la importancia de generar políticas que trabajen la sensibilización en aquellos tomadores de decisiones, fundamentalmente.

Tabla 1: Políticas públicas y medidas Legislativas en Uruguay desde el 2005-2015.

Planes	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Domestica. 2° Plan de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres. 3° Plan de Igualdad de Género. Plan de acción (2016-2019) por una vida libre de violencia de género, con una mirada generacional.
Programas	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de la Mujer y Género. Programa por una ciudad libre y segura, libre de Violencia de Género. Programa de Atención a varones que deciden dejar de ejercer violencia.
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos de atención a la mujer en situación de VD de INMUJERES y IM. Alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD. Servicio Público de Atención a Personas que tengan dispuesta la medida de uso de las tecnologías de presencia y localización en situaciones de Violencia Doméstica con alto riesgo de Vida (Tobilleras). Proyecto CBE. Atención a varones que deciden dejar de ejercer violencia. Unidades Especializadas en VD (UEVD). Guía de procedimiento policial, actuaciones en VD y de género. Protocolo de actuación para la implementación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en VD. Protocolo de gestión de la información en VD.
Medidas Legislativas	<ul style="list-style-type: none"> 2004 - Ley N° 17.707 2007 - Ley N° 18.104 2008 - Ley N° 18.315 2011 - Ley N° 18.850

Fuente: elaboración propia

5.4 NUEVAS CONFIGURACIONES EN JUEGO: LA DÉCADA PROGRESISTA

Con la llegada de la izquierda al gobierno en Uruguay a partir del 2005 se instaura un escenario político, en donde lo manifestado por muchas OSC durante muchas décadas, estaba a punto de poder concretarse con la asunción de “nuestro gobierno”, expresado por una integrante de la sociedad civil.

Giorgi, Rodríguez & Rudolf, (2011), sostienen que: «Los gobiernos progresistas han propuesto un nuevo contrato social basado en la corresponsabilidad, para lo cual estimularon la participación social en la búsqueda e implementación de respuestas a las graves problemáticas de exclusión e inequidad características de las sociedades pos neoliberales»

(p. 418).

Garretón (2012), plantea que el Progresismo:

Se trata, en esencia, de una corriente no homogénea que buscaba plantear alternativas al discurso del “pensamiento único”, como se caracterizó la hegemonía cultural neoliberal y el acallamiento de toda crítica. Al finalizar la década del noventa, debilitados el pensamiento y las políticas más ortodoxas de la izquierda clásica tras la caída de los socialismos reales, y ante el fracaso de los ajustes y políticas neoliberales, resurgió en el debate social y político occidental la pregunta sobre las posibilidades de compatibilizar la profundización de las democracias con el desarrollo del mercado capitalista (p.41).

Aquí la matriz “Estado-OSC” (Olesker, 2013) se funde de nuevas tensiones y limitaciones. La asunción del Progresismo propone la intención de recuperar el rol del Estado como principal rector de PPS. Según Olesker (2013), no existían niveles de coordinación y la protección social, era simplemente una sumatoria de prestaciones, colapsadas desde el punto de vista presupuestal. Comenzar a reconstruir los espacios fue el desafío de la coalición de izquierda, «Conformando una “Matriz de protección social en Uruguay”, un sistema que avanza con sistemas universales que dan derecho a todas las personas, con acciones focalizadas y afirmativas que se basan en un conjunto acotado, no solapado y articulado de programas y con propuestas de trayectorias entre programas y sistemas» (Olesker, 2013, p.11).

En este sentido, se crea en 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), responsable de las políticas asistenciales nacionales. Instalando dentro de su órbita al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuyos cometidos principales son: ejercer, como ente rector de las políticas de género, en la promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas; garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres, integrando la igualdad de oportunidades y derechos a los derechos políticos, económicos sociales y culturales; y velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento. Posee entre sus líneas estratégicas: la lucha contra la violencia de género y generaciones. Entre sus áreas de trabajo destacamos el de Políticas Públicas contra la Violencia Basada en Género, contribuyendo al diseño, implementación y monitoreo de la política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres, desde una perspectiva de derechos humanos y género, en consonancia con los compromisos regionales e internacionales.

Las prioridades en relación a temas vinculados al género, a partir de la asunción de un gobierno Progresista, posibilitó una diversidad de visiones, en cuanto a las perspectivas propuestas desde los diferentes espacios desde donde se gesta esta fuerza política de izquierda. En el siguiente argumento expresado por un integrante de OSC, expresa: «El ingreso de un gobierno de izquierda marcó un escenario de expectativa, se abrieron algunos espacios de diálogo Estado-Sociedad Civil, y se estableció un clima de apertura a la espera de la concreción de las políticas anunciadas. Esto se cumplió en la relación con Inmujeres en el primer periodo, bastante menos en el segundo, y por ahora con el tercer período ya iniciado, el panorama parece poco promisorio» (A:1).

La conformación socio histórica de la fuerza de izquierda, se dio fundamentalmente por el ciclo de luchas sociales que ha encabezado, generando sucesivos posicionamientos

éticos e ideológicos, generando desde sus adherentes un “escenario de expectativa”. En este sentido, tal como expresa Falero, (2006), el “fin” de luchas sociales no significa la inexistencia de conflictos, sino la incapacidad para conformar un nuevo arco de expresiones sociales, en donde la participación ciudadana es una de las herramientas directas para establecer puentes entre diferentes actores.

Los primeros años de gobierno según Castro, et al., (2015), han sido de “desmovilización” y “pasivización”; en este sentido retomando alusiones generadas por integrantes de las OSC, encontramos similitudes.

Otro de los ejes que surgieron a partir de los aportes brindados por representantes de las OSC, es la denominada cooptación por parte de los servicios del Estado de los técnicos especializados en la temática. Un representante de una OSC se refería a lo mencionado de la siguiente manera: «...se llevaron a casi todos. Personas con las que trabajábamos codo a codo pasaron al otro lado del mostrador, y te daba hasta rabia hablar con ellos, si teníamos la confianza para preguntarles. Bueno ¿qué pasó con aquello que pensábamos juntos?» (A:2)

En este sentido, podemos decir que se han reforzado las estructuras Estatales debido a la migración de técnicos especializados, desde las OSC hacia el Estado; conformando de esta manera una nueva configuración de la OSC-Estado, generando “malestares” por un lado, y capacidad idónea por el otro.

5.5 ENTRE DEBILIDADES Y FORTALEZAS, LA COYUNTURA ACTUAL ENTRE LAS OSC Y EL ESTADO PROGRESISTA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA.

Tomando los planteos de Oliver, (2015) quien parte de la teoría de Marx y Engels (1846) sobre la noción de Estado, y la define como «sociedad política y sistema político o conjunto de relaciones político-institucionales (...) y conjunto orgánico de poder que articula y entrelaza la sociedad política y la sociedad civil» (p.73). Las tensiones y conflictos entre sociedad y Estado se entienden mejor cuando asumimos como referencia analítica los siguientes dos elementos: la relación de fuerzas histórico-políticas, y el equilibrio político, cultural e institucional (Oliver, 2015). La proliferación de ONG´s que surgieron en la región, a consecuencia del papel atribuido por el Estado en la implementación de políticas públicas neoliberales, generó una reconfiguración en el rol de las OSC. (Dagnino, Olivera, & Panfichi, 2006). Uno de los nudos críticos que emergen en este contexto de reconfiguración se relaciona con la relación con el Estado, en tanto para incidir en la realización de políticas públicas se enfrentan a la constante necesidad de establecer convenios con el propio Estado. Los aportes realizados por integrantes de OSC, destacan lo siguiente: «La sociedad civil tiene sus debilidades, esto de “conveniar” con el Estado es una debilidad. Si mirás en otros países lo hacen sí, pero le dan otra fuerza a la sociedad civil...» (B:2)

Una de las variables involucradas en la relación entre Estado y OSC, es el lazo económico, mediante el cual se establecen convenios y garantiza en cierta medida una continuidad en los servicios brindados. El nudo crítico de esta relación se encuentra en el tipo y eficacia del servicio que se desea brindar: “...gestionamos más de 15 años el servicio, pero nos retiramos justamente porque no estábamos de acuerdo con la pauperización que se estaba haciendo

de la política, que en un principio era muy promisorio, porque justamente la instalación de un servicio de esas características requiere de un trabajo de sensibilización, concientización de toda la problemática en el territorio donde se gestiona” (B:2).

Se podría decir entonces, que cuando las OSC comienzan a gestionar servicios del Estado se observan en ellas las mismas prácticas instituidas. Coincidentemente con Rivero, (2007), destaca que: «a las asociaciones no solo se les transfiere el dinero para la implementación de estas políticas, sino que también se les transfiere el mandato social, que incluye a esa política social, y que anteriormente asumía el Estado» (p.4). Por lo tanto, esto conlleva a que «el actor político en realidad pasa a ser un instrumentador y no un decisor» (p.4).

5.6 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE ABORDAN LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, EN URUGUAY.

Las relaciones existentes entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), forman parte de un entramado de relaciones, cobrando gran visibilidad en los últimos 30 años. Los procesos sociales en los que intervienen las OSC funcionan según Acuña, (2007), como catalizadores del proceso de democratización: la sociedad civil debilita a los gobiernos autoritarios, y es en ese sentido donde se promueve el proceso democrático. Para ello, es fundamental focalizarnos en las OSC que han participado en la mayoría de los logros hoy consagrados en materia de derechos hacia las mujeres.

La Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)

En el año 1992 se crea la RUCVDS, opera nucleando y articulando a varias OSC que desarrollan acciones fundamentalmente de incidencia política. Además, trabajan en otras áreas de incidencia: atención, promoción, capacitación, investigación y sensibilización, con el fin de la erradicación de la violencia doméstica y sexual hacia mujeres, niños niñas y adolescentes (NNA), desde el enfoque de derechos humanos y género. «El trabajo de incidencia es de todas las OSC, el fundamento de la Red entre sus objetivos es la incidencia en todo lo que es la política. Todo lo que hoy es política pública ha sido un trabajo de varias décadas de la Red, de las organizaciones de la Red. Ese es el motor, trabajar la incidencia» (A:2).

En su accionar se proponen:

contribuir a un mejor conocimiento y comprensión por parte de la sociedad y sus operadores del fenómeno de la Violencia Doméstica y Sexual y sus consecuencias en la sociedad; presionar al Estado para que respete las convenciones y compromisos internacionales ratificados, y que formule una política pública integral contra la Violencia Doméstica y Sexual que implique prevención, diagnóstico y atención; incidir en las políticas públicas sobre el tratamiento del tema para que se aborde desde una perspectiva de género (RUCVDS, 2005, p. 7).

Actualmente integran la Red, 38 OSC, de las cuales 22 son de Montevideo y 16 del interior del país. Del total (38), 6 se dedican a la atención de NNA y 1 se dedica al trabajo con varones que deciden dejar de ejercer violencia. La mayoría trabaja con mujeres jóvenes y adultas.

La génesis de las OSC vinculadas a los derechos de las mujeres, que integran la RUCVDS, se encuentran caracterizadas fundamentalmente por: A) Su creación a partir del regreso del exilio de muchas mujeres, lo que hizo que de manera organizada comenzaran a luchar por derechos, instalando servicios de atención directa a mujeres en situación de violencia doméstica, recogiendo experiencia de otros países. B) La formación de grupos con diferentes especificidades, ya sean para mujeres adultas, NNA y varones. C) La convicción de trabajar desde la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, promoviendo transformaciones socioculturales, a nivel de los sistemas de creencias de la sociedad que legitiman y perpetúan la violencia. «...las que integramos la Red pensamos que el objetivo común es trabajar con perspectiva de género y de derechos humanos como norte para cambiar la realidad.» (A:1), expresó una entrevistada.

El exilio político fue una de las consecuencias represivas que desató el poder de facto. El activismo por los derechos humanos encendía la llama del regreso, hasta que a partir de 1985 el mismo fue inminente. La experiencia acumulada en el exilio mediante la integración de organizaciones trabajando y militando en derechos humanos, creó la necesidad de aportar estrategias a las diferentes prácticas. En los relatos, surgieron expresiones como:

«...es un proyecto de vida desde que llegué a Uruguay hace 28 años.» (B:1).

«En los 80 volvieron al país mujeres con experiencia en el trabajo en violencia doméstica, y se constituyeron como organizaciones para atender a mujeres con ese problema...» (A:1).

«la génesis del grupo fue una vocación activista de transformar la realidad, y en esta línea los derechos humanos de las mujeres...» (A:2).

«Había trabajado 25 años en una organización en España de militantes activistas (...) yo quería una organización que no fuera de atención a víctimas, que fuera una organización que tuviera a muchas mujeres, no solo a 6 que son psicólogos o asistentes sociales...» (B:3).

La dimensión de lucha se ve reflejada según la concepción que se tenga del problema, una de las integrantes del movimiento lo manifiesta de la siguiente manera: «...nos manifestamos en silencio por la voz que se les ha quitado a las mujeres en toda la historia. En realidad, es un movimiento contra la guerra (...) contra la guerra que existía en los hogares, contra la violencia doméstica...» (B:3).

Observamos que la OSC más antigua fue creada en el año 1921 (Asociación Cristiana Feminista), posteriormente aparecen OSC en las décadas del 60, 70, 80, 90, 2000 y 2010; variando su cantidad en cada década.

En términos generales se observa un grado de avance en la creación de OSC a lo largo del tiempo. Un 18 % (7 del total) de OSC fueron creados en la década de los 80, y un 71% fueron instaladas luego del año 1985. Con el retorno a la democracia, se evidencia la necesidad de generar espacios donde se vuelva a instalar el trabajo colectivo, el cual había sido destruido por el orden de facto durante el periodo dictatorial (1973-1985). En tanto, un 22% se crean en la década del 90. El dato más apreciable se observa en la evolución de organizaciones sociales en la década del 2000 (24%); mientras que el 64% fueron creadas a partir del año 2005, año en que asume por primera vez un gobierno Progresista en Uruguay. En este sentido, las OSC emergen con mayor fuerza en un contexto socio político determinado, con una coyuntura que habilitó la posibilidad de la generación de nuevos espacios para la co-gestión

de servicios, con la necesidad de enfrentar la problemática de la VD.

En síntesis, la RUCVDS (2005), en su accionar se propone fundamentalmente trabajar en estrategias de incidencia política para la formulación de una política pública integral; que genere transformaciones socio culturales en los sistemas de creencias de la sociedad.

1. 5.7 ESTRATEGIAS DE LAS OSC PARA INCIDIR EN POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ABORDAN VIOLENCIA DOMÉSTICA.

Una de las entrevistadas expresó: «El trabajo de incidencia es de todas las OSC, el fundamento de la Red entre sus objetivos es la incidencia en todo lo que es la política. Todo lo que hoy es política pública ha sido un trabajo de varias décadas de la Red, de las organizaciones de la Red. Ese es el motor, trabajar la incidencia» (A:2).

Según González, (1999), las diversas formas de incidencia requieren determinadas estrategias y/o mecanismos, a través de los cuales se lleva al proceso de incidir. Estas pueden ser: 1) producción de conocimiento, 2) campañas de sensibilización, ya sean en medios de comunicación o mediante movilización social, 3) creación de mesas consultivas, redes, consejos, 4) acciones de lobby, entendida como una acción directa sobre los que toman decisiones, 5) gestión y participación directa en la implantación de la política pública, 6) acciones de control y monitoreo de las políticas públicas.

A partir de lo que se desprende de las entrevistas realizadas podemos distinguir diferentes espacios en los que participan las OSC y potencialmente pueden incidir:

1) Espacios de diálogo generados por el gobierno; distinguiendo la creación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD), creado a partir de la Ley N° 17.514 en el año 2002 e integrado por diversos organismos Estatales junto con OSC. Su finalidad es asesorar al Poder Ejecutivo, así como coordinar, integrar y dar seguimiento a las diferentes políticas en la materia.

2) Las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica, son creadas por el CNCLCVD, integradas por las mismas instituciones que integran el Consejo; tienen como cometido principal asesorar a la Intendencia, y de desarrollar a nivel local el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

3) Por último, el Consejo Nacional de Género, creado a partir de la Ley N° 18.104 en el año 2007, que tiene como objetivo la definición de líneas estratégicas en políticas públicas de género. Destacando que, forma parte del único espacio de diálogo en donde participa la Universidad de la República, junto con instituciones Estatales y OSC.

La formalización de los espacios para el intercambio con las OSC paulatinamente se fue incrementando: «Tenemos ahora más herramientas que antes, ahora tomamos el espacio...» (B:1), expresan algunas participantes. En términos utilizados por integrantes de las OSC resaltan: "apertura", "interés", "nuevas herramientas", "transformación". Sin embargo, según otras entrevistadas, la instalación de los espacios de diálogo por parte del gobierno, fue un elemento paralizante para las OSC, según lo señalado por las entrevistadas; ya que la institucionalidad de los espacios paradójicamente se percibe como falta de "compromiso"

desde los organismos estatales que participan, generando dificultades para que lo dialogado se efectivice en materia de derechos.

Por otra parte, las OSC buscan la incidencia mediante: 1. Acciones de lobby. Se ejemplifica en frases como: «golpeábamos despacho por despacho», «la idea es no callar, estar presentes, marcás posición», «si perdés presencia, perdés de opinar y perdés de incidir». 2. Implementación de diferentes actividades: jornadas, seminarios, capacitaciones 3. Activismo social y movilizaciones. El 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer), 3 de junio (Desde el 2015, se utiliza esta fecha para manifestarse en contra de la violencia de género, #Ni una menos) y 25 de noviembre (Día internacional contra la violencia de género). A su vez, los primeros jueves de cada mes el colectivo Mujeres de Negro, realiza la llamada “parada” en la explanada de la IM; «...no gritamos, no nos rasgamos las vestiduras, nos ponemos todas en fila porque somos una muralla contra la violencia...» (B:3). Entre el 2007 al 2016 han realizado 109 manifestaciones. 4. Monitoreo y evaluación de las políticas implementadas 5. Sensibilización: desde la RUCVDS se han generado campañas con un intenso trabajo en los medios de comunicación planteándose como objetivo enmarcar la violencia doméstica como un tema de derechos humanos.

5.8 Resultados de la participación de las OSC en cuanto a la incidencia en las políticas públicas, vinculadas a la violencia doméstica.

Luego de casi una década de lucha, esfuerzo e insistencia por parte de las OSC, en el año 2002 se aprueba la primer Ley de Violencia Doméstica (Ley N° 17.514), significando un avance para el tratamiento de la problemática, y un recurso en materia legal. A la vez, referentes de las OSC en relación a la Ley comentan lo siguiente:

«Fue un avance, pero no lo suficiente para cambiar la realidad (...) con las herramientas que tenemos hoy si realmente los operadores jurídicos cumplieran con los protocolos que están establecidos la situación mejoraría inmediatamente» (B:2).

«...no me voy a olvidar más en mi vida, ese día la Ley iba de diputados a senadores de nuevo, y un hombre mató a la mujer y a los seis hijos a martillazos; la aprobaron a tapa cerrada. Después en los pasillos del Palacio era la “Ley del martillo”, había que lidiar con eso.» (B:1).

Otro de los ejes fundamentales para observar la incidencia de las OSC es en la atención directa mediante la prestación de servicios. Estos funcionan de manera descentralizada, aproximando las acciones concretas de la política a quienes finalmente harán uso de ella, «...les llevamos sus derechos a sus barrios.» (B:1), (en alusión al programa Comuna Mujer que instaló la Secretaria de la Mujer de la IM). Por otra parte, en el año 2011 se aprueba la Ley N° 18.850, que en su Artículo 1° establece una pensión no contributiva y una asignación familiar especial a los hijos de personas fallecidas como consecuencia de violencia doméstica «... empezamos con un cartel que decía: ¿Qué pasa con los huérfanos?, entonces hacíamos una manifestación los jueves por las mujeres y el otro por los huérfanos (...) luego hicimos una performance con zapatos de niños que decía: ¿Quién guiara sus pasos?, y comenzamos a hacer el proyecto de ley (...) y así fuimos pasando por todos los directorios durante un año» (B:3).

La generación de una nueva acción legislativa, que amparara a los NNA, fue producto de la insistencia de las OSC. Una de las integrantes del colectivo que impulsó la iniciativa comenta

lo siguiente: «...la ley no va a suplir la muerte de la madre, se sabe, y que el trauma que vivieron también (...) mucha gente no sabe que existe la ley, cada vez que hay un asesinato nosotras buscamos a la gente...» (B:3).

En este sentido, mediante el análisis de documentación brindada desde la RUCVDS, observamos elementos destacables para problematizar acerca de los marcos legales existentes. «Este conjunto de normas no configuran una legislación integral que permita dar cumplimiento a la debida diligencia en materia de violencia hacia las mujeres, por estar redactadas en un lenguaje género neutro y en leyes dispersas (...). A pesar de la existencia de estas normas el derecho nacional mantiene estereotipos de género que discriminan a las mujeres» (RUCVDS, 2015, p.13).

Desde la RUCVDS, se hace explícita la necesidad de implementar la Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género (Anteproyecto de Ley presentado en abril del 2016, conteniendo 103 artículos), en este sentido desde las entrevistas realizadas y la documentación analizada comprendemos la emergencia que requiere el tratamiento de la problemática.

El desafío de contemplar las múltiples discriminaciones, entendiendo que la evolución de las relaciones de género, requieren de un marco legal que rompa con el modelo patriarcal respetando los estándares internacionales en relación al derecho de una vida libre de violencia (RUCVDS, 2015). Avanzando en lo que refiere a los resultados de incidencia generados por las OSC, entendemos pertinente exponer algunos de los relatos, en donde sienten un grado de “descontento” para con el gobierno con asuntos relacionados a la defensa de las mujeres, aunque de todos modos, reconocen avances: «...entre los grupos de mujeres ya está instalado el descontento y una evaluación negativa de la mínima respuesta a los asuntos prioritarios para las mujeres en los sucesivos gobiernos, los del FA y los de los partidos tradicionales (...) pienso que de la disconformidad general las mujeres vamos a diseñar nuevas formas de exigir. Ya no nos conforman ni nos adormecen los discursos» (A:1).

6. CONCLUSIONES

A partir de la información recogida y el intento de desplegar el análisis de las relaciones existentes entre el Estado y las OSC en torno al eje/problema de la violencia doméstica; resulta importante señalar que, las PPS pueden construir poderosos instrumentos para impulsar los cambios sustantivos necesarios para el avance hacia la igualdad de género, condición imprescindible para la efectiva erradicación de la violencia doméstica, tal como lo han señalado todas las personas entrevistadas. La incidencia en los procesos participativos es una de las herramientas fundamentales que tiene todo colectivo social para construir las PPS. A través del impulso de los canales de participación ciudadana y la habilitación de múltiples mecanismos, tales como: Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, y las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica; se instauran nuevas modalidades para re pensar los campos de acción e inter-acción de los diferentes actores (sociales, institucionales, estatales), siendo esta condición un elemento fundamental para el campo de problemas desde donde se trabaja en pro de la garantía de los derechos humanos.

La existencia de tensiones y conflictos entre el Estado y las OSC, tiene una larga historia y deviene de múltiples factores, asociados por un lado a la génesis de las OSC, incluso desde la restauración democrática, y por otro a los escenarios políticos desde donde se relacionan.

El Progresismo, como expresión política en Uruguay, ha desarrollado diversas directrices fundadas en la constante reconstrucción del tejido social, mediante un consistente proceso democratizador en el cual la participación ciudadana se ha vehiculizado, fundamentalmente en el problema de la violencia doméstica, a través de las organizaciones sociales con experiencia acumulada en el tema.

La estrategia participativa, habilitadora de espacios institucionales de comunicación y de consulta entre el Estado y las OSC, se destaca como un aspecto central del proyecto político que se ha venido desarrollando en la década Progresista. Por esta vía se incrementó considerablemente el número de políticas públicas para enfrentar la problemática de la violencia doméstica, creando instituciones, medidas legislativas, nuevos servicios para atender la situación de violencia doméstica.

El análisis del universo de datos recogidos permitió demostrar que estos avances poseen una relación directa con la incidencia política de las OSC. Se pudo observar que las OSC han desarrollado acciones tendientes a lograr incidencia al menos en dos sentidos: participando en los nuevos escenarios políticos habilitados para la discusión (por ej. en la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres (2007-2010)). Al mismo tiempo han venido realizando acciones estratégicas de monitoreo, denuncia y presión desde los cánones más tradicionales adscriptos a su rol y sentido social.

En ambas vías ha habido acciones exitosas y otras en las cuales los resultados de incidencia aún están pendientes. Estas condiciones podrían deberse por una parte a la naturaleza misma del problema en el que se busca incidir, aunque también nos lleva a problematizar sobre otros dos elementos centrales a esta investigación: la profundización de los mecanismos democráticos propuestos desde el Estado y, por otra parte, el rol que las OSC han desarrollado en la implementación de las PPS. Ambos elementos han sido fuertemente señalados como núcleos de problemas a resolver fundamentalmente desde las OSC.

El desarrollo de políticas de Estado que garanticen una vida libre de violencia, supone que a nivel gubernamental se destinen recursos suficientes para el tratamiento de la problemática. Esta condición aparece como necesaria, pero no suficiente para la efectiva solución del problema en violencia doméstica. Esto supone poner énfasis en determinadas estrategias que faciliten una adecuada deconstrucción de los hábitos culturales que perpetúan relaciones violentas. En este sentido, consolidar mecanismos culturales potencialmente eficaces para el avance hacia la igualdad continúa siendo un reto para el Estado y la sociedad toda.

La existencia de problemáticas sociales de base cultural, como lo es la violencia doméstica en consecuencia de las prácticas naturalizadas discriminatorias hacia la mujer, requiere de políticas ligadas a cambios en las relaciones de género. Impulsar políticas que incidan en las representaciones sociales, culturales y simbólicas que perpetúan la violencia contra las mujeres, deben de ser prioritarias en la agenda de gobierno.

Finalmente se puede señalar que tomar en consideración el acumulado de conocimiento desde la academia, y articular junto a diversos actores políticos y sociales las estrategias de incidencia, emerge como otro desafío pendiente para acompañar los procesos junto con las

OSC y el Estado; para la transformación social tendiente a garantizar los derechos humanos y en particular una vida libre de violencia hacia las mujeres.

REFERENCIAS

- Acuña, C. & Vacchieri, A. (Coord.) (2007). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo Veintiuno.
- Castro, D. Elizalde, L. Menéndez & M. Sosa, M. (2015). La renovada capacidad para impugnar, luchas sociales y hegemonía progresista. En: Contrapunto. Movimientos sociales. Nuevos escenarios, viejos dilemas. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio. pp. 73-81.
- CIVICUS, (2010). Del saber hacer al saber actuar. La sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas de Uruguay. <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/Informe-final-ISC-Uruguay-20101.pdf> (Recuperado en marzo del 2016).
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), (1994). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belem do Para. http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21718/1/1_articulado_belem_do_para.pdf (Recuperado en septiembre del 2014)
- Dagnino, E. Olivera, A. & Panfichi, A. (2006). La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina. CIESAS.
- De Lellis, M. (2006). La Psicología Comunitaria en el ciclo de las políticas públicas. En: M. De Lellis y cols. Psicología y políticas públicas de salud. Paidós, pp.125-186.
- Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. Revista Austral de Ciencias Sociales. 8, pp.97-108. <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n8/art07.pdf> (Recuperado en marzo del 2015).
- Falero, A. (2006). Ciclos de luchas sociales, transformaciones sociopolíticas y escenarios posibles en Uruguay. En: E. Mazzei (comp.), El Uruguay desde la Sociología IV, Dpto. de Sociología, pp. 47-66.
- Ferullo, A. (2006). El Triángulo de las tres P. Paidós
- García, E. (2003). Origen y expansión de las ONG de infancia en Uruguay. Pereira, J. Nathan, M. (Coord.). Intercambios. Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay., de: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/intercambios_1.pdf (Recuperado en febrero del 2016).
- Garretón, M. (2012). Neoliberalismo Corregido y Progresismo limitado. Editorial Arcis.
- Giorgi, V. (2006). Construcción de la subjetividad en la exclusión. En: Encare (Comp.). Drogas y exclusión social. Ed. Atlántica., pp.46-56.
- Giorgi, V. Rodríguez, A. & Rudolf, S. (2011). La Psicología Comunitaria en Uruguay. Herencias y rupturas en relación con su historia. En: M. Montero e I. Serrano-García (Comps.) Historias de la Psicología Comunitaria en América Latina: Participación y transformación. Paidós., pp.397-421.
- Gonzalez, I. & Garay, C. (1999). Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía. En II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de

- Investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile. http://www.lasociadadcivil.org/wpcontent/uploads/2014/11/bombal_garay.pdf (Recuperado en marzo del 2015).
- INMUJERES - Departamento de Trabajo Social. FSC-UDELAR (2011) "Diagnóstico sobre las respuestas del Estado ante la violencia contra las mujeres en Uruguay". <http://www.adasu.org/prod/1/133/Diag.Respuesta.del.Estado.a.la.violencia..pdf> (Recuperado en agosto del 2015).
- INMUJERES, (2013). Primera Encuesta Nacional de Prevalencia Sobre Violencia Basada en Género y Generaciones.: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf (Recuperada en agosto del 2015).
- Lamas. M. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. Cuicuilco, 7(18), pp. 2-24. <http://www.redalyc.org/pdf/351/35101807.pdf> (Recuperado en marzo de 2015).
- Ley N° 17.514 - Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación de la Violencia Doméstica (2002). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=17514&Searchtext
- Ley N° 17.707 - Modificación de competencia de los Juzgados de Familia en Violencia Doméstica (2003). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro
- Ley N° 18.104 - igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres en la República (2007). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro
- Ley N° 18.315 - Procedimiento Policial (2008). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro
- Ley N° 18.850 - Hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica (2011). https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro
- Midaglia, C. Castillo, M. Milanesi, A. Monestier, F. & Perdomo, S. (2009). Relaciones Estado. Sociedad civil: la regulación en debate. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica. ANONG. <http://www.anong.org.uy/docs/Publicaciones%20de%20interes/Informa%20Final%20ICP.pdf> (Recuperado en octubre del 2015).
- Molas, A. (2012). La Bajada de la Política; Derechos Humanos de Adolescentes Víctimas de Violencia (Tesis de Maestría). Facultad de Psicología, Universidad de la Republica. Montevideo.
- Olesker, D. (diciembre, 2013). Sistema de Protección Social en Uruguay. En Seminario internacional Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia Sistemas de Protección Social Universal. Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf (Recuperado en agosto del 2015).
- Oliver, L. (2015). Tensiones entre Estado y sociedad civil: nuevas luchas por los derechos y la ciudadanía. En: Contrapunto. Movimientos sociales. Nuevos escenarios, viejos dilemas. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio., pp. 73-81.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). (2005). Manual para la facilitación de procesos de Incidencia Política.,http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Advocacy%20Training/past/atp_manual_para_facilitacion_jun_05.pdf (Recuperado en enero del 2016).
- ONU. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/8782/1/Articulado%20CEDAW.pdf>
- ONU, (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www>.

- oas.org/dil/esp/1993-Declaracion_sobre_la Eliminacion_de_la_violencia_contra_la_mujer.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (OPS). (2009). *Violencia contra las Mujeres*.
- Pozos, L. (2005). *Participación e Incidencia Política de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina*. http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf (Recuperado en abril del 2015).
- Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual. (2005). *Violencia Domestica e incidencia en Políticas Publicas*. <http://www.violenciadomestica.org.uy/publicaciones/Violencia%20domestica%20e%20incidencia%20en%20politicas%20publicas.pdf> (Recuperado en septiembre del 2014).
- Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual. (2015). *Sistematización de datos secundarios sobre violencia de género y generaciones para desarrollar una actividad de incidencia en las autoridades del periodo 2015-2020*.
- Rivero, S. (2007). *Los desafíos de la Sociedad Civil organizada ante la realización de convenios con el Estado para la implementación de políticas sociales*. Conferencia realizada en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Rodríguez, A. (2013). *La co-gestión de Políticas Publicas Sociales entre Estado y sociedad civil. El aporte de la Psicología Social Comunitaria a la construcción del diálogo entre actores diversos*. *Global Journal of Community Psychology Practice*. 4(2), pp. 2-13. <http://www.gjcpp.org/pdfs/rodriguez-v4i2-20130701.pdf> (Recuperado en febrero del 2015).
- UNISEF, (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippecc_uni_planificacion.pdf (Recuperado en abril del 2015).